RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO

Intergovernmental relations in the Food Acquisition Program (PAA): analysis from the perspective of federalism

Relaciones intergubernamentales en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA): análisis desde la perspectiva del federalismo

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar formas de relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no período 2012-2019, tomando como lente teórica formulações de Wright (1998) e Pierson (1995). A análise documental, ancorada em pesquisa bibliográfica complementar, evidencia caráter multifacetado do federalismo brasileiro uma vez que, dentro do PAA, a depender da modalidade, ora há interdependência ora se conserva a autoridade da União. Embora o programa tenha avançado nos últimos anos em direção à descentralização e à municipalização, existem lacunas na coordenação federativa notadamente por falta de regularidade na execução financeira e inexistência de órgão colegiado com a representação dos entes subnacionais.

Palavras-chave: relações intergovernamentais, federalismo, coordenação intergovernamental, política social, programa de aquisição de alimentos.

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado[1]
rafa.salgad@gmail.com
ORCID: 0000-0003-2388-0605

Washington José de Souza[1]
wsufrn@gmail.com
ORCID: 0000-0001-6295-2806

Hironobu Sano[1]
hiro.sano@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4955-8895

[1] Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ARTIGOS

Submetido 22-08-2019. Aprovado 26-10-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.80027

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article aims to analyze forms of intergovernmental relations in the Food Acquisition Program (PAA) in the period 2012-2019, using Wright (1998) and Pierson (1995) formulations as theoretical lens. The documentary analysis, anchored in complementary bibliographic research, shows a multifaceted character of Brazilian federalism since, within the PAA, depending on the modality, sometimes there is interdependence and sometimes the Union's authority is maintained. Although the Program has advanced in recent years towards decentralization and municipalization, there are gaps in federative coordination, notably due to the lack of regularity in financial execution and lack of a collegiate body with the representation of subnational entities.

Keywords: *Intergovernmental relations, Federalism, Intergovernmental Coordination, Social Policy, Food Acquisition Program.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar formas de relaciones intergubernamentales en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el período 2012-2019, utilizando las formulaciones de Wright (1998) y Pierson (1995) como lente teórica. El análisis documental, anclado en la investigación bibliográfica complementaria, muestra un carácter multifacético del federalismo brasileño ya que, dentro del PAA, según la modalidad, existe interdependencia y, a veces, se preserva la autoridad de la Unión. Aunque el Programa ha avanzado en los últimos años en hacia la descentralización y la municipalización, hay lagunas en la coordinación federativa, en particular debido a la falta de regularidad en la ejecución financiera y la falta de un órgano colegiado con la representación de las entidades subnacionales.

Palabras clave: *Relaciones intergubernamentales, federalismo, Coordinación Intergubernamental, Política Social, Programa de Adquisición de Alimentos.*

INTRODUÇÃO

No arranjo federativo brasileiro, a implementação de políticas públicas sociais demanda a integração de ações dos níveis de governo federal, estadual e municipal. Isso decorre do fato de a Constituição de 1998, mesmo tendo previsto forte descentralização política e fiscal, não ter determinado, de forma explícita, responsabilidades e atribuições dos entes federados na formulação e implementação de políticas sociais. Não foram criados incentivos e regras de articulação, cooperação e coordenação entre União, Estados e municípios no campo de intervenção governamental, nem foram concebidos mecanismos financiadores (Licio, Mesquita, & Curralero, 2011).

Por outro lado, o contexto federativo garante autonomia aos entes subnacionais que podem optar por aderir ou não às políticas elaboradas pelo governo federal. Assim, a implementação de políticas sociais, com a anuência de Estados e municípios, implica a necessidade de barganhas federativas constantes e "relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência" (Abrucio, 2005, p. 43). Esse equilíbrio não é simples, pois tanto a autonomia quanto a interdependência ocorrem em graus variados numa federação (Abrucio & Franzese, 2007), fazendo com que o jogo federativo se desdobre em arranjos e movimentos cooperativos. Segundo Franzese (2010, p. 14), essa autonomia, "sem nenhuma exigência quanto a um padrão nacional de políticas sociais" resulta na "municipalização com ritmos e prioridades diferentes", ou seja, provoca a fragmentação das políticas públicas, a depender das prioridades do gestor municipal (Oliveira, 2017).

Levando-se em consideração a alta desigualdade entre as unidades federativas, me-

canismos de coordenação federativa entre os entes podem contribuir para o estabelecimento de padrões de implementação nas diversas políticas públicas nacionais. No Brasil, as instâncias mais abrangentes de governo – estaduais e, principalmente, federal – têm adotado estratégias de indução e descentralização com a criação de estruturas de incentivos (Costa & Palotti, 2011) aos gestores municipais para aderirem às diretrizes nacionais na implementação das políticas sociais. Tal indução, sem reduzir a autonomia dos entes subnacionais, promove processo de coordenação federativa (Abrucio, 2005, p. 53) e tem ocorrido, principalmente, em áreas como saúde, educação, renda e combate à desigualdade, pobreza e fome (Leite & Fonseca, 2011), com a oferta de recursos financeiros, produtos e serviços para aqueles municípios que aderem à política nacional.

Entre as políticas sociais do governo federal, está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em 2003, que inova ao unificar elementos da política agrícola e da política de segurança alimentar e nutricional com o objetivo de minimizar a fome e a pobreza e, ao mesmo tempo, fomentar inclusão produtiva do campo. Além de sua importância no combate à pobreza, o PAA constitui-se em política pública cuja dinâmica de implementação se faz pela atuação conjunta entre União, Estado e município, exigindo coordenação entre os entes federados.

Partindo do pressuposto de que a descentralização político-administrativa-orçamentária tem provocado novos arranjos federativos, configurando diferentes níveis de coordenação federativa e reforçando a relevância acadêmica e política do tema (Leite & Fonseca, 2011), este artigo objetiva analisar formas de relações intergovernamentais no PAA, no período 2012-2019, tomando como lente teórica formulações de Wright (1998) e Pierson (1995). O programa passou por modificações ocorridas a partir de 2012, especificamente com a criação da modalidade Compra Institucional (CI) e execução por meio do Termo de Adesão, que ampliaram "a possibilidade de atuação em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios" (MDS, 2014, p. 12). A nova modalidade e forma de execução expandiram as possibilidades de atuação dos Estados e municípios, desburocratizando e descentralizando o programa (Valadares & Souza, 2015). Esse processo, todavia, requer maior coordenação para articular a execução no âmbito dessas esferas de governo.

Para analisar como as recentes modificações afetam as formas de relações intergovernamentais no programa, o artigo adota como base teórica os aspectos institucionais de Pierson (1995) e as variações nos mecanismos hierárquicos de exercício de autoridade de Wright (1988). Pesquisas nacionais sobre dinâmicas federativas de políticas sociais específicas são então incorporados para aproximar modelos internacionais à realidade nacional.

Em termos metodológicos, a leitura ancora-se em material bibliográfico e documental. Para obter dados, legislação, marco legal, informações e documentos do PAA foram acessadas, preliminarmente, as páginas digitais PAA Data (MC, 2020a), Ministério da Cidadania (MC, 2020b) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab, 2020). Após levantamento de informações oficiais, foi re-

alizada pesquisa bibliográfica exploratória na base de dados da *Scentific Electronic Libray Online* (SciELO), usando o descritor "Programa de Aquisição de Alimentos" e a respectiva sigla (PAA). Não foi encontrado nenhum artigo que analisa as relações intergovernamentais e esse fato denota a relevância do tema aqui abordado ao preencher lacuna na agenda nacional de avaliação e análise de políticas sociais.

A seção seguinte discute modelos de análise de relações intergovernamentais e a necessidade de coordenação intergovernamental. Em seguida, são apreciadas relações intergovernamentais no PAA, em suas diferentes modalidades, e respectivas implicações na coordenação federativa. O tópico final traz uma síntese dos achados e indica pesquisas futuras no tema, inclusive no aprofundamento do que aqui é abordado.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E FEDERALISMO

As relações intergovernamentais (RIG) constituem um conjunto de atividades ou interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro de dado sistema federal (Wright, 1988). Por meio da abordagem das RIG é possível analisar a formulação e a implementação de políticas públicas, abordando conteúdos como processos, estratégias e resultados (Wright, 1988). O'Toole Jr. (2010) trata das RIG de forma expandida por meio do termo relações interorganizacionais, ao evidenciar a necessidade de cooperação e coordenação quando programas públicos são executados por meio de ações envolvendo tanto autoridades nacionais e subnacionais, quanto dois ou mais ministérios de um único governo.

Wright (1988) utiliza duas categorias básicas para análise das relações intergovernamentais, atinentes à divisão de autoridade numa federação: as unidades governamentais e os critérios de financiamento das políticas públicas. A partir desse entendimento, o autor desenvolve classes para representar a distribuição de poder nos sistemas federativos e analisar a relação entre os governos. Assim, sintetiza que as formas de interação podem ocorrer, em um sistema federativo, a partir de três classes: autoridade independente, autoridade inclusiva e autoridade interdependente (Quadro 1).

O modelo de Wright (1988) foi elaborado a partir da realidade estadunidense e, portanto, sua adoção como ferramenta analítica foi adaptada para considerar características do federalismo brasileiro, principalmente a existência dos municípios como unidade autônoma de governo. Abrucio & Sano (2013) argumentam que esses três modelos de autoridade estão presentes nas relações intergovernamentais, porém advertem que, com o aumento da sobreposição entre políticas públicas e governos nas federações contemporâneas, cresce a necessidade de maior coordenação das ações, algo mais próximo do modelo de autoridade interdependente. Para o Brasil, em virtude do elevado grau de assimetria entre as unidades da Federação, um grau de autoridade inclusiva é considerado positivo, desde "que seja mantida certa autonomia e, sobretudo, que seja garantida a autonomia futura, ou seja, que sejam criadas condições para a superação da assimetria entre as unidades federativas" (Abrucio & Sano, 2013, p. 24).

Quadro 1. Tipos de relações de autoridade entre entes federativos

Modelo	Característica
Autoridade independente	Os governos manteriam um relacionamento de total independência ou autonomia, o que seria possível em situações nas quais existe completa clareza dos papéis de cada ente governamental.
Autoridade inclusiva	O escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. Neste sentido, Estados e municípios configuram-se como meras unidades administrativas e o governo nacional centraliza todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica.
Autoridade interdependente	Este modelo apresenta três características principais: a) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente numa mesma demanda, gerando sobreposição ou ausência de ações; b) as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas e seriam espaços de ação similares ao modelo de autoridade independente; e c) o poder e a influência disponíveis a qualquer ente governamental são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha, entendida como a necessidade de acordos ou trocas.

Mesmo com a natureza operacional, Wright (1988) não conseguiu desenvolver um modelo analítico que identificasse as variáveis que mais afetam a produção de determinados arranjos federativos, lacuna preenchida por Paul Pierson (Abrucio & Sano, 2013). Pierson (1995) observou a presença de um conjunto de atores institucionalmente poderosos – as unidades constituintes – que podem definir políticas próprias e influenciar a qualidade das ações da autoridade central. Em virtude de tal força, as unidades federativas passam a ser dotadas de poder para influenciar o processo de tomada de decisão do governo central por meio de quatro aspectos institucionais, que devem ser considerados no processo de gestão e análise de políticas públicas: reserva de poderes específicos para as unidades federativas, que, dessa forma, podem desenvolver políticas próprias; representação dos interesses das partes no centro por meio da qual podem influenciar as ações nacionais; grau de comprometimento da equalização fiscal entre as unidades constituintes e respectivas capacidades administrativas; dilemas do *shared-decision making*, assunto referente à necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os vários níveis de governo.

As propostas de Pierson (1995) são aqui utilizadas com a devida adaptação para a realidade brasileira, principalmente por se tratar de uma federação com três unidades e que, portanto, tornam complexas as RIG. Considera-se, ainda, a trajetória do Brasil e as especificidades que ganham as políticas públicas com as alternâncias de poder.

No Brasil, o debate sobre as RIG intensificou-se após a redemocratização, centrado na descentralização de políticas públicas para os governos subnacionais e também

de movimentos de recentralização por parte do governo federal, embora com diferenças significativas em função de políticas específicas (Arretche, 2000; Kugelmas & Sola, 1999; Machado & Palotti, 2015; Sano, 2008). Para Abrucio (2005), as esferas superiores de poder podem estabelecer relações hierárquicas frente às demais, seja em termos legais, seja em virtude do auxílio e do financiamento a outras unidades governamentais. Para o autor, numa federação, o governo central tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos estaduais, por sua vez, detêm forte grau de autoridade sobre os municípios.

Outro vetor analítico importante é a coordenação intergovernamental, ou seja, as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta (Abrucio, 2005). Para Sano (2008), superar a carência de coordenação efetiva é uma das metas primordiais em sistemas federativos, principalmente com o incremento das áreas de intersecção entre os níveis de governo. A coordenação intergovernamental precisa, todavia, preservar a interdependência federativa, que não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central (Abrucio, 2005). Essa coordenação é tanto mais difícil quanto menor for a cultura política e depende de capacidades dos Estados e municípios na operacionalização das políticas e do volume e da estabilidade do financiamento (Ouverney & Fleury, 2017). Assim, a transição de uma situação mais inclusiva, em que a coordenação ocorre por meio da relação hierárquica somente, para uma de maior autonomia e maior entrelaçamento de ações, torna complexa a coordenação federativa.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

As ações do Estado voltadas para mitigar gargalos de produção e comercialização na agricultura familiar acentuaram-se ao longo dos anos 1990, encadeadas pela valorização crescente do espaço rural, pela persistência da pobreza no campo e pelo reconhecimento da importância sociocultural dos agricultores tradicionais e familiares brasileiros. Até meados dos anos 1990, não se percebia a existência de políticas públicas, de abrangência nacional, voltadas ao desenvolvimento rural com base na agricultura familiar (Mattei, 2007). Mesmo com os avanços no ambiente institucional, acadêmico e ideológico no período – demarcados pela função social da terra na Constituição de 1988, pela criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e por políticas socioassistenciais, como o Programa Bolsa Escola em 2001 –, as demandas de garantia de renda, acesso a mercados e garantia de preço para a produção familiar só seriam garantidas, a partir de 2003, com a criação do PAA, pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, no âmbito do programa Fome Zero no governo Lula.

O PAA insere-se em um escopo mais amplo de mudança das políticas de assistência e de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, marcado pela criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Costa & Palotti, 2011). É iniciativa inovadora em termos de objetivos, forma de implantação, modelo de gestão e marco legal, notadamente ao substituir a Lei de Licitações e Contratos para a Administração Pública (Lei nº 8.666/1993), nas com-

pras governamentais, pela chamada pública na agricultura familiar.

A lei de criação do programa foi alterada pela Lei nº 12.512/2011, regulamentada por diversos decretos e hoje tem execução amparada no Decreto nº 7.775/2012. Ao definir as "instâncias de coordenação e execução do PAA", tal decreto estabeleceu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério da Cidadania (MC), e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – extinto no governo Temer – como unidades gestoras. A partir de 2019, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) assumiu as funções do MDA, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. De uma estrutura ministerial exclusiva para a agricultura familiar, passa-se para uma Secretaria do Mapa, com poder político e institucional da agricultura familiar reduzido (Grisa, 2018) e levando a expressiva restrição orçamentária do programa que era oriundo do MDA (Sambuichi et al., 2019).

Desde sua criação, a implementação é orientada e acompanhada pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), que normatiza o programa por meio de resoluções. Atualmente é composto pelos ministérios da Cidadania (coordenador), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Economia e da Educação. O grupo pode contar com comitê consultivo formado por representantes governamentais dos diferentes entes federativos e da sociedade civil (Art. 22 do Decreto 7.775/2012), porém uma auditoria do Tribunal de Contas da União (2016) identificou que este não tem papéis e funções definidos formalmente, acarretando fragmentação da missão e sobreposição de programas entre os ministérios integrantes do grupo, limitando as relações interorganizacionais (O'Toole Jr., 2010). Obrigatória até 2018, sua criação passou a ser facultativa, conforme Decreto nº 10.150/2019, limitando a possibilidade de participação dos Estados e municípios na gestão do programa.

O governo federal, por meio do GGPAA, assume decisões estruturantes de normatização e coordenação das ações nacionais. A gestão interministerial traz desafios à implementação, pois: abarca múltiplos atores que atuam na política agrícola e na política de segurança alimentar e nutricional; e adota múltiplas modalidades de compras e formas de participação dos entes (Quadro 2), fatores esses que tornam os arranjos institucionais – e o processo de implementação – mais complicados. Desse modo, a implementação demanda maior capacidade de cooperação e coordenação entre os diferentes atores interorganizacionais, que são tanto os ministérios quanto os Estados e municípios (O'Toole Jr., 2010). O caráter intersetorial e a gestão intergovernamental tornam-se, assim, necessidade e desafio à administração pública em contexto federativo complexo de políticas públicas.

A Conab, subordinada ao Mapa, é a principal operacionalizadora do programa, porém outros órgãos e outras entidades da administração pública federal, estadual e municipal, direta e indireta, e consórcios públicos, podem atuar como unidades executoras (Art. 27 do Decreto nº 7.775/2012). No âmbito estadual, organizações de assistência técnica e extensão rural (ATER) são responsáveis por emitir a Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP), instrumento de identificação do agricultor familiar para

acessar políticas públicas. São tidos como beneficiários tanto os fornecedores (agricultores familiares) quanto os consumidores dos alimentos adquiridos pelos órgãos governamentais.

A descentralização de recursos às unidades executoras pode ser realizada por Termo de Execução Descentralizada (TED), convênio ou termo de adesão. O TED é utilizado quando envolve a descentralização de recursos entre órgãos da União. No PAA, é firmado TED entre a Conab e o MC. Convênios disciplinam as transferências de recursos financeiros do orçamento federal entre a União e entes da Federação, além das organizações não-governamentais, e, sobre eles, recaem controles da execução físico-financeira, das contrapartidas previstas e do cronograma de desembolso e prestação de contas (Valadares & Souza, 2015). A execução por termo de adesão, implementada em 2011, dispensa a celebração de convênio e não envolve repasse de recursos financeiros, mas apenas vinculação dos órgãos ou entidades da administração pública a dada política governamental (Dallaverde, 2016).

De acordo com Porto et al. (2014), o termo de adesão, que veio para substituir os convênios, objetivou, principalmente, agilizar os procedimentos administrativos e avançar na execução do PAA com os entes federados. O termo reduziu significativamente os trâmites burocráticos e possibilitou a ampliação do programa, considerando que a obrigação de celebrar e gerir convênios com cada unidade executora estabelecia teto à expansão dados os limites da estrutura operacional e administrativa do MC (Valadares & Souza, 2015). Ademais, segundo Carvalho & Pedroso Neto (2016), permitiu a execução sem a necessidade de contrapartida de recursos financeiros, obrigatória quando por meio de convênio.

A legislação do PAA não prevê o envolvimento de Estados e municípios nas decisões relativas à política, aspecto relevante na coordenação federativa (Franzese, 2010; Sano, 2008). Esse fato é agravado pela ausência de um fórum bipartite ou tripartite em clara contraposição ao que ocorre, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse sentido, o PAA "limita a representação de interesses dos entes federativos no centro" (Pierson, 1995) e "a tomada de decisões em conjunto entre as esferas governamentais" (Pierson, 1995), comprometendo a autonomia das unidades subnacionais. Tal situação cria barreiras, tanto à negociação e à barganha, no atendimento a especificidades locais, quanto à coordenação federativa, inibindo a constituição de uma arena para operacionalizar e institucionalizar a pactuação e a integração entre as três esferas de governo.

O Decreto nº 7.775/2012 prevê a participação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como instância de controle social do PAA, mas este foi extinto pela Lei nº 13.844/2019, no governo Bolsonaro. Apesar de não prever a participação de representantes de Estados e municípios em sua composição, a extinção do Consea representou inflexão nos esforços de controle social e coordenação federativa pelo protagonismo que exercia na construção, no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA, com pressão para ampliação dos recursos financeiros e do número de agricultores beneficiários (Grisa & Zimmermann, 2015).

A coordenação intergovernamental é igualmente prejudicada pela contínua redução no orçamento federal do programa (Tabela 1). Os valores do PAA entre 2012 e 2017 ilustram inflexões recentes no financiamento e na descentralização de recursos. Apesar de o recuo ter origem no governo Dilma, acentua-se nos governos Temer e Bolsonaro, de modo que, em 2018, foram executados R$ 253 milhões, "valor comparativamente menor que o aplicado no primeiro ano do programa considerando-se a correção monetária" (Sambuichi et al, 2019, p.40). Em 2019, o Ministério da Cidadania executou R$ 188 milhões com previsão, para 2020, na Lei Orçamentária Anual, de R$ 101 milhões.

Os dados da Tabela 1 indicam aumento da participação de Estados e municípios na execução do PAA, mas insuficientes para contrabalançar a redução por parte da Conab. Esse cenário indica mudança importante na estratégia de atuação dos atores governamentais, mas a redução substancial no volume de recursos investidos na política pela Conab e o fato de a execução depender de decisão orçamentária da União resultam em oscilações no financiamento que podem dificultar a coordenação intergovernamental, uma vez que reduzem o comprometimento da União "na equalização fiscal entre as unidades federativas e no fortalecimento das capacidades administrativas" (Pierson, 1995).

Tabela 1. Total de recursos investidos no PAA, 2012-2017

Executor	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União – Conab	586.567.130	224.517.124	338.004.942	287.515.216	197.576.718	124.708.502
Estado - CDS	55.318.656	71.476.940	64.430.648	74.503.563	56.173.569	79.576.815
Município - CDS	59.627.492	40.146.870	64.044.285	90.039.700	78.860.958	75.739.634
Estado - PAA Leite	137.704.717	107.044.299	117.358.969	103.371.369	85.755.128	66.426.848
Total	839.217.996	443.185.235	583.838.846	554.873.899	418.366.375	346.451.800

Fonte: PAA Data (2020)

No âmbito federal, a gestão intersetorial impõe desafios operacionais quanto à execução físico-financeira e ao fluxo de informações. A fragmentação das ações e a instabilidade na estrutura de gestão do programa, derivadas de constantes reformas, acentuadas a partir de 2016, alteraram, por exemplo, a composição e o funcionamento do grupo gestor e do conselho consultivo, além da definição de fontes de financiamento. Tais mudanças, somadas à redução no volume de recursos, representaram retrocessos no âmbito da reforma agrária e do fortalecimento da agricultura familiar. Tais mudanças preocupam, pois o Brasil ainda possui população em estado de fome em torno de 5 milhões e não registra avanços significativos nesse quesito desde 2010 (FAO, 2020), indicando que a redução no investimento em políticas sociais, somada à crise econômica, tem potencial para agravar a situação.

O Quadro 2 apresenta as modalidades do PAA e suas características principais, além de evidenciar a diversidade em fontes de

recursos e órgãos executores, reforçando o entendimento de arranjo institucional complexo. As políticas para a agricultura familiar não são uma área de atuação exclusiva de nenhum ente federativo, o que poderia gerar sobreposição ou ausência de ações. Quando analisada à luz das três classes de autoridade de Wright (1988) e dos aspectos institucionais de Pierson (1995), a complexidade fica ainda mais evidente notadamente quanto ao exercício de coordenação federativa.

Quadro 2. Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Modalidade	Características	Fonte de Recursos	Órgão Executor	Instrumento legal
Formação de estoque pela Agricultura Familiar (FEAF)	Formação de estoque de produtos para serem comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Conab	Termo de Descentralização de Recursos (TED)
Aquisição de Sementes(AS)	Compra sementes de organizações da agricultura familiar e as destina a agricultores familiares.			
Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	Aquisição de produtos específicos para distribuição/formação de estoques públicos destinados a ações de abastecimento social ou venda.	Ministério da Cidadania	Conab	
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social.	Ministério da Cidadania	Conab	
			Estados, municípios, consórcios públicos	Convênio ou termo de adesão
Incentivo à produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite)	Adquire leite de famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e os doa a entidades em risco de insegurança alimentar.	Ministério da Cidadania	Estados das regiões Norte e Nordeste e Minas Gerais	Convênio
Compra Institucional (CI)	Adquire alimentos da agricultura familiar para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos de entidades públicas, com dispensa de licitação.	União, Estados e municípios		Chamada pública com dispensa de licitação

A coordenação federativa é facilitada quando a responsabilidade de cada ente está apropriadamente definida (Oliveira, 2017). Assim, a análise de uma política pública, com arranjo institucional tão amplo, requer observância das diferentes funções e atribuições de cada órgão – tanto no âmbito federal quanto nas unidades subnacionais – já que o programa pode ser executado direta e indiretamente por diferentes atores e níveis administrativos, com arranjos e instrumentos particulares, a depender da modalidade. Essa não é tarefa simples, ainda mais quando se consideram as frequentes mudanças na estrutura da administração pública federal. Por essa razão, em geral, estudos sobre a gestão do PAA optam por um executor e/ou modalidade (Salgado, Souza, Ferreira, & Santos, 2020). Todavia, a seguir este artigo avança na análise expandida de todas as modalidades.

Modalidades operacionalizadas pela Conab

Nas modalidades Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FEAF), Aquisição de Sementes (AS), Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e Compra com Doação Simultânea (CDS) a execução ocorre pelo ente federal por intermédio da Conab, que adquire produtos diretamente da agricultura familiar para diferentes propósitos. A execução ocorre por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) a partir do qual o MC transfere recursos para a Conab. As organizações de ATER, nos Estados, são responsáveis por emitir a DAP. A Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018, prevê uma rede pública emissora de DAP (Art. 10º) estratificada em grupos e tipologia (principal, acessória, individual, jurídica), o que trouxe novo elemento à complexidade do PAA, sem possibilidade de participação do município.

Agricultores, associações e cooperativas são responsáveis por enviar as propostas à Conab. Entretanto, frente a dificuldades dos produtores locais na elaboração do projeto e na obtenção de informações sobre o programa (Salgado, Dias, & Souza, 2020; Silva, Ferreira, & Amodeo, 2014), na prática, o agente de ATER dos governos estaduais termina por assumir a redação das propostas de venda e assessorar os agricultores desde o atendimento aos critérios de capacidade produtiva até a comercialização e prestação de contas, cumprindo, assim, funções de executor da política pública distintas daquelas de sua competência, de desenvolvimento rural (Castro & Pereira, 2017; Silva et al., 2014). Portanto, cada ente age com autonomia, embora não necessariamente a partir da clara definição de papéis. O papel da União está claro na operacionalização do programa e os Estados atuam no fornecimento de ATER ao agricultor e às associações e cooperativas, refreando a necessidade de interlocução. Prevalece, aqui, a "autoridade independente" de Wright (1998), conforme caracterizada no Quadro 1.

Modalidades executadas por meio da descentralização de recursos a Estados e municípios

A execução do PAA Leite e CDS tem início com a manifestação formal do ente público interessado. Na sequência, é assinado o instrumento legal entre o governo federal e o proponente. Esse processo estrutura as relações intergovernamentais de maneira semelhante a uma relação de agência (Machado & Palotti, 2015), uma vez que a concepção

e o desenho são da União, enquanto os mecanismos de seleção dos beneficiários e a fiscalização são dos governos subnacionais. Na modalidade PAA-Leite, a execução ocorre pela celebração de convênio com a União e o recurso é repassado pela União para os Estados conveniados das Regiões Norte, Nordeste e Minas Gerais. O Estado é quem contrata os agricultores familiares ou suas organizações, que são os responsáveis pelo fornecimento do leite pasteurizado, preferencialmente por meio de chamamento público. O GGPAA elabora a metodologia de cálculo e os preços de referência do leite.

A Compra com Doação Simultânea (CDS), além de executada pela Conab, também pode ocorrer por meio de descentralização de recursos da União a partir da celebração de convênios ou termo de adesão com entes subnacionais ou consórcios públicos – autorizada pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012.

A modalidade CDS prevê a participação dos Estados como executores diretos e prioriza "a adesão dos municípios com a participação do seu respectivo estado" (MDS, 2014, p. 25). Os Estados, além de atuar no fornecimento de assistência técnica aos agricultores e na emissão da DAP, podem auxiliar no planejamento integrado do PAA nos municípios (MDS, 2014). Sua participação no auxílio à implementação nos municípios e no papel de coordenação e indução é mecanismo importante de coordenação federativa e de sucesso na política (Leite & Fonseca, 2011; Menicucci & Marques, 2016; Sano, 2008). Entretanto, a CDS permite relação direta entre a União e as instâncias municipais no modelo de "Adesão Municipal Pura" (MDS, 2014). Ao optar por estabelecer relação direta com os municípios, desconsiderando o papel dos governos estaduais, a União pode dificultar a coordenação federativa.

Cabe à União disponibilizar recursos diretamente aos agricultores familiares por intermédio de instituição financeira federal (Decreto 7.775/2012). Os potenciais beneficiários-consumidores e fornecedores das modalidades CDS e PAA-Leite localizam-se em regiões de baixa dinamicidade econômica, como o Norte e Nordeste, onde os entes subnacionais possuem baixas capacidades arrecadatória e técnica, dependendo, assim, tanto de assistência técnica quando de repasse financeiro para acessar o programa e cumprir as funções esperadas (Salgado et al., 2017). Embora previsto originalmente no Decreto 7.775/2012, o apoio financeiro da União para cobrir despesas dos executores na operacionalização foi revogado pelo Decreto nº 9.214/2017.

O financiamento e sua estabilidade são mecanismos importantes de indução e de tomada de decisão (Ouverney & Fleury, 2017), uma vez que a desigualdade e assimetria de condições econômicas e administrativas entre os entes federados (Costa & Palotti, 2011) conduzem a recorrentes solicitações de apoios financeiros (Abrucio & Sano, 2013). Portanto, ao extinguir mecanismo de transferência de recursos para apoiar os municípios e Estados na operacionalização, o governo federal fragiliza a coordenação federativa, o que implica diferentes capacidades para assumir a gestão do programa, comprometendo a "equalização fiscal e a busca pelo fortalecimento das capacidades administrativas das unidades da federação" (Pierson, 1995).

A adesão dos entes subnacionais é feita

após cálculo estratégico que contrapõe custos – de natureza política, econômica e de gestão – à transferência de recursos financeiros e à provisão de bens e serviços aos cidadãos em troca de apoio político (Costa & Palotti, 2011). Nas modalidades CDS e PAA-Leite, como não há transferência de recursos financeiros, a União adota a estratégia de conceder gêneros alimentícios aos Estados e municípios que aderirem para que possam abastecer com alimentos da agricultura familiar a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e a rede socioassistencial e, ainda, complementar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que abastece a rede pública de ensino (Oliveira, 2017). Segundo Dallaverde (2016), este é um claro exemplo de atuação cooperada entre os entes federados objetivando um fim comum.

Apesar de a União centralizar a concepção, a implementação do PAA em parceria com Estados e municípios contribui para ordenar o processo de descentralização e coordenação federativa, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução, mas também o planejamento e a fiscalização. Ao condicionar a transferência de alimentos à adesão dos entes subnacionais, o governo federal buscou induzir a implementação em consonância com as prioridades do programa (Machado & Palotti, 2015), demonstrando processo de coordenação federativa. A indução na descentralização de políticas sociais locais no Brasil (Arretche, 2000) é considerada iniciativa positiva, já que a maioria dos municípios e Estados não tem "capacidade administrativa" (Ouverney & Fleury, 2017; Pierson, 1995) para planejar e executar ações de combate à insegurança alimentar e ao fortalecimento da agricultura familiar. Essa relação da União com os entes subnacionais no PAA-Leite e CDS assemelha-se ao modelo de "autoridade inclusiva" de Wright (1988), em que a União detém poder para definir incentivos capazes de induzir as ações dos entes subnacionais de forma a promover os objetivos do governo central. Esse entendimento já foi dado por Oliveira (2017) ao analisar as relações intergovernamentais da modalidade CDS no contexto local de Maringá.

A indução é necessária no Brasil em virtude da heterogeneidade entre os entes subnacionais. Por isso, as ações de indução da União aos demais níveis de governo não se restringem ao PAA, conforme demostram estudos nas áreas de saúde (Levcovitz, Lima, & Machado, 2001), educação (Terto, Castro, & Sano, 2017) e assistência social (Costa & Palotti, 2011), nas quais a União aplica recursos financeiros e poder normativo, potencializada por também possuir burocracia especializada e recursos informacionais particulares (Machado & Palotti, 2015).

Mesmo com a adesão voluntária, nas modalidades CDS e PAA-Leite a União concentra recursos financeiros e informações definindo, portanto, políticas públicas no centro, sem fórum de discussões com os entes subnacionais, reforçando a dependência de municípios e Estados e fragilizando a coordenação federativa (Neto, Castro, & Barbalho, 2014). Mesmo com avanços na descentralização, a execução do PAA Leite e CDS permaneceu insuficientemente consolidada para garantir regularidade e institucionalização, conforme evidencia a Tabela 1. De qualquer forma, se a articulação da União com Estados e municípios estivesse

pautada em "relação de interdependência" (Wright, 1988), tenderia a se observar maior coordenação federativa por parte do governo federal que, por sua vez, contribuiria na consolidação de um dos principais objetivos do programa, qual seja, a inserção socioeconômica de agricultores isolados, e não associados, de municípios pequenos afastados dos grandes centros consumidores.

Compra Institucional

Na modalidade Compra Institucional (CI), criada pelo Decreto nº 7.775/2012, o governo federal expandiu as possibilidades de execução do PAA ao permitir a Estados, municípios e órgãos federais adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, sem a necessidade de licitação, com recursos próprios, antes restrito à execução pela Conab ou por meio de descentralização de recursos da União a Estados e municípios. A CI flexibiliza ainda mais a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e garante autonomia aos governos estaduais e municipais. O governo central apenas orienta o processo de compra e fornece documentos de referência, preservando a autonomia dos entes subnacionais nas decisões relativas à implementação, nos critérios de priorização de produtos, na logística de entrega e nos demais requisitos.

A CI diversifica as possibilidades de implementação, permitindo novos arranjos institucionais e modos de execução. Amplia, ainda, o sistema de compra de alimentos caracterizado pelo atendimento a necessidades locais, à municipalização, com significativa autonomia e protagonismo dos órgãos em diferentes instâncias federativas. Além de descentralizar a execução e expandir o escopo de atuação e de fontes de financiamento, a modalidade ganha relevância no contexto local e regional por mitigar, ao menos em parte, os recuos da União no financiamento de outras modalidades.

Apesar de não prever fóruns de discussão e/ou deliberação conjunta, a CI aproxima-se da "autoridade interdependente" de Wright (1988), uma vez que as três esferas de governo atuam sob pauta comum, qual seja o fortalecimento da agricultura familiar, todavia, com áreas de autonomia de ação ampliadas. A CI permite operacionalização por diversos órgãos públicos e aumenta a autonomia dos entes subnacionais, estimulando a cooperação entre órgãos, o que, de outro modo, não seria alcançado por ações isoladas (Pierson, 1995).

Ao "reservar poderes específicos para as unidades federativas" (Pierson, 1995), induzindo políticas próprias de compra da agricultura familiar a partir de uma base legal comum no nível federal, a modalidade CI exige elevado grau de coordenação, especificamente para evitar sobreposição ou ausência de ações em determinado território. A sobreposição ou ausência pode levar à competição entre as esferas de governo na definição de quem se responsabiliza pela oferta em dada localidade. Requer, assim, definição do papel de cada ente executor, mediante detalhamento de áreas de atuação reservadas a cada um e protagonismo do governo federal. Não é conveniente relegar a segundo plano o papel dos Estados no fornecimento de assessoria, de suporte e orientação tecnológicos e de indução, especialmente naqueles mais dependentes da política e com fragilidades na capacidade administrativa e financeira.

As ações nas compras públicas da agricultura familiar foram fortalecidas pela vinculação orçamentária estabelecida pelo Decreto nº 8.473/2015, no âmbito da modalidade CI, que determinou a todos os órgãos da União, que recebam recursos para compra de alimentos, a aplicação de, no mínimo, 30% em aquisições da agricultura familiar a partir de 1º de janeiro de 2016. Apesar de não se estender aos Estados e municípios, iniciativas similares foram tomadas e aprimoradas em unidades subnacionais, como nos casos de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 46.712/2015, e, do Rio Grande do Norte, pela Lei 10.536/2019, que criaram políticas de compra direta e indireta de alimentos da agricultura familiar com critérios similares, indicando que as ações federais têm potencial de indução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as formas de relações intergovernamentais no PAA no período 2012-2019, este artigo demonstrou que o programa foi concebido pelo governo central, sem participação dos demais entes da federação, e evidencia complexas relações intergovernamentais. Ainda que centralizado na concepção, o programa projetou instrumentos de descentralização de autoridade e de desconcentração na execução financeira estabelecendo cooperações entre as esferas de poder e cumprindo relevantes funções sociais, não apenas no fortalecimento da agricultura familiar, mas, também, na segurança alimentar e nutricional de populações em situação de vulnerabilidade. Além disso, inovou na gestão pública brasileira ao propiciar, a partir de uma base legal comum, um conjunto de instrumentos e estratégias de relações intergovernamentais com alcances e propósitos diversos.

Mesmo com os avanços observados, há impasses no PAA em virtude de tensões nos modelos de RIG presentes nas diferentes modalidades, que ora proporcionam interdependência ora conservam a autoridade da União. Se, por um lado, a União cumpre função redistributiva e supletiva, financiando a compra de alimentos da agricultura familiar, por outro, detém poder discricionário para determinar o destino do programa pela inexistência de fonte financiadora pré-determinada. Assim, a institucionalização de estratégias de descentralização perpassa pelo fortalecimento da coordenação federativa da União, pela regularidade na execução financeira e pelo fortalecimento da capacidade institucional dos Estados e municípios (Ouverney & Fleury, 2017).

De outro modo, a ausência de representação dos entes subnacionais no GGPAA, hoje ocupado exclusivamente por técnicos da União, prejudica a coordenação nacional e, nesse sentido, torna-se nítida a necessidade de reativação dos comitês consultivos. Outra medida necessária é o fortalecimento de espaços coletivos de tomada de decisão por conselhos e fóruns, em todos os níveis da Federação, envolvendo os diferentes segmentos da sociedade. Tais medidas, aliadas à fixação de fonte e valores – no modo como ocorre no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, fortaleceriam a coordenação federativa e a institucionalização da política.

Infere-se, assim, que avançando no protagonismo e na autonomia de Estados e municípios, tal como ocorre com o segmento da

agricultura familiar na execução do PNAE, o PAA ganharia capacidade indutora de inovação, em termos de arranjo federativo, induzindo fluxo estável de recursos e padrão de autonomia de execução nas unidades subnacionais. O PNAE imprime regularidade no financiamento e na execução por Estados e municípios (Bastos, Emmendoerfer, Bifano, & Loreto, 2019), servindo de contraponto à análise aqui procedida.

Outro elemento a ser considerado é o fornecimento de assessoria e acompanhamento por parte da União e pelos Estados. Além de contribuir para o processo de execução, a existência de contatos e de trocas contínuas entre os funcionários dos diferentes entes federativos fortaleceria o federalismo cooperativo. É recorrente a atuação de técnicos da Conab na prestação de assessoria e de aporte na gestão de sistemas de informações a agricultores familiares (Silva et al., 2014). Todavia, tal serviço não tem regulamentação e esforços dessa natureza ilustram colaborações voluntárias.

Fica evidente, a partir do PAA, que as relações intergovernamentais no Brasil devem ser compreendidas por meio de diferentes matizes. A análise de efeitos das medidas recentes, como a execução por meio do termo de adesão, junto a Estados e municípios, e a criação da modalidade Compra Institucional, é demandada para que se possa compreender processos locais de gestão e controle social e efeitos nos níveis de cobertura nas localidades mais necessitadas. Tal iniciativa tem potencial para esclarecer alcances do PAA na redução das desigualdades entre as unidades subnacionais.

A brusca redução nos valores de execução, a partir de 2014, denuncia recuos e, no limite, possibilidade de extinção do PAA. Cortes orçamentários e extinção de órgãos como o MDA e o Consea denunciam o esvaziamento da agenda federal para a agricultura familiar e nas políticas de combate à fome e à pobreza, impactando na coordenação federativa e na capacidade de implementação do programa e de cooperação entre os entes subnacionais. Os achados são, assim, indícios de interrupção no ciclo de construção da cidadania social (Fagnani, 2017), e, desse modo, atentam para a necessidade de análises expandidas nos instrumentos que regulamentam as políticas sociais, na estrutura administrativa federal e, no caso do PAA, nas fontes de recursos financeiros disponibilizados e executados no conjunto das modalidades.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24). doi: 10.1590/S0104-44782005000100005

Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Em M. F. I. Araújo & L. Beira (Eds.), *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos* (Vol. 1). São Paulo: Edições FUNDAP.

Abrucio, F. L., & Sano, H. (2013). Associativismo intergovernamental: Experiências brasileiras. Em L. de O. Garcia, N. P. de Oliveira, & S. A. Antero (Eds.), I*novação na Gestão Pública: Cooperação Brasil-Espanha.* Brasília: Editora IABS.

Arretche, M. (2000). Estado Federativo e Políticas Sociais. Rio de Janeiro: Revan.

Bastos, R. C., Emmendoerfer, M. L., Bifano, A. C. S., & Loreto, M. das D. S. (2019). Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: Sob a ótica do gestor educacional. *Education Policy Analysis Archives*, 27(77). doi: 10.14507/epaa.27.4214

Carvalho, G. S., & Pedroso Neto, A. J. (2016). O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: As condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. *Redes*, 21(3). doi: 10.17058/redes.v21i3.7622

Castro, C. N. de, & Pereira, C. N. (2017). *Agricultura Familiar, Assistência Técnica e Extensão Rural e a Política Nacional de ATER*. IPEA -Texto para discussão, 1(1).

Costa, B. L. D., & Palotti, P. L. de M. (2011). Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39). doi: 10.1590/S0104-44782011000200015

Dallaverde, A. K. (2016). *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blucher.

Fagnani, E. (2017). *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*. Instituto de Economia - Texte de Discussão, (308).

FAO, O. das N. U. para a A. e a A. (2020). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*. Roma: FAO.

Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativa no Brasil: Da construção de 1988 aos sistemas de políticas públicas* 210f. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo).

Grisa, C. (2018). Mudanças nas Polítics Públicas para a agricultura familiar no Brasil: Novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes*, 38(1). doi: 10.37370/raizes.2018.v38.37

Grisa, C., & Zimmermann, S. A. (2015). Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: A construção do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). *Agroalimentaria*, 21(41).

Kugelmas, E., & Sola, L. (1999). Recentralização/descentralização: Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11(2). doi: 10.1590/S0103-20701999000200005

Leite, C. K. da S., & Fonseca, F. (2011). Federalismo e política sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*, 18(56). doi: 10.1590/S1984-92302011000100005

Levcovitz, E., Lima, L. D. de, & Machado, C. V. (2001). Política de saúde nos anos 90: Relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(2). doi: 10.1590/S1413-81232001000200002

Licio, E. C., Mesquita, C. S., & Curralero, C. R. B. (2011). Desafios para a coorde-

nação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, 51(5). doi: 10.1590/S0034-75902011000500004

Machado, J. A., & Palotti, P. L. de M. (2015). Entre cooperação e centralização federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, 30(88). doi: 10.17666/308861-82/2015

Mattei, L. (2007). Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) - Antecendentes, Concepção e Composição Geral do Programa. *Cadernos do CEAM*, 7.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. (2014). *Modalidade Compra com Doação Simultânea – Operação por Meio de Termo de Adesão.* Brasília: MDS.

Menicucci, T., & Marques, A. M. de F. (2016). Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. *Dados*, 59(3). doi: 10.1590/00115258201693

Neto, A. C., Castro, A. M. D. A., & Barbalho, M. G. C. (2014). Federalismo e educação no Brasil: subsídios para debate. *Revista Educação em Questão*, 50(36). doi: 10.21680/1981-1802.2014v50n36ID7077

O'Toole Jr., L. J. (2010). Relações interorganizacionais no processo de implementação. Em B. Guy Peters & J. Pierre (Eds.), *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Unesp.

Oliveira, N. C. de. (2017). *Coordenação intergovernamental em políticas públicas: Programa de Aquisição de Alimentos .157f. 2017.* (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo).

Ouverney, A. M., & Fleury, S. (2017). Polarização federativa do SUS nos anos 1990: Uma interpretação histórico-institucionalista. *Revista de Administracao Publica*, 51(6). doi: 10.1590/0034-7612162798

Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, 8(4). doi: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis.* Princeton: Princeton University Press.

Porto, S. I., Soares, E. S., Soares, J. F., Cruz, K. C. M. S., Viegas, G. L., & Viana, C. (2014). Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. Em M. E. Del Grossi & D. R. Kroeff (Eds.), *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos* (p. 280). Brasília, DF: MDS.

Salgado, R. J. dos S. F., Dias, M. M., & Souza, W. J. de. (2020). Agricultura Familiar, Extensão Rural e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: Delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. *Mundo Agrario,* 21(46), e137. doi: 10.24215/15155994e137

Salgado, R. J. dos S. F., Silva, E. A., Ferreira, M. A. M., Cunha, W. A. & Santos, L. F. dos. (2017). Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(4). doi: 10.1590/1234-56781806-94790550403

Salgado, R. J. dos S. F., Souza, W. J. de, Ferreira, M. A. M., & Santos, L. F. dos. (2020). A natureza teórico-epistemológica das publicações brasileiras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Brazilian Journal of Development,* 6(3). doi: 10.34117/bjdv6n3-033

Sambuichi, R. H. R., Kaminsk, R., Perin, G., Moura, I. F. de, Januário, E. S., Mendonça, D. B., & Almeida, A. F. C. de. (2019). *Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: Modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar.* Texto para Discussão. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

Sano, H. (2008). *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: Os Conselhos de Secretários Estaduais* 308 f. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo).

Silva, T. C., Ferreira, P. R., & Amodeo, N. B. P. (2014). A Importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da cidadania dos Estados de Minas Gerais e da Bahia : Criação de novos mercados a partir da visão dos Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). *Mundo Agrario*, 15(29).

Terto, D. C., Castro, A. M. D. A., & Sano, H. (2017). O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: Instrumento de colaboração intergovernamental? *Educação*, 40. doi: 10.15448/1981-2582.2017.3.23593

Valadares, A. A., & Souza, M. G. P. de. (2015). *A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): Uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. I*PEA - Nota Técnica, 21.

Wright, D. S. (1988). *Undertanding intergovernamental relations* (3.a ed.). Californi: Books/Cole Puslising Company.

O DISCURSO COMO DETERMINANTE DA EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: PARA ALÉM DO DESENHO INSTITUCIONAL E DO CONTEXTO

Discourse as Determinant of the Effectiveness of Social Participation: beyond institutional design and context

El discurso como Determinante de la Efectividad de la Participación Social: más allá del diseño institucional y el contexto

RESUMO

A pesquisa sobre as instituições participativas consolida o desenho institucional e o contexto como determinantes para os resultados dos processos participativos na esfera política. Esta discussão teórica agrega a perspectiva da ação dos agentes, por meio do discurso, às tradicionais abordagens racionalista e sociológica, como mais uma determinante na busca da efetividade das instituições participativas. Por fim, aprofunda-se o método da Análise de Discurso Crítica como possível ferramenta para aplicação da abordagem Neoinstitucionalista Discursiva. Estruturou-se uma série de categorias e subcategorias que possibilitam uma análise das determinantes do contexto, do desenho institucional e do discurso para o alcance de quatro perspectivas de efetividade das instituições participativas. Ao final, alguns possíveis campos de pesquisa relacionando determinantes e efetividades são apresentados. Com os resultados, espera-se possibilitar uma agenda de pesquisa promissora ao considerar a ação dos agentes por meio do discurso no escopo das instituições participativas.

PALAVRAS-CHAVE: participação social, instituição participativa, efetividade, institucionalismo discursivo, análise de discurso crítica.

Marco Aurelio Cirilo Lemos[1]
marcocirilolemos@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8318-6282

Diego Mota Vieira[1]
diego1mv@yahoo.com.br
ORCID:0000-0003-1275-1648

[1]Universidade de Brasília

ARTIGOS

Submetido 27-04-2020. Aprovado 19-01-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editor científico convidado

Felipe Gonçalves Brasil (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil)

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.81412

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Research on participatory institutions consolidates institutional design and context as determining factors for the outputs and outcomes of participatory processes in the political sphere. This theoretical discussion adds the perspective of the agents' action, through discourse, to the traditional rationalist and sociological approaches as another determinant in the search for the effectiveness of participatory institutions. Finally, the Critical Discourse Analysis method is deepened as a possible tool for the application of the Discursive Neoinstitutionalist approach. A series of categories and subcategories has been structured that enable an analysis of the determinants of context, institutional design and discourse to reach four perspectives of effectiveness of participatory institutions. At last, some possible research fields relating determinants and effectiveness are presented. With the results presented, it is expected that a promising research agenda will be possible when considering the action of agents through discourse in the scope of participatory institutions.

KEYWORDS: *public participation, participatory institution, effectiveness, discursive neoinstitutionalism, critical discourse analysis.*

RESUMEN

La investigación sobre instituciones participativas consolida el diseño institucional y el contexto como determinantes de los resultados de los procesos participativos en la esfera política. Esta discusión teórica agrega la perspectiva de la acción de los agentes, por medio del discurso, a los enfoques tradicionales racionalistas y sociológicos como un determinante más en la búsqueda de la efectividad de las instituciones participativas. Finalmente, el método de análisis crítico del discurso se profundiza como una posible herramienta para aplicar el enfoque discursivo neoinstitucionalista. Se estructuraron una serie de categorías y subcategorías que permiten un análisis de los determinantes del contexto, el diseño institucional y el discurso para alcanzar cuatro perspectivas de efectividad de las instituciones participativas. Al final, se presentan algunos posibles campos de investigación que relacionan los determinantes y la efectividad. Con los resultados presentados, se espera que permita una agenda de investigación prometedora al considerar la acción de los agentes por medio del discurso dentro del alcance de las instituciones participativas.

PALABRAS CLAVE: *participación ciudadana, institución participativa, efectividad, institucionalismo discursivo, análisis crítico del discurso.*

INTRODUÇÃO

As instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas, e é possível destacar ao menos três classificações: processo de baixo para cima, com a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo; processo de partilha de poder, constituído simultaneamente por atores estatais e atores da sociedade civil; e processo de ratificação pública, no qual, em tese, a sociedade civil não participa do processo decisório (Avritzer, 2008).

A agenda da participação social passa há algum tempo por um questionamento em relação ao seu custo-benefício e à efetividade de seus instrumentos. Na busca por respostas mais objetivas, teóricos distinguem duas visões principais com relação aos objetivos e resultados esperados da participação social: a primeira visa à inclusão política de setores marginalizados e à justiça social, a *input legitimacy*; enquanto outra tem como foco a eficiência administrativa e fiscal, além da redução de conflitos na agenda de infraestrutura, a *output legitimacy* (Fonseca & Avelino, 2018).

Ao analisar as determinantes que influenciam a efetividade das instituições participativas, alguns teóricos evidenciaram fatores endógenos ao espaço deliberativo, atribuindo centralidade aos desenhos institucionais.

Por outro lado, Avritzer (2008) apontou a relevância de fatores exógenos, ao afirmar que o sucesso das instituições participativas depende da articulação entre variáveis do desenho institucional, como a organização da sociedade civil e a vontade política do governo em implementar a participação.

A teoria democrática deliberacionista reconhece a importância da atuação dos atores por meio da dinâmica deliberativa ao refletir as condições para a sustentação de posições políticas, conflitos, consensos e propostas dos atores no interior destas instituições participativas (Cunha et al., 2011). No entanto, ainda não são comuns os trabalhos que propõem uma análise discursiva desse processo, no que este trabalho visa a contribuir.

Para a compreensão desta dimensão e de sua influência na participação social, parte-se da perspectiva do Novo Institucionalismo Discursivo ao evidenciar o uso das ideias e dos discursos como determinante de resultados políticos e sociais das instituições participativas. Assim, este trabalho demonstra como o contexto, o desenho institucional e a dinâmica discursiva influenciam a efetividade de uma instituição participativa.

Inicia-se pelas bases teóricas consideradas sobre a democracia deliberativa e, a seguir, são discutidas as perspectivas adotadas para a análise da efetividade da participação e das determinantes relacionadas ao desenho institucional e ao contexto das instituições participativas. Na sequência, são apresentadas as categorias analíticas das ideias e dos modos de operação da ideologia, além de como influenciam os espaços de participação social. Por fim, na última seção, apresenta-se uma articulação que reflete a interação entre estas determinantes e os tipos de efetividades trabalhadas como proposta teórica de futuras pesquisas empíricas.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA

O conceito de democracia pode ser entendido como o poder de governo exercido pelo povo. O modelo democrático participativo busca, essencialmente, compatibilizar os problemas de escala para a inclusão direta no processo decisório e a autodeterminação da população (Miguel, 2017). Carole Pateman (1992) evidenciou a importância de promover autonomia no cotidiano para a educação política da população em geral. Averiguava-se, então, se maiores potenciais de controle da população sobre o Estado poderiam ser oportunidade de aprofundamento democrático de liberdade e igualdade (Vaz, 2011). A perspectiva deliberativa está inserida nesta ótica de participação social, porém é organizada em torno de um ideal de justificação política, que se fundamenta na argumentação pública entre cidadãos livres e iguais (Coelho & Nobre, 2004).

Desde Rousseau a teoria democrática possui relação com o conceito de deliberação. Este termo pode estar vinculado à tomada de decisão, bem como ao processo em que agentes avaliam e ponderam as razões em uma determinada questão. A passagem de um conceito "decisionístico" de deliberação para um conceito argumentativo passa a compreender os indivíduos sem preferência pré-estabelecida. Desta forma, as discordâncias geradas cumpririam o papel de balancear os fins (Avritzer, 2000).

Ao perceber que a solução para o problema de legitimidade na política estaria ligada à deliberação de todos os interessados ou afetados por decisões políticas, Jürgen Habermas desenvolve sua Teoria da Ação Comunicativa, como contraponto à perspectiva da ação estratégica voltada aos interesses de um grupo específico. Desenvolve, assim, o conceito de cidadania deliberativa, que, em linhas gerais, afirma que a "legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum" (Tenório et al., 2008, p. 3). Para Habermas (1997), a característica fundamental do processo deliberativo é o debate argumentativo através da troca de razões, tendo como objetivo o entendimento mútuo de cidadãos com diferentes interesses.

A deliberação é compreendida como um intercâmbio ou disputa entre discursos da esfera pública, em que a legitimidade discursiva é garantida pela responsividade dos resultados coletivos àqueles discursos, e não de acordo com a contagem de indivíduos (Dryzek, 2004). Melhorar a qualidade da deliberação e expandir a participação constituem objetivos de difícil conciliação. Desenhos institucionais que promovem uma ampla participação permitem a expressão da vontade da maioria, mas não necessariamente a razão ponderada. Ao contrário, espaços participativos menores são mais propícios à troca de razões por meio da deliberação, com possível detrimento do público geral (Fung & Cohen, 2007).

A seguir serão apresentados os tipos de efetividades destas instituições e os fatores determinantes consolidados pela literatura.

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E DEMOCRACIA

Nesta seção são apresentadas perspectivas consolidadas na literatura relacionadas à múltipla efetividade da participação social e às determinantes de contexto e desenho institucional.

Efetividade da participação social

Embora a literatura refira-se ao critério de efetividade como a relação entre a implantação de uma ação e seu impacto esperado, no tema da participação social esta perspectiva é prejudicada em razão da dificuldade de controlar diferentes relações causais e da multiplicidade de resultados possíveis a depender do enfoque teórico ou das inovações no campo empírico (Almeida, 2017; Lavalle, 2011). Por isso, indica-se que "a avaliação dos efeitos da participação depende tanto da diferenciação entre efeito [resultados] e valor em si [inclusão] quanto da clara especificação das consequências esperadas e dos mecanismos causais que as tornarão possíveis", devendo-se suspender seu significado de valor para denotar efeitos específicos (Lavalle, 2011, p. 38). Esta discussão teórica tomará como referência um sentido mais amplo de efetividade. Almeida (2017) relaciona as instituições participativas quanto à efetividade da participação e deliberação, representação, implementação e articulação.

A efetividade da participação e deliberação evidencia o modo de inserção dos diferentes sujeitos, quem participa do processo, os temas sobre os quais debatem e decidem e a forma como a deliberação ocorre, dentre muitos outros aspectos. Este foco de estu-

do no interior das instituições participativas pode demonstrar a inclusão de grupos marginalizados (participação) e o alcance da deliberação, permitindo avaliar em que medida as instituições cumprem suas funções e seus objetivos, no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e do controle público sobre as ações a ela relacionadas (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Luchmann, 2002).

Cunha e Almeida (2011, p. 110-112) consolidam princípios ou requerimentos de caráter procedimental e/ou substantivo que fundamentam a criação, a organização e o funcionamento dos espaços deliberativos: a igualdade de participação, relacionada à oportunidade para o exercício do poder e à influência política; a inclusão deliberativa, que busca a consideração de interesses e as razões dos sujeitos pelo poder político; a igualdade deliberativa, que preconiza a mesma oportunidade de apresentação de suas razões, apesar da distribuição desigual de recursos; a publicidade do espaço social, dos procedimentos, dos meios e da natureza das razões oferecidas; a reciprocidade/razoabilidade como agentes morais e devedores das justificações; a liberdade de consciência, de opinião, de expressão e de associação; a provisoriedade das regras da deliberação, de modo que possam ser contestadas; a conclusividade, que, nas palavras dos autores, é "decorrente de razões que são persuasivas para todos"; a não tirania, de "influências extrapolíticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social"; e a autonomia, a qual pressupõe que "as opiniões e preferências dos participantes sejam determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação". A identificação e qualificação destes princípios possibilita a identificação de um juízo de valor sobre a qualidade da deliberação das instituições participativas analisadas.

Os pesquisadores Cunha e Almeida (2011) evidenciam, ainda, algumas lacunas que merecem ser exploradas, uma vez que interferem na operacionalização dos ideais deliberativos, como: a existência de assimetrias de poder entre representantes do minipúblico; a interação com o sistema representativo; e a presença de conflito, autointeresse e argumentos estratégicos na deliberação. Estes limites estão relacionados à conexão entre bem comum e interesses parciais e à "difícil institucionalização de um processo decisório baseado no consenso, sem incorporar outras estratégias de negociação" (Cunha & Almeida, 2011, p. 116).

Almeida (2017), por sua vez, define a efetividade da representação relacionada ao sucesso na expressão, pelos atores, dos distintos interesses daqueles que dizem representar. A forma como ocorre a articulação entre atores e interesses da esfera pública desafiam a devida deliberação destes espaços. Almeida (2018) apresenta resultados de estudos que evidenciam um distanciamento entre os incluídos e os excluídos da participação. Precisamente, a autora evidencia as dificuldades de comunicação com públicos mais amplos (representação), além das comunidades de políticas públicas envolvidas (articulação). Este problema afeta a capacidade de redução da influência das desigualdades pré-existentes e a incorporação do público da política que se encontra em condições de relativa desigualdade (Cunha & Almeida, 2011). Por este motivo, ganha importância a preocupação com o método

de escolha e os critérios de seleção e, na falta destes, com a pluralidade dos segmentos representados e a comunicação com os atores beneficiários das políticas.

Após anos de desenvolvimento prático da temática participativa e deliberativa, o debate deixou de ser tratado no ponto da existência ou não de instituições participativas para o ser em termos de sua qualidade. Assim, passou a almejar-se a compreensão dos efeitos de implementação das políticas decorrentes destes processos participativos (Vaz, 2011). Contudo, definir a relação de causalidade entre a tomada de decisão nas instituições participativas e as mudanças na implementação das políticas públicas é extremamente difícil.

Ao mencionar os fatores que dificultam a implementação da decisão, Almeida (2017) resgata a importância da interação entre a vontade política, a força da sociedade civil, o histórico da política e os vínculos dos atores estatais com o sistema político. É no tocante a estas perspectivas que a autora destaca a efetividade da articulação quanto aos "mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, principalmente aquelas relativas à política econômica, e outras arenas e atores da participação" (Almeida, 2017, p. 658). Neste sentido, é essencial conhecer a rede em que a instituição participativa está imbricada, com suas conexões e vínculos. Aqui, cabe ressaltar a importância da análise da relação com as comissões intergestoras, de composição exclusivamente governamental (Almeida, 2017).

A efetividade da articulação está ligada à abordagem sistêmica da democracia deliberativa, conceito apresentado por Mansbridge et al. (2012, p. 1), quando dizem: "nenhum fórum único, por mais idealmente constituído, poderia possuir capacidade deliberativa suficiente para legitimar a maioria das decisões e políticas que as democracias adotam". Por esta razão, defendem a necessidade de ir além do estudo de instituições e processos individuais para examinar a sua interação no sistema deliberativo como um todo. Entre as vantagens desta perspectiva está a possibilidade de pensar a democracia em termos de larga escala e a contribuição de cada parte do sistema, ressaltando as questões contextuais (Mansbridge et al., 2012).

Na busca por vincular os resultados da política ao papel exercido por essas instituições, a efetividade decisória é a abordagem mais determinista das perspectivas apresentadas (Almeida, 2017). Esta perspectiva analítica tem sido aplicada de diferentes maneiras, sendo as mais tradicionais tomadas com base na opinião dos participantes, com a cautela quanto a possível viés metodológico da autoavaliação (Almeida, 2017). Lavalle (2011) ainda indica a redução da complexidade dos efeitos aferidos para a boa mensuração e produção de conhecimento, esquivando a "tentação da causalidade remota". Para tanto, pode-se focar em efeitos imediatos, como os padrões decisórios a partir de suas resoluções (Lavalle, Voigt & Serafim, 2016).

Apesar dos limites analíticos, a relação entre as decisões dos minipúblicos e o impacto na agenda governamental tem ocorrido de algumas formas. Num exercício desafiante de mensurar estes resultados de correntes da implementação, Pires e Vaz (2010) compararam grupos contrafactuais de cidades, afim de avaliar se as instituições participativas

produziram impacto na atuação dos governos.

Um aspecto que pode desafiar o sucesso das instituições participativas é a escolha da via judicial como caminho para garantir o acesso a direitos. Para Almeida (2018), a via judicial orienta-se para atender, majoritariamente, a demandas individualizadas, e pode constranger o modelo participativo de tomada de decisão que é fundamentalmente orientado para atender a demandas coletivas. O Quadro 1 consolida o modelo teórico proposto para a identificação destas perspectivas analíticas da efetividade das instituições participativas.

Quadro 1. Efetividade da participação social

Efetividade da participação social		
Tipo	*Critérios*	*Desafios*
Participação e deliberação	igualdade de participação; inclusão deliberativa; igualdade deliberativa; publicidade; reciprocidade/ razoabilidade; liberdade; provisoriedade das regras; conclusividade; não tirania; autonomia.	assimetrias de poder entre representantes; interação com o sistema representativo; presença de conflito, autointeresse e argumentos estratégicos na deliberação
Representação	método de escolha e critérios de seleção; pluralidade dos segmentos representados; comunicação com os atores beneficiários	distanciamento entre incluídos e os excluídos da participação
Articulação	articulação entre os mecanismos existentes e os diferentes órgãos do Estado, níveis de governo, áreas de políticas públicas, política econômica, e outras arenas e atores da participação	problemas de articulação
Decisão	efeitos distributivos	tentação da causalidade remota; escolha da via judicial

Desenho institucional

O desenho institucional pode ser entendido como uma intervenção intencional que estabelece ou reorganiza estruturas institucionais e processuais para alcançar os resultados pretendidos. Desenhos institucionais variam na maneira como a participação se organiza, como o Estado se relaciona com a participação e como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação (Avritzer, 2008). Nesta perspectiva, Fung (2006) indica um modelo do Cubo da Democracia em que categoriza o desenho quanto à seleção dos participantes, comunicação e decisão, além de autoridade e poder dos atores sociais.

A seleção dos participantes influencia essencialmente a efetividade da participação e da representação ao determinar: se aqueles presentes nestas instituições participativas eram adequadamente representativos da população relevante ou do público em geral; se foram excluídos interesses ou perspectivas importantes; se eles possuíam a informação e a competência para fazer bons julgamentos e decisões; e se os participantes interagiram com aqueles que não participaram. Neste sentido, o questionamento recai sobre a legitimidade destes para atuarem e influenciarem as deliberações e os processos de tomada de decisão (Tatagiba, 2004).

De acordo com o desenho institucional, Fung (2006) categoriza os minipúblicos como: abertos a todos que desejam participar, autosselecionados da esfera pública; mecanismos que recrutam seletivamente participantes de subgrupos com menor probabilidade de envolvimento, como representantes de comunidades de baixa renda e minorias; seleção aleatória de participantes da população, a exemplo dos júris populares e das células de planejamento; interessados leigos, não remunerados, porém com interesse em alguma questão pública e disposição, a exemplo dos conselhos de associações de bairro e conselhos escolares; e, finalmente, atores profissionais em processos de governança, como negociação regulatória, gestão ambiental de base e planejamento colaborativo, que reúnem frequentemente interesses organizados e funcionários públicos.

Quanto à definição de aspectos de composição, pluralidade e proporcionalidade, propõe-se analisar determinadas características, como a definição prévia de categorias de entidades que podem demandar representação, por exemplo, ou regras sobre como representantes da sociedade civil e os representantes do governo se tornam conselheiros (Cunha et al., 2011; Faria & Ribeiro, 2011). Neste ponto, é importante ressaltar os esforços para compreender e estruturar modelos teórico-analíticos que permitem relacionar a legitimidade do exercício de representação por parte de organizações civis ligadas a temas, e não à sociedade como um todo, exercendo representatividade discursiva (Lavalle, Houtzager & Castello, 2006; Abers & Keck, 2008; Dryzek, 2010; Avritzer, 2011).É importante averiguar o nível de representatividade que estas organizações podem exercer, sem esperar que tais organizações representem a sociedade como um todo, o que roubaria da sociedade civil a sua essência, que é ser a esfera de diferença (Abers & Keck, 2008).

A segunda dimensão crucial do desenho institucional, conforme apresentado por Fung (2006), diz respeito à forma como os parti-

cipantes interagem dentro de um local de discussão ou decisão pública. Esta dimensão está eminentemente relacionada à efetividade da deliberação. A maioria dos que participam de eventos, como audiências públicas e reuniões comunitárias, o fazem como espectadores que recebem informações sobre alguma política ou algum projeto. Porém quase todas as reuniões públicas oferecem oportunidades para que alguns expressem suas preferências publicamente e para os servidores. Alguns espaços permitem aos participantes explorar, desenvolver e talvez até transformar suas preferências e perspectivas. Outros locais desenvolvem uma escolha coletiva através de uma combinação de três métodos de tomada de decisão: agregação e barganha, de modo a agregar suas preferências, mediadas pela agregação ou influência e pelo poder que elas trazem; deliberação e negociação, quando os participantes normalmente absorvem materiais de formação educacional e trocam perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolver suas visões e descobrir seus interesses; e experiência técnica de funcionários, cujo treinamento e cuja especialização profissional os adequam para resolver problemas particulares (Fung, 2006).Considerando que as normas e os procedimentos funcionam, simultaneamente, como catalisadores e limitadores da ação, ressaltam-se as formas de operação, que embasam as tomadas de decisão finais, como regras para consenso e elaboração das pautas (Vaz, 2011). Pode-se focar, ainda, nas regras para promover alterações no regimento interno, na estrutura organizacional (mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões temáticas e previsão de conferências municipais), e na análise da frequência de reuniões que podem determinar formalidade e organização desses espaços (Cunha et al., 2011; Faria & Ribeiro, 2011). Nesta perspectiva interacional do desenho, o discurso poderá exercer a sua maior ou menor potencialidade nas categorias de efetividade apresentadas. Porém, esta abordagem trata da ação direta destes atores nestes espaços e será discorrida no terceiro capítulo.

A terceira dimensão do desenho está relacionada ao poder de influência dos participantes ligado ao que as autoridades públicas ou ao que os próprios participantes fazem. A capacidade decisória do espaço de participação pode impactar a multiplicidade de efetividades analisadas conforme a obtenção de maiores poderes, mas sobremaneira as relacionadas à articulação e à implementação da política pública quando intervêm diretamente nesses resultados. Dentre as categorias apresentadas por Fung (2006), de acordo com o desenho estudado, estão: o participante que busca apenas obter benefícios pessoais, obrigando os servidores a prestar contas públicas das suas ações; aqueles que promovem uma influência comunicativa sobre o Estado ou os seus agentes, indiretamente alterando ou mobilizando a opinião pública; alguns funcionários que preservam sua autoridade, mas se comprometem a receber contribuições dos participantes por meio de aconselhamento e consulta; cidadãos que participam e se juntam a uma espécie de parceria cogovernante para fazer planos e políticas ou para desenvolver estratégias de ação pública; ou, ainda, alguns órgãos participativos que ocasionalmente exercem autoridade direta sobre decisões ou recursos públicos.

Nesta perspectiva, Cunha et al. (2011) suge-

rem uma análise sobre os critérios do processo decisório: regras de votação e prerrogativas da presidência; critérios de definição da presidência – quem pode presidir o conselho; quem elabora a pauta; e critérios para a alteração da pauta. Sob a ótica da abordagem institucional citada, é possível investigar em que medida o desenho contribui para avanços democráticos e distributivos no processo participativo interativo de uma política pública.

Contexto

Resultados deliberativos não dependem apenas de variáveis relacionadas aos procedimentos internos que estruturam o processo argumentativo e decisório, mas também da sua relação com fatores exógenos e anteriores à deliberação. A exemplo do contexto brasileiro, forças sociais e políticas, exercidas por elites políticas e econômicas, parecem "determinar de forma bem mais decisiva os rumos do país do que quaisquer arranjos, independente do quão formalmente institucionalizados sejam" (Frey, 1999, p. 30). O contexto no qual se consolida determinado desenho institucional é relevante para a sua criação, sua trajetória e seus resultados, tanto influenciando a ação humana, quanto sendo objeto dela (Cunha & Theodoro, 2015). A seguir serão discutidas as categorias relacionadas ao associativismo local, tipo da política em questão, projeto político do governo e a sua capacidade de execução que possibilitarão a análise do contexto (Avritzer, 2008; Cunha & Almeida, 2011; Cunha et al. , 2011).

A organização da sociedade civil foi evidenciada por Avritzer (2008) como fator relevante para a efetividade deliberativa. Contudo, os movimentos sociais e suas múltiplas interações no sistema político impactam diretamente na efetividade da representação desses espaços, bem como na sua capacidade de articulação com as instituições políticas. Cunha et al. (2011) propõem que estes aspectos sejam analisados por meio da presença de uma vida associativa qualitativa ou quantitativamente forte, seja na sua pluralidade de atores, seja na disponibilidade de recursos políticos, informacionais ou materiais, capaz de permitir o acesso ao fórum em questão e influenciar as estratégias das associações no processo decisório.

O tipo de política pública mostra-se relevante em relação às diferentes tradições de organização, estruturas de funcionamento e recursos de que dispõe, impactando diretamente a efetividade da implementação dos resultados esperados. Esta perspectiva pode, ainda, auxiliar na compreensão sobre a forma como espaços participativos se articulam com o sistema representativo para a obtenção desses resultados. Cunha et al. (2011) afirmam que a capacidade de implementação por parte do governo depende da existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, em quantidade e/ou qualidade, sob pena de descrédito e de esvaziamento desses espaços. Cabe, aqui, descrever se a política visa a "resolver problemas diretos de políticas públicas, de bens mais localizados ou para aprimorar e promover o esclarecimento de questões" (Cunha & Almeida, 2011, p. 115). A pluralidade cultural, a diversidade social e as diferenças morais, refletidas na "constelação de discursos prevalentes" na esfera pública, também são recursos importantes em termos de análise de influência na agenda política em questão (Cunha & Theodoro, 2015).

O projeto político do governo está relacionado aos conflitos em jogo na política em questão. Avritzer (2008) evidenciou a dependência que os desenhos institucionais sofrem de vontade política para um bom funcionamento. Pelo fato de determinar uma propensão democrática, esta dimensão pode definir a própria existência e as condições para a devida participação social, por isso impacta diretamente em qualquer das efetividades elencadas. Cunha et al. (2011) sugerem algumas variáveis a serem analisadas longitudinalmente: o impacto da variável partido político ou coalizão partidária no apoio à participação; e a avaliação da quantidade e da qualidade do conjunto de instituições participativas existentes na esfera estatal, considerando a evolução nos últimos anos, relacionada à quantidade, diversidade, durabilidade e às dinâmicas de interação utilizadas.

No tocante ao contexto político, é importante frisar, ainda, a proposta apresentada por Abers, Silva e Tatagiba (2018) sobre a estrutura relacional como contexto não objetivado nem externo. Neste sentido, "o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras", em que se destacam relações de poder entre os atores politicamente relevantes (regimes) e setores de políticas públicas (subsistemas) (Abers et al., 2018, p. 17).

As variáveis relacionadas ao desenho institucional e ao contexto possuem grande capacidade de influência na efetividade destes espaços (Avritzer, 2008). Não obstante, uma característica intrínseca a eles é o papel exercido pelos atores no seu interior. Associada a outras dimensões, a operacionalização do discurso é ferramenta essencial para a qualidade do processo deliberativo e também para seus resultados institucionais (Cunha & Almeida, 2011).

NEOINSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

Desenvolvido como reação à perspectiva comportamental, o neoinstitucionalismo tem como pressuposto básico a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais e os resultados políticos e sociais. Nesta abordagem, o Neoinstitucionalismo Discursivo destaca o papel das ideias e do discurso na política, tanto na manutenção quanto no confronto às instituições (Schmidt, 2008). Os discursos são os componentes centrais dos sistemas de governança e definem-se como um conjunto de conceitos, categorias e ideias que irá caracterizar conjecturas particulares, julgamentos, contenções, disposições, intenções e aptidões, vinculados a noções de valores e crenças (Dryzek, 2010). Assim, discute-se sobre o papel das ideias na constituição da ação política o poder de persuasão no debate político, a centralidade da deliberação para a legitimação democrática, a construção e reconstrução de interesses e valores políticos, além da dinâmica da mudança na história e na cultura (Schmidt, 2008).

Como instrumento de análise do discurso, na sequência serão apresentadas as categorias analíticas que permitirão identificar a influência do discurso nesta proposta teórica, de acordo com Schmidt (2008). Na última seção deste capítulo será abordada a proposta metodológica da Análise de Discurso Crítica com base em Thompson (2000) e Fairclough (2001).

Ideias e discursos

Como forma de aprimorar a análise da efetividade das instituições participativas, mostra-se necessário reconhecer as ideias ou crenças presentes nestes espaços, além da sua operacionalização a partir dos discursos destes atores. Neste sentido, Schmidt (2008) identifica ideias em termos de seus níveis de generalidade (políticas, programas e filosofias). Por sua vez, os discursos são apresentados como o coordenativo, ou seja, entre os atores políticos, e o comunicativo, que é entre os atores políticos e o público.

Quanto ao nível de generalidade das ideias, Schmidt (2008) se inspira no modelo de crenças aprofundado por Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 122), no que identificaram "as crenças como fatores causais do comportamento político". No topo estariam as *deep core beliefs*, como crenças mais abrangentes, estáveis e predominantemente normativas, denominada como ideias filosóficas. Estas são raramente contestadas, exceto em tempos de crise. No nível médio estariam as *policy core beliefs*, que fornecem conjuntos de diagnósticos e prescrições para as ações que constituem os programas, e são estas que contribuem para a formação de coalizões e coordenação de atividades dentre os membros de um subsistema político (Vieira & Gomes, 2014). No nível mais objetivo, estão as *secondary beliefs*, relacionadas diretamente às soluções das políticas públicas.

O viés de seleção da maioria das soluções objetivas está voltado para a viabilidade da ideia, enquanto o sucesso das ideias programáticas está associado ao potencial de resolução de problema de longo prazo e depende da presença de ideias normativas complementares, capazes de satisfazer tanto os formuladores de políticas quanto os cidadãos. As ideias filosóficas, entretanto, seriam de constituição mais difícil de provar, tendo relação com concepções filosóficas mais abrangentes, frequentemente dominadas por grandes sociólogos, que definiriam, por exemplo, qual deve ser o papel do Estado na economia (Schmidt, 2008).

A identificação das ideias presentes nos espaços de participação contribui sobremaneira para a compreensão da dinâmica deliberativa praticada. De acordo com as ideias defendidas por meio dos discursos, será possível identificar características dos atores e das coalizões presentes nestes espaços; nível de aprofundamento ideológico exercido nesta esfera; bem como capacidade técnica e argumentativa desses atores. No cerne da teoria deliberativa, esta dimensão de análise refletirá essencialmente na efetividade deliberativa da instituição participativa. Porém as ideias defendidas nestes espaços podem denotar claramente a capacidade de representação que estes atores exercem conforme a esfera pública. Nesta perspectiva, Cunha et al. (2011) indicam, para a análise da deliberação, técnicas de pesquisa, como a observação participante, o grupo focal ou a análise documental, por exemplo. Para a análise, tanto o discurso, apresentado na seção seguinte, quanto o conteúdo, seja pela presença, seja pela frequência de determinado conteúdo, podem facilitar esse exercício de pesquisa.

O discurso não é apenas o que é dito. No entanto, inclui a quem você diz, como, por que e onde no processo de construção da política pública e da comunicação política na

esfera pública. O uso do discurso coordenativo ocorre entre os atores políticos envolvidos no centro da construção de políticas, quando pretendem a criação, elaboração e justificação de ideias e/ou soluções políticas e programáticas (Schmidt, 2008). O discurso comunicativo consiste na apresentação, deliberação e legitimação de ideias políticas dos atores políticos para o público em geral, numa esfera mais ampla, com a função de comunicar respostas às políticas do governo, gerando debate e, idealmente, modificações das questões em discussão (Schmidt, 2008).

O discurso contribui para o sucesso ou para o fracasso das ideias, considerada a relevância dada aos problemas em questão, a adequação, a aplicabilidade, a apropriação, a ressonância, a coerência e a consistência. E serve não apenas para expressar um conjunto de interesses estratégicos ou valores normativos dos atores, mas também para persuadir os outros sobre a necessidade ou a adequação de um determinado curso de ação. Deve ser justificável, em termos cognitivos, e persuasivo em termos normativos legítimos (Schmidt, 2008).

A relação entre a Democracia Deliberativa e o Neoinstitucionalismo Discursivo está imbricada na possibilidade de conformação entre as razões ou as ideias presentes na esfera pública difusa. As instituições participativas são a estrutura em que estas ideias da sociedade se materializam no meio político por meio dos discursos proferidos. É neste ambiente que a legitimidade discursiva pode ser garantida de acordo com o grau em que os resultados coletivos analisados serão responsivos (efetividade da representação) àqueles discursos proferidos. Como forma de demostrar o poder de influência causal do discurso na política e, possivelmente, de gerar mudanças ou manutenções institucionais. Na seção seguinte, serão apresentados conceitos e aspectos analíticos propostos na Análise de Discurso Crítica.

Análise de Discurso Crítica

A Análise de Discurso Crítica é uma abordagem teórico-metodológica que contribui para o estudo da linguagem nas sociedades modernas, ao mapear os recursos linguísticos utilizados por atores diversos na construção simbólica e legitimação de ideologia. Para Fairclough (2016, p. 122), "as ideologias são significações/construções da realidade que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação". Neste sentido, a análise do uso de símbolos ideológicos não visa a necessariamente identificar uma relação de dominação, mas também discursos contrahegemônicos. Expor as ideologias inbricadas nos discursos contribui para esclarecer que nem todo senso comum é natural, mas naturalizado por tradições ou convenções sociais que, frequentemente, perpetuam ou contrapõem relações assimétricas de poder (Fairclough, 2016).

De forma similar ao que ocorre com a análise das ideias, o discurso denota características dos atores presentes e eventuais coalizões. Contudo possui um poder ainda maior de determinar a capacidade argumentativa desses atores, seja na fundamentação racional ou na utilização de artifícios estratégicos de persuasão. Apesar de explicitar es-

sencialmente a efetividade da deliberação, nesta perspectiva persuasiva é possível identificar a construção ideológica que fundamenta uma mudança de crença em qualquer dos níveis de ideias e, com isso, até redirecionar o posicionamento político de determinada instituição participativa.

Uma estrutura analítica da Análise de Discurso Crítica combina uma perspectiva negativa, ao diagnosticar um problema, com uma apreciação positiva, ao identificar possíveis resoluções considerando sua situação (Fairclough, 2001). Esta proposta busca dar ênfase a um problema social que, na sua condição de ciência social crítica, visa a objetivos emancipatórios daqueles sujeitos a relações opressivas. Em seguida, identifica obstáculos para que esse problema seja resolvido pela análise da rede de práticas no qual está inserido, das interações interdiscursivas, das práticas em questão e do discurso. Analisa-se então, se a ordem social estabelecida depende olu não da manutenção deste problema identificado, para, então, buscar maneiras possíveis de superar os obstáculos. Por fim, uma análise reflexiva é necessária para questionar sua eficácia e sua contribuição para a emancipação social e o ajuste (Fairclough, 2001).

Fairclough (2001) apresenta três perspectivas em que os significados dos discursos se relacionam com as práticas sociais: as diversas maneiras de atividade social que representam a posição dos atores sociais na manifestação discursiva; as identidades dos atores de acordo com cada estilo; e as representações de construções sociais relacionadas à forma como aspectos do mundo físico e social estão representados. Operacionalizando a perspectiva representacional, é possível analisar as relações externas do texto por meio da intertextualidade relacionada à dialogicidade e interdiscursividade de acordo com os pontos de vista e a representação de eventos sociais no contexto de outro evento (Salles & Dellagnelo, 2019).

Thompson (2000) consolidou cinco modos gerais de operação da ideologia, através de 13 estratégias típicas de construção simbólica, que podem ser utilizadas para melhor categorizar o discurso, praticadas no espaço de participação social. Em sua visão crítica, estas formas simbólicas seriam ideológicas quando entrecruzassem relações assimétricas de poder em circunstâncias particulares e concretas. Enfatiza, assim, que estas estratégias não são necessariamente fenômenos ideológicos, mas que são utilizadas de forma simbólica em circunstâncias particulares, para manter ou subverter, para estabelecer ou minar relações de dominação. Neste sentido, apesar de exigir um alto esforço analítico, uma maneira de operacionalizar essa análise do discurso pode ser sua complementação com uma análise de conteúdo significativa, conforme os objetivos analíticos visados. Na sequência, apresenta-se o modelo analítico proposto por Thompson (2000).

A legitimação representa as ideias como justas e dignas de apoio, isto baseado em fundamentos racionais, tradicionais e carismáticos. Na dissimulação, as visões de mundo são implícitas e podem ser expressas de formas simbólicas, como: o deslocamento, quando determinado objeto ou pessoa é usado para referir-se a um outro e, com isso, as conotações positivas ou negativas do outro seriam transferidas para o primeiro; a eufemização, que diminui a gravidade de um ato; ou o tropo (sinédoque, metonímia ou metáfo-

ra) (Thompson, 2000).

O modo de operação da ideologia pela unificação ocorre pela ligação entre indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças que possam ter. A unificação ocorre por certas estratégias, como a padronização, que liga indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças, e a simbolização da unidade, que ocorre pela identificação coletiva difundida através de um grupo ou de uma pluralidade deles. O modo de operação da fragmentação ocorre pela segmentação de indivíduos e grupos que possam ser capazes de se transformar num desafio real aos grupos dominantes. Ela é acionada pela ênfase na diferenciação ou pela construção de um inimigo pelo expurgo do outro (Thompson, 2000).

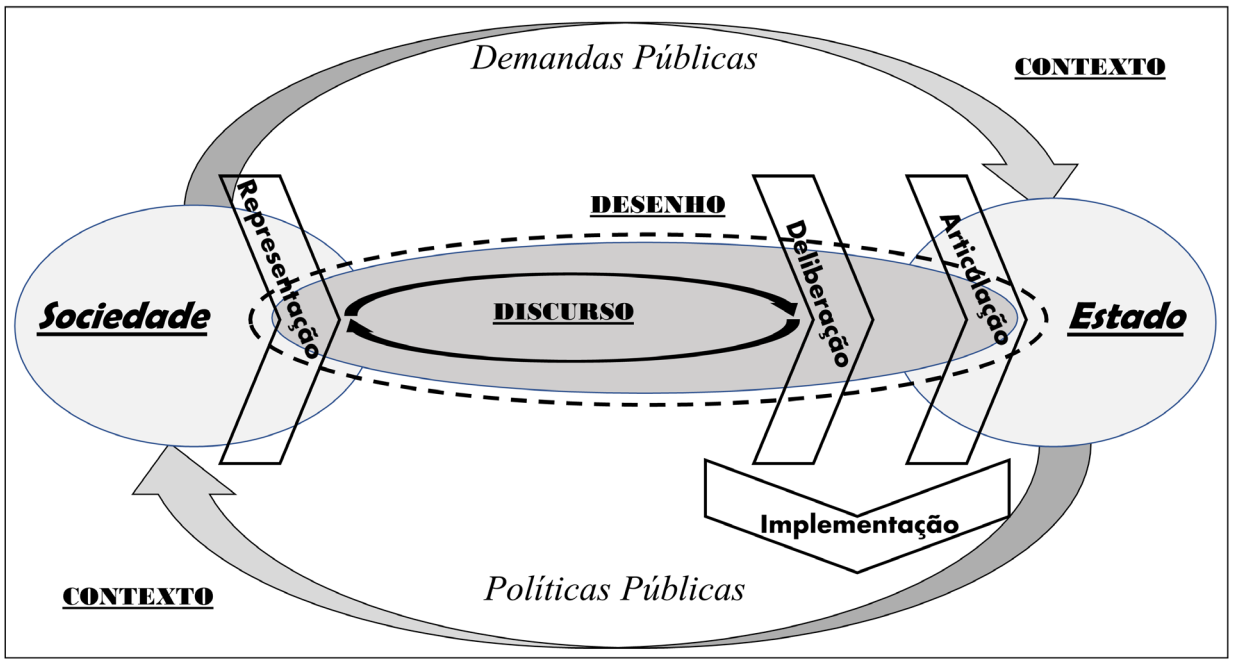
Por fim, o modo de operação pela reificação, quando se retrata uma situação transitória, histórica, como se essa situação fosse permanente, natural ou atemporal, e o faz por meio de uma das seguintes estratégias: naturalização, quando um acontecimento social e histórico é tratado como algo natural ou como resultado inevitável de características naturais; eternalização, quando fenômenos sócio-históricos são esvaziados de seu caráter histórico e representados como permanentes; e nominalização, quando a sentença com descrição de fatos os transforma em nomes, e a passivação pela colocação dos verbos na voz passiva. Essas duas últimas estratégias ocultam informações e representam processos como coisas ou acontecimentos que ocorrem na ausência de um autor (Thompson, 2000).

CONCLUSÃO

As instituições participativas compõem o sistema de governança de política pública e podem instrumentalizar o desenvolvimento de inteligência estatal ao aproximar os cidadãos que demandam soluções públicas e os atores estatais que detêm recursos capazes de sanar problemas causadores de tais demandas. Assim, segue uma sintetização do modelo conceitual que pode explicar como o contexto, o desenho institucional e o discurso podem influenciar a efetividade da participação social na gestão pública. As determinantes propostas possibilitam uma análise a partir de uma abordagem interpretativista de um objeto específico de participação social.

Na Figura 1 é demonstrado o modelo conceitual em que, de forma sintética, se busca representar os conceitos centrais da discussão teórica proposta.

Figura 1. Modelo conceitual



Neste sentido, sugere-se que a análise do contexto seja aprofundada a partir de características do projeto político, da capacidade do governo, do tipo de política pública e do associativismo do público da área em foco. Ao desenho institucional cabe a sua descrição quanto à seleção dos participantes, ao processo de comunicação e decisão interna e à autoridade e poder decisório no interior desta instituição. A análise da dinâmica deliberativa pode ser agregada pela perspectiva discursiva, interna a este espaço de deliberação social. Com base na abordagem neoinstitucionalista discursiva e na Análise de Discurso Crítica, a dinâmica deliberativa poderá ser aprofundada quanto à caracterização dos níveis de ideias e com relação ao uso dos modos de operação do discursos e suas estratégias.

O aprofundamento das categorias apresentadas pode auxiliar na compreensão da influência de características estruturais exógenas e endógenas ao seu controle, bem como a capacidade de influência dos atores envolvidos. A partir da aplicação desta perspectiva proposta, busca-se ampliar o conhecimento das condicionantes que irão influenciar o sucesso ou a efetividade das instituições participativas analisadas.

Neste sentido, a efetividade da participação pode ser impactada dependendo de quem participa, seja por sua relevância política, seja por sua capacidade para bons julgamentos. A efetividade da deliberação depende da maneira como ocorre a interação nesses espaços. Contudo, aqui, a consolidação de crenças na esfera pública ou a capacidade discursiva desses grupos pode determinar diretamente a dinâmica e os resultados esperados. A efetividade da representação pode

ser determinada pela mobilização histórica dos atores na esfera pública, o que pode fortalecer discursos prevalentes na esfera pública nestes espaços. A efetividade de articulação pode ser diretamente impactada pelo histórico de atuação dos movimentos sociais e sua capacidade de interagir com o sistema político. Por fim, os fatores abordados poderiam, ainda, explicar a efetividade da implementação a partir da identificação do poder decisório dos atores sociais, exercido sob influência dos discursos do minipúblicos, e da capacidade de execução do governo. Não obstante a infinidade de perspectivas analíticas que podem se descortinar com as perspectivas apresentadas, é latente o fato de que a simples existência desses espaços de participação pode depender tão somente do projeto político do governo e da sua propensão democrática, determinando diretamente a possibilidade de qualquer dimensão de efetividade da participação social.

Cabe destacar também que a perspectiva deliberativa que subsidia essa proposta analítica evidencia a importância do discurso nessa esfera de participação social. No entanto, a priorização das capacidades argumentativas pode eventualmente não ser a forma mais justa de promover uma disputa de ideias dentre populações mais vulneráveis, como quilombolas, indígenas ou mulheres negras periféricas, por exemplo, a depender de suas condições sociais. Cada realidade demandará uma relação específica entre as três determinantes propostas de acordo com a perspectiva de efetividade que se pretende avaliar. Caberá ao pesquisador exercer a capacidade analítica crítica ao buscar a forma mais adequada de relacionar estes fatores na compreensão da sua realidade de pesquisa, diante do ferramental aqui proporcionado.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N. & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), pp. 99–112. doi:10.1590/S0103-49792008000100008

Abers, R. N., Silva, M. K. & Tatagiba, L. (2018). Social movements and public policy: rethinking actors and political opportunities. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. SciELO Brasil, (105) 15–46. doi:10.1590/0102-015046/105

Almeida, C. (2018). Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas. In Fonseca, I. F. & Avelino, D. P. (eds) *Oxigenar a participação: Um diálogo entre experiências nacionais e internacionais* (pp. 11–14). Brasília: IPEA.

Almeida, D. C. R. (2017). Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: A Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado.* Universidade de Brasília, 32(3), 649–679. doi:10.1590/s0102-69922017.3203005

Avritzer, L. (2000).Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, (50)25–46. doi:10.1590/S0102-64452000000200003

Avritzer, L. (2008).Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública.* Universidade Estadual de Campinas, 14(1), 43–64.

doi:10.1590/S0104-62762008000100002

Avritzer, L. (2011). A Qualidade da Democracia e a Questão da Efetividade da Participação: Mapeando o Debate. In R. R. C., Pires (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 13–25). Brasília: IPEA,

Coelho, V. S. P. & Nobre, M. (2004). *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Editora 34.

Cunha, E. S. M. et al. (2011). Uma Estratégia Multidimensional de Avaliação dos Conselhos de Políticas: Dinâmica Deliberativa, Desenho Institucional e Fatores Exógenos. In R. R. C., Pires (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 298–322). Brasília: IPEA.

Cunha, E. S. M. & Almeida, D. C. R. de (2011).A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. In R. R. C , Pires. (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 109–123). Brasília: IPEA,

Cunha, E. S. M. & Theodoro, H. D. (2015). *Desenho institucional, democracia e participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas.* Editora D'Plácido.

Dryzek, J. S. (2004).Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In *Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (pp. 41–62). São Paulo: Editora 34.

Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001

Fairclough, N. (2001).Critical discourse analysis as a method in social scientific research. *Methods of critical discourse analysis*, 5(11), 121–138.

Fairclough, N. (2016). *Discurso e Mudança Social*. 2a. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

Faria, C. F. & Ribeiro, U. C. (2011).Desenho Institucional: Variáveis Relevantes e seus Efeitos sobre o Processo Participativo. In R. R. C., Pires. (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 126–136). Brasília: IPEA.

Fonseca, I. F. & Avelino, D. P. (2018). *Oxigenar a participação: Um diálogo entre experiências nacionais e internacionais.* Brasília: IPEA.

Frey, K. (1999). Análise de políticas públicas: Algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. *Cadernos de pesquisa.* UFSC Florianópolis, 18, pp. 211–259.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1) 66–75. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x

Fung, A. & Cohen, J. (2007).Democracia radical. *Política & Sociedade*, 6(11), 221–237.

Habermas, J. (1997).*Direito e democracia: Entre facticidade e validade.* Rio de Janeiro:

Ed.: Tempo Brasileiro

Lavalle, G. A., Voigt, J. & Serafim, L. (2016).O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados-Revista de Ciências Sociais.* Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 59(3). doi:10.1590/00115258201687

Lavalle, A. G. (2011).Participação: Valor, utilidade, efeitos e causa. In , R. R. C. Pires (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 33–42). Brasília: IPEA.

Lavalle, A. G., Houtzager, P. P. & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 67, pp. 49–103. doi:10.1590/S0102-64452006000200004

Luchmann, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.* Campinas. (Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas).

Mansbridge, J.Bohaman, J., Chambers S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., … Warren, M.E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 1–26) . Cambridge: Cambridge University Press .

Miguel, L. F. (2017).Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. CEDEC, (100) 83–118. doi:10.1590/0102-083118/100

Pateman, C. (1992). Participação e teoria democrática., Rio de Janeiro: Ed. Paz & Terra, p. 161.

Pires, R. & Vaz, A. C. N. (2010).Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In *A dinâmica da participação local no Brasil* (pp. 253–304). São Paulo: Cortez.

Salles, H. K. de & Dellagnelo, E. H. L. (2019). A Análise Crítica do Discurso como alternativa teórico-metodológica para estudos organizacionais: Um exemplo da análise de significado representacional. *Organizações & Sociedade*, 26(90) 414–434. doi:10.1590/1984-9260902

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1) 303–326.

Tatagiba, L. (2004). A institucionalização da participação: Os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In L. Avritzer (org.), *A participação em São Paulo* (pp. 323–370). São Paulo: Editora UNESP.

Tenório, F. G., Villela, L.E., Dias, A.F., Gurjão, F.V., Porto, E.C., & Viana, B.(2008). Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. *Encontro de Administração Pública e Governança*, 3.

Thompson, J. B. (2000). *Ideologia e cultura moderna: Teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. 9a. Petrópolis: Editora Vozes.

Vaz, A. C. N. (2011).Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: O Itinerário da Literatura sobre Conselhos no Brasil. In , R. R. C., Pires. (ed.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (pp. 92–108). Brasília: IPEA.

Vieira, D. M. & Gomes, R. C. (2014).Mudança institucional gradual e transformativa: A influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. *Organização & Sociedade,* 71, pp. 679–694. doi:10.1590/S1984-92302014217100008

Weible, C. M. C. M., Sabatier, P. A. P. A. & McQueen, K. (2009).Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1)121–140. doi:10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x

DA "MOVIMENTAÇÃO" AO MANDATO: AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DAS "MUITAS" E DA "GABINETONA"

From the "movement" to the mandate: The Democratic innovations of the "Muitas" and the "Gabinetona"

Del "movimiento" al mandato: Las Innovaciones democráticas de las "Muitas" y de la "Gabinetona"

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar o conjunto de inovações democráticas construídas durante as candidaturas e os mandatos coletivos das "Muitas pela cidade que queremos" em Belo Horizonte. As "Muitas" surgem em 2015, com o intuito de agregar atores de diversos movimentos e coletivos sociais a fim de construir candidaturas coletivas para disputar as eleições municipais de 2016. Com o slogan de campanha "votou em uma, votou em todas", foram lançadas 12 candidaturas para vereança, marcadas por pautas progressistas e de representatividade de gênero, raça e orientação sexual. Foram eleitas duas vereadoras, que propuseram uma série de inovações democráticas com objetivo de compartilhar a tomada de decisões e realizar um mandato participativo. A partir da discussão em torno da democracia, participação social e representação, bem como do conceito de inovações democráticas, busca-se compreender quais e como foram construídas as inovações democráticas ao longo da trajetória das Muitas, bem como seus potenciais democratizantes. Para isso, além de levantamento documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com uma parlamentar e ativistas envolvidos. A pesquisa sinaliza que as inovações em foco contribuíram, ainda que com limitações, para a oxigenação da representação política e da institucionalidade democrática no âmbito legislativo no município.

PALAVRAS-CHAVE: movimento social, inovação democrática, participação social, representação, mandato coletivo.

Flávia de Paula Duque Brasil[1]
flaviaduquebrasil@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3070-7050

Fernando Resende Anelli[1]
fernandoanelli@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4105-1352

Rodolfo Pinhón Bechtlufft[1]
rodolfobechtlufft@gmail.com
ORCID: 0000-0001-6876-3264

[1] Escola de Governo – Fundação João Pinheiro

Submetido 25-06-2020. Aprovado 15-02-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editor científico convidado

Felipe Gonçalves Brasil (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, SP, Brasil)

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.81772

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fapemig

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article aims to analyze the democratic innovations created during the candidacies and the collective mandates of the movement "Muitas pela cidade que queremos" (many for the city we want – in free translation) in Belo Horizonte. The "Muitas" movement emerged in the capital of Minas Gerais in 2015, with the aim of gathering actors from different social movements in order to build collective candidacies to compete in the 2016 municipal elections. With the campaign slogan "voted for one, voted for all", twelve candidacies were launched, marked by progressive guidelines and by the representativeness of gender, race and sexual orientation. Two councilors were elected, who proposed a series of democratic innovations with the aim of sharing decision-making and carrying out an open and participatory mandate. Considering democracy, social participation and representation, as well as the concept of democratic innovations, this paper seeks to understand which and how such democratic innovations were built along the trajectory of the "Muitas" movement, as well as their democratizing potentials. For this, semi-structured interviews were made with a parliamentarian and activists, in addition to documentary research related to the experience. The article found that the proposed innovations contributed, despite their limitations, to oxygenate political representation and democratic institutions within the municipal legislative.

KEYWORDS*: social movement, democratic innovation, social participation, representation, collective mandates.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el conjunto de innovaciones democráticas adoptadas durante las candidaturas y los mandatos colectivos de las "Muitas pela cidade que queremos" en Belo Horizonte. Las "Muitas" surgen en la capital de Minas Gerais en 2015, con el objetivo de reunir a actores de diferentes movimientos sociales y colectivos con la finalidad de construir candidaturas colectivas para competir en las elecciones municipales de 2016. Con el lema de campaña "votó por una, voto por todas", se lanzaron doce candidaturas, marcadas por pautas progresistas y por la representatividad de género, raza y orientación sexual. Se eligieron dos concejales, quienes propusieron una serie de innovaciones democráticas con el objetivo de compartir la toma de decisiones y llevar a cabo un mandato abierto y participativo. A partir de la discusión acerca de la democracia, la participación social y la representación, así como sobre el concepto de innovaciones democráticas, se buscó comprender cuáles y cómo se construyeron las innovaciones democráticas a lo largo de la trayectoria de las "Muitas", así como sus potencialidades democratizadoras. Para eso, se realizaron entrevistas semiestructuradas con una parlamentaria y con activistas, además de una investigación documental. Esta investigación encontró que las innovaciones propuestas contribuyeron, aunque con limitaciones, a oxigenar la representación política y la institucionalidad democrática en el ámbito legislativo del municipio.

PALABRAS CLAVE: *movimiento social, innovación democrática, participación social, representación, mandato colectivo.*

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de construir uma "plataforma de ocupação cidadã na política" nas eleições municipais de 2016, surge em Belo Horizonte, em março de 2015, uma iniciativa coletiva que viria a receber o nome de "Muitas pela Cidade que Queremos", doravante "Muitas". Seus participantes eram provenientes de diversos grupos, coletivos e movimentos sociais atuantes na cidade, além de ativistas independentes, que transitavam pelas lutas que compunham um campo efervescente no cenário político local na última década. Dessa forma, as "Muitas" vão se construindo a partir do desejo desses ativistas de lançarem candidaturas às eleições municipais e ocuparem a institucionalidade no intuito de materializar as reivindicações que há anos vinham sendo endereçadas ao poder local.

A construção dessa proposta ocorreu principalmente em reuniões abertas, realizadas em espaços públicos, nas quais se buscou debater temáticas de políticas setoriais, prin-

cípios de atuação e estratégias políticas. Nestes encontros, seus principais valores, ideias e propostas foram sendo discutidos e consolidados. Ao buscar definir a identidade coletiva das Muitas, os participantes entrevistados apontaram alguns pilares que embasaram essa construção e a plataforma das candidaturas. Dentre eles, pode-se citar a premissa de radicalização da democracia, o ideal municipalista de política voltada para o cotidiano da cidade, a confluência máxima no campo progressista, a redução de privilégios e a representatividade de grupos minoritários na política - mulheres, negros, indígenas, LGBTQI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersex e outros), dentre outros.

A participação das candidaturas das Muitas no processo eleitoral envolveu filiações dos participantes, concentradas em um partido progressista que abrigou a proposta, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Com o slogan de campanha "votou em uma, votou em todas", foram lançadas 12 candidaturas para vereadores, marcadas por diversas pautas progressistas e pela representatividade dos marcadores sociais de gênero, raça e orientação sexual.

As Muitas elegeram duas vereadoras, sendo que uma delas foi a mais votada do município. Do surgimento da proposta à eleição, as Muitas percorreram um percurso sem precedentes no cenário belorizontino, quiçá brasileiro, o que justifica a análise da experiência. Para materializar suas pautas, além das inovações democráticas moldadas na candidatura, uma série de experiências inovadoras também foram construídas na chamada "Gabinetona", um gabinete parlamentar compartilhado entre as vereadoras, com equipe única e contato direto com movimentos, coletivos e ativistas.

Este artigo tem como objetivo geral mapear, caracterizar e descrever as principais propostas inovadoras das Muitas a partir de sua trajetória, abordando seu surgimento e sua caracterização, sua atuação na campanha eleitoral de 2016, bem como o exercício do mandato até meados de 2019, buscando indicar como essas inovações oxigenaram a institucionalidade no âmbito da Câmara Municipal. Têm-se, como objetivos específicos, descrever o contexto de surgimento da experiência e caracterizar as Muitas enquanto movimento social ou "movimentação".

Este trabalho está dividido em cinco seções, para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se o referencial teórico; na segunda, os aspectos metodológicos; na terceira, a contextualização do surgimento da experiência; na quarta, a caracterização das Muitas enquanto movimento social ou "movimentação"; e na quinta, os principais resultados do trabalho, respondendo ao objetivo geral proposto.

REFERENCIAL TEÓRICO

A partir das últimas décadas do século XX, destacam-se esforços no sentido de ultrapassar os limites do modelo de democracia que se fez hegemônico, na linha elitista democrática, ancorado estritamente nos marcos da democracia representativa, que reduz a participação ao voto. Destaca-se a tematização da qualidade da democracia e a problematização do referido modelo, seus alcances e limites, especialmente no que se refere à representação dos diversos segmentos sociais e da pluralidade de suas

agendas (Santos & Avritzer, 2002).

No período, têm-se diagnósticos de crise da democracia, a partir de aportes da literatura que apontam para o decréscimo da satisfação e apoio ao regime democrático e para o declínio dos indicadores de qualidade democrática no âmbito global (Magalhães, Ornellas & Brasil, 2020). O diagnóstico de crise nas formas tradicionais de representação política, especialmente nos países ocidentais, é evidenciado por sinais como a diminuição da filiação a partidos políticos e da participação eleitoral, da confiança nos políticos e nas instituições democráticas. Por outro lado, a crise do modelo representativo tradicional, ao lado de outros fatores, tem impulsionado a criação de formas de representação e de participação (RAPS, 2019).

Nesse sentido, desde a entrada em cena dos novos movimentos sociais (feminista, ambientalista, pacifista e de direitos humanos) nos anos 1960-70, esboçam-se propostas democratizantes e de alargamento da participação para além dos arranjos de representação eleitoral. Ao se indagar sobre o significado da participação, Warren (2002) parte do reconhecimento da pluralidade e complexidade nas sociedades contemporâneas e ressalta a pluralização das formas de participação, seja no interior da sociedade civil, seja por meio de arranjos institucionais participativos. O autor aponta para as conexões entre participação e formas de representação não tradicionais (Warren, 2002) que se revelam nas diversas práticas participativas e têm revigorado debates em torno da representação, em uma perspectiva ampliada (Lavalle, Houtzager & Castello, 2006; Avritzer, 2007; Urbinati & Warren, 2018; Almeida, 2018).

As concepções alternativas de democracia que se configuraram nas últimas décadas convergem em seus esforços de ampliação da inclusão política por meio de possibilidades de alargamento das formas de participação, propiciando o aprofundamento ou mesmo a radicalização da democracia. O modelo de democracia participativa cunhado ao final da década de 1970, que tem como referência basilar Pateman (1992), aponta para a incidência nos processos decisórios nas diversas esferas da vida social e coloca em relevo a dimensão de aprendizagem e construção da cidadania (Pateman, 1992; 2012). Por sua vez, o campo da democracia deliberativa tem como referência precursora Habermas (1997 e como princípio a perspectiva de soberania popular, colocando em relevo a dimensão comunicativa, discursiva e dialógica na construção democrática ou, como posto por Santos & Avritzer (2002), na construção de uma nova gramática de relações sociais e entre o Estado e a sociedade.

Na conjunção entre essas linhas, têm-se os esforços de Fung & Wright (2001), com sua noção de governança participativa empoderada, que remete à participação da sociedade nas decisões construídas por meio do diálogo e de acordos, empoderando os diversos atores na medida de sua influência nas decisões que afetam diretamente suas vidas.

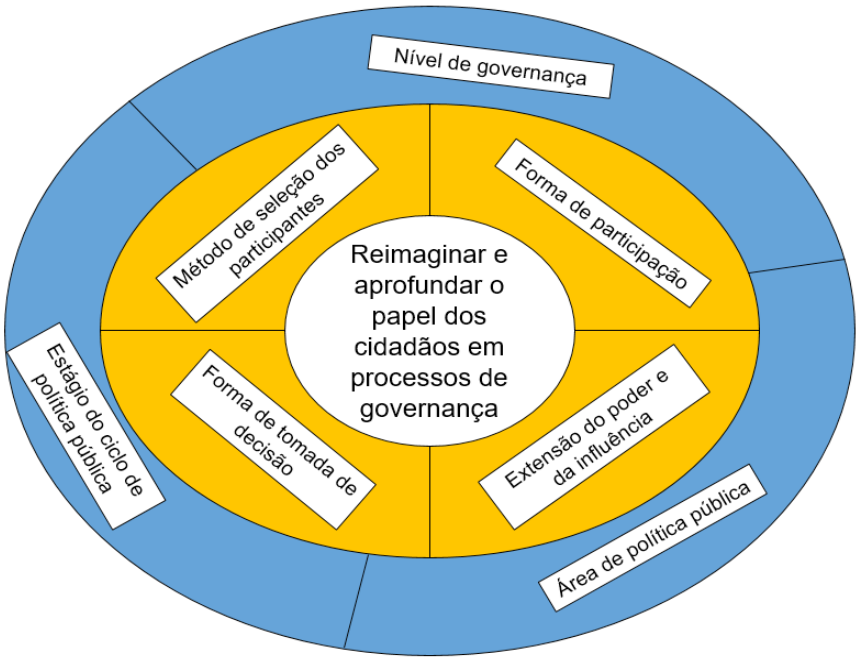
A conexão entre a perspectiva de aprofundamento da democracia nas trilhas da participação e da deliberação tem sido associada à perspectiva de experimentalismo democrático e de inovação. Nesse sentido, Santos & Avritzer (2002) apontam para a articulação *bottom-up* entre inovações sociais

e inovações institucionais associadas ao experimentalismo e às novas formas de participação democrática. Também enfatizando a perspectiva de experimentalismo, Saward (2003) considera que as inovações democráticas expressam compromissos com valores relacionados à participação e à equidade, associados aos imperativos de buscar novas soluções para os problemas sociais.
De acordo com Elstub & Escobar (2019), as inovações democráticas correspondem a um universo plural, tornando-se difícil uma caracterização geral. Para os autores, o conceito de inovações democráticas refere-se aos "processos ou instituições desenvolvidas para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos em processos de governança, ao aumentar oportunidades de participação, deliberação e influência" (Elstub & Escobar, 2017, p. 25). Contudo, uma inovação democrática só pode ser assim considerada em relação ao seu contexto, desde as diferenças entre as democracias incipientes e as democracias consolidadas às especificidades locais.

Nesse sentido, no contexto brasileiro a partir do processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 (CF-1988) — irrigada por propostas da sociedade civil — apresenta conteúdos inovadores referidos, dentre outros pontos, à descentralização, à ampliação de políticas sociais e à democratização por meio da participação social. Ainda na esteira das mobilizações do período, nas décadas seguintes são formuladas e aprovadas legislações nacionais das políticas sociais e urbanas, com dispositivos referentes à participação. Em paralelo, considerada a diversidade e as especificidades, os governos locais fazem-se notar pelo experimentalismo e pelas iniciativas inovadoras, como indica Farah (1997; 2006). Podem-se reportar os diversos arranjos institucionais participativos cunhados no âmbito local desde os anos 1990 e no período subsequente. Nos anos 2000, observam-se também avanços relativos à reconfiguração e ampliação da arquitetura participativa no âmbito federal, enquanto, na década atual, Avritzer (2016; 2019) indica um possível esgarçamento das formas de participação institucionalizada, sinalizado a partir de 2013.

Considerando a pluralidade de formatos e contextos, Elstub & Escobar (2017; 2019) desenvolvem um quadro de referências com elementos que podem ser integrados para a análise das experiências em foco, representado na Figura 1. No núcleo do *framework* estaria o conteúdo nuclear das inovações democráticas, qual seja "reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos em processos de governança" (Elstub & Escobar, 2017, p. 14, tradução dos autores). Como conteúdos quase-contingentes estariam quatro elementos: método de seleção dos participantes; forma de participação; forma de tomada de decisão; e extensão de poder e influência. Por fim, elencam-se os conteúdos contextuais: área de política pública; nível de governança; e estágio do ciclo de políticas públicas.

Figura 1. *Framework* para análise de inovações democráticas



Fonte: Elstub & Escobar (2019, p. 21).

A partir dessa tipologia, os autores propõem cinco famílias ou categorias de inovações democráticas, que serão abordadas na seção seguinte, na discussão do modelo analítico.

METODOLOGIA

O caminho metodológico adotado no artigo parte de uma breve revisão teórica do conceito de inovações democráticas inscrito na temática mais abrangente da democracia e da participação social. Nesta seção, apresentam-se as categorias utilizadas para a caracterização das experiências inovadoras das Muitas e da Gabinetona, bem como as fontes e os métodos de coleta de dados e informações adotados.

Para cumprir com os objetivos do trabalho, efetuou-se uma revisão bibliográfica ao lado de um levantamento documental, principalmente em sítios e plataformas relacionados à experiência em tela. Também se recorreu à observação direta e, em alguma medida, à observação participante, já que um dos autores participou ativamente da construção das Muitas nos anos de 2015 e 2016. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com uma parlamentar e três ativistas envolvidos diretamente com as Muitas e a Gabinetona, entre 2017 e 2019.

A primeira das entrevistas ocorreu com um participante da construção das “Muitas” que não ocupou cargo na Gabinetona, referenciado como Entrevistado A. Outras duas foram realizadas com participantes tanto da construção da proposta das Muitas quanto da Gabinetona (Entrevistadas B e C), sendo que uma delas se tornou vereadora e a outra não foi candidata. A quarta entrevista teve o

objetivo de coletar informações específicas sobre as inovações democráticas e foi realizada com um candidato das Muitas que trabalhou na Gabinetona (Entrevistado D).
Para a coleta e análise dos dados mencionados utilizou-se o método da triangulação, conforme Yin (2001), buscando convergir as diversas evidências encontradas – observação direta, observação participante, entrevistas semiestruturadas – para realizar uma análise holística.

Como arcabouço analítico, recorreu-se às categorias de Elstub & Escobar (2017; 2019), que se referem a diferentes desenhos institucionais participativos descritos no Quadro 1.

Quadro 1. Categorias de inovações democráticas em Elstub e Escolar (2019)

Categoria	Características
Minipúblicos	Fóruns de cidadãos, selecionados por meio de triagem, para um processo deliberativo em que os participantes se envolvem em expressão discursiva. O modo de tomada de decisão tende a ser a deliberação. O nível de poder e influência é variável. Os mini-públicos têm sido utilizados em diversas áreas e fases do ciclo de políticas públicas e nos diversos níveis de governança.
Orçamento participativo (OP)	Consiste na participação de cidadãos na decisão da alocação de recursos. O OP tende a colocar os cidadãos como tomadores de decisão com autoridade direta ou em um arranjo de cogovernança. Tende a ser aberto a qualquer pessoa, recorrendo ao voto, bem como à audição e expressão discursiva. Tipicamente ocorre no nível local, com tomada de decisões na área urbana.
Referendos e iniciativas cidadãs	Refere-se à votação como modo de participação e tomada de decisão, com auto seleção aberta, tornando o processo potencialmente inclusivo. A maioria oscila entre plebiscitos consultivos e vinculantes. Tende a ser usado como o estágio final de formulação de políticas e em questões de importância nacional. Inclui múltiplos casos de democracia direta em todo o mundo e reflete a ênfase recente em processos de legislação direta iniciados pelos cidadãos.
Governança colaborativa ou participativa	Incluindo desde fóruns públicos até parcerias colaborativas e acordos participativos para assegurar a cooperação e a coprodução entre cidadãos, autoridades públicas e partes interessadas. Inovações de governança colaborativa tendem a acarretar auto- seleção e/ou seleção intencional de participantes. Os modos predominantes de participação são a escuta e a expressão discursiva, com decisões geralmente tomadas através de deliberação, negociação ou barganha. Os arranjos de governança podem ser encontrados em várias áreas e estágios de políticas, bem como nos diversos níveis locais.
Participação digital	Pode abranger toda a gama de métodos de seleção, modos de participação e tomada de decisões e níveis de influência – embora os casos de autoridade direta sejam raros. É igualmente maleável em termos de área de política pública e nível de governança, e pode ser projetado para contribuir durante vários estágios de políticas, desde *crowdsourcing* até priorização e análise.

A partir das cinco categorias elencadas, as inovações democráticas serão adiante analisadas nos períodos das Muitas e da Gabinetona.

O CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DAS "MUITAS"

Para situar o surgimento das Muitas é necessário evocar, de início, o fenômeno nacional e internacional mencionado, de erosão de confiança nas formas tradicionais de representação e nos arranjos de democracia representativa, bem como aspectos específicos do governo local vivenciado em Belo Horizonte a partir de 2009.

Nesse sentido, a proposta das Muitas vai ao encontro de iniciativas surgidas no século XXI, no Brasil e no mundo, que buscam ampliar a participação cidadã no processo legislativo. Um levantamento publicado pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS, 2019) mapeou, no âmbito nacional, 110 candidaturas que se propuseram a implementar mandatos coletivos ou compartilhados, das quais 32 obtiveram sucesso eleitoral. Embora esse levantamento tenha abarcado o período de 1994 a 2018, quase 90% dessas propostas surgiram a partir das eleições municipais de 2016, coincidindo com a primeira candidatura coletiva das Muitas. Nesse sentido, a experiência das Muitas não surgiu de forma isolada no contexto nacional.

Contudo, cabe ressaltar que a proposta começou a ser construída com mais de um ano de antecedência das eleições e que os entrevistados não mencionaram outras experiências nacionais como inspiração para a construção das candidaturas. Por outro lado, em linhas gerais, os entrevistados afirmam que o sucesso eleitoral da iniciativa influenciou outras propostas de candidaturas coletivas nas eleições seguintes.

O contexto de surgimento das "Muitas" remete significativamente a aspectos específicos da realidade política e social do município de Belo Horizonte, da trajetória dos governos e gestão local. Nesse sentido, destaca-se que no ambiente pós CF-1988, marcado por inovações democráticas no âmbito municipal, Belo Horizonte constituiu uma referência, seja pela construção de uma ampla arquitetura participativa (orçamento participativo, conselhos e conferências), seja pelo repertório e escopo das políticas sociais e urbanas voltadas para a inclusão social. O governo da Frente BH-Popular que se inicia em 1993, a partir da coalizão do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB) — tendo à frente o Prefeito Patrus Ananias —, constitui um marco que tem relativa continuidade nos governos posteriores dos anos 1990 e da década seguinte. Contudo, no período 2009-2016, nos governos Márcio Lacerda (PSB), notam-se inflexões na agenda e nas políticas locais, ao lado do relativo enfraquecimento da dimensão participativa (Brasil, Carneiro, Silva & Bechtlufft,2020), engendrando o movimento "Fora Lacerda" já em 2010.

É impossível compreender as "Muitas" sem apresentar um panorama geral do conjunto de grupos, conflitos e reivindicações que moviam um campo político efervescente na cidade, particularmente a partir de 2009. Tal contexto é marcado pela atuação de movimentos sociais e de coletivos emergentes que, de modo geral, apresentam traços comuns: opõem-se a uma gestão pública mu-

nicipal então refratária à participação social, que adotava um modelo de gestão considerado essencialmente como neoliberal; buscam construções políticas mais autônomas e horizontalizadas, distanciando-se de formulações hegemônicas no campo da esquerda institucionalizada; e constroem pautas com relação direta com a esfera local, direito à cidade, ocupação e ressignificação do espaço urbano (Domingues, 2019; Brasil et al., 2020).

Dentre a pluralidade de ações coletivas que compuseram esse campo, destacam-se: iniciativas culturais, de caráter lúdico ou festivo e, ao mesmo tempo, disruptivo, tais como a "Praia da Estação" — que se opõe a um decreto municipal que proibia a realização de eventos na Praça da Estação —; carnaval de rua e hip-hop; luta pelo direito à moradia e das ocupações urbanas informais. Destaca-se, ainda, a atuação do "Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas" e das "Brigadas Populares" nas ocupações urbanas; os movimentos de defesa do meio ambiente urbano; a mobilização contra os impactos da Copa do Mundo de 2014; as reivindicações relativas a gênero e sexualidade; e a luta pelo transporte público (Domingues, 2019; Brasil et al ,2020).

Esse conjunto de movimentos e de pautas foi atravessado pelas manifestações em todo o país em junho de 2013. Conforme aponta Domingues (2019), embora os protestos tenham se dado de forma dispersa e descoordenada, não ocorreram em um vazio político. Em Belo Horizonte, as chamadas "jornadas de junho" de 2013 permitiram que ativistas, grupos e coletivos se encontrassem e disputassem significados durante e após o ciclo de manifestações. Nesse contexto, novas iniciativas surgiram na cidade, tais como a "Assembleia Popular Horizontal", o movimento "Tarifa Zero BH", que atua na pauta da mobilidade urbana; a ocupação, para fins culturais, do casarão que deu origem ao "Espaço Comum Luiz Estrela"; a disputa pelo uso político e cultural do espaço do Viaduto Santa Tereza; a construção de redes de solidariedade contra os despejos nas ocupações urbanas.

As Muitas surgem nesse contexto, a partir da afluência e da conjunção de pessoas que participavam das mobilizações existentes na cidade e que se dispuseram a participar efetivamente de um processo eleitoral, sendo que a maioria delas nunca havia sido filiada a nenhum partido político. As narrativas dos Entrevistados A, B e C reportam o momento inicial, dos primeiros encontros à tematização da representação, que desembocaram na pauta de ocupar a política institucional:

> [a movimentação] surgiu num contexto [...] dessa retomada das esferas públicas mesmo que a gente viveu nas cidades [...] e na cidade de Belo Horizonte é muito forte essa retomada, mas em outras cidades também, e eu acho que junho de 2013 foi só uma fissura, um ápice disso, mas a gente teve em todas as cidades brasileiras mesmo uma retomada do protagonismo dos movimentos ambientais, de mobilidade urbana, o próprio carnaval de rua [...], e alguns desses grupos também com desejo de transformar a cidade a partir da institucionalidade (Entrevistado A).

> [...] a gente fez aquele encontro que a gente deu o nome de "uma tarde de sábado", março de 2015, mas a gente começa a se articular em 2014, um grupo de ativistas

> independentes que tinham se encontrado em algumas lutas da cidade sobretudo no "Fora Lacerda", nos movimentos da "Praia da Estação", do carnaval de rua, [...] a gente começa a perceber que a gente vinha se constituindo como uma força em Belo Horizonte que na época de eleição se diluía entre representantes que tinham limitações da representatividade, [...] e que estava na hora de a gente fazer uma ocupação institucional (Entrevistado C).

> [...] teve um debate em uma das rodas das Muitas que foi lá na Praça Floriano Peixoto sobre a questão da representatividade e a gente falava das agendas dessa outra cidade, da cidade que nós queremos, que podia mobilizar vários temas integrados, né, da água à moradia passando por feminismos e radicalização democrática. Foram temas que nós abordamos nas Explosões Programáticas que nós fizemos em vários espaços, mas ainda não existia uma elaboração tão consequente sobre a ocupação dos espaços de poder quebrando hierarquias e privilégios a partir dos nossos corpos, das nossas diferenças e das nossas desigualdades também de gênero, raça, socioeconômicas, de território (Entrevistado B).

No intuito de ocupar a institucionalidade, o sucesso e a potência da iniciativa estão relacionados com a capacidade de articular pessoas que transitavam por um campo sociopolítico que reunia pautas progressistas, marxistas, libertárias, de inclusão de minorias e de combate às opressões.

Sobre o processo inicial de construção das Muitas, o Entrevistado A menciona outros dois elementos importantes para moldar a identidade do grupo: a memória de uma gestão popular vivenciada em Belo Horizonte com o governo da Frente BH-Popular e a inspiração advinda das plataformas municipalistas construídas na Espanha, como o "*Ahora Madrid*" e o "*Barcelona en Comú*", que conseguiram agregar diferentes movimentos sociais e ativistas e que elegeram, em 2015, candidatos às prefeituras em várias cidades.

Em convergência com o formato mais autônomo e horizontal dos novos movimentos sociais, as Muitas propuseram-se a experimentar novas formas de exercer a democracia, idealizando mandatos abertos, coletivos e participativos. Inicialmente, foram realizados encontros temáticos abertos, em diferentes locais, que receberam o nome de "Explosões Programáticas". Dentre os temas abordados, podem-se citar as questões relativas a moradia, mobilidade urbana, áreas verdes, democracia, cultura e feminismo. Concomitantemente, o grupo desenvolveu uma plataforma colaborativa virtual similar às plataformas das campanhas eleitorais da Espanha, para subsidiar a construção de um programa de campanha colaborativo.

Como o sistema eleitoral brasileiro não permite candidaturas sem partido, uma das frentes de atuação foi o diálogo e a articulação com organizações políticas existentes na cidade, tais como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e a Rede Sustentabilidade. Segundo os entrevistados A, B e C, a escolha do partido que abrigaria as candidaturas deu-se por consenso, em um processo deliberativo realizado nas reuniões abertas semanais. Após intensas discussões e análises da conjuntura político-partidária, optou-

-se coletivamente pela filiação ao PSOL-BH, tendo em vista existir afinidade política, convergência programática das pautas defendidas pelo grupo e necessidade pragmática de concentrar as candidaturas em uma legenda, a fim de atingir o quociente eleitoral. Nas eleições municipais de 2016, foram lançadas 12 candidaturas a vereadores em uma campanha coletiva que utilizou o slogan: "Votou em uma, votou em todas". Vale lembrar que um dos princípios das Muitas era a representatividade de minorias políticas, isto é, construir candidaturas que dessem relevo aos sujeitos das lutas sociais, com corpos que expressassem diversidade de gênero, raça, orientação sexual e territórios, em busca da paridade. Nesse sentido, é importante registrar que, das doze candidaturas, oito eram mulheres, com presença de candidatas negras, além de uma mulher trans e uma indígena.

O trabalho de campanha foi realizado de maneira integrada e coordenada por meio da criação de um "ateliê criativo", no qual diversas pessoas trabalharam voluntariamente. Durante a campanha, outras pautas foram incorporadas e outra marca da campanha foi o questionamento dos privilégios dos políticos e, nesse sentido, as candidatas firmaram em cartório um compromisso de doar parte de seus salários e abrir mão de algumas das verbas parlamentares, caso eleitas.

Dos 46 mil votos obtidos pela coligação PSOL–PCB, mais de 35 mil foram destinados às candidaturas das "Muitas" — elegendo duas candidatas, sendo uma delas a vereadora mais votada. Tendo em vista a proximidade de votos recebidos pela segunda e terceira colocada na chapa, foi proposta uma experiência de "covereança", considerando internamente a terceira candidata como eleita, compartilhando prerrogativas e responsabilidades.

"MUITAS": MOVIMENTO SOCIAL OU "MOVIMENTAÇÃO"?

Um dos desafios para analisar a trajetória das "Muitas" é o seu enquadramento teórico-analítico. Em linhas gerais, há alguma similaridade da experiência com os esforços de conceituação e caracterização dos movimentos sociais, já que, em alguma medida, podem ser considerados "coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, organizacionais e institucionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas, construídas através de relações de conflito e cooperação" (Carlos, 2011, p. 315-316) ou, como posto por Melucci (1996, p. 57), como uma forma de ação coletiva: "(i) baseada na solidariedade, (ii) desenvolvendo um conflito, (iii) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação", cabendo destacar a ênfase do autor nos processos de construção de identidades coletivas que se articulam à construção de significados compartilhados. Ainda, na revisão de Diani & Bison (2010), os movimentos sociais são caracterizados a partir da construção e reprodução de redes informais; identidade coletiva; e engajamento em conflito, considerando que a sua ação coletiva se orientaria para problemas coletivos e/ou expressão de valores.

Alguns aportes específicos da literatura voltada para os movimentos sociais são pertinentes para a abordagem das Muitas. Na linha da teoria do processo político, o conceito de estruturas de oportunidades po-

líticas, a partir de Tilly (1978), constitui um parâmetro político para pensar as brechas ou contextos favoráveis para a mobilização (Bringel, 2012). Também nessa linha tem sido problematizado o fenômeno da institucionalização dos movimentos sociais, tendo Tarrow (2009) como uma das referências. Nessa perspectiva, a institucionalização se sucederia à fase mobilizatória, implicando mudanças organizacionais, ao lado de mudanças no repertório de ação. Carlos (2011, p. 320-322) sublinha nessa abordagem o processo de institucionalização das táticas dos movimentos como "um caminho que frequentemente é bem-sucedido ao custo de transformar o movimento em um partido ou grupo de interesse".

No caso das Muitas, ressalta-se que, desde o início, tem-se em vista a institucionalização, expressa no mote de ocupação do legislativo municipal. Em maior ou menor medida, as Muitas encaixam-se nos corpos teóricos aqui mencionados, observando-se a presença da perspectiva conflitual e a construção de redes informais, de significados compartilhados e identidades coletivas.

No entanto, os participantes entrevistados não se identificam com a noção de movimento social, reconhecendo-se como uma "movimentação", que se endereça à institucionalidade:

> [...] as Muitas foram muito mais um catalisador de uma vontade, de um sentimento, de um contexto, do que realmente um movimento, assim. Nunca li dessa maneira, tanto que a gente falava em movimentação para dar esse sentido mais fluido assim, porque é difícil precisar mesmo (Entrevistado A).

> [...] o que nos aglutinou é um ideal municipalista. A gente se vê até hoje inclusive como uma movimentação, eu gosto de fazer essa diferenciação que eu acho inclusive que nós não somos um movimento. [...] É uma movimentação municipalista voltada para as demandas concretas da vida da população: mobilidade, ocupação do espaço público, feminismo, antirracismo, [...] as pautas das mulheres, das populações negras, dos LGBTIQs, dos povos e comunidades tradicionais, que aos poucos vão se aproximando, mas com uma proposta de resolutividade, de sair um pouco das grandes elaborações do campo progressista e até mesmo da macroeconomia e tal e vir para o cotidiano das cidades, o que vem afetando as pessoas. Isso são as pautas que nos aglutinaram, essas pautas mais imediatas da vida, da cidade, ocupações urbanas, cultura (Entrevistada C).

Marques (2019, p. 68) entende que as Muitas se conformam enquanto conectoras de movimentos sociais e experiências já existentes, promovendo uma convergência de pautas e lutas:

> É importante perceber como a elaboração das "Muitas" parte de uma perspectiva pragmático-teórica conectada com os movimentos e as resistências que já existiam nos territórios há anos. A "movimentação" propõe-se ao deslocamento das práticas articulatórias de maneira a promover conexões prováveis, mas que ainda não tinham sido viabilizadas em decorrência de estruturas de desmobilização e ruptura como as empregadas por Márcio Lacerda enquanto Prefeito de BH. As "Muitas" passam a colocar em prática metodologias de promoção de conexões e sistematização das pautas

> das lutas de maneira propositiva e programática, promovendo visibilidade e projeção de lideranças e projetos progressistas já legitimados e em andamento nos territórios (Marques, 2019, p. 68).

Mais além, o entrevistado A enfatiza a plataforma de ocupação das eleições de 2016 como objetivo e, nesse sentido, aponta que as Muitas já surgem com o projeto de "ser essa interface dos movimentos sociais com uma institucionalidade".

Ou seja, na perspectiva dos participantes entrevistados, as Muitas seriam uma proposta de construção coletiva e propositiva a partir da convergência de movimentos sociais atuantes na cidade e com o objetivo de ocupação da institucionalidade por meio das eleições municipais. Conforme mencionado, para alcançar o objetivo e construir uma proposta de radicalização democrática, uma série de iniciativas inovadoras foram criadas pelas Muitas e, posteriormente, pela Gabinetona.

INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

Nesta seção, busca-se mapear, caracterizar e descrever as principais propostas inovadoras das Muitas e da Gabinetona, tendo em vista identificar como essas inovações oxigenaram a institucionalidade no âmbito da Câmara Municipal. Para tal, foram mobilizadas as categorias elencadas a partir da tipologia de Elstub & Escobar (2019) — já sintetizadas no quadro 1 —, que permitiram a categorização das experiências no período das Muitas e da Gabinetona, respectivamente apresentadas nos Quadros 2 e 3.

Quadro 2. Principais inovações democráticas das Muitas

Inovações	Descrição	Categoria associada
Explosões Programáticas	Ocorridas em espaços públicos da cidade, com objetivo de discutir de maneira horizontal e programática pautas importantes para a construção da *movimentação*. Eram centradas em um foco temático, com debate livre e aberto, mas contando com a orientação de pessoas que tenham vivido experiências naquelas pautas. As propostas foram registradas, pautando um documento síntese da "movimentação" e discussões posteriores (Entrevistado D). Meio ambiente, mobilidade urbana, igualdade de gênero, cultura, democracia radical, gasto público e combate à corrupção foram temas discutidos (Marques, 2019).	Mini-públicos
Plataforma de propostas online	Baseadas em plataformas de movimentos municipalistas espanhóis, como o "*Ahora Madrid*" e o "*Barcelona en comú*", utilizou-se a base de código para propor uma plataforma de discussão. Foram incluídas, inicialmente, 120 propostas derivadas das Explosões Programáticas e, posteriormente, com a inclusão de propostas por cidadãos, elas passaram de 400 (Entrevistado D). Como principal funcionalidade, "as propostas recebiam votos e destaque na medida em que o apoio aumentava, evidenciando as prioridades para o mandato coletivo" (Marques, 2019, p. 106).	Participação digital

"Votou em uma, votou em todas"	Decisão de construir candidaturas coletivas, envolvendo o compromisso de fazer campanha um para o outro, de arrecadar recursos em conjunto e compartilhar custos. Criou-se um ateliê colaborativo em que a produção dos materiais de campanha também foi elaborada de maneira conjunta. O principal elemento gráfico da campanha foi uma sanfoninha impressa contendo as 12 candidaturas com o perfil dos candidatos e suas pautas (Entrevistado D).	Outros: campanha coletiva

Como mencionado, há limitações na tipologia, de modo que as experiências que não se enquadraram foram categorizadas como "Outras". Como indicado no quadro seguinte, as iniciativas na Gabinetona, em sua maioria, enquadram-se na categoria governança participativa.

Quadro 3. Principais inovações democráticas da Gabinetona

Inovações	Descrição	Categoria
Gabinetona	Gabinete conjunto e compartilhado, sem divisórias e com equipe única. Tendo em vista a diferença de apenas 32 votos entre Cida Falabella e Bella Gonçalves (terceira colocada na chapa, não eleita), institui-se a *covereança* — experiência de mandato coletivo.(Entrevistado D). Foi dada a possibilidade a todas as candidatas de participarem da composição da Gabinetona (Marques, 2019). Das doze, só três não integraram a equipe.	Governança participativa
Chamada pública para composição da Gabinetona	A Gabinetona municipal foi composta por 40 pessoas, sendo que 7 delas passaram a compor a equipe por meio de um chamamento público (Gabinetona, 2019b): "Parte das vagas foi preenchida com chamamento público aberto à cidade, tendo se inscrito mais de 4.000 pessoas com variados perfis" (Marques, 2019, p. 116). Também nesse processo foram observados os marcadores de gênero, raça e orientação sexual (Entrevistado D).	Governança participativa
Grupos Fortalecedores (G.Fortes)	"Grupos temáticos e/ou territoriais para debate, articulação política e colaboração especializada com o mandato. Servem como grupo de referência temático para escuta qualificada e diálogo permanente com a cidade [...]" (Marques, 2019, p. 127). "[...] o Grupo Fortalecedor é uma espécie de conselho político temático [...] é um grupo que pega e faz junto com a gente várias coisas, para vários temas" (Entrevistada B).	Governança participativa
LabPops	Os Laboratórios Populares de Leis (LabPops) são oficinas para construção e/ou análise de Projetos de Lei (PL) de forma aberta e colaborativa — podem ser PLs do próprio mandato ou que estejam em tramitação. Geralmente presenciais (Marques, 2019). Todos os PLs elaborados até o momento na Gabinetona são derivados de LabPops (Entrevistado D).	Governança participativa

Zonas Megafônicas	"Eventos realizados em parceria com movimentos e colaboradorxs externxs que promovem o encontro de corpos diversos para megafonizar as lutas sociais, por meio de debates políticos e ações culturais. São encontros de grande visibilidade e caráter espetacular para discutir temas transversais ao mandato" (Marques, 2019, p. 128).	Mini-públicos
Zonas de Confluência	"[...] debates em múltiplos formatos produzidos pela "Gabinetona" sobre temas afins ao mandato e reuniões de compartilhamento de experiências para ampliação da resistência no campo popular" (Marques, 2019, p. 128). São espaços para conversar politicamente a respeito de temas específicos [...] contando com a presença de especialistas ou figuras políticas (Entrevistado D).	Mini-públicos
Balanços abertos do mandato	Balanços do mandato abertos à cidade, realizados semestralmente em espaços públicos, para prestar contas das ações e das decisões, além de dialogar com os cidadãos (Gabinetona, 2019d). Envolve o detalhamento sobre projetos, visitas técnicas realizadas e ações, organizadas em materiais que permitam diálogo com a população. Espaço para conversa direta com assessores, que respondem individualmente aos questionamentos dos cidadãos (Entrevistado D).	Mini-públicos
Mapa de circulação	Mapa interativo online com registros de locais e ações realizadas pelo mandato nas diversas regiões de Belo Horizonte, na Região Metropolitana, além de atividades em outros Estados (Gabinetona, 2019c).	Outros: Transparência
Grupo de Teatro "AzDiferentonas"	"[...] grupo de teatro experimental e de educação popular da "Gabinetona", que nasceu do desejo de promover uma releitura do teatro legislativo de Augusto Boal, como método de criação, participação e mobilização popular. Tem como objetivos desenvolver uma rede articulada de Núcleos de Teatro do Oprimido em BH e Região Metropolitana, criando experiências com o Teatro Legislativo (...), além de realizar intervenções cênicas pelas ruas. Sua função é ser o elo poético e artístico visceral do mandato com a cidade, permitindo a tradução de referida linguagem em projetos de lei, audiências públicas, requerimentos e demais ferramentas regimentais" (Marques, 2019, p. 129-130).	Governança participativa
"Cê Fraga?"	Chamada pública para cartografar iniciativas sociais e culturais do município. Em sua primeira edição, foram mapeadas 313 iniciativas, sendo que 19 delas receberam uma doação de R$ 5 mil. Na segunda edição, com a temática de "Cultura Viva pelo bem viver", foram 198 iniciativas mapeadas e 15 selecionadas para receber doações (Gabinetona, 2019a). Ressalta-se que as doações são decorrentes de um fundo composto por doações de parte dos salários das parlamentares e o processo de seleção dos projetos a serem contemplados é realizado por pessoas externas à Gabinetona, inseridos em atividades artísticas e culturais diversas — de grupos religiosos de congado, da cena do *hip-hop*, da cena teatral etc. (Entrevistado D).	Orçamento participativo

As inovações democráticas categorizadas nos Quadros 2 e 3 revelam uma multiplicidade de experiências, com objetivos e formatos diversos, o que indica que o princípio da radicalização democrática se refletiu efetivamente na construção política das iniciativas tanto do período das Muitas quanto do mandato da Gabinetona. Evidencia-se a preponderância de experiências que criam espaços de participação presencial, com debate, discurso e argumentação — portanto, de deliberação —, em detrimento da participação virtual ou de métodos de agregação de preferências, como a votação. Das 13 experiências listadas, nenhuma iniciativa foi categorizada como "referendo" e apenas uma delas foi categorizada como "participação digital", sendo que ela foi utilizada somente no período das Muitas. Assim, aponta-se para uma tendência de que os processos políticos das Muitas e da Gabinetona sejam horizontais e presenciais, com prevalência de experiências de minipúblicos e de governança participativa, com práticas participativas e deliberativas.

Além das inovações democráticas levantadas, o princípio da radicalização democrática pode ser observado também nas relações e práticas cotidianas do exercício do mandato. Na opinião de uma das entrevistadas, a característica mais radical da Gabinetona está relacionada com a abertura e a porosidade do mandato aos movimentos sociais e às lutas da cidade:

> [...] o principal da nossa radicalidade está no que às vezes é intangível, mas nessa porosidade que o mandato tem em relação às lutas da cidade, aos movimentos da cidade, . . . essa porosidade eu acho que é o mais radical que a gente tem da participação popular (Entrevistada C).

Em relação à capacidade de oxigenar a institucionalidade, pode-se afirmar que, apesar de terem formulado uma série de inovações porosas às demandas dos cidadãos, há uma série de limites relacionados ao próprio exercício do poder por um gabinete do Legislativo municipal como relata uma das entrevistadas:

> [...] a institucionalidade, ela também nos comprime para um lugar cada vez menos experimental, porque a dinâmica aqui é muito embrutecida e, se a gente não conseguir cobrir bem o funcionamento jurídico, de comunicação e outras coisas, a gente não sobrevive aqui. Então, eu acho que, de tempos em tempos, tem que surgir essas movimentações muito ousadas, desavisadas, que não conhecem o funcionamento por dentro, porque a nossa disposição para criar, para inovar, vai ser sempre muito maior até pela inexperiência (Entrevistada B).

Dessa maneira, mesmo com o grau de mobilização e do alcance popular das experiências, com impactos no cotidiano da Câmara Municipal, o fato de a institucionalidade ter uma cultura e lógica de funcionamento próprias freia a disseminação de propostas mais radicais criadas pelas Muitas e pela Gabinetona.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se construir, com o presente trabalho, uma visão geral da experiência das Muitas e da Gabinetona. Contextualizou-se

a experiência movimentalista, abarcando a conjuntura anterior ao seu surgimento, que pode ser analisada sob a chave de oportunidades políticas configuradas por um ciclo local (e nacional) de mobilizações. Tal contexto favoreceu o encontro e a mobilização de seus atores e a construção inicial da proposta.

Posteriormente, buscou-se construir uma caracterização da iniciativa como movimento social e também como "movimentação", conforme a designação proposta pelos ativistas. A partir do conceito de inovações democráticas e da tipologia de Elstub & Escobar (2019), as experiências das Muitas e da Gabinetona foram sistematizadas. A despeito da relativa dificuldade de enquadramento de algumas das experiências na tipologia adotada, o mapeamento realizado permite destacar: a predominância de espaços presenciais de participação; com discussão aprofundada e práticas deliberativas, em detrimento de recursos agregativos de tomada de decisão.

Mais além, as inovações democráticas criadas pelas Muitas e pela Gabinetona (desde os processos de articulação e mobilização de atores, da construção de propostas e de sua plataforma e das suas práticas) têm contribuído para a oxigenação da representação política e das práticas no âmbito do Poder Legislativo, ainda que com limitações. As principais contribuições encontradas relacionam-se à diversidade do experimentalismo democrático e "à multiplicidade de práticas democratizantes criadas, bem como à porosidade da "movimentação" e do mandato à participação democrática de ativistas e cidadãos.

Como limitações da pesquisa, destaca-se que o rol de entrevistados poderia alargar-se, incluindo atores da sociedade civil que participaram especificamente de algumas das inovações da Gabinetona, bem como outros parlamentares municipais. Esse alargamento possibilitaria o aprofundamento na análise das possibilidades de oxigenação e das tensões derivadas das inovações no Legislativo.

A abordagem aqui efetuada a respeito das Muitas enseja reflexões no campo de públicas e suas interfaces. Dentre outros pontos, evidencia questões presentes nos debates contemporâneos, como os limites dos arranjos de representação tradicionais, bem como dos arranjos de participação institucionalizada e de seus mecanismos de representação, que têm favorecido a emergência de novos atores coletivos, como as Muitas. Tais limites evocam a necessidade de esforços no sentido de redesenhos de instituições participativas, tendo em vista seu aprimoramento, para os quais as iniciativas inovadoras examinadas podem constituir-se como referências. Cabe sublinhar a conexão entre inovação social e inovações institucionais no Legislativo municipal, na trilha do aprofundamento democrático e da governança participativa.

Ressalta-se que, para estudos futuros, é possível abordar a continuidade das experiências aqui analisadas, para além de 2019. No caso focalizado, a vitória eleitoral das Muitas nas eleições de 2018, tendo eleito uma deputada estadual e uma deputada federal, a partir do que se fundou a "Gabinetona Expandida", e as eleições de 2020, configuram novos acontecimentos e desdobramentos a serem mapeados e analisados.

REFERÊNCIAS

Almeida, D. C. R de. (2018). Representação política: A virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), e339705. doi:10.1590/339705/2018

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50(3), 443-464. doi:10.1590/S0011-52582007000300001

Avritzer, L. (2019) *The Double Crisis of Representation and Participation in Brazil* (55:3), 251-263. doi: 10.1080/00344893.2019.1572646

Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Brasil, F. P. D., Carneiro, R., Silva, T. S. A. & Bechtlufft, R. P. (2020). Movimentos sociais e cidade. *Serviço Social em Revista.* 23(1)120-142. doi:10.5433/1679--4842.2020v23n1p120

Bringel, B. (2012). Com, contra e para além de Charles Tilly: Mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, 2(03)43-67. doi:10.1590/2238--38752012v233

Carlos, E. (2011). Movimentos sociais: Revisitando a participação e a institucionalização. *Lua Nova*, São Paulo, 84, pp.315-348. doi:10.1590/S0102-64452011000300011

Diani, M. & Bison, I. (2010). Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, pp. 220-249. Recuperado de https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1681/1478

Domingues, L. B. (2019). Junho de 2013: *Atores, práticas e gramáticas nos protestos em Belo Horizonte.* 2019. 204 f.(Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais). Recuperado de http://hdl.handle.net/1843/30890

Elstub, S., & Escobar, O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. In S., Elstub,. & O., Escobar (Ed.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pp. 11–31). Edward Elgar Publishing. doi:10.4337/9781786433862.00009

Elstub, S., & Escobar, O (2017). *A Typology of Democratic Innovations*. Paper for the Political Studies Association's Annual Conference, Glasgow. Recuperado de https://www.oidp.net/docs/repo/doc631.pdf

Farah, M. F.S. (1997). Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 2(4). doi: 10.12660/cgpc.v2n4.43830

Farah, M. F.S. (2006) Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: P. Jacobi, J.A. Pinho (org.), *Inovação no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares* (pp. 41-77). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Fung, A; Wright, E. O. (2001) Deepening democracy: Innovations in empowered partici-

patory governance. *Politics & Society*, (29)1, 5-41. doi:10.1177/0032329201029001002

Gabinetona. (2019a) *Cê Fraga?*. Recuperado de https://gabinetona.org/cefraga/.

Gabinetona. (2019a) *Cê Fraga?*. (2019b) Equipe. Recuperado de https://gabinetona.org/quem-constroi/equipe/.

Gabinetona. (2019a) *Cê Fraga?*. (2019c) Mapa de circulação. Recuperado de https://gabinetona.org/transparencia/mapa-de-circulacao/.

Gabinetona. (2019a) *Cê Fraga?*. (2019d) Transparência. Recuperado de https://gabinetona.org/#transparencia.

Habermas, J. *Direito e democracia: Entre factilidade e validade.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.2.

Lavalle, A. G., Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), 49-103. doi:10.1590/S0102-64452006000200004

Melucci, A. (1996). *Challenging codes.* Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Magalhães, B. D.; Ornelas, G. M.; Brasil, & F. de P. D. (2020) Democratic deconstructions and resistances. The struggle over participatory institutional legal frameworks in contemporary Brazil. *Cescontexto*, 27, p 142-164. Recuperado de https://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/ficheiros/cescontexto_debates_xxvii.pdf.

Marques, G. P. (2019). *Megafonizar as lutas: A experiência das Muitas e da Gabinetona em Belo Horizonte.* 2019. 183 f. (Dissertação de Mestrado Programa, Universidade Federal de Minas Gerais). Recuperado de http://hdl.handle.net/1843/31969

Pateman, C.. (1992) *Participação e teoria democrática*, trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pateman, C. (2012) Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1)7-19. doi: 10.1017/S1537592711004877

RAPS-Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (2019). *Mandatos Coletivos e Compartilhados: Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI.* Recuperado de https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf

Santos, B. de S., & Avritzer, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: B., de S., Santos, B. de S. (org.) *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Saward, M. (2003). Democractic innovation. In M., Saward. (org) *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association.* Abingdon: Taylor & Francis E-library.:241. Recuperado de https://books.google.com.br/

Tarrow, S. (2009) [1998]. *O poder em movimento: Movimentos sociais e confronto político.* Petrópolis: Vozes.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution.* Nova York: Random House.

Urbinati, N; & Warren, M. (2008), The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11: pp. 387-412. doi: 10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533

Warren, M. (2002). What Can Democratic Participation Mean Today? *Political Theory*, 30(5), 677-701. doi:10.1177/0090591702030005003

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e métodos.* 2.ed. Porto Alegre: Bookman.

NEOLIBERALIZAÇÃO E MERCADEJAÇÃO NA TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL: O CASO DO AMAPÁ

Neoliberalization and marketization in electric energy transmission in Brazil: the case of Amapá

Neoliberalización y marquetización en la transmisión de energía eléctrica en Brasil: el caso de Amapá

RESUMO

O artigo identifica, a partir da análise sobre a reestruturação da atividade de transmissão de energia elétrica no Brasil, apreendida à luz do processo de mercadejação neoliberal, elementos que contribuem para a compreensão da crise elétrica no Amapá, em 2020. O caso expressa a vulnerabilidade a que o serviço de transmissão está exposto, prestado por concessionárias cujas dinâmicas se vinculam a mercados globais, cada vez mais financeirizados. Tais aspectos podem impor desafios à regulação setorial exercida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Em termos metodológicos, o aporte interdisciplinar da geografia econômica, do direito econômico, da gestão pública e da economia política subsidia a análise de documentos setoriais, informações governamentais, com ênfase na ANEEL, e veiculadas na imprensa. Integra a metodologia, a elaboração de um banco de dados, com base nos contratos de transmissão, para a análise da configuração setorial que se consolida com a reestruturação da atividade de transmissão no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalização, mercadejação, serviços públicos, concessões, transmissão de energia elétrica.

Deborah Werner
deborahwerner@ippur.ufrj.br
ORCID: 0000-0003-4787-1180
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

ARTIGOS

Submetido 03-02-2021. Aprovado 18-06-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).
:
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83212

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The article identifies, based on the analysis of the restructuring of the electricity transmission activity in Brazil, apprehended from the neoliberal marketing process, elements that contribute to the understanding of the electricity crisis in Amapá, in 2020. The case expresses the vulnerability to which the transmission service is exposed, provided by concessionaires whose dynamics are linked to global markets, which are increasingly financialized. These aspects could pose challenges to the sectoral regulation exercised by the National Electric Energy Agency (ANEEL). In methodological terms, the interdisciplinary contribution of economic geography, public management, economic law and political economy subsidizes the analysis of sectoral documents, government information, with emphasis on the ANEEL, and published in the press. In addition, based on the transmission contracts, a database was prepared for the analysis of the sectoral configuration, which is consolidated with the restructuring of the transmission activity in Brazil.

KEYWORDS*: neoliberalization, marketization, public services, concessions, electricity transmission.*

RESUMEN

El artículo identifica, a partir de análisis de la reestructuración de la actividad de transporte de electricidad en Brasil, aprehendidos del proceso de comercialización neoliberal, elementos que contribuyen a la comprensión de la crisis eléctrica en Amapá, en 2020. El caso expresa la vulnerabilidad a la que está expuesto el servicio de transmisión, provisto por concesionarias cuyas dinámicas están ligadas a los mercados globales, cada vez más financiarizados. Dichos aspectos pueden plantear desafíos a la regulación sectorial que ejerce la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL). En términos metodológicos, el aporte interdisciplinario de la geografía económica, de la gestión pública, el derecho económico y la economía política subsidia el análisis de documentos sectoriales, información gubernamental, con énfasis en la ANEEL, y publicados en prensa. Además, a partir de los contratos de transmisión, se elaboró una base de datos para el análisis de la configuración sectorial que se consolida con la reestructuración de la actividad de transmisión en Brasil.

PALABRAS CLAVE: *neoliberalización, marquetización, servicios públicos, concesiones, transmisión eléctrica.*

INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo identificar, a partir da análise da reestruturação setorial da atividade de transmissão de energia elétrica no Brasil, apreendida à luz do processo de mercadejação neoliberal, elementos que contribuem para a compreensão da crise elétrica no Amapá, em 2020. A reestruturação setorial resultou na crescente participação de empresas privadas, nacionais e estrangeiras, e fundos financeiros, enquanto concessionários de transmissão de energia elétrica, serviço essencial ao bem-estar e à garantia da dignidade humana, objetivos constitucionais (Constituição Federal, 1988). A ocorrência no Amapá expressa a vulnerabilidade a que o serviço de transmissão está exposto, ao ser prestado por concessionárias cujas dinâmicas se vinculam a mercados globais, cada vez mais financeirizados. Tais aspectos podem impor desafios à regulação setorial exercida pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Mesmo com a essencialidade da energia elétrica para a garantia da dignidade humana, o estado de calamidade e precariedade ocasionado no Amapá não tem suscitado a reversão da agenda governamental, aspecto que requer a compreensão dos vínculos entre o processo de neoliberalização e mercadejação da energia elétrica e os processos de destituição de direitos, na busca por construir agendas alternativas à neoliberalização das políticas públicas em curso no país.

Por mercadejação, compreendem-se as con-

dições econômicas, políticas, institucionais, regulatórias, sociais e ideológicas segundo as quais os mercados são criados. Tal processo revela a emergência não de um "M"ercado, mas de uma variedade de mercados diversos e heterogêneos, continuamente adaptados e adaptáveis, tendo o Estado papel protagonista nessa conformação (Berndt, Rantisi, & Peck (2020)

O processo de neoliberalização (Brenner, Theodore & Peck, 2012) promove a lógica da concorrência em amplos domínios da vida social (Dardot & Laval, 2017) e, a partir da ação protagonista dos Estados, propicia a mercadejação (*marketization*) (Callon, 1998; Berndt et al., 2020) de serviços públicos em consonância com os determinantes da acumulação cada vez mais financeirizada (Klink & Barcellos, 2017; Oliveira, 2018).

As rodadas de neoliberalização, enquanto uma forma de mercadejação, foram iniciadas no Brasil na década de 1990 e promoveram mecanismos e instrumentos de experimentações re-regulatórias com variadas repercussões (Brandão, 2017). Entre 2003 e 2015, a despeito de alterações na trajetória e suposto recuo, predominaram a macroeconomia conservadora e práticas desestatizantes na provisão de serviços públicos, com concessões, parceria público-privadas (Lei 11.079/2004), reformas da previdência, consolidação de mercados na educação e saúde, concorrendo para manter intacta e/ou fortalecer alianças com grupos relacionados ao rentismo e à especialização primário-exportadora (Brandão, 2017; Werner, 2021). Os questionamentos ao projeto viabilizado a partir de 2003, fragilizado quando dos efeitos da crise internacional no Brasil, levam à retomada das políticas neoliberais: os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022) implementam a austeridade fiscal, com destaque para a Emenda Constitucional 95, a reforma trabalhista e previdenciária, cortes em programas sociais e novas rodadas de privatização.

A pandemia do coronavírus, ao evidenciar a fragilidade das sociedades expostas às políticas neoliberalizantes, poderia sugerir sua superação, visto que os estados nacionais e subnacionais assumiram seu enfrentamento. No entanto, o caráter experimental do neoliberalismo, sua capacidade de readequação, flexibilidade e adaptação, não viabiliza recuos, mas favorece seu aprofundamento (Werner & Rocha, 2020; Massey & Rustin, 2015), aspectos verificados no setor elétrico brasileiro.

Em termos metodológicos, o aporte interdisciplinar da geografia econômica, da gestão pública, do direito econômico e da economia política, subsidia a análise de documentos setoriais, informações governamentais, com ênfase na Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e veiculadas na imprensa, sobre o caso do Amapá. Conta-se ainda com a elaboração de um banco de dados, a partir dos contratos de concessão da ANEEL (2021, s/d), para a análise da configuração setorial que se consolida com a reestruturação da atividade de transmissão no Brasil. Com a aplicação de tabela dinâmica, foram analisados 346 contratos, de modo a identificar as concessionárias, o controle (público ou privado) e a origem do capital (país).

A consolidação de mercados na oferta de serviços públicos, sob a razão neoliberal da concorrência, subordina os serviços essenciais à lógica de acumulação cada vez mais

financeirizada, promove sua precariedade quando da irrestrita transferência da prestação à iniciativa privada e revela a imprescindibilidade do Estado tanto na viabilização da ação privada, ao conformar os mercados, como na reparação de danos quando da negligência e calamidade provocadas pela atuação de concessionárias privadas. O caso do Amapá contrariou teses de separação entre Estado e mercado e de morosidade e ineficácia atribuídas ao aparato público de *per si* e sugere a necessidade de repensar a implementação da lógica neoliberalizante em serviços essenciais, debate premente diante da iminência de privatização da Eletrobras (PL 5877/2019).

O trabalho é composto por três seções, além das introdutória e conclusiva. A primeira seção discute em termos teóricos o processo de neoliberalização e o papel conferido ao Estado na provisão de serviços públicos; a segunda analisa as rodadas regulatórias de criação de mercados no setor elétrico brasileiro, com ênfase na atividade de transmissão e a configuração setorial; em seguida, dedica-se à interrupção do fornecimento de energia elétrica no Estado do Amapá, de modo a argumentar que elementos-chave para compreender o episódio derivam da reestruturação sob orientação neoliberal.

Conclui-se que os preceitos que justificam o projeto neoliberalizante, como eficácia, transparência, eficiência e responsividade da iniciativa privada, estimulada pelo ambiente concorrencial, em detrimento da ação pública, mais morosa, monopolizada e ineficaz (Callon, 1998; Dardot & Laval, 2017), não garantem a qualidade de prestação de serviços públicos conforme evidenciam as experiências concretas de mercadejação e implementação da concorrência, e suscitam a questionamentos quanto à neoliberalização dos serviços públicos essenciais.

NEOLIBERALIZAÇÃO E OFERTA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

O ideário de neoliberalização, em vigor enquanto corrente política, econômica e ideológica dominante no mundo desde a década de 1970, preconiza a transformação das relações entre Estado, mercado e sociedade, com o objetivo de instaurar a concorrência e promover a comodificação crescente de amplos domínios da vida social. Para tanto, utiliza-se de instrumentos financeiros especulativos, reformas regulatórias e abertura de novas frentes de realização de lucros e rendas aos detentores de capital (Brenner et al., 2012; Dardot & Laval, 2017).

Esse pensamento tem como pressuposto a crença nos mercados abertos, competitivos e não regulados, não submetidos a ingerências estatais nem a ações de coletivos sociais, de modo a se configurar como o mecanismo ótimo para o desenvolvimento econômico, em uma relação de exterioridade com o Estado. Baseia-se, portanto, em uma visão utópica da supremacia dos mercados e de redução do papel do Estado, visão enraizada em uma concepção de individualismo competitivo que refuta as distintas formas de solidariedade social e institucional (Hall, Massey & Rustin, 2015; Peck & Theodore, 2019).

Diferentemente da representação ideológica, a normatividade prática que o caracteriza requer a crescente ação do Estado enquanto instaurador do ordenamento jurídico-normativo capaz de promover a competitividade

como princípio político geral. É a partir da postura ativa do Estado que se implementa a lógica da concorrência e o modelo empresarial como modo geral de governo. Compreende-se por governamentalidade neoliberal, a forma de governo que busca generalizar a forma-empresa da concorrência e a racionalidade do mercado, a todas as dimensões da vida. Portanto, "o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência" (Dardot & Laval, 2017, p.17).

O Estado reestruturado pela neoliberalização é compreendido a partir da ideia de governo empresarial, em que vigoram de um lado as maciças privatizações de empresas públicas e, de outro, a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, através deles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais, sob o argumento de que sua falta global de eficácia e produtividade é incompatível com as exigências da globalização (Dardot & Laval, 2017).

As privatizações, desregulamentações e diminuição de impostos que marcaram os processos de neoliberalização sugeriram um desengajamento do Estado de esferas antes regidas por princípios não mercantis. No entanto, as experiências concretas revelam não apenas a continuidade da intervenção estatal, mas a própria transformação de sua ação pública, tornando o próprio Estado regido por regras de concorrência e submetido a exigências de eficácia semelhantes às que estão sujeitas as empresas privadas.

Não se trata de desinteresse pela gestão da população no que se refere aos serviços públicos, mas da gestão eficiente das novas políticas e o método que se deve empregar para fornecer bens e serviços à população, qual seja, dispositivos administrativos e sociais que custem menos e se orientem sobretudo pela competição econômica.

Ao refutarem tratar-se de um projeto previamente planejado pelas classes dominantes, elites rentistas, capazes de convencer políticos e submeter Estados nacionais em prol de um projeto intelectual forjado teoricamente, Dardot e Laval (2017) advertem que a lógica normativa que se impôs foi constituída ao longo de batalhas inicialmente incertas e políticas frequentemente tateantes, o que confere ao neoliberalismo seu caráter processual, híbrido e historicamente construído, a partir de uma sucessão de erros e acertos, adaptações, avanços e recuos que conformará a sociedade neoliberal enquanto resultado de uma trajetória disputada e conflituosa não previamente programado pelos seus idealizadores.

A despeito de suas crises e relativo descrédito, o neoliberalismo mantém-se predominante pelo fato de que os aspectos negativos propalados por seus críticos, como destruição de regulamentações e instituições, precarização e supressão de direitos, são acompanhados por um processo produtivo de relações sociais, subjetividades, formas de existência, comportamentos e relacionamentos interpessoais, que promovem a racionalidade competitiva de forma generalizada, na ação de governantes e governados, desde a escala internacional à escala da vida cotidiana.

As crises no capitalismo, portanto, estão li-

gadas à crise nas regras institucionais que até então enquadravam certo tipo de capitalismo. A originalidade da neoliberalização está no fato de "criar um novo conjunto de regras que definem não apenas outro regime de acumulação, mas também outra sociedade" (Dardot & Laval, 2017, p. 24).

Por se tratar de um "complexo econômico-jurídico" que admite uma multiplicidade de figuras singulares, suas crises devem ser entendidas enquanto efeitos contingentes de certas regras jurídicas, e não consequência das leis de acumulação capitalista, o que as torna passíveis de transformações jurídico-institucionais para sua superação.

Nesse sentido, compreende-se que as soluções para as crises suscitam não a ruptura com suas diretrizes, mas sucessivas alterações regulatórias e institucionais, que destroem arcabouços precedentes (*roll back*) e criam formas institucionais e regulatórias (*roll out*), imbricadas com as trajetórias herdadas. Assim como o capitalismo, o processo de neoliberalização é historicamente constituído e dependente de contextos políticos específicos capazes de conformar os neoliberalismos realmente existentes (Theodore, Peck & Brenner., 2009; Brenner et al., 2012; Peck, 2010).

Tal processo nunca se manifesta em uma forma pura, como um todo regulatório abrangente, com leis naturais e imutáveis, conforme almeja seu arcabouço teórico. As tendências de neoliberalização só podem ser articuladas em modalidades incompletas, híbridas, que podem se cristalizar em certas formações regulatórias, mas que são, não obstante, contínua e ecleticamente retrabalhadas de maneiras contextualmente específicas. Como consequência, em termos globais, o processo nunca conquista a totalidade do sistema, mas opera e cria internamente um mundo de diversidade e desigualdade, obedecendo ao desenvolvimento desigual do próprio capitalismo. A diversidade emerge dos conflitos, questionamentos e da subsequente ofensiva que marcam seu desenvolvimento (Smith, 1988; Hall et al., 2015; Peck & Theodore, 2019). A distinção não se dá, portanto, apenas entre ideologia e manifestação concreta, mas também entre as distintas formas históricas resultantes desses processos.

A separação entre a esfera privada, supostamente autônoma, autorregulada, anterior à sociedade política, e o Estado, foi ratificada tanto por liberais como por antiliberais, ao assumirem o caráter de exterioridade ao Estado, interventor sempre em momentos de crises ou em espaços em que não havia interesse da iniciativa privada. Tal aspecto conformou uma ideologia de excepcionalidade da ação estatal nos mercados, considerados naturais e regidos por leis imutáveis (Dardot & Laval, 2017; Hall et al, 2015).

Apesar das sucessivas crises, com ênfase na crise de 2008, ainda há consenso social e político em torno da validade do receituário neoliberal que proporciona a justificativa para avançar e ampliar a reestruturação do Estado e da sociedade em prol dos mercados, a partir de uma série de reformas ideologicamente orientadas e projetadas para avançar a privatização e a comodificação, sob o ideário de soluções privadas e individualizadas para resolver problemas que concernem à coletividade (Hall et al., 2015).

Como ressalta Hall et al. (2015), a ideologia

exerce, portanto, um papel importante de legitimação dos ideais neoliberais e contribuem para consolidar o senso comum popular e definir os parâmetros para as discussões públicas, o debate na mídia e o cálculo popular em relação ao papel do Estado e das políticas públicas.

Desde a década 1990, o setor elétrico brasileiro passa por rodadas regulatórias no âmbito da mercadejação neoliberal, que buscam imprimir a lógica da concorrência sob regulação estatal, aspectos a serem tratados na próxima seção, a partir da análise da área de transmissão.

MERCADEJAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO NA ATIVIDADE DE TRANSMISSÃO

A ideia utópica de "M"ercado, entendido como um espaço homogêneo de encontro de ofertantes e demandantes, que obedecem a uma racionalidade econômica própria, cabendo ao Estado uma atuação reguladora externa a ele, é contraposta pela mercadejação (*marketization*) (Berndt et al., 2020), que envolve o papel ativo dos Estados na conformação dos mercados.

Ao lado de mudanças legais, criação de instituições de regulação garantidoras da concorrência, dos contratos e da segurança jurídica, redução de riscos, condições financeiras e creditícias, viabilização de elevadas taxas de retorno aos investidores, entre outros, identificam-se práticas legais e ilegais, lícitas e ilícitas, enunciações e omissões, constructos discursivos e ideológicos tão determinantes quanto as primeiras, que forjam o que se entende como mercado (Callon; 1998; Berndt et al., 2020).

O "mercado realmente existente" apresenta-se, portanto, em contínua construção, com lógicas, práticas, experimentações, geografias, relações de poder, valores econômicos e não econômicos, em constante fricção e conflito que desenham e borram as fronteiras entre mercado e não-mercado, não como falhas ou incompletudes, mas como modo de ser da variedade de mercados em constante experimentação e adaptação.

Ao Estado, não cabe uma exterioridade, mas sua moldura e conformação contínua, em processos a que Callon (1998) se refere como *framing* (enquadramento), e *overflowing* (transbordamentos), capazes de promover experimentações e adaptações ao longo do tempo. A partir do enquadramento, da conformação de regras, normas e instituições, os elementos externos a ele (*overflowing*) podem vir a ser incorporados, o que levará a novos *framings* e *overflowings*, conforme ocorrem os conflitos, as tensões e disputas entre os agentes.

Esses ajustes e adaptações, novas conformações que incorporam aspectos antes exteriorizados no novo *framing*, revelam não se tratarem de falhas de constituição ou incompletudes em relação ao "M"ercado ideal, mas o modo constitutivo de um processo que reúne a multiplicidade de mercados e agentes em perene conformação.

Kirkegaard e Caliskan (2018) ressaltam que no processo de mercadejação os agentes de mercado barganham incessantemente os termos de troca, negociação de preço, quantidade, qualidade dos bens, mas também trabalham para formatar a própria organização dos mercados. O processo é reve-

lador, portanto, da inerente volatilidade dos mercados, constantemente sujeitos a novas configurações (*framing-overflowing*) dada sua politização. Nesse sentido, a viabilização da ação privada em atividades anteriormente reservadas ao Estado não significa simplesmente abrir determinado setor ao "mercado", previamente consolidado: cabe ao Estado construir, conformar, formatar por meio de leis, regras e instituições sempre em caráter inacabado e fluido, o novo mercado.

A partir dessas noções, compreendem-se as transformações no setor elétrico enquanto um processo contínuo e instável de criação de mercados que, no âmbito do processo de neoliberalização, orientam-se pela implementação da concorrência e da forma de governo empresarial na prestação desse serviço.

As reformas neoliberalizantes no setor elétrico foram iniciadas na década de 1990, com base no artigo 175, da Constituição Federal de 1988, que permitiu as concessões de serviços públicos. Coube à Lei n° 8.987, de 1995, regulamentar o artigo constitucional, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Por sua vez, a Lei n° 9.074, de 1995, estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões de serviços públicos, bem como dispõe sobre as concessões, permissões e autorizações dos serviços de energia elétrica.

As privatizações foram viabilizadas pela Lei n° 8.031, de 1990, que instituiu o Programa Nacional de Desestatização (PND), alterado pela Lei nº 9.491, de 1997. Ao PND foi vinculado o Fundo Nacional de Desestatização, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com papel determinante na privatização setorial (Werner, 2017), contrariando a própria justificativa de crise fiscal e financeira do Estado e as políticas de austeridade que legitimaram a privatização setorial.

O *framing* setorial realizado na década de 1990, em ruptura com o padrão regulatório anterior, com vistas a conformar o mercado de energia elétrica e a atuação de empresas privadas, levou à desverticalização das atividades setoriais de geração, distribuição, transmissão e comercialização, o que para tanto contou com a criação da ANEEL, pela Lei 9.427, de 1996; do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pela Lei n° 9.648, de 1998; e do Mercado Atacadista de Energia (MAE), pela Lei n°10.433, de 2002. Posteriormente, o MAE se tornaria a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), em nova rodada regulatória (Lei nº 10.848, de 2004) (Werner, 2016).

De acordo com Schapiro (2009), a ruptura com o modelo de desenvolvimento centralizado no Estado, que prevaleceu até da década de 1980, levou a uma profunda reorganização jurídico-institucional do ambiente econômico nacional, em prol da privatização dos serviços públicos e da internacionalização da economia.

Com relação aos serviços essenciais, tratou-se de uma nova articulação entre o ambiente público e o privado, que, no lugar de empresas estatais ou uma regulação incisiva do Estado, passaram a contar com a prestação privada e um aparato regulatório orientado pelo mercado, o que leva aos dilemas quanto à compatibilização entre as necessidades de

usuários e os imperativos econômicos dos prestadores. Ainda que os serviços públicos venham a ser prestados pela livre iniciativa, não abandonam o caráter de essencialidade frente aos usuários, que os compreendem como atividades que prestam à fruição universal.

Por outro lado, os ofertantes dos serviços buscam maximizar lucratividade e rentabilidade, o que coloca ao Estado o desafio de compatibilizar eficiência e equidade, papel atribuído às agências regulatórias.

De acordo com Prado (2009), no âmbito da reestruturação setorial, o processo de desverticalização é visto como potencializador da eficiência do mercado, ao introduzir competição nos setores passíveis de serem competitivos, no caso do setor elétrico a geração e a comercialização, ainda que em tese; de modo a separá-los daqueles considerados como monopólios naturais, distribuição e transmissão. Ainda que nenhum mercado de eletricidade possa ser completamente desregulado, o debate insere-se quanto ao tipo de regulação a ser utilizada, pois mesmo um mercado competitivo precisa de um regulador ou um controlador que evite e controle cartéis.

Prado (2009) ressalta o desafio colocado ao processo de reestruturação do setor elétrico, além daquele relacionado à eficiência e fruição: como promover uma reestruturação capaz de garantir a atração de investimentos para a expansão e aprimoramento da infraestrutura existente. Tal aspecto se relaciona às próprias especificidades do capital fixo do tipo infraestrutura, que requereu historicamente a ação do Estado (Werner e Brandão, 2019). As reformas do setor elétrico buscaram enfrentar esse desafio.

A ANEEL tem, portanto, a competência para promover, mediante delegação, com base no plano de outorgas e diretrizes aprovadas pelo poder concedente, os procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos.

Ao longo da década de 1990, além das mudanças regulatórias, ocorreram algumas privatizações, concentradas nas empresas estaduais de distribuição, além das distribuidoras federais Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa), e Light Serviços de Eletricidade S.A., ambas controladas pela Eletrobras; e da Eletrosul, cuja desverticalização resultou na criação da Centrais Geradoras do Sul do Brasil (Gerasul) e da Eletrosul, que atuaria na área de transmissão (Werner, 2016).

A partir de 2003, e em decorrência da crise de racionamento de energia elétrica de 2001, que revelou a fragilidade das reformas setoriais, o setor elétrico passa por novas alterações legais e institucionais em conformidade com o processo de mercadejação (*framing* e *overfowing*), a que Prado (2009) se refere como contrarreforma. Destacam-se o planejamento determinativo, com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), pela Lei nº10.847, de 2004, que substitui o planejamento indicativo, característico da reforma dos anos 90; e a exclusão da Eletrobras do PND, com permissão de novos investimentos, via Lei n° 10.848, de 2004. Ambas as peças legais inauguram o Novo

Marco do Setor Elétrico.

Ainda que as alterações legais e institucionais possam sugerir recuo quanto à racionalidade neoliberal, o caráter híbrido, contínuo e pendular do processo de neoliberalização permite compreender as adaptações realizadas em prol de sua reiteração, o que significou, a despeito das re-regulações, a manutenção do caráter concorrencial e privatista, por meio da continuidade das concessões, da vigência do PND e do advento das parcerias público-privadas (PPP) (Lei n° 11.079, de 2004) (Werner, 2019).

As PPP inspiraram-se no modelo inglês, em que é permitido às empresas do setor privado financiar e gerir serviços públicos em contratos de longo prazo (Dardot & Laval, 2017). No Brasil, trata-se de uma modalidade de concessão cuja legislação determina a constituição de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável por implantar e gerir a PPP. Logo, ainda que com capital público, a empresa é privada (Werner, 2019). A despeito da justificativa de que as parcerias público-privadas aportariam novos investimentos, em contexto de austeridade, o Estado, a exemplo do setor elétrico, é o principal financiador dos projetos, principalmente via BNDES (Werner, 2017).

No que se refere às linhas de transmissão, o poder concedente, representado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), é o responsável pelo planejamento da expansão do setor elétrico, em que são determinados as obras e os empreendimentos de transmissão a serem licitados ou autorizados. Cabe à ANEEL organizar os leilões de contratação de novas concessões para a prestação do serviço público de transmissão de energia elétrica (ANEEL, s/d). É no âmbito do leilão regulado pela ANEEL que se instaura a concorrência nas atividades consideradas de monopólio natural, como no caso da transmissão.

A Resolução Normativa (RN) n°846, de 2019, da ANEEL, que revoga a RN n° 63, de 2004, refere-se às diretrizes gerais de fiscalização, de modo a estabelecer as penalidades dos concessionários, permissionários e autorizados de serviços de energia elétrica, que variam desde advertência até caducidade da concessão ou permissão. Quanto à transmissão, a ANEEL, através da RN nº 906, de 2020, que revoga a RN n° 729, de 2016 (que, por sua vez, revogou a RN n°270, de 2007), estabelece, entre outras providências, as disposições relativas à qualidade do serviço público de transmissão de energia elétrica, associada à disponibilidade e à capacidade operativa das instalações sob responsabilidade da concessionária de transmissão integrante da rede básica e das instalações de transmissão de energia elétrica destinadas a interligações internacionais que se conectam à rede básica (conforme Resolução n°442, de 2011).

As sucessivas alterações regulatórias no setor elétrico expressam os processos de experimentações, adaptações, *framing* e *overflowing* que caracterizam a conformação do mercado de energia elétrica no Brasil, a partir do processo de neoliberalização.

Entre 1999 e 2021, registram-se 52 leilões para contratação de serviço público de transmissão de energia elétrica na busca por consolidar o processo de integração elétrica do território nacional (ANEEL, s/d; Brasil, 2007; Brasil, 2015). Verifica-se que os contratos de

transmissão de energia elétrica, conforme dados da ANEEL (2021), entre o período de 2000 e 2021, totalizam 346, e evidenciam o processo de desestatização e desnacionalização da atividade de transmissão no Brasil, além de expressarem o caráter de classe de ativos conferido à infraestrutura sob a neoliberalização (Hildyard, 2016).

Quanto à desnacionalização, a análise revela a presença de multinacionais de energia elétrica em 146 projetos, ou 42,2% das concessões, seja como única responsável, seja em parceria com outras empresas. Destacam-se a ISA, presente em 52 projetos, empresa colombiana controladora da ISA-CTEEP (juntamente com a Eletrobras) e da Transmissão Aliança de Energia Elétrica S.A. (em parceria com a estatal Cemig); a State Grid Bazil Holding S.A, estatal chinesa integrante de 27 projetos; e as espanholas Iberdrola, que atua, por meio da Neoenergia, em 17 projetos, e Elecnor, presente em 15 projetos, via Celeo Redes. Registram-se em menor participação a indiana Sterlite e o grupo italiano Terna Plus.

Quanto ao caráter de classe de ativos conferido à infraestrutura, além de parte das empresas ser de capital aberto, 54 projetos (15,6%) contam com fundos de investimento como responsáveis pelas concessões, com ênfase aos de controle da BTG Pactual, Brookfield, PCP Latin America Power Fund S.A. (via Equatorial), TPG capital (via Evoltz) e AGP, fundo de pensão holandês.

As empresas estatais estão presentes em 148 concessões (42,7%), incluindo as parcerias público-privadas e as participações no capital de empresas privadas. Ressaltam-se a Eletrobras e suas subsidiárias, presentes em 92 projetos, como única concessionária, em parceria ou com participações em empresas, como é o caso da ISA-CTEEP. Com relação às estaduais, presentes em 64 projetos, destacam-se a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), que atua através da Transmissoras Brasileiras de Energia (controlada por Alupar, Celesc, Cemig, Eletrobrás, MDU Brasil) e da Transmissão Aliança de Energia Elétrica S.A (TAESA); a Companhia Paranaense de Energia (COPEL) e a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), do Rio Grande do Sul.
As reformas consolidaram empresas privadas nacionais de energia, presentes em 65 concessões (18,8%), como a Transmissão Aliança de Energia Elétrica S.A (TAESA), presente em 24 contratos; a Alupar Investimentos S.A., com 15 concessões; a Transmissoras Brasileiras de Energia S.A., em 12 concessões; e a MEZ Energia e Participações, em sete contratos.

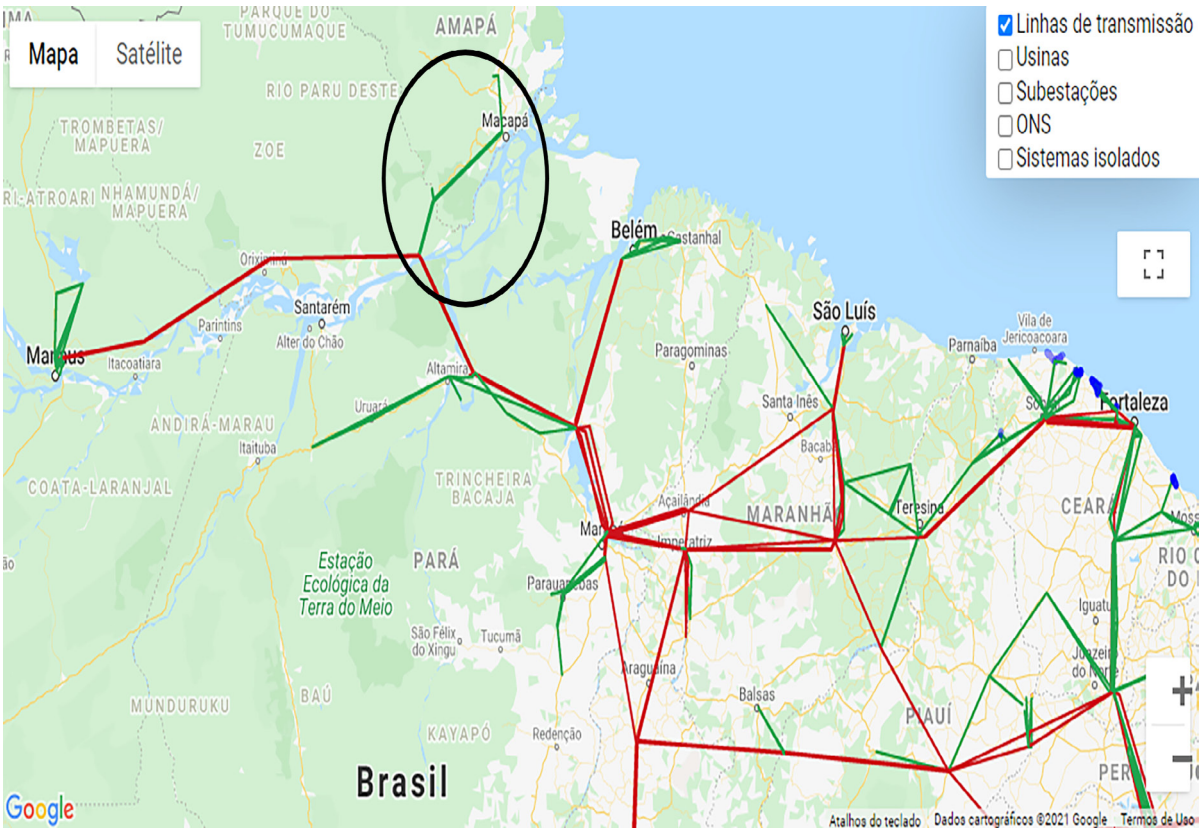
A análise revela as sucessivas mudanças patrimoniais ao longo da duração das concessões, algumas delas ainda não assinaladas nos termos de aditivos contratuais da ANEEL, a exemplo da empresa Isolux, a ser tratado a seguir.

O COLAPSO DA TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO AMAPÁ

O Edital do leilão n° 004/2008, Lote B, realizado em 27 de junho de 2008, refere-se à Linha de Transmissão LT 230 kV Laranjal/ Macapá (ANEEL, 2008). As concessões teriam duração de 30 anos e foram arrematadas pelas empresas e consórcios que ofereceram a menor tarifa (ou menor receita anual permitida – RAP) para a prestação do serviço. Na ocasião, a espanhola Isolux

Ingenieira S/A arrematou dois lotes, A e B que, juntamente com o Lote C, vencido pelo Consórcio Amazonas, compuseram o linhão Tucuruí-Manaus-Macapá, cuja importância estaria na interligação da região Norte ao Sistema Interligado Nacional (SIN), e redução da dependência da região às térmicas. Com o linhão, parte do Pará e as capitais Macapá e Manaus passariam a integrar o SIN, conforme mapa 1.

Mapa 1. Mapa Dinâmico Sistema Interligado Nacional (SIN): Linha LT 230 kV Laranjal/ Macapá C 2 AP Tensão: 230 Kv; Extensão: 244 Km



Fonte: ONS (2020)

Na ocasião, o leilão foi o maior realizado desde 1998, tanto em extensão, 3 mil km de novas linhas, quanto em número de lotes, 12 lotes, com 19 linhas e 20 subestações. Além da presença de empresas de economia mista — Eletrobras e suas subsidiárias e Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) —, o edital teve, como vencedores, empresas privadas oriundas do processo de privatização de companhias estaduais, como a Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista e a Empresa Amazonense de Transmissão de Energia S/A; o fundo de investimento, em Participações Brasil Energia; e as empresas espanholas Isolux, Abengoa e Elecnor. Parcerias público-privadas também caracterizaram os arranjos societários que conformaram os vencedores do referido edital (Consórcio TBE Centro-Oeste, formado por Empresa Amazonense de Transmissão de Energia S.A. e Cemig Geração e Transmissão de Energia S.A. e Consórcio Amazonas, formado Eletronorte, Chesf e Abengoa Concessões Brasil Holding S/A –

Fundo de Investimentos em Participações Brasil Energia).

O Edital n°4/2008 evidencia a desestatização e a desnacionalização que caracteriza o setor elétrico pós-1990 (Werner, 2019) e expressa a mercadejação neoliberal dos serviços públicos no Brasil. Em termos de "neoliberalismo realmente existente", o Estado foi crucial na viabilização de agentes privados no setor elétrico: além do marco regulatório setorial, promoveu as parcerias público-privadas e garantiu o financiamento de longo prazo, através do BNDES, e por meio das instituições de desenvolvimento regional, como é o caso das concessões da Isolux, financiadas pela Superintendência da Amazônia (SUDAM) e Banco de Desenvolvimento da Amazônia/BASA (Werner, 2017; Isolux, s/d).

A situação de Macapá e do Estado do Amapá revelou que, apesar da eficácia em construir mercados, a ação reguladora não foi capaz de garantir o cumprimento dos contratos setoriais em prol da qualidade do serviço, o que revela que a transferência de serviços públicos aos agentes privados, submetidos ao dispositivo da concorrência e da rentabilidade financeira (eficiência) não necessariamente é capaz de promover a qualidade dos serviços públicos, sobretudo os essenciais (fruição). Senão vejamos.
O incêndio ocorrido em 03 de novembro de 2020 em uma subestação da empresa Linhas de Macapá Transmissora de Energia (LMTE), interrompendo o fornecimento de energia ao Estado e interditando o acesso a bens e serviços, incluindo os básicos, levando o Estado a decretar calamidade pública, desvelou a insegurança, a ausência de fiscalização e a falta de clareza quanto à responsabilidade na atividade de transmissão.

O que poderia ser apenas um acidente, acabou por revelar sucessivos episódios de irregularidade, precariedade e ausência de controle público a despeito do papel regulatório da ANEEL. As Linhas de Macapá Transmissão de Energia, concessionária controlada pela espanhola Isolux, responsável pela subestação, trabalhava com apenas três transformadores, dois em uso, atingidos pelo incêndio, e outro indisponível desde dezembro de 2019, conforme relatório da ONS (2020).

Além disso, o caso de Amapá não seria isolado no histórico da concessionária Isolux. Antes de sua ocorrência, a empresa não cumprira contratos de licitação na concessão de linhas de transmissão relacionadas à hidrelétrica de Belo Monte, projeto considerado prioritário pelo planejamento setorial. A ANEEL declarou a caducidade da concessão e em nova licitação, o projeto foi assumido pela Amapar - Transmissora Amapar SPE S.A., controlada pela Zopone Engenharia S.A. (Brasil, 2020). A empresa foi punida pela ANEEL, com a proibição de participar de novas licitações, mas as concessões já vencidas foram mantidas, em condições precárias, como evidenciado no caso do Amapá.

A Isolux encontrava-se em recuperação judicial desde 2017 e tentava vender seus ativos no Brasil, as Linhas de Xingu Transmissora de Energia; e as Linhas de Macapá Transmissora de Energia. Em 2018, o Cade havia aprovado a venda para a Celeo Redes, filial da Elecnor e do fundo de pensão holandês APG, também interessado, mas

desistiram do processo, de modo que as referidas linhas ainda estejam sob concessão da Isolux (Aneel, s/d). Em janeiro de 2020, o periódico espanhol El Economista anunciou que o fundo brasileiro Stardboard Restructuring Partners (SRP), especializado na aquisição de ativos em dificuldades, acordou a compra das linhas de transmissão da Isolux. A operação também incluiria a filial Isolux EPC, cujos ativos se referem aos litígios internacionais da companhia, assim como concessões menores na Espanha (Mesones, 2020).

No mês de março de 2020, em nova tentativa, a ANEEL rejeitou as condições propostas pela Isolux para que suas operações no Brasil fossem transferidas para outra companhia (Borges, 2020). De acordo com o plano da empresa, as operações no Brasil seriam assumidas pelo Power Fundo de Investimento em Participações Infraestrutura, de São Paulo, cujas estrutura e regras de acordo foram elaboradas pela empresa Starbroad Partners, grupo independente especializado em assumir ativos em dificuldade. Ainda que a ANEEL tenha aprovado a viabilidade do repasse do controle da empresa, a discordância decorreu das condições: a troca de controle acionário eximiria o novo concessionário da responsabilidade por atrasos na implantação do projeto. A empresa solicitava ainda a redefinição de cronograma para conclusão das obras e o fim de uma redução de sua receita por causa das obras não concluídas.

A despeito da recusa, quando do episódio do Amapá, revelou-se que a Starboard, através da Gemini Energy, passara a controlar as Linhas de Macapá Transmissora de Energia (LMTE). As Linhas de Macapá Transmissora de Energia (LMTE), proprietária da subestação avariada pelo incêndio, informou que a empresa pertencia à Isolux, mas que ao entrar em recuperação judicial mudou de nome para Gemini Energy. O Relatório de Fiscalização: Acompanhamento diferenciado da expansão da transmissão, da ANEEL, de junho de 2020, informa que o Grupo de Transmissoras Gemini Energy adquiriu diversas concessões anteriormente outorgadas ao grupo Isolux (ANEEL, 2020a).

A imprensa noticiaria que a Gemini é controlada pelos fundos de investimento Stardboard e pelo Pefin, e detém 85,04% de participação na LMTE, cabendo à SUDAM os demais 14,96%. A Starboard participa pelo fundo Power Fip e a Perfin pelo fundo Apollo 14 Fip. Já a Sudam, converteu parcelas de debêntures em ações (Vasconcellos, 2020). No entanto, o site da empresa informa que se trata de uma empresa de capital nacional, fundada em 2001 (Gemini Energy, 2021). Ressalta-se que, até a finalização deste trabalho, o contrato de concessão 009/2008 (referente ao Leilão n°004/2008 Lote B) confere à Isolux Energia e Participações S.A., a concessão do serviço (ANEEL, 2021).

O episódio revelou a falta de clareza, controle e a dificuldade de responsabilização da empresa pelo ocorrido: a própria Justiça Federal se referia à multinacional Isolux como responsável, exigindo que ela restabelecesse o fornecimento de energia no Amapá em três dias. O descumprimento acarretaria multa de R$15 milhões. A sentença do juiz federal João Bosco Costa Soares da Silva determinou, entre outras medidas, que a ANEEL e a Eletronorte aplicassem todas as sanções contratuais cabíveis em até cinco dias, decorrente de “eventual conduta negligente ou

dolosa que contribuiu para a desastrosa interrupção do fornecimento de energia elétrica" (Conjur, 2020).

O caso ilustra ainda outra dimensão da ação estatal. Diante da precariedade na prestação do serviço por parte da empresa privada, coube ao Estado as medidas imediatas de reversão da crise: por meio da Portaria n° 406, publicada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), foi estabelecido que a Eletronorte assumiria o suprimento emergencial de energia do Amapá. A portaria determinou a "necessidade de contratação, de forma célere, excepcional e temporária, de geração de energia elétrica" no montante de 150 MW em Macapá, pelo prazo de 180 dias. A contratação imediata de 40 MW de potência também foi autorizada sem necessidade de decisão formal do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE). Por parte do MME, foi montada uma força-tarefa para responder à crise energética no Estado (DOU, 2020; MME, 2020).

Com relação aos geradores, caberia à Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), estatal estadual, com apoio do ONS e da própria Eletronorte, a definição da instalação. A situação recebeu ainda apoio das Forças Armadas e do Ministério do Desenvolvimento Regional. Em síntese, coube ao Estado em sua função pública promover as condições de vida digna à população do Amapá.

Os problemas da Isolux não se restringiram ao setor elétrico brasileiro, como se verifica na concessão do metrô e nas obras do Rodoanel em São Paulo. As razões são recorrentes: atraso no cronograma e não cumprimento do contrato (Meier, 2017).

O caso do Amapá expressa a complexidade da fiscalização e regulação diante das possibilidades abertas pela neoliberalização do setor de infraestrutura, que envolve sua financeirização (Palley, 2007; Guttman, 2008). Ao tornar a infraestrutura classe de ativos, permitem-se mudanças patrimoniais das empresas, que passam a compor o portifólio de uma gama de fundos financeiros, que veem nesses investimentos possibilidades de ampliar suas rentabilidades futuras. Por outro lado, um setor essencial passa a ser submetido aos ditames e desempenhos dos mercados globais, a exemplo da Isolux. O caráter estrutural do caso está no fato de a lógica neoliberalizante ser reiterada e pautar as atividades de transmissão de energia elétrica no Brasil, com novas rodadas de concessões e privatizações.

A despeito do ocorrido, a ANEEL manteve o calendário de novas concessões de linhas de transmissão (ANEEL, 2020b), assim como avança a proposta de privatização da Eletrobras, com o Projeto de Lei 5.877/19 (Câmara dos Deputados, s/d), o que expressa a continuidade das práticas neoliberalizantes e a possibilidade de novos processos de *framing* e *overflowing*, em prol da neoliberalização, apesar das crises (Hall et al., 2015).

A sucessão de fatos, por sua vez, contraria a suposta eficácia do agente privado em contexto de concorrência, em detrimento da ação pública, atribuída pela razão neoliberal (Dardot & Laval, 2016; Hall et al., 2015).

NOTAS CONCLUSIVAS: LIÇÕES DO AMAPÁ

Os processos de neoliberalização e mercadejação, discutidos nas primeira e segunda seções, são subsídios importantes para compreender a reestruturação do setor de transmissão de energia elétrica no Brasil que, desde a década de 1990, busca forjar o mercado através da concessão da atividade, por meio de leilões, sob o dispositivo da concorrência. Condizente com a racionalidade neoliberal, o setor privado, compelido pela concorrência, seria o mais adequado para a prestação do serviço de modo compatível aos determinantes globais de acumulação.

As reformas no setor elétrico foram bem-sucedidas em conformar o mercado de transmissão no Brasil, por meio da concorrência promovida pelos leilões, que escolheria a empresa mais habilitada a prestar os serviços. No entanto, o episódio do Amapá revela, por outro lado, a precariedade do Estado em controlar, coordenar e fiscalizar a atuação das empresas comprometendo a qualidade do serviço e subordinando os aspectos técnicos às expectativas e contingências financeiras dos agentes privados.

Ao estarem submetidos à lógica da acumulação financeira, em que tais investimentos entram nos cálculos de rentabilidade dos portfólios de seus investidores, a prestação de serviços públicos essenciais, a exemplo da transmissão de energia elétrica, está sujeita à volatilidade dos mercados globais. Como expressão desse processo, verificam-se as mudanças patrimoniais recorrentes nas cadeias societárias dos empreendimentos setoriais.

Em termos fiscalizatórios, ainda que por lei a concessionária deva ser responsabilizada e realizar o imediato reparo, couberam à esfera pública as ações imediatas para conter a crise humanitária ocasionada no Estado do Amapá, em explícita divergência com a persistente narrativa de eficiência e eficácia dos mercados, ao menos nos setores de infraestrutura e serviços públicos.

No neoliberalismo realmente existente no Brasil, outro aspecto explicita a contradição do processo de neoliberalização: o discurso da austeridade e de crise fiscal do Estado e a importância conferida à atração de investimentos externos que acompanham todo o processo de mercadejação neoliberal têm sido contrariados pelo papel do Estado no financiamento dos projetos, seja por meio do BNDES, seja através de agências de desenvolvimento regional, como no caso analisado. Pelos aspectos ora discutidos, ressalta-se, a partir do caso do Amapá, a importância de constranger o recrudescimento da irrestrita privatização de serviços essenciais no Brasil, que pauta na agenda governamental a venda e a desnacionalização do setor energético, saneamento, educação, saúde, entre outros, sob pena de aprofundar ainda mais os retrocessos constitucionais em curso no país.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Energia Elétrica. (s/d). *Contratos de Transmissão* Recuperado de https://www.aneel.gov.br/contratos-de-transmissao

Agência Nacional de Energia Elétrica. (s/d). *Leilões de Transmissão.* Recuperado de ht-

tps://www.aneel.gov.br/transmissao4

Agência Nacional de Energia Elétrica. (2008). *Sala de Imprensa.* Recuperado de https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao-2/-/asset_publisher/zXQREz8EVIZ6/content/aneel-conclui-com-sucesso-leilao-de-transmiss-1/656877/pop_up?_101_INSTANCE_zXQREz8EVIZ6_viewMode=print&_101_INSTANCE_zXQREz8EVIZ6_languageId=pt_BR.

Agência Nacional de Energia Elétrica. (2020a). *Relatório de Acompanhamento trimestral.* Recuperado de https://www.aneel.gov.br/documents/656808/0/Relatorio+de+Acompanhamento+Trimestral+Junho2020/eee464d8-8889-074f-a773-7a73e575488d.

Agência Nacional de Energia Elétrica. (2020b). *Aneel debate regras do primeiro leilão de transmissão de 2021.* Recuperado de encurtador.com.br/yFKMY.

Berndt, C., Rantisi, N.M., & Peck, J. (2020). M / market frontiers. Meio Ambiente e Planejamento A: Economia e Espaço. *SAGE Journals*, 52 (1) 14-26. doi: 10.1177 / 0308518X19891833

Borges, A. (2020, 10 de março). Aneel rejeita proposta para venda de ativos da espanhola Isolux no Brasil. *Estadão*. Recuperado de https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aneel-rejeita-proposta-para-venda-de-ativos-da-espanhola-isolux-no-brasil,70003227422

Brandão, C. A. (2017). Crise e rodadas de neoliberalização: Impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 45-69. doi:10.1590/2236-9996.2017-3802

Brasil. (2007). Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano decenal de expansão de energia: 2007/2016*, Brasília: MME/EPE. Recuperado de https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-123/topico-91/Relat%C3%B3rio%20Final%20do%20PDE%202007-2016%20(Volume%20I).pdf

Brasil. (2015). Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética *Plano Decenal de Expansão de Energia 2024*. Brasília: MME/EPE, 2015 Recuperado de https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-45/topico-79/Relat%C3%B3rio%20Final%20do%20PDE%202024.pdf

Brasil (2020). Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2029.* Recuperado de https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202029.pdf

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2013). Após a neoliberalização?. *Cadernos Metrópole.*, 14(27), 15-39. Recuperado de https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14779

Callon, M. (1998). An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology. *The Sociological Review,* 46(1_suppl), 244–269. doi:10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.x

Câmara dos Deputados (s/d). *Projeto de Lei*

5877/2019. Recuperado de https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2228666

Conjur (2020). Justiça Federal. *Processo n°1008292-03.2020.4.01.3100* Recuperado de < https://www.conjur.com.br/dl/juiz-ordena-familias-carentes-atingidas.pdf >

Constituição Federal de 1988. (1988) Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Dardot, P., & Laval, C. A (2017). *A nova razão do mundo.* 1ª Edição, São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

DOU. Diário Oficial da União. *Portaria n° 406, de 06 de novembro de 2020.* Recuperado de https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-406-de-6-de-novembro-de-2020-286950420

Gemini Energy (s/d). *Quem somos.* Recuperado de http://geminienergy.com.br/

Guttmann, R. (2008). Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos CEBRAP,* (82), 11-33. doi:10.1590/S0101-33002008000300001

Hall, S., Massey, D., & Rustin, M. (2015). After neoliberalism: Analysing the present. In: S., Hall, D., Massey, & M. Rustin (orgs.), *After Neoliberalism: The Kilburn Manifesto.* Londres, Inglaterra: Lawrence & Wishart, 9-23.

Hyldyard, N. (2016). *Licensed Larceny: Infrastructure, financial extraction and the Global South.* doi:10.7228/manchester/9781784994266.001.0001

Isolux Corsán. *Nosso grupo*. Recuperado de https://www.isoluxcorsan.com/pt/nosso-grupo/

Isolux Corsán. *Projetos*. Recuperado de http://www.isoluxcorsan.com/pt/projeto/1191-quilometros-de-transmissao-electrica-no-amazonas.html

Kirkegaard, J.K, & Caliskan, K. (2018) When socialists marketize: The case of China's wind power market sector. *Journal of Cultural Economy*, 12(2)154-168. doi: 10.1080 / 17530350.2018.1544581

Klink, J., & Souza, M. B.de. (2017). Financeirização: Conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, 19(39), 379-406. doi: 10.1590/2236-9996.2017-3902

Massey, D., & Rustin, M. (2015). Whose economy? Reframing the debate. In: S. Hall, D., Massey, D., & M. Rustin, (orgs.), *After Neoliberalism: The Kilburn Manifesto.* London Lawrence & Wishart, 116-135.

Meier, R. (2017). *Metrô rescinde mais um contrato com a Isolux Corsán.* Metrô CPTM. Recuperado de https://www.metrocptm.com.br/metro-rescinde-mais-um-contrato-com-isolux-corsan/

Mesones, J. (2020, 29 de janeiro). El fondo compra las líneas electricas de Isolux Corsan en Brasil. *El Economista* Recuperado de https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10325300/01/20/El-fondo-Starboard-compra-las-lineas-electricas-de-Isolux-Corsan-en-Brasil.html

Ministério de Minas e Energia. (2020). *Nota*

Oficial - Energia elétrica começa a ser restabelecida à população do Amapá. Assessoria de Comunicação Social - MME Recuperado de https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa/-/asset_publisher/zXQREz8EVlZ6/content/id/21137582

Oliveira, F.L.P. de. (2019). Mediações teóricas para a análise da financeirização da produção do espaço na América Latina. *Semestre Económico*, 22(50) 47-69. doi:10.22395/seec.v22n50a3

ONS. Operador Nacional do Sistema. (2020a). *Mapas*. Recuperado de http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/mapas

ONS. Operador Nacional do Sistema. (2020b). *Relatório de Análise de Perturbação – RAP.* Recuperado de http://www.ons.org.br/AcervoDigitalDocumentosEPublicacoes/DGL-REL-0016_2020%20-%20RAP%2003.11.2020_20h48min_Amap%C3%A1_VF.pdf

Palley, T. I. (2007). *Financialization: What it is and Why it Matters.* Levy Economics Institute Working Paper No. 525. doi:10.2139/ssrn.1077923

Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Peck, J., & Theodore, N. (2019). Still Neoliberalism?. *South Atlantic Quarterly* 1 April 2019; 118 (2): 245–265. doi:10.1215/00382876-7381122

Prado, M. M. (2009). O setor de Energia Elétrica. In: M.G., Schapiro, *Direito e Economia na Regulação Setorial.* São Paulo: Editora Saraiva, 3-34

Pires, A. (2021, 23 de janeiro) Privatização da Eletrobras. *Estadão*. Recuperado de https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,privatizacao-da-eletrobras,70003591250

Schapiro, M.G. (2009). *Direito e Economia na Regulação Setorial.* São Paulo: Editora Saraiva.

Smith, N. (1988) *Desenvolvimento Desigual: Natureza, capital e a produção do espaço.* Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil.

Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados.* Temas Sociales: Ediciones SUR. 66.

Vasconcellos, H. (2020, 11 de novembro). Em crise financeira, espanhola vendeu concessão de energia no Amapá. *UOL*. Recuperado de https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/11/11/apagao-amapa-isolux-gemini.htm

Werner, D. (2016). *Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico pós-1990* (Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro). Recuperado de http://objdig.ufrj.br/42/teses/858646.pdf

Werner, D. (2017) A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro. In: C., Vainer, & Vieira, F.B. (orgs). *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil.* 1. ed.(pp.163-195). Rio de Janeiro, RJ: Garamond.

Werner, D. (2019) Estado, Capitais Privados e Planejamento no Setor Elétrico Brasileiro após as Reformas Setoriais das Décadas de 1990 e 2000. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 52 | jan./jun. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/956/503

Werner, D., & Rocha, C. (2020). A pandemia Covid-19 como pedagogia neoliberalizante no Brasil. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas.* 17, 30. doi:10.22481/ccsa.v17i30.7171

Werner, D. (2021). Brasil después del 2000: Um caso de neoliberalismo realmente existente y emancipación restringida. In: S., Ordóñez, V.R., Fernández, C., Brandão (coord.) *América Latina ante el Cambio Geo-económico-Político Mundial: Entre la Crisis de Hegemonía y Las Nuevas Asimetrías Del Sur Global.* Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL, 99-129.

NEOLIBERALISMO, QUEDA DA TAXA DE LUCRO E POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO NO BRASIL

Neoliberalism, falling profit rate and public labor policy in Brazil

Neoliberalismo, caída de la tasa de ganancia y política pública laboral en Brasil

RESUMO

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil, nos últimos 30 anos, foi demarcado pelo neoliberalismo, forma assumida pelo modo de produção capitalista em resposta à crise dos anos 1970 e às que se sucederam. As determinações que prevalecem sobre essa forma são aquelas mesmas identificadas por Marx para o atual modo de produção: a valorização do capital como "devir", as crises cíclicas, a tendência decrescente da taxa de lucro e os fatores contrarrestantes dessa tendência. A partir da literatura sobre as determinações do capital e de documentos da economia brasileira, o objetivo desse artigo é expor porquê, dentre os principais fatores contrarrestantes da queda da taxa de lucro, apontados por Marx, ganha relevo no Brasil o aumento da exploração da força de trabalho e recursos conexos para contrariar a tendência à queda da taxa de lucro. Em consequência, conforme se expõe no final do artigo, a política pública trabalhista adquiriu principalidade nos últimos anos, criando-se empírica e legalmente, seja pela via da reforma trabalhista, seja por iniciativas e expedientes pontuais, vários meios para promover radical elevação da exploração do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo, crise, taxa de lucro, fatores contrarrestantes, política trabalhista.

Agatha Justen[1]
agathajusten@id.uff.br
ORCID: 0000-0002-6191-7942

Claudio Gurgel[1]
crmgurgel@hotmail.com
ORCID: 0000-0003-4840-9772

[1]Universidade Federal Fluminense - UFF

ARTIGOS

Submetido 03-02-2021. Aprovado 28-06-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83222

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The development of capitalism in Brazil in the last thirty years was marked by neoliberalism, form assumed by the capitalist mode of production in response to the crisis of the 1970s and others that followed. The determinations that prevail over this form are the same as those identified by Marx for the current mode of production: capital appreciation as development, cyclical crises, downward trend in profit rate and factors that counter this trend. Based on the theory of determinations of capital and documents of Brazilian economy, the objective of this paper is to explain why, among the main factors that counter the fall in profit rate, pointed out by Marx, in Brazil, the increase in labor exploitation and related resources is highlighted in order to counter the trend of falling of profit rate. As consequence, as shown at the end of this work, labor policy has acquired a dominant position in recent years, empirically and legally creating, whether through labor reform or punctual initiatives and expedients, various means to promote a radical increase in labor exploitation.

KEYWORDS*: neoliberalism, crisis, profit rate, counter factors, labor policy.*

RESUMEN

El desarrollo del capitalismo en Brasil en los últimos treinta años, estuvo marcado por el neoliberalismo, forma asumida por el modo de producción capitalista en respuesta a la crisis de los años setenta y las siguientes. Las determinaciones que prevalecen sobre esta forma son las mismas identificadas por Marx para el actual modo de producción: apreciación del capital como "venir a ser", crisis cíclicas, la tendencia decreciente de la tasa de ganancia y los factores contrarrestantes de esta tendencia. A partir de la teoría sobre las determinaciones del capital y los documentos de economía brasileña, el objetivo de este artículo es exponer porqué, entre los principales factores contrarrestantes de la caída de la tasa de ganancia señalada por Marx, en Brasil se recurre al aumento de la explotación de la fuerza de trabajo y recursos similares para contrarrestar la tendencia a la baja de la tasa de ganancia. Como consecuencia, como se muestra al final del artículo, la política pública laboral ha adquirido una posición dominante en los últimos años, creando empírica y legalmente, por medio de reformas laborales o iniciativas y expedientes puntuales, diversos medios para promover el aumento radical de la explotación del trabajo.

PALABRAS-CLAVE*: neoliberalismo, crisis, tasa de ganancia, factores contrarrestantes, política laboral.*

INTRODUÇÃO

A solução para a crise econômica atual no Brasil, marcada por forte queda da taxa de lucro, foi o retorno aos padrões iniciais do Consenso de Washington, em movimento de radicalização do processo de reformas iniciado nos anos 1990. Nesta fase, destacam-se políticas de elevação da exploração do trabalho – expressas nas reformas trabalhistas e outros expedientes conexos.

Nosso objetivo neste artigo é investigar porque - considerando as seis principais medidas para contrariar a tendência à queda da taxa de lucro, identificadas por Marx (1986) - o capital, no Brasil, investe essencialmente na elevação da exploração da força de trabalho e dos recursos associados, recorrendo para isso à política pública do trabalho. Essa tendência de queda da taxa de lucro manifestou-se em 2011, projetando-se por cinco anos (Bruno & Caffe, 2018; Marquetti, Morrone, Miebach & Ourique, 2019). Na Tabela 1, a taxa de lucro é calculada por critérios e pesquisadores diferentes, porém ambos confirmando o decréscimo no período. Os anos em tela antecedem as reformas de que trataremos.

Tabela 1. Taxas de lucro no Brasil – 2010/2015

Ano	% [1]	% [2]
2010	112,29	0.392
2011	108,18	0.388
2012	103,75	0.357
2013	100,65	0.353
2014	86,76	0.337
2015	73,36	0.320

Fonte: Elaborado pelos autores.
Fonte dos dados: (1) Bruno e Caffe (2018); (2) IBGE (2017); Marquetti, Morrone, Miebach e Ourique (2019).

As taxas cadentes foram confirmadas pela USP/FIPE, em pesquisa recente, extensiva a 2020 (FIPE/USP, 2020). Voltaremos a essa fonte, adiante, no fechamento da seção que trata das mudanças na política do trabalho.

Cabem alguns comentários iniciais sobre a base epistemológica desse trabalho. O capitalismo no Brasil deve ser apreendido pelos caminhos do conhecimento que passam dialeticamente por três momentos: o universal, abrangendo o conceito na sua generalidade — o capitalismo, *tout court* —; o particular, detalhando o conceito universal em suas partes constitutivas; e o momento singular, que considera suas diferenciações históricas (Hegel 1991,1992; 2011; Marx, 1980, 2011; Lukacs, 1967). Como observa Marx (2011),

> O capital, como o consideramos aqui, como relação a ser distinguida do valor e do dinheiro, é o capital em geral, i.e., a síntese das determinações que diferenciam o valor como capital do valor como simples valor ou dinheiro. [...] Mas nós ainda não estamos tratando nem de uma forma particular do capital nem do capital singular como capital diferente de outros capitais singulares (p. 243).

Tanto para Hegel, quanto para Marx, a particularidade e a singularidade são níveis que se reencontram sob a universalidade. Os níveis do conceito não se desfazem do conceito. Isso porque "o conceito determinado e abstrato é a condição ou antes o momento essencial da razão" (Marx, 1980 p. 216). Hegel, na Estética I, explica o processo que resulta nessa unidade no universal a que se deve voltar, continuando, para apreender o real: "É que no particular, que provém de uma diferenciação do universal, este não conduz a nenhum outro absoluto e é obrigado, por isto, a restabelecer a unidade do particular consigo próprio, ou seja, com o universal" (Hegel,1991, p. 95). É isso que faz Politzer, Besse e Caveing dizerem que "uma boa análise dialética assenhora-se, pois, do caráter específico [...]; mas isso só será possível se ela não isolar-se do processo do movimento de conjunto. [...] O específico não tem valor senão em relação ao universal" (p. 95)

O neoliberalismo, portanto, é apenas uma forma assumida pelo capitalismo, na retomada da valorização perdida com a crise

dos anos 1970, largamente estudada pela literatura nacional e estrangeira, com destaque para Harvey (1994), na publicação inglesa, e Dos Santos (2004), no Brasil. A essência do neoliberalismo é o retorno aos padrões da relação capital-trabalho e Estado-sociedade do capitalismo primordial, evidentemente adaptado ao tempo presente. Esses padrões são sinteticamente caracterizados, na atualidade, como (a) nova regulamentação do trabalho destituída parcialmente das proteções historicamente instituídas (contratos precarizados e outros expedientes redutores de direitos e, por extensão, redutores do capital variável); (b) rebaixamento direto da remuneração da força de trabalho; (c) flexibilização do papel do Estado na economia, conforme as possibilidades e necessidades de revalorização do capital (um "Estado servidor", sem vieses ou limites político-ideológicos, disponível para servir); e (d) supressão das barreiras ao movimento dos capitais internacionais. Significa, enfim, ampliar a esfera de ação do capital privado que se viu estreitada pelo nacionalismo e pelo crescimento da esfera pública durante a hegemonia keynesiana, do "Estado de bem-estar social" e do "capitalismo de Estado" em seus variados tipos.

A singularidade do neoliberalismo não tem o condão de atribuir ao capitalismo nenhuma propriedade nova fundamental, que o faça algo além. Como disse Castro (1979), "o capitalismo ainda é aquele" (s/p). O que Marx e Engels revelaram, das determinações do capital, continua sendo referência para apreendê-lo.

Por isso, neste artigo, recuperamos os fatores clássicos contrarrestantes para examinar a evolução do neoliberalismo no Brasil, em circunstância de queda da taxa de lucro. Avaliamos como cada fator se encontra no cenário econômico, para demonstrar que o capital entre nós dispõe apenas das formas de elevação da exploração da força de trabalho para reverter a tendência à queda da taxa de lucro, fazendo com que essa condição repercuta sobre as políticas públicas do trabalho.

CAPITAL, TENDÊNCIA DECRESCENTE DA TAXA DE LUCRO E FATORES CONTRARRESTANTES

Submetido às suas determinações, o capital, no Brasil comportou-se como o capital universal. Fundamentalmente, seguiu a tendência decrescente da taxa de lucro e reagiu sob os limites dos fatores contrarrestantes – determinações presentes na mais profunda crítica da economia política.

Sobre a tendência decrescente da taxa de lucro, diz Marx (1986):

> O progressivo decréscimo relativo do capital variável em relação ao capital constante gera uma composição orgânica crescentemente superior do capital global, cuja consequência imediata é que a taxa de mais-valia, com grau constante e até mesmo crescente de exploração do trabalho, se expressa numa taxa geral de lucro em queda contínua (p. 167).

Essa tendência – "apenas o caráter de uma tendência" – tem, entretanto, "influências contrariantes em jogo" que a inibem ou a revertem (Marx, 1986, p. 177). Essas influências principais são: I. elevação do grau de exploração do trabalho; II. compressão do salário abaixo de seu valor; III. barateamento

dos elementos do capital constante; IV superpopulação relativa; V. comércio exterior; e VI. aumento do capital por ações (Marx, 1986, pp. 177/182).

Vejamos, de modo sintético, esses fatores contrarrestantes.

O primeiro deles, a maior exploração do trabalho, tem vários recursos para promover o aumento da mais-valia, seja a relativa, para o que a tecnologia avançada (o mesmo capital constante) concorre e facilita, seja a absoluta, obtida por meios que alongam a jornada de trabalho. Trata-se de, ao fim e ao cabo, aumentar a produção de valor excedente ao "trabalho necessário".

A compressão do salário abaixo de seu valor, procedimento que Marini (2000) conceituou de superexploração, é uma prática cada vez mais encontrada. Sua difusão tornou-se conhecida, em estudos recentes, enquanto "escravidão contemporânea". É típico do mundo onde ainda se encontram formas pré-capitalistas ou sob influência das formas passadas de extração de valor (feudalismo, escravidão). Mas não significa que em certas situações não se encontre em países de capitalismo desenvolvido, decorrente contraditoriamente de sistemas técnicos avançados, como demonstram Gurgel e Marinho (2019). Na atualidade, esse processo recai sobre mulheres, crianças, refugiados ou estrangeiros em situação marginal. A presença da superexploração é tão antiga no capitalismo que a filmografia internacional tem quase cem obras expondo as relações degradantes e extorsivas de trabalho, jornadas exaustivas e forçadas, desde a obra centenária *O imigrante*, de Chaplin, em 1917, até *Boa mentira*, de Falardeau, em 2015, passando por *Gaijin*, de Tizuka Yamasaki, em 1980 e Ken Loach, do *Pão e rosas*, em 2000. A Organização Internacional do Trabalho tem denunciado o trabalho análogo à escravidão no Brasil e em países centrais (OIT, 2005). Ao remunerar abaixo do valor da força de trabalho, o empregador estará ampliando o valor excedente e, com isso, elevando o numerador "m" da taxa de lucro. Destaque-se que a fórmula da taxa de lucro foi definida em O Capital por Marx como M/C+V, na qual C é capital constante, V é capital variável e M é a taxa de mais-valia (Marx, 1986;1996).

O barateamento dos elementos do capital constante é autoexplicativo. Sua aquisição se dará envolvendo menos capital, portanto diminuindo o C global que serve de denominador ao cálculo da taxa de lucro. O desenvolvimento da indústria, da ciência e da tecnologia tem papel importante nesse fator contrarrestante.

A superpopulação relativa, quarto fator, diz respeito à quantidade de trabalhadores disponíveis, parte desempregada exatamente pela inserção crescente do capital constante. Como Marx repete incessantemente, há certa circularidade entre os fatores que levam à tendência de queda e os fatores que a contêm. Todos servem aos dois fins – talvez por isso ele reforce o caráter de tendência da "lei". Segundo diz "a superpopulação relativa se manifesta de forma tanto mais notável num país quanto mais o modo de produção capitalista esteja desenvolvido nele" (Marx, 1986, p. 180), isto é, com elevada densidade tecnológica desempregadora da força de trabalho. A isso se pode aduzir o crescimento vegetativo da população.

Quanto ao comércio exterior, trata-se de es-

calas de produção que permitem elevar ao máximo a expansão do trabalho excedente, neutralizando o "conflito entre expansão da produção e valorização" (Marx, 1986, p. 187). Nos países de desenvolvimento médio, como o Brasil, o comércio exterior pode especialmente favorecer pela possibilidade de explorar o capital variável em escalas de produção elevadas no caso dos produtos de baixa e média densidade tecnológica, o que favorece duplamente a taxa de lucro. Nas palavras de Marx (1986), "ele atua em geral nesse sentido ao permitir a ampliação da escala da produção" (p. 180).

Finalmente, sem esgotar possibilidades, Marx (1986, p. 182), diz que "uma parte do capital, com o progresso da produção capitalista, que anda lado a lado com a acumulação acelerada, só se calcula e emprega como capital que proporciona juros". Ele está se referindo ao rentismo que nos séculos XX e XXI se tornou mais significativo do que no passado. Originalmente, advertindo que o fator "não será aqui analisado em maior profundidade", Marx (1986, p. 182) se refere aos "chamados dividendos", razão para estendermos o fator às tantas formas de lucro não operacional existentes no mercado financeiro e à captação de recursos, via Ofertas Públicas Iniciais (IPO), por exemplo.

NEOLIBERALISMO NO BRASIL – EVOLUÇÃO E CRISE

O Consenso de Washington assumiu o discurso neoliberal para a América Latina, como explicam dois dos seus protagonistas, John Williamson e Pedro Paulo Kuczynski. O primeiro, Williamson, ex-conselheiro do Fundo Monetário Internacional (FMI) e ex-economista-chefe do Banco Mundial para o sul da Ásia, e Kuczynski, ex-ministro da economia, ex-primeiro ministro e ex-presidente do Peru, definem as mudanças esperadas como "reforma" *do Estado* na América Latina: "[...] disciplina fiscal; mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados" (Williamson & Kuczynski, 2003, p. 1).

São essas "reformas" que, sob protestos e resistências, se verificaram no Brasil, principalmente a partir de 1995, sob comando de Fernando Henrique Cardoso.

Em 2002, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva é precedida por manifesto intitulado "Carta aos brasileiros" - um compromisso com a estabilidade do sistema. O seu governo dá andamento aos acordos internacionais, inclusive os *superávits* primários para manter o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Apesar disso, o programa de privatizações arrefece, sendo substituído pelo incremento das concessões públicas e arranjos previstos na reforma do Estado realizada por Cardoso, tais como as Organizações Sociais (OS) e as Parcerias Público-Privadas (PPP). Estas últimas se tornam a forma preferida dos investimentos em obras públicas do governo (Peci & Sobral, 2007) e são a antessala das novas concessões, dado que a Lei 11.079/2004, das PPP, prevê a passagem dos serviços, a que servem as respectivas obras, aos gestores privados.

As obras do Plano de Aceleração do Cresci-

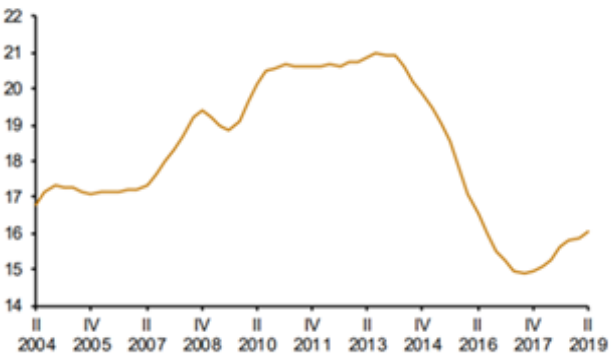
mento (PAC), do início de 2007, são PPPs. Milhões de reais são pagos a empreiteiras e fornecedores diversos através do BNDES e da Caixa Econômica Federal. Ao final, esses empreendimentos são transferidos aos entes privados, sob contrato semelhante à concessão (Bandeira de Melo, 2005).

Em paralelo à continuidade do projeto de revalorização do privado e criação de opções de investimento para o capital, além dos fundos públicos cedidos, o novo governo e seu sucessor, o governo Dilma, reconstruíram setores públicos degradados, como as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), - Universidades, principalmente. Reposicionaram o Estado como indutor e investidor, lembrando o papel desenvolvimentista do passado; incentivaram a relação Sul-Sul e o intercâmbio com a China. O comércio exterior brasileiro expandiu, em particular aquele relacionado com bens primários. Consequentemente, as reservas cambiais subiram exponencialmente (MDIC, 2017; Banco Central do Brasil, 2017). Os bancos públicos foram fortemente ativados, particularmente o BNDES, a construção civil cresceu e a naval foi retomada, além de grandes investimentos na indústria do petróleo, impactada com a descoberta das jazidas do pré-sal. Williamson, já referido, comentaria, em extraordinária premonição, que o Brasil sob o presidente Lula está mostrando bom senso em política macroeconômica até agora, mas o êxito em chegar a uma taxa de crescimento de 5 % ao ano vai depender também das políticas microeconômicas sociais, educacionais, institucionais, além da manutenção de uma política macroeconômica racional (Williamson, 2003, p. 9).

Essa é a combinação de "um certo keynesianismo", políticas sociais e controle fiscal defendida pelo economista em 2003, quando a crise econômica levava à revisão dos pressupostos do Consenso. Como diria em seu livro, publicado um ano depois, "é completar, corrigir e complementar as reformas de uma década atrás" [...] isto é, "reformar a reforma'" (Kuczynski, Williamson & Velasco, 2004, p. 16).

Vemos, no Gráfico I, o investimento, nesse ambiente virtuoso, crescendo principalmente a partir de 2007, após o lançamento do PAC. Essa tendência continuou, com pequenas inflexões cadentes, até 2013. A seguir, dá-se a queda vertiginosa.

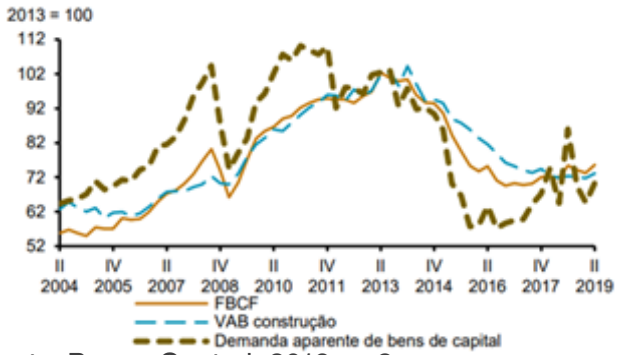
Gráfico 1. Taxa de Investimento (MM4T) %



Fonte: Banco Central, 2019, p. 1.
MM4T refere-se à convenção Moderny Monetary Theory.

O Gráfico 2 mostra que, acompanhando o investimento no geral, cresceu também a formação bruta de capital fixo (FBCF), portanto o capital constante. Esse crescimento esteve oscilante, mas com clara ascensão até o final de 2011.

Gráfico 2. FBCF e componentes[1]



Fonte: Banco Central, 2019, p. 2.

1. Séries com ajuste sazonal

A Tabela 2 detalha os elementos e confirma a queda ocorrida, já então de modo muito evidente, a partir de 2013. Aponta também a retomada, em 2017, dos investimentos em máquinas e equipamentos de produção, além de caminhões e outros recursos de transporte, expandindo-se novamente o capital constante.

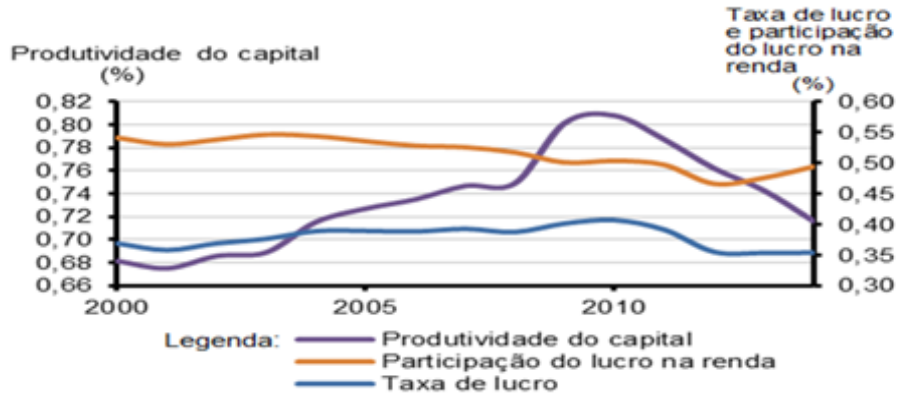
Tabela 2. Demanda aparente de bens de capital e componentes selecionados

		Variação %		
	Peso	Contração	Expansão	Total
		2013 II a 2016 IV	2017 I a 2019 II	2013 II a 2019 II
Demanda aparente		**-42,7**	**19,6**	**-31,5**
Máquinas e equipamentos	46,4	-41,0	9,4	-35,4
Veículos	14,2	-34,5	-13,0	-43,0
Caminhões e ônibus	11,2	-75,8	141,1	-41,8
Indústrias diversas	21,6	-31,5	31,6	-9,8
Outros equip. transporte	4,4	66,7	53,2	155,5

Fonte: Banco Central (2019).

O Gráfico 3 e o Quadro 1 contam essa história pelo plano da taxa de lucro e da produtividade do capital, no período. Permitem ler nos números o que aconteceu nos dois períodos de governo do Partido dos Trabalhadores – 2003/2010 e 2011/2015.

Gráfico 3. Taxa de lucro e seus componentes no Brasil – 2000-14



Fonte: Miebach, 2015.

Tabela 3. DETERMINANTES DA TAXA DE LUCRO – Brasil (2003-2015)

ANO	%L	PMgK	SMR	PTb	RJ
2003	106.78	108.36	102.05	103.98	105.68
2004	105.33	109.70	103.52	107.71	112.10
2005	106.12	111.69	106.16	107.09	109.13
2006	108.16	116.18	111.90	107.15	103.90
2007	110.73	119.53	116.28	109.55	101.92
2008	104.68	115.90	123.80	112.67	99.69
2009	113.72	120.89	127.3	110.18	85.59
2010	112.29	121.91	134.81	113.68	84.77
2011	**108.18**	**119.84**	**141.27**	**116.34**	**83.23**
2012	**103.75**	**119.21**	**148.93**	**117.54**	**79.57**
2013	**100.65**	**115.47**	**153.51**	**121.43**	**80.13**
2014	**86.76**	**105.54**	**157.92**	**122.59**	**83.05**
2015*	**73.36**	**92.51**	**152.39**	**123.44**	**94.70**

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bruno & Caffe (2018).

*Os dados de 2015 correspondem aos dois primeiros trimestres do ano. Convenção (adaptada): %L, taxa de lucro, PMgK, produtividade marginal do capital, SMR, salário médio real, PTb, produtividade do trabalho e RJ, renda de juros apropriada pelo setor bancário (*rentier share*).

Observe-se que no período em que o capital constante se eleva, 2004 a 2011, vários fatores contrarrestantes, como descrito antes, atuam. Predominou o crescimento da produção de elevada composição variável (extrativa, construção civil, naval, etc), o incremento do salário real manteve-se abaixo do incremento da produtividade do capital, o comércio exterior expandiu fortemente. Isso se verificou com o dólar caindo durante os cinco primeiros anos do PT (R$ 3,53 em 2003, para R$ 1,77 em 2008), chegan-

do a R$ 1,56 em 2009, e, após oscilações, voltando a esse patamar desapreciado (R$ 1,56), em julho de 2011. Em torno desse valor permaneceu até junho de 2012, quando passou a R$ 2,00, em tendência crescente, até chegar a R$ 3,14 em março de 2015, projetando-se daí em diante de forma continuada até os R$ 5,90 (Banco Central/IPEADATA, 2020).

A capacidade de negociação também aumentou, no período de 2003 a 2011, com o controle da dívida e elevados *superávits* primários. A "política externa altiva e ativa" – slogan do Itamarati nos governos do PT – também ajudou no comércio exterior. Tudo isso concorreu para o barateamento do capital constante, em especial o Real apreciado. Não é preciso falar do efeito desse comércio exterior expansivo sobre o incremento da produção/elevação da massa de mais-valia. Observando o mesmo Quadro 1, pode-se falar do contrário, a partir de 2011.

Esses dados demonstram que o processo de "reforma da reforma" e "um certo keynesianismo" teve continuidade no governo Dilma. Mas a inserção do Brasil no concerto internacional não seria a mesma. Ainda que não se possa atribuir apenas às condições externas e à costumeira explicação de fluxo de capital e crise cambial – manteve-se o movimento entrante de capitais autônomos e as reservas continuaram altas (Banco Central, 2018) —, cabe reconhecer que a produção e o financiamento também continuavam fortemente atrelados ao momento internacional. Isso pode ser observado por vários sinais, dos quais destacamos três: i) a partir de outubro de 2011 a balança comercial se deteriorou por dois anos, até outubro de 2013, recuperando-se apenas pela política de contenção das importações que se seguiu a partir de 2014 (com suas consequências negativas); ii) a conta Serviços teve elevação no déficit de quase 50% passando de US$ 31,4 bilhões em janeiro de 2011 para US$ 46,4 bilhões, em dezembro de 2013; iii) os lucros e dividendos remetidos ao exterior, pelos investidores estrangeiros, saíram de US$ 24,6 bilhões para US$ 19,3 bilhões no mesmo período de 2011 a 2013. Pior que isso, os lucros reinvestidos passaram de US$ 25,2 bilhões ao desinvestimento de US$ 12,4 bilhões, uma queda de US$ 37 bilhões (Banco Central, 2015). Alguns agravantes estruturais se podem acrescentar, como a reprimarização crescente e a dependência aos mercados estadunidense e chinês, cujos movimentos, seja no que diz respeito ao quantum, seja no que tange ao valor das *commodities*, foram oscilantes no mesmo período.

Como observaram Biancarelli, Rosa & Vergnhanini (2017),

> Mesmo não causando os problemas tradicionais de restrição de divisas, os vínculos profundos do país com as engrenagens financeiras e produtivas da economia global parecem sim transmitir, ainda que de maneira indireta, os seus impulsos negativos e contribuir para a crise. (p.5)

É nesse contexto de constrangimento econômico que o governo procurou manter sua política econômica, herdada do período anterior.

Mas a combinação de keynesianismo, políticas sociais e controle fiscal demonstrou sua limitação, à medida que a capacidade de investimento do Estado brasileiro foi

ficando comprometida e a produtividade marginal do capital (PMgK) foi se tornando cada vez menor ou desproporcional ao crescimento da remuneração do trabalho. De 2009 a 2015, procedeu-se ao gradual distanciamento entre essas duas variáveis intimamente relacionadas com a lucratividade do empresariado. Retornando à Tabela 3, podemos perceber que é em 2011 que se expressa de forma clara e forte a queda da taxa de lucro (%L), que resvala de 112,9 para 108,18, e daí em diante não para de cair. Contrariamente, o salário médio real (SMR) dá um salto de 2011 para 2012 e não para de subir – até 2015. A contradição de classes expressa-se muito bem nos números. No período destacado, a produtividade do trabalho (PTb) não cresce na mesma proporção do salário médio real. Em 2015, abalado pela queda da taxa de lucro e da produtividade marginal do capital (PMgK), de 2011 para 2015, o empresariado impõe a redução do salário médio real para 152,39, diminuindo 5,5 pontos, refletindo a política econômica do governo, naquela conjuntura muito pressionado politicamente. Em paralelo, ainda observando a Tabela 3, é possível ver que o "rentismo" (RJ), comprimido desde o segundo governo do PT, também reage a partir de 2013, trazendo um complicador a mais para a taxa de lucro do setor produtivo. A linha de 2015 desta tabela é de tempestade perfeita. Trata-se da véspera do *impeachment* sofrido pelo governo Dilma. Em 12 de maio de 2016, dia em que Dilma é afastada pelo Senado, Temer assume interinamente, e, no mesmo dia, nomeia 24 novos ministros, iniciando imediatamente as mudanças institucionais para implementar a agenda de contrarreformas (g1.globo.com, em 12/05/2016).

Revisitando o Gráfico 2 e a Tabela 2, podemos perceber que daí em diante retoma-se a formação bruta de capital fixo, elevando-se mais uma vez, ainda que em contexto completamente diferente, o capital constante.

Esse novo contexto, de 2017 a 2020, vai se caracterizar pela queda dos saldos comerciais, mais reprimarização, problemas cambiais e movimento negativo de capitais internacionais.

No que tange à balança comercial, o efeito da destituição da presidenta e as perspectivas de vitória eleitoral do projeto neoliberal foram estimulantes ao grande capital, refletindo-se, em 2018, no crescimento das importações (19,7%), com significativo aumento em bens de capital (76,5%) e razoável entre os intermediários (11,6%), confirmando o Gráfico 2, sobre o crescimento do capital constante. Em paralelo ao aumento da formação bruta de capital fixo, a balança comercial registrou *superávit* 13% menor que em 2017. É possível ponderar que o resultado não deveria assustar, dado que 2017 foi excepcional para o Brasil. Mas a seguir, em 2019, o saldo comercial caiu 20,5%, em meio a recuo da corrente de comércio em torno de 5% (Banco Central, 2019a). A observação do comportamento de 2020 indica piora nesse indicador, com a diminuição do saldo para U$ 50,9 bilhões, longe dos U$ 58 bilhões de 2018 (Brasil, 2021). Há o agravante de que o saldo positivo foi obtido graças à diminuição das importações, coisa que já vinha ocorrendo desde 2018 (Brasil, 2021). Observe-se que nada parecido com 2017 se repetiu e tende a se repetir no plano das importações. Cabe dizer ainda que as exportações brasileiras estão cada vez mais dependentes de produtos primários.

Segundo a Publicação Semanal de maio de 2020, sobre o comércio exterior, do Ministério da Economia, nossos resultados mais positivos são arroz com casca (+756%), especiarias (+183%), soja (+124%) e café não torrado (+74,5%). Quando se fala de Indústria de transformação, nossos produtos mais comercializados são açúcares e melaço (+140,2%) e carne bovina (+114,5%), sem falar do ouro (+144,9%), conforme a mesma fonte (Brasil, 2020). É inevitável, no contexto de nossa discussão, voltar a encarar a primarização e seus efeitos sobre a superexploração (Marx, 1986; Marini, 2005).

O exame das condições atuais do capital no Brasil parece indicar dificuldades para enfrentar a queda das taxas de lucro via alternativas virtuosas como o barateamento dos elementos do capital constante e o comércio exterior. Seja pelo câmbio adverso, hoje em torno de R$ 5,30, seja pelas dificuldades de negociação da diplomacia brasileira ou ainda pelo movimento emigrante dos capitais, além das limitações evidentes da corrente de comércio na pandemia e no seu pós imediato. Igualmente não se apresenta viável a perspectiva do aumento do capital por ação. Seja quanto aos juros, com taxas reduzidas, seja quanto aos dividendos, o mercado financeiro tem sido volátil e débil. Mesmo com o crescimento das ofertas públicas iniciais (IPO) verificado em 2019/2020, predominam investidores individuais que buscam rendas variáveis capazes de compensar as perdas da renda fixa, dada a queda vertiginosa da taxa de juros oficial – de 14,15% em 2016 a 2% em janeiro de 2021 (Banco Central, 2021).

Os bons resultados das IPOs – US$ 17 e 20,7 bilhões, nos referidos anos – estão longe de compensar a fuga de capitais. Saíram do Brasil em 2018 U$ 11,52 bilhões; em 2019, US$ 62,24 bilhões, maior retirada em 38 anos; e, em maio de 2020, a perda diária de capitais ultrapassava em quase 600% a média diária de dezembro do ano passado, com a evasão de mais de U$ 200 milhões por dia (Banco Central, 2020a). No final de 2020, o Banco Central do Brasil informava uma queda de 50% nos investimentos diretos no país (IDP) e um desinvestimento de U$ 1,7 bilhão (Banco Central, 2020). Em 2020, outros fatores que não apenas os internos pesaram nesse resultado, mas as o fenômeno vinha de anos anteriores. Não há perspectiva generosa no horizonte do Brasil, considerando o contexto do investimento internacional, agravado com a crise sanitária mundial.

O IMPACTO NA POLÍTICA PÚBLICA DO TRABALHO

Configurado o quadro já descrito a partir de 2011 – reflexos negativos na balança comercial, queda na remessa de lucros e pesado desinvestimento no mercado interno, além dos baixos indicadores de produtividade do capital – restou ao grande empresariado empenhar-se no que temos denominado como "radicalização do neoliberalismo no Brasil". Com o detalhe de que, das medidas do Consenso de Washington, destaca-se a desregulamentação do trabalho – criação de condições práticas e legais de profunda exploração da força de trabalho. É a combinação de elevação do grau de exploração do trabalho com a eventual compressão do salário abaixo de seu valor (ambos os fatores contando com a superpopulação relativa enquanto pano de fundo).

As reformas recentes, que materializaram a

política trabalhista, permitem que essa alternativa se viabilize.

Temos três frentes que as reformas assumiram, criando bases ao aprofundamento da exploração do trabalho. São elas: (1) mudanças nas condições de trabalho (contratações atípicas e precárias, rebaixamento da remuneração e alteração das normas de saúde e segurança do trabalho); (2) fragilização sindical, pela prevalência do acordado sobre o legislado e a criação de uma série de possibilidades de negociação individual, além de dispositivos que dificultam a arrecadação sindical e; (3) desmonte da Justiça do Trabalho , seja pela quebra do princípio da gratuidade que limita, pelo desestímulo, o acesso dos trabalhadores à justiça, seja pela criação de mecanismos de negociação privada, ou ainda pelos cortes orçamentários dos Tribunais de Justiça do Trabalho, que restringem seu poder de ação, principalmente fiscalizadora.

As diferentes modalidades de contrato, a flexibilização da remuneração, da jornada, das férias, do descanso, das condições de demissão, das indenizações, da fiscalização, dentre tantas outras, tudo isso tem caráter complementar. Aí se inscrevem os contratos de tempo parcial, o trabalho intermitente, o trabalho temporário, a terceirização irrestrita e o trabalho autônomo.

Observe-se a unidade constituída pelo trabalho autônomo, a terceirização irrestrita e o amplo uso da lei do Microempreendedor Individual (MEI). Este bloco de possibilidades permite que, para grande quantidade de profissões – parte delas tipicamente assalariadas –, o trabalhador possa adquirir uma inscrição (CNPJ) e tornar-se um "empreendedor", ainda que de si mesmo. A terceirização e o trabalho autônomo estimulam que as empresas substituam qualquer trabalhador – "quaisquer de suas atividades, inclusive sua principal" (Brasil, Art. 4º) – por um "prestador de serviço", MEI, como se estivesse contratando o serviço a outra empresa. No caso, a empresa é o próprio trabalhador, que passa a ser mais um trabalhador "pejotizado", expressão decorrente do CNPJ usado. A existência de um dispositivo legal que sinaliza ser irregular a prática da "pejotização" não é suficiente para que isso não exista quando um conjunto de condições práticas é criado por essa mesma lei. O trabalhador "pejotizado", sendo formalmente uma empresa contratada, dispensa a empresa contratante de várias obrigações, tais como FGTS, férias remuneradas, décimo terceiro salário, INSS, eventual multa por rescisão, etc.

Nessa mesma seara está o contrato temporário, que a Lei 13.429 – aprovada em março de 2017, portanto antes da reforma da CLT – autoriza até 270 dias no ano. A lei é expressa em dizer, no Art. 10, que "não existe vínculo de emprego entre ela e os trabalhadores contratados pelas empresas de trabalho temporário", dispensando o empregador de qualquer obrigação trabalhista, e que "pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços" (Art. 9). Considerando os finais de semana e feriados, os 270 dias correspondem ao ano integral, tempo que a nova lei verdadeiramente permite ao trabalho temporário.

O contrato intermitente – Art. 443, da lei 13.467/17, que altera a CLT –, também chamado de "contrato de zero hora", subordina

o trabalho à necessidade eventual do empregador. A lei, de modo sumário, deixa o empregador à vontade para definir a jornada. Aliás, em rigor, definir se haverá jornada expressa e a remuneração; se por horas trabalhadas ou jornada pré-definida.

Já o contrato de tempo parcial, uma "conquista" dos empregadores na primeira geração do neoliberalismo, foi ampliado de 25 horas semanais para 30 horas, sem possibilidade de hora extra, ou 26 horas semanais e mais 6 horas extras. O empregador não é obrigado a pagar de imediato por essas 6 horas extras. A lei prevê que essas horas podem ser compensadas até a semana seguinte ou pagas no mês subsequente.

Tanto o contrato de tempo parcial (Art. 58-A), quanto o contrato intermitente são mecanismos pelos quais a referência do salário mínimo é flexibilizada, desvinculando a remuneração desse dispositivo de ordem social. Passa a prevalecer o valor-hora mínimo, com salários que levam em consideração apenas as horas trabalhadas. A contradição expressa é de tal ordem que sua aplicação automaticamente excluiu grande parte desses trabalhadores do regime previdenciário, pois a contribuição mínima baseia-se no salário mínimo, precisando de regulamentações posteriores para contornar o conflito.

Já não existe a jornada *in itiniere*, relativa ao percurso de casa ao trabalho e vice-versa, importante conquista trabalhista. Segundo o Art. 58, §2, da CLT reformada, "o tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno [...] não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador". Da mesma forma, o Art. 4, §2 desvincula atividades consideradas pessoais dentro da empresa como tempo à disposição do empregador. Nessas atividades pessoais, o texto inclui "troca de roupa ou uniforme, quando não houver obrigatoriedade de realizar a troca na empresa".

O direito às férias é contabilizado pelo empresariado como um custo e a reforma atendeu suas reivindicações também nesse plano. Agora as férias podem ser parceladas em até três períodos, com um deles não sendo inferior a 15 dias e nenhum inferior a 5 dias corridos. Independentemente dos prejuízos materiais e psicológicos trazidos ao trabalhador, o empregador, contando com a ausência mais curta de seus empregados, poupa-se de custos adicionais com substituição, sobrecarregando os demais ou repassando as limitações aos clientes.

Não há dúvida de que a reforma trabalhista aprovada em 2017, que introduz a "nova" CLT, é uma reforma profunda, que modifica extensamente as relações de trabalho em todas as suas dimensões. Claramente se inscreve no conjunto de fatores contrarrestantes associados ao aumento da exploração da força de trabalho. No entanto, parece ainda haver espaço para mais. É isso que mostra a Medida Provisória 808/2017, do governo Temer, na mesma semana em que entrou em vigor a reforma trabalhista. Dentre inúmeras alterações, tal medida, se por um lado restringia relativamente o trabalho de mulheres grávidas e lactantes em locais insalubres, por outro permitia ao empregador recontratar de imediato, na condição de pessoa jurídica ou serviço intermitente, o trabalhador celetista demitido. Essa MP não foi aprovada pelo Congresso e perdeu validade em abril de

2018. No entanto, sinalizou a direção aparentemente infinita que tomam as reformas em curso.

Podemos citar também o Programa Seguro-Emprego, designação dada pelo governo Temer ao Programa de Proteção ao Emprego, criado em 2015 pelo governo Dilma, que permite às empresas em crise reduzirem salários e jornada de trabalho, prática amplamente estimulada na pandemia da Covid-19. Com esse precedente, o governo criou, em 1º de abril de 2020, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, que também permite a suspensão do contrato de trabalho e o consequente corte integral de salário, durante a pandemia, descaracterizando o desemprego e evitando os seus custos para o empregador.

Na mesma linha das medidas que ampliam a exploração do trabalho está o "contrato de trabalho verde e amarelo" (MP 905/19), que autoriza contratar jovens entre 18 e 29 anos em seu primeiro emprego com extensa exclusão de direitos em relação aos hoje já escassos, porém ainda constantes da CLT em vigor. A medida entrou em uso em 01º/01/2020. Essa MP – chamada por Dutra e Jesus (2020) de reforma dentro da reforma, dada a grandeza das mudanças – passa a alíquota de FGTS de 8% para 2%, a multa em caso de demissão de 40% para 20%, exclui a contribuição previdenciária patronal, dispensa de contribuição ao sistema S, Sebrae e Incra, dentre outras vantagens concedidas aos empregadores. A medida seguiu tramitação na Câmara e, a despeito de muita polêmica, foi aprovada. Contudo, chegou ao Senado em vias de perder validade. Para evitar isso, o governo emitiu a MP 955/20, revogando a anterior, mas mantendo seus dispositivos (Brasil, 2020, s/d).

Em 2019, paralelamente à tramitação da Reforma da Previdência, foi aprovada a Lei 13.874, da Liberdade Econômica. Considerada pelos meios de comunicação uma "minirreforma trabalhista" – aliás, mais uma – libera as empresas de uma série de obrigações tributárias, legais e trabalhistas. Permite que qualquer atividade econômica funcione em qualquer dia da semana, seja domingo ou feriado, em qualquer turno, sem encargos e remuneração adicionais. Acaba, portanto, com o pagamento dobrado ao domingo/feriado. Talvez o maior destaque dessa lei sejam as dificuldades que traz à fiscalização. Dispensa o registro de ponto para empresas com até 20 empregados, criando espaço para que horas extras não sejam remuneradas, – uma vez que deixam de ser legalmente controladas, além de potencialmente ampliar as jornadas de trabalho. Na convicção de que as empresas atuam com "boa fé", seu Art. 421, parágrafo único, versando sobre liberdade contratual, determina que "nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual". Vale lembrar, como já descrito, que são diversos os mecanismos que criam modalidades de contratação de trabalhadores na condição de prestadores de serviço, como se empresa fossem, e como se houvesse igualdade entre as partes para a celebração dos termos contratuais. A lei prevê também a "dupla fiscalização" de auditores fiscais do trabalho, de forma que a primeira visita, ao encontrar irregularidades, não possa fazer mais que uma advertência. Dessa forma, as empresas podem estar seguras de que só precisarão cumprir suas obrigações traba-

lhistas após alguma eventual visita. Na sequência, amplia as possibilidades recursais das empresas e dificulta a interdição de locais irregulares.

O Capítulo II-A da CLT reformada versa sobre teletrabalho – modalidade que ganhou enorme importância durante a pandemia e para o seu a posteriori. A chamada Nova CLT resguarda o empregador para que não venha a ser responsabilizado por acidentes de trabalho e saúde do trabalhador quando, no Art. 75-E, diz que o "empregador deverá instruir os empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho", e segue, no parágrafo único, que "o empregado deverá assinar termo de responsabilidade comprometendo-se a seguir as instruções fornecidas pelo empregador". Nem mesmo os custos materiais que viabilizem essa modalidade de trabalho são assegurados ao trabalhador, já que o Art. 75-D diz que "as disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito". Dependerá, portanto, do acordo firmado.

Com a pandemia, empresas viram oportunidade para a expansão do trabalho remoto, ao estilo *house-work.* A XP Inc. anunciou, em maio de 2020, que estenderia essa modalidade a todos os seus empregados permanentemente (Infomoney, 2020). Os bancos seguirão o mesmo caminho, depois de colocarem 235 mil trabalhadores em home-office, como se lê no jornal O Valor, de 23 de junho 2020.

Cabe incluir, nesses impactos sobre a política trabalhista, a reforma administrativa, PEC 32/2020, ora em tramitação, que prevê o fim da estabilidade dos servidores públicos e a redução de vencimentos, sob variados meios. Isso desloca o debate sobre os baixos salários conferidos pelo empresariado no Brasil para o discurso dos salários elevados do serviço público – mais uma pressão sobre o preço da força de trabalho.

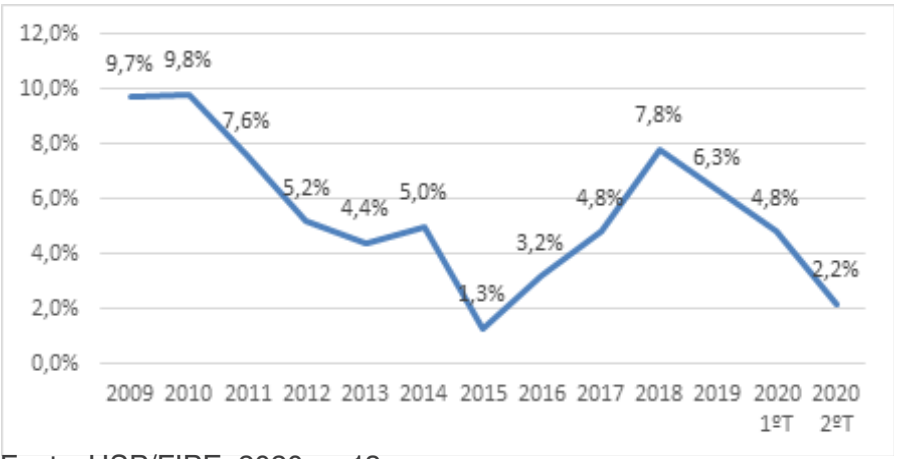
Ainda que não se possa tirar conclusões definitivas, face aos efeitos conjunturais de troca de governo (2019) e pandemia (2020), destacam-se os dados do *Trading Economics*, sobre custos do trabalho, e os de recente pesquisa realizada pela USP/FIPE, sobre taxas de lucro das grandes empresas - incluindo o período posterior às referidas reformas. No Gráfico 4, vê-se o patamar dos custos do trabalho caindo de 2014 a 2020. No Gráfico 5, o lucro líquido das empresas sai do fundo do poço, em 2015, para recuperação nos anos seguintes, com alguma inflexão em 2019 e queda acentuada em 2020, já sob efeito da pandemia.

Gráfico 4 - Custos do Trabalho no Brasil – 2012/2020



Fonte: Trading Economics - https://pt.tradingeconomics.com/brazil/labour-costs.

Grafico 5 – Lucro Líquido das grandes empresas – 2009/2020
% sobre as receitas



Fonte: USP/FIPE, 2020, p. 13.

CONCLUSÃO

O neoliberalismo no Brasil, a partir de 2011, conhece sua crise, revelada no declínio da taxa de lucro e no agravamento dos indicadores econômicos gerais.

A queda da taxa de lucro tem, historicamente, encontrado resposta em iniciativas que vão do aumento da exploração da força de trabalho ao mercado acionário e outros meios de captação de recursos financeiros. O exame das contas públicas, entretanto, indica que, seja o comércio exterior, seja a movimentação de capitais autônomos na direção do país, em especial os investimentos diretos, além do mercado financeiro e acionário, não registram resultados líquidos promissores. Antes, o contrário. O país tem perdas de capital que vêm de anos, com a queda do movimento do comércio exterior, em reduções das exportações e importações desde 2018, além da primarização crescente.

A referência à primarização dá oportunidade ao conceito de superexploração do trabalho e insere as circunstâncias econômicas

na política pública do trabalho construída desde 2016, em sucessivos atos e fatos administrativos e legais que rebaixaram profundamente o valor da força de trabalho no Brasil. Essa tem sido a estratégia do capital para tentar contrarrestar a constatada queda da taxa de lucro.

As medidas tomadas pelo governo em movimento contínuo e acentuado ao longo dos últimos cinco anos promoveram mudanças nas relações sociais de trabalho – do contrato sem direitos ao trabalho não remunerado – reduzindo o capital variável de modo radical. É, como dissemos, a combinação de dois fatores contrarrestantes – a elevação do grau de exploração e a compressão salarial abaixo do valor – em ambiente fortemente afetado pelo fator da superpopulação relativa, expansiva do exército de reserva.

Para garantir essa situação, os sindicatos foram constrangidos, seja no seu papel de negociador, seja nos recursos financeiros para suas atividades. Em paralelo, a lei minimizou a justiça e a fiscalização do trabalho. Os próprios trabalhadores individualmente tiveram limitações em sua autodefesa, dado que agora passaram a arcar com as custas judiciais em caso de derrota nos tribunais do trabalho, O Estado deixou de financiar o exercício de direitos trabalhistas criados por ele mesmo. Este, aliás, é um tema que já merece uma investigação especial, para saber o quanto essa insegurança no exercício do direito trabalhista tem frustrado o próprio Direito.

Por oportuno, não há como ignorar que, nesse contexto, também a democracia se encontra atingida, porque esses constrangimentos afetam os direitos civis e políticos a ela associados da grande massa de assalariados. De imediato, afeta o direito de organização e o exercício da liberdade, até mesmo da liberdade básica de defesa da sobrevivência pessoal.

REFERÊNCIAS

Banco Central do Brasil. (2021). *Taxas de juros básicos - Histórico, 2021.* Recuperado de www.bcb.gov.br > historicotaxasjuros.

Banco Central do Brasil. (2020). *Reservas internacionais (US$ bilhões).* Recuperado de https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS.

Banco Central do Brasil. (2020a). *Relatório de Mercado de 18.12.2020.* Recuperado de www.bcb.gov.br>relatorio.

Banco Central do Brasil. (2019a). *Evolução recente da balança comercial* – Estudo Especial 66. Recuperado de www.bcb.gov.br>conteudo.

Banco Central do Brasil. (2019). *Evolução recente da formação bruta de capital fixo.* Recuperado de Evolução recente da formação bruta de capital fixo (bcb.gov.br).

Banco Central do Brasil. (2018). *Relatório de Investimento Direto no País, 2018.* Recuperado de www.bcb.gov.br > Rex > port.

Banco Central do Brasil. (2017). *Relatório de gestão das reservas internacionais.* Recuperado de https://www.bcb.gov.br/pom/gepom/relgestri/2017/09/relatorio_anual_reservas_internacionais_set2017.pdf

Banco Central do Brasil. (2015). *Histórico de*

Estatísticas. Recuperado de https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicoestatisticas.

Bandeira de Mello, C. A. (2005). *Curso de direito administrativo.* São Paulo: Malheiros Editores.

Batista, P. N. (2001). *O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.* São Paulo: Consulta Popular.

Biancarelli, A., Rosa, R. & Vergnhanini, R. (2017). *O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise*. Texto para Discussão. 296, 01-33.

Brasil. Câmara dos Deputados. (2020). *Governo revoga MP do Contrato Verde e Amarelo e vai editar novo texto.* Recuperado de https://www.camara.leg.br/noticias/655639--governo-revoga-mp-do-contrato-verde-e--amarelo-e-vai-editar-novo-texto/.

Brasil. *Lei 13.429.* (2017). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm.

Brasil. *Lei 13.467.* (2017). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm.

Brasil. *Lei 13.874.* (2019). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm.

Brasil. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (2020). *Comércio Exterior, Estatísticas de Comércio Exterior*, Séries Históricas. Recuperado de http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas.

Brasil. Ministério da Economia (2021). *Balança comercial fecha 2020 com superávit de US$ 50,9 bilhões*. Recuperado de www.gov.br>notícias>2021/01.

Bruno, M. & Caffe, R. (2018). Determinantes das taxas de lucro e de acumulação no Brasil: Os fatores estruturais da deterioração conjuntural de 2014-2015. *Brazilian Journal of Policy Economy*, 38(2), 237-260. doi:10.1590/0101-31572018v38n02a02

Castro, A. B. (1979). *O capitalismo ainda é aquele*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Dos Santos, T. (2004). *Do terror à esperança*. São Paulo: Ideias & Letras.

Dutra, R. & Jesus, S. C. (2020). Medida provisória n. 905/2019 Programa Verde Amarelo: a reforma dentro da reforma trabalhista. *Trabalho, Educação e Saúde,* 18(2), 01-04. doi:10.1590/1981-7746-SOL0026800

Equipe Infomaney. (2020). *XP anuncia home office até dezembro e estuda trabalho remoto permanente.* Recuperado de https://www.infomoney.com.br/mercados/xp-anuncia-home-office-ate-dezembro-e-estuda-trabalho--remoto-permanente/.

Gurgel, C. & Marinho, M. (2019). Escravidão contemporânea e toyotismo. *Revista Organizações & Sociedade*, 26(89), 317-337. doi: 10.1590/1984-9260896

Harvey, D. (1994) *Condição pós-moderna.* Rio de Janeiro: Loyola.

Hegel, G. (2011). *A ciência da lógica*. São Paulo: Barcarola.

Hegel, G. (1992). *Fenomenologia do Espírito, Parte I.* Petrópolis: Vozes.

Hegel, G. (1991). *Estética*, vol. I. São Paulo: Nova Cultural.

Kuczynski, P-P., Williamson & J., Velasco, A. (2004). *Depois do Consenso de Washington: Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva.

Lukács, G. (1967). *Estética I: La peculiaridade de lo estético, Vol. 3*. Barcelona, México, DF:Ediciones Grijalbo S.A.

Marquetti, A., Hoff, C. & Miebach. (2020). Profitability and Distribution: The Origin of the Brazilian Economic and Political Crisis. *Latin American Perspectives*, 47(1), 115–133. doi: 10.1177/0094582X19887751.

Marquetti, A., Morrone, H., Miebach, A. & Ourique, L.E. (2019). Measuring the profit rate in an inflationary context: the case of Brazil, 1955–2008. *Review of Radical Political Economics*, 51(1): 52–74. doi:10.1177/0486613416689834

Marx, K. (1996). *O capital, Vol 1, Livro Primeiro.* São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda.

Marx, K. (1986). *O capital: critica da economia política*, Livro 3. São Paulo: Nova Cultural.

Marx, K. (2011). *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo.

Marx, K. *O Capital, Livro 4, vol. I*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1980.

Marini, R. (2005). Dialética da dependência. In R. Traspadini & J. P. Stedile (orgs). *Ruy Mauro Marini: vida e obra.* São Paulo: Expressão Popular.

Miebach, A. (2015). Taxa de lucro e seus componentes no Brasil: 2000-14. *Carta de Conjuntura*, 24(8). Recuperado de Trajetória recente da taxa de lucro | | Carta de Conjuntura (tche.br)

Organização Internacional Do Trabalho. (2005). *Uma aliança global contra trabalho forçado.* Genebra: ILO.

Peci, A., Sobral, F. (2007). Parcerias Público-Privadas: Análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE. BR*, 5(2), pp. 1-14.

Polítzer, G., Besse, G. & Caveing, M. (1954). *Princípios fundamentais de filosofia*. São Paulo: Humus.

USP/FIPE. (2020). *Situação econômica e financeira das maiores empresas brasileiras na crise da Covid-19.* São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisa Econômica/USP.

Williamson, J. & Kuczynski, P-P. (2003). *Depois do Consenso de Washington: Crescimento e reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva.

CIDADANIA PUNITIVA DESDE BAIXO: A CRIMINALIZAÇÃO DA LGBTFOBIA E A DEMOCRATIZAÇÃO NEOLIBERAL NO BRASIL

Punitive citizenship from below: the criminalization of LGBTphobia and neoliberal democratization in Brazil

Ciudadanía punitiva desde abajo: la criminalización de la LGBTfobia y la democratización neoliberal en Brasil

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar as imbricações entre democracia, neoliberalismo e política criminal no Brasil. Partindo de um enfoque desde baixo, busca-se apresentar os modos como o processo de democratização brasileira e as mobilizações por cidadania no Brasil contemporâneo forjaram-se em hibridizações entre distintas racionalidades políticas: neoliberal, social-democrata e criminalizante. Tomando como objeto as lutas pela criminalização da LGBTfobia no Brasil, analisa-se o discurso pró-criminalização a fim de delinear os elementos constitutivos de uma cidadania punitiva no Brasil. Nesse modelo de cidadania, normaliza-se o sistema penal como fundamental à democracia e a punição passa a ocupar um lugar central tanto nas políticas públicas quanto nas demandas por cidadania, eclipsando outros horizontes de democracia.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo, democracia, movimento LGBT, cidadania, punição.

Alexandre Nogueira Martins
alexandrenmartinss@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4878-8736
Universidade de São Paulo - USP

ARTIGOS

Submetido 02-02-2021. Aprovado 06-07-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83205

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article aims to analyze the imbrication involving democracy, neoliberalism and criminal policy in Brazil. Using an approach from below, we seek to present the ways in which the process of Brazilian democratization and the mobilizations for citizenship in contemporary Brazil were built in hybridizations between different political rationalities: neoliberal, social-democratic and criminalizing. Taking as object the struggles for the criminalization of LGBTphobia in Brazil, the pro-criminalization discourse is analyzed in order to outline the constituent elements of a punitive citizenship in Brazil. In this model of citizenship, the penal system is normalized as fundamental to democracy and punishment starts to occupy a central place in both public policies and demands for citizenship, eclipsing other horizons of democracy.

KEY WORDS*: neoliberalism, democracy, LGBT movement, citizenship, punishment.*

RESUMEN*: Este artículo tiene como objetivo analizar la imbricación entre democracia, neoliberalismo y política criminal en Brasil. Partiendo de un enfoque desde abajo, buscamos presentar las formas de cómo el proceso de democratización brasileño y las movilizaciones por la ciudadanía en el Brasil contemporáneo se forjaron en hibridaciones entre distintas racionalidades políticas: neoliberal, socialdemócrata y criminalizante. Tomando como objeto las luchas por la criminalización de la LGBTfobia en Brasil, se analiza el discurso pro-criminalización para delinear los elementos constitutivos de una ciudadanía punitiva en Brasil. En este modelo de ciudadanía, el sistema penal se normaliza como fundamental para la democracia y el castigo pasa a ocupar un lugar central tanto en las políticas públicas como en las demandas de ciudadanía, eclipsando otros horizontes de la democracia.*

PALABRAS CLAVE*: neoliberalismo, democracia, movimiento LGBT, ciudadanía, castigo.*

INTRODUÇÃO

Quando o Supremo Tribunal Federal (STF) criminalizou a "homotransfobia" em 13 de junho de 2019, diversos ativistas celebraram o resultado como um marco dos direitos LGBT no Brasil. Fruto de alianças múltiplas, incluindo setores feministas e antirracistas que haviam lutado pela criminalização do racismo, da violência doméstica e do feminicídio, o ativismo LGBT institucionalizado conquistou, naquele momento, um novo marco legal: a partir de então, a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero passou a ser crime. Em suas redes sociais, a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT), uma das autoras das ações judiciais que resultaram na criminalização da LGBTfobia, comemorou essa vitória como uma conquista da igualdade, da diversidade e da democracia.

Partindo do caso da criminalização da LGBTfobia, este artigo analisa como o reconhecimento de determinados direitos demandados "desde baixo" por movimentos sociais pode configurar uma cidadania punitiva – isto é, uma forma de cidadania na qual a punição desempenha um papel central. Esse processo é analisado de modo atrelado à experiência de hibridização de racionalidades políticas que constituiu a trajetória da redemocratização brasileira: entre o neoliberalismo, a democracia e a expansão da securitização. Argumenta-se que essa forma de cidadania, ao mesmo tempo em que constrói determinados sujeitos como cidadãos, limita os horizontes de expectativas de transformação social, os quais passam a ser enquadrados dentro do sistema penal neoliberal.

Criminalizar e punir emergiram como se fossem medidas inescapáveis não só para o combate à violência e para a formação da cidadania LGBT, mas para a consolidação da democracia no Brasil. Por meio da análise de documentos do movimento LGBT brasileiro,

projetos de lei e ações judiciais que visavam a criminalizar a LGBTfobia, apresenta-se como a política criminal tem operado como uma ligação fundamental entre a racionalidade neoliberal e a democratizante, tomando um lugar de destaque frente a outras formas de políticas públicas.

O artigo estrutura-se em três partes. Primeiro, apresentam-se considerações teórico-analíticas das imbricações entre democracia, neoliberalismo e expansão do sistema penal na trajetória brasileira, apontando tanto as tensões quanto as hibridizações constitutivas da redemocratização brasileira. Em seguida, de uma perspectiva "de baixo" (Gago, 2018, p. 21), analisa-se o modo de governo pelo crime construído no Brasil a partir do caso da criminalização da LGBTfobia. Por último, reflete-se sobre as formas e os limites que essa configuração hegemônica de cidadania põe às lutas sociais e às políticas sociais contemporâneas.

NEOLIBERALISMO, DEMOCRACIA E GOVERNO PELO CRIME À BRASILEIRA

Fenômeno polissêmico, o neoliberalismo pode ser compreendido, de uma perspectiva foucaultiana, como uma forma de governo das condutas cuja racionalidade política tende a universalizar uma grade de inteligibilidade economicista de compreensão do mundo por meio da disseminação da "forma empresa" por todas as esferas da vida social (Foucault, 2010, p. 203). Como um sistema antropológico de produção de subjetividades conduzidas pela racionalidade do capitalismo contemporâneo (Dardot & Laval, 2016), o neoliberalismo define-se, neste diapasão, pela generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação.

Efeito da tendência desse modo de governo de reduzir o ser humano em suas diversas dimensões ao *homo oeconomicus*, a racionalidade neoliberal propende a desdemocratizar as sociedades contemporâneas, desvanecendo a figura própria da política – o *homo politicus* – e esvaziando o sentido e as operações da democracia (Brown, 2015). Em vez de serem pautadas por igualdade e liberdade, as democracias neoliberais fundam-se na produção generalizada de desigualdade e competição e assemelham-se a uma máscara de democracia que iguala liberdade com o exercício ocasional de escolha entre alternativas em competição (frequentemente indistinguíveis) que põem em sua própria sombra a (consensual) apoteose neoliberal do mercado (Comaroff & Comaroff, 2006).

Cumpre ressaltar que o espraiamento da racionalidade neoliberal põe sob ataque não apenas a democracia liberal (regime também alicerçado sob a não-universalidade e a não-liberdade), mas a democracia enquanto um princípio político de que o povo deve governar a si mesmo e de que deve ser o comum e não uma parte ou um grande Outro o soberano político (Brown, 2008). Lutas que defendem esse sentido forte de democracia, portanto, contrapõem-se não só à racionalidade neoliberal que reduz a política ao econômico, mas às formas de poder que organizam desigualdades e não-liberdades – o capital e os poderes normativos não diretamente econômicos – frente aos quais a democracia liberal e a social-democracia sempre falharam em se contrapor (Brown, 2008).

As imbricações entre neoliberalismo e (des) democratização se dão de formas ambíguas e complexas em cada sociedade. Como o neoliberalismo somente pode existir em híbridos com outras racionalidades políticas, os processos de neoliberalização são marcados por aspectos "mutantes, adaptativos e contraditórios" (Peck, 2010, p. 7) e suas inescapáveis "torções e guinadas, contradições e compromissos" (Peck, 2010, p. xiii). Os processos de neoliberalização apresentam trajetórias distintas ao Norte e ao Sul do mundo, as quais, embora sejam mutuamente influenciadas e reforçadas, são marcadas pelas hibridizações e ritmos próprios de cada contexto.

No Brasil, políticas públicas neoliberais são demandadas e/ou implementadas com uma gramática profundamente democrática de participação e cidadania (Dagnino, 2004). Esse processo pode ser compreendido como efeito da hibridização de duas racionalidades. De um lado, o espraiamento da racionalidade política neoliberal desde finais dos anos 1980 tanto moldou as políticas econômicas que desde Collor continuamente expandem o poder das finanças (Paulani, 2006) quanto reorganizou a forma de governo de nossa redemocratização, constituindo os limites e as possibilidades das políticas e dos direitos sociais. De outro lado, coetâneo à neoliberalização brasileira é o processo de redemocratização. As instituições e as políticas pós-1988 foram permeadas por uma racionalidade social-democrata, produto das mobilizações pela democratização brasileira, que visavam a um governo da população por meio de uma cidadania política e social ativa e de uma participação forte na consolidação de direitos (Andrade, 2019).

Entre o governo neoliberal que se implementava na política brasileira e essa racionalidade social-democrata inscrita na Constituição de 1988, não se forjou uma simples oposição, mas uma experiência democrática que foi construída fundamentalmente dentro dos quadros neoliberais, na qual as políticas e os direitos sociais articularam-se em híbridos, a sua vez, neoliberais e social-democratas.

> Não se trata de opor dois polos divergentes ou duas tendências antagonistas – políticas sociais ou neoliberais – mas de reunir suas formas de hibridização e de inserção em um espaço político contínuo. Um espaço que negligencia as fronteiras setoriais dos domínios de intervenção (saúde, cultura, assistência social, moradia, mercado de trabalho, etc.), que concentra todas as formas de captação de recursos e que funciona somente com essas condicionalidades [...] (Cabanes & Georges, 2014, p. 8).

Articulada a essa neoliberalização que limitava aos seus quadros a democratização brasileira, forjaram-se mudanças fundamentais no âmbito da punição no Brasil: constituiu-se desde os anos 1990 um encarceramento em massa e caracterizou-se uma "guinada punitiva". Tal guinada tem ocorrido em diferentes sociedades desde os anos 1980 de acordo com os ritmos locais e, em geral, é caracterizada pela expansão do aprisionamento, pelo espraiamento de novas técnicas de vigilância e controle social e por um novo papel do crime e da securitização nos governos contemporâneos (Garland, 2001). Tais transformações culturais e sociais dos modos de conceber fenômenos sociais como ligados à criminalidade e à punição têm remodelado, com efeito, as lutas políticas e as políticas

públicas contemporâneas.

Nas últimas três décadas, as transformações brasileiras no âmbito da punição forjaram-se imbricadas ao nosso processo de redemocratização, com suas promessas e suas políticas de expansão de direitos. Justamente as décadas que se seguiram ao final da ditadura militar viram a função punitiva do poder estatal expandir-se drasticamente, atualizando formas tradicionais do poder de punir e engendrando estarrecedoras taxas de encarceramento e de letalidade da atuação policial. Como efeito desses processos, o sistema penal brasileiro face à democratização e neoliberalização tornou-se pedra angular do projeto de exclusão social e eliminação física dos construídos como anticidadãos, dando fôlego novo à criminalização e ao genocídio da população negra (Flauzina, 2006).

Nas políticas criminais da redemocratização, duas concepções coexistiram: uma visando à efetivação de direitos e garantias dos acusados e condenados e outra mais repressiva ligada à expansão das criminalizações e ao aumento do *quantum* punitivo de certas sanções (Campos, 2010). Embora nos anos 1980 políticas criminais de cunho mais social tenham emergido no Brasil, o tom que tenderia a prevalecer desde os anos 1990 é o de uma perspectiva criminalizadora e repressiva enquanto prisma a partir do qual se pensam diversos conflitos sociais (Campos, 2010).

Nas ambiguidades constitutivas do processo de democratização, contribuíram para a expansão da punição não somente a concepção criminal mais repressiva, mas também a defesa dos direitos humanos e da reforma democrática e humanista das instituições penais. Constituiu-se um consenso cognitivo e político no polo "progressista" dessas concepções criminais em torno de constantes reformas do sistema penal, o que possibilitou a contínua expansão democrática e humanista da segurança pública, forjando o "tríptico segurança pública – democracia – direitos humanos" como forma de governo (Marques, 2018, p. 13). Deste modo, os direitos e as garantias democráticas não estiveram apenas no polo oposto da expansão carcerária e punitiva, mas também sustentando formas de governo pelo crime que expandiram a segurança pública, os processos de criminalização e de produção seletiva de criminosos, por meio justamente dos signos da democracia e dos direitos humanos (Marques, 2018).

A expansão de políticas punitivas no Brasil constrói-se como produto de um complexo emaranhado de formas de governo que tiveram como efeito tornar centrais à nossa experiência democrática o crime, a segurança e a expansão da criminalização. Certamente, o governo pelo crime e as políticas criminais contemporâneas e seus efeitos não podem ser separados de nosso *continuum* histórico punitivo, que segue atualizando, desde a invasão colonial, formas de vigiar, controlar e punir brutalmente populações indígenas, negras, empobrecidas, dissidentes de gênero e sexualidade. Historicamente, sua face contemporânea não se diferencia desse processo de longa duração se não em termos lógicos, como um modo específico de fazer a gestão de nossos tempos históricos sedimentados. O "giro punitivo" brasileiro, deste modo, configura-se dentro deste *continuum* punitivo como modo neoliberal de gestão que se forja pela hibridização de

distintas racionalidades políticas no âmbito da punição. Um "giro punitivo" neoliberal (Wacquant, 2010, p. 209) em nossas terras pode ser compreendido, portanto, como um giro lógico no modo de governar e constituir práticas, estratégias e subjetividades.

Atrelada à racionalidade política neoliberal e à social-democrata, forjou-se, portanto, na política brasileira pós-1980, um "governo pelo crime" – forma de governo das condutas na qual políticas públicas passam a ser redefinidas como política criminal (Simon, 2007, p. 36) e o "crime" passa a ser enquadrado como um problema modelo para o governo, por meio do qual, diversos outros problemas passam a ser "reconhecidos, definidos e administrados" (Simon, 2007, p. 14). Como uma "racionalidade governamental", o "governo pelo crime" engendra "modos de pensar, conhecer e agir que tanto concebem quanto justificam estas práticas [criminais]" (Simon, 2007, p. 20). Como afirma Simon (2007) a partir da noção foucaultiana de governo:

> As formas de conhecimento por meio das quais o campo de ação é estruturado num sentido mais amplo, de acordo com Foucault, constituem um tipo de racionalidade de governo. Quando governamos pelo crime, fazemos o crime e as formas de conhecimento historicamente associadas com ele – direito criminal, narrativas populares de crime e criminologia – disponíveis fora de seus domínios disciplinares originais limitados como ferramentas poderosas pelas quais interpretar e enquadrar todas as formas de ação social como um problema para o governo [...]. (p.17)

Embora as características mais visíveis do governo pelo crime impliquem "práticas de punir, reprimir e confinar pessoas [...] [,] muito do trabalho de governar pelo crime envolve equipar e guiar sujeitos na busca socialmente valorizada de segurança e justiça" (Simon, 2007, p. 20). Desta forma, não se constrói somente "de cima para baixo" tal modo de governo. Ainda que o Estado seja, de fato, central na constituição do crime como um problema de governo em detrimento de outros (como um governo pela educação, por exemplo), o crime também opera como "enquadramento horizontal" (Simon, 2007, p. 21) enraizado nos modos como grupos e instituições fora do Estado enquadram problemas sociais.

Os processos aqui delineados – de democratização, neoliberalização e construção de políticas criminais – podem ser analisados a partir de diferentes ângulos. Um processo de neoliberalização pode ser observado "de cima" como uma reconfiguração das políticas do Estado – que passa a operar na chave neoliberal, não só na esfera econômica, mas no modo de pensar o papel do Estado e de produzir políticas públicas. "De baixo", a neoliberalização pode ser vista como uma racionalidade "posta em jogo pelas subjetividades e táticas da vida cotidiana – como uma variedade de modos de fazer, sentir e pensar que organizam os cálculos e os afetos da maquinaria social" (Gago, 2018, p. 16). Enquanto, de cima para baixo, o neoliberalismo opera modificando o regime de acumulação global, de baixo para cima, é forjado pela "proliferação de modos de vida que reorganizam as noções de liberdade, cálculo e obediência, projetando uma nova racionalidade e afetividade coletiva" (Gago, 2018, p. 17). Os processos de neoliberalização, assim como o governo pelo crime, "de cima" e "de baixo"

constantemente se reforçam, forjam pontos de apoio e constituem, em certa medida, condição e efeito um do outro.

A cidadania produzida nesses processos históricos constrói-se de modos ambivalentes, tanto de cima para baixo quanto a partir de baixo. Enquanto uma de suas faces é uma cidadania pelo consumo "como forma de garantia da inclusão social" (Gago, 2018, p. 250), outra face do processo de cidadanização neoliberal opera por meio do acionamento de tecnologias do governo pelo crime, seja da perspectiva estatal, que desde a Constituição atrela direitos sociais a criminalizações, seja do ponto de vista dos movimentos sociais, que se têm mobilizado em torno de demandas criminalizantes. As formas pelas quais a aclimatação brasileira da guinada punitiva neoliberal tem sido forjada podem ser mapeadas "desde baixo" dentro de todo um "campo de ambiguidade e de batalha", assim como aponta Gago (2018, p. 261) na sociedade argentina.

Para compreender como esses processos de neoliberalização, democratização e giro punitivo se constituíram "desde baixo", apresentam-se reflexões sobre como os caminhos de lutas democratizantes, como os dos ativismos LGBT, teriam se forjado em híbridos neoliberais e criminalizantes. Em seguida, analisa-se como a política social (não só dos ativismos LGBTs) tem se convertido em política criminal dentro da constelação neoliberal, democrática e criminalizante contemporânea.

O GOVERNO PELO CRIME VISTO DE BAIXO: A CRIMINALIZAÇÃO DA LGBTFOBIA NO CENTRO DA POLÍTICA LGBT BRASILEIRA

Os ativismos hegemônicos de dissidentes sexuais e de gênero passaram a pautar amplamente demandas criminalizantes como fruto de um processo histórico específico e contingente: o da redemocratização brasileira em diapasão neoliberal e punitivo. Embora em 1981 a punição criminal de "discriminação sexual" fosse uma demanda presente em abaixo-assinado divulgado pelo Grupo Gay da Bahia, seria somente nas décadas que se seguiram à democratização que essa pauta ganharia notoriedade e centralidade no ativismo. Compreendendo as múltiplas lutas e disputas em jogo em movimento sociais, recortamos a análise deste artigo nos ativismos hegemônicos – os setores capazes de pautar as estratégias, como o critério de prioridade das demandas, em reuniões internas ao movimento e em documentos ativistas voltados à disputa política da opinião pública ou das instituições do Estado – e nos eventos que consideramos mais significativos na construção dessa cidadania punitiva.

Em vez de normalizar esse presente histórico como única possibilidade de lutas por cidadania, a breve reconstituição articulada nesta seção, a partir da análise de documentos do ativismo LGBT, pretende delinear como se tornou possível que essas lutas se convertessem em criminalizantes. Busca-se, assinalar, assim, como aquilo que, nos primeiros anos do ativismo homossexual não fazia parte do horizonte de expectativas das lutas, passou a ser uma demanda central e inegociável do processo de cidadanização da população LGBT.

Nos anos 1970, quando se forjaram os primeiros grupos homossexuais brasileiros, a

pauta da criminalização da homofobia não figurava como demanda de combate à violência – tendo destaque maior as medidas de combate às violências das polícias e do Estado contra dissidentes sexuais e de gênero, pauta central do primeiro protesto de rua de ativistas homossexuais em São Paulo em 1980. Foi nos anos 1980 que se inventaram as primeiras tentativas de criminalizar a discriminação sexual entre algumas lideranças do ativismo homossexual, que tentaram entre 1984 e 1985 apresentar um projeto de lei criminalizante na Câmara Federal de Deputados (Martins, 2020). A primeira vez, no entanto, que, de fato, se apresentou um projeto de lei que propunha tornar crime a discriminação por orientação sexual foi em 1999 com o PL 1904/1999 do deputado Nilmário Miranda (PT), o qual visava ao acréscimo de "orientação sexual" à Lei de Racismo de 1989, que prevê penas privativas de liberdade, variando de um a cinco anos de acordo com a conduta praticada.

Menos de seis meses depois da apresentação desse PL, ocorreu em São Paulo, em 6 de fevereiro de 2000, o assassinato de Edson Neris por skinheads quando andava pela Praça da República de mãos dadas com outro homem. Enquadrado como um "crime de ódio", o caso teve grande repercussão pública e foi mobilizado para a proposição da primeira versão do PL 5003/2001. Esse projeto adquiriria em seu substitutivo de 2005 um caráter penal, visando a determinar os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero e prevendo a pena de encarceramento por períodos de um a três anos ou de dois a cinco anos. A partir de 2004, após a ABGLT ter optado por priorizar no ativismo legislativo a aprovação da criminalização da homofobia, enraizou-se amplamente a estratégia criminalizante, que passou a ser carro-chefe de amplos setores do movimento. O PL 5003/01, aprovado em 2006 na Câmara Federal, tramitou enquanto PLC 122/06 no Senado até ser arquivado em 2014, tendo sido articuladas as denúncias de violência LGBTfóbica à suposta necessidade de criminalização da LGBTfobia como forma de garantia da cidadania.

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas para aprovar o PLC 122 no Legislativo, formularam-se nos anos 2010 estratégias de pressão sobre o Judiciário com a apresentação de ações judiciais, o MI 4733 em 2012 e a ADO 26 em 2013. Ganharam novo fôlego na arena pública os debates em torno da criminalização em 2018 e 2019 com o anúncio do julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF), o que mobilizaria distintos ativistas LGBTs seja no advocacy no STF, seja em campanhas na internet que enunciavam #ÉCrimeSim e #CriminalizaSTF. Em 13 de junho de 2019, pelas mãos dos ministros do STF, criminalizou-se, então, a homofobia e a transfobia no Brasil.

Dessa trajetória, destacam-se determinados elementos dos anos 2000 e 2010 que apontam para o modo como a política criminal se tornou esfera central e inegociável das mobilizações por cidadania LGBT desde baixo. Embora tenha sido em 2004 a primeira deliberação de que a criminalização seria central ao ativismo institucional, ela seguiu como carro-chefe dos grupos hegemônicos nos 15 anos seguintes, tanto no *advocacy* legislativo quanto na litigância estratégica, como indicam as práticas e as articulações priorizadas no Congresso Nacional e no STF em torno de direitos LGBT.

A aposta contínua nesta demanda por mais de uma década indica o enraizamento da prioridade dos quadros de crime nas estratégias hegemônicas de ativismo. Desde 2007, não era mais uma pauta taticamente fácil de ser aprovada, mas seguiria sendo apresentada como necessária e inegociável, tanto em cenários mais "conservadores" (como em 2019) quanto em mais "progressistas" (como em 2008). Deste ângulo, não se tratava mais de uma tática ou "resposta conjuntural", mas de estratégia hegemônica do ativismo institucionalizado.

Dentre os projetos legislativos apresentados em torno de "orientação sexual", "opção sexual" e "identidade de gênero", embora os de direito penal não configurassem maioria frente a projetos de outros âmbitos do Direito, foi em torno da aprovação daqueles (sobretudo do PL 5003/01 – redenominado PLC 122/06 – e do PL 7582/2014) que se articulou o centro do ativismo legislativo LGBT. Enquanto a previsão de punição de LGBTfóbicos era priorizada como forma de combate à violência, iniciativas de projetos de lei visando à prevenção, proteção e acolhimento das vítimas foram escassos, tendo sido o PL 2672/2019 o único apresentado nesse formato, o qual propõe, inclusive, formas de proteção desatreladas da criação de um tipo penal.

A criminalização era reiterada como "carro-chefe" nos debates registrados dos Encontros Nacionais de LGBTs (com a pauta da criminalização tornada prioritária a partir de 2005) e das Conferências Nacionais de Políticas Públicas LGBT (com um notável pedido feito a Lula em 2008 pelo então presidente da ABGLT de se "fazer qualquer negócio" para se aprovar a criminalização). Apesar das controvérsias em torno da priorização dessa pauta, sua continuidade como carro-chefe estaria estampada no próprio título da 3ª Conferência Nacional LGBT "Por um Brasil que criminalize a violência contra lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais". Um episódio emblemático do estatuto prioritário da criminalização dentro das políticas públicas ocorreu em junho de 2013 quando uma liderança LGBT aceitou não criticar publicamente a ausência de políticas educacionais anti-LGBTfobia em nome de articulações criminalizantes, tendo afirmado "agora não se fala mais em kit anti-homofobia, agora é o PLC 122" (Irineu, 2016). A estratégia de criminalização, portanto, em determinadas constelações, eclipsou outras demandas de modo explícito, como a de uma educação anti-LGBTfóbica.

A luta LGBT, para além dos encontros nacionais, do *advocacy* legislativo e judiciário, passou a priorizar a criminalização também quando LGBTs foram às ruas protestar. Por um lado, construiu-se uma forma de manifestação de rua como pressão direta pela criminalização – entre 2010 e 2013, ocorreram marchas nacionais de ativistas LGBTs até Brasília para demandar, sobretudo, a aprovação imediata do PLC 122/06 e políticas públicas anti-LGBTfobia, em especial nas escolas. Priorizava-se nos manifestos e nos próprios lemas desses eventos a demanda criminalizante – em 2011, entitulou-se II Marcha Nacional Contra a Homofobia "pela aprovação imediata do PLC 122", em 2012, "Homofobia tem cura: educação e criminalização" e, em 2013, "Em defesa do Estado Laico, da Democracia e dos Direitos Humanos". Outros documentos que listavam reivindicações políticas dos ativistas, como

a Carta da Diversidade de 2017, posicionavam a criminalização, em geral, no topo da lista de demandas, sinalizando implicitamente sua prioridade.

Desse modo, ainda que de modo mais sutil do que nas declarações que explicitamente apontavam a criminalização no topo da estratégia, nos manifestos e cartas citados, a demanda criminalizante aparecia no topo da lista das reivindicações, seja do que deveria ser prioridade no Legislativo, seja de modo mais geral. Nessas marchas, além desta demanda, reivindicavam-se políticas públicas de combate à LGBTfobia, com centralidade para políticas efetivas nas escolas. Educação e criminalização foram se constituindo nessa estratégia enquanto "curas" para a homofobia.

Tais quadros enraizavam-se, ademais, nas já consolidadas Paradas do Orgulho LGBT. Ao menos aquelas dos dois maiores centros urbanos brasileiros passaram a reivindicar a criminalização em seus temas – em 2007, no Rio de Janeiro, com "Criminalização da homofobia já!" e, em São Paulo, com "Homofobia é crime! Direitos sexuais são direitos humanos" em 2006; "Homofobia tem cura: Educação e Criminalização" em 2012 e "País vencedor é país sem homolesbotransfobia: Chega de mortes! Criminalização já! Pela aprovação da Lei de Identidade de Gênero!" em 2014. Marchar, nos grandes centros urbanos em Paradas do Orgulho ou pela Esplanada dos Ministérios, tornava-se, assim, lutar por se criminalizar.

Nos caminhos de luta contra a LGBTfobia no Brasil, forjou-se não apenas o enquadramento da violência LGBTfóbica como "crime", estratégia presente entre algumas lideranças desde os anos 1980, mas consolidou-se e se enraizou, a partir de meados dos anos 2000, o enquadramento da política LGBT como uma política pela "criminalização" e pela "punição criminal". A centralidade construída em torno da criminalização desde 2004 quando se tornou carro-chefe do ativismo hegemônico e seu destacado enraizamento a partir de 2007, com a priorização dessa trincheira de luta nos embates públicos contra os ativismos religiosos conservadores, apontam para uma transformação na política LGBT em meados dos anos 2000. Foi somente naquele momento que foram amplamente normalizados que os horizontes de possibilidades das lutas por uma cidadania LGBT seriam inexoravelmente criminalizantes.

A centralidade das demandas criminalizantes torna-se inteligível dentro do processo de democratização, neoliberalização e expansão punitiva no Brasil, no qual, não só as demandas punitivas, mas as reivindicações por representação, participação e cidadania confluíram entre projetos neoliberais e as agendas de movimentos sociais (Dagnino, 2004). Ademais da convergência dos termos das demandas políticas, as próprias formas de organização e os dispositivos de engajamento militante forjaram-se em diferentes híbridos neoliberais e democráticos desde os anos 1980, os quais constituíram (possibilitaram e limitaram) as formas hegemônicas de lutas LGBT desse período.

Vinculada ao processo de democratização e neoliberalização brasileiro, a cidadania sexual LGBT construiu-se no Brasil em dois momentos. No primeiro, desde os anos 1980, por meio de políticas de saúde, pela construção de uma população como sujeito de direitos através do sistema preventivo de DST/

Aids – fundamental para a transformação da política LGBT aos termos das ONGs; e, em um segundo momento, por meio de políticas públicas de direitos humanos, sobretudo a "denúncia das violências e discriminações motivadas pela orientação sexual e/ou identidade de gênero; e ações de afirmação de identidades e ampla divulgação e informação sobre direitos humanos LGBT" (Irineu, 2016, p. 224-225).

Produto de lutas sociais que visavam à democratização e ao combate da violência, as precárias formas de cidadania LGBT (Toitio, 2016) foram forjadas em dispositivos de engajamento ativista produzidas pelo espraiamento da racionalidade neoliberal e do governo pelo crime. Nos governos FHC, a forma das organizações não governamentais, em um híbrido neoliberal e social-democrata, converteu diversos grupos ativistas aos moldes de uma "organização 'especializada' em prestar 'serviços sociais' em defesa da diversidade sexual e de gênero", sob o escrutínio contínuo de uma "análise econômica" de metas a serem cumpridas de modo eficiente (Toitio, 2016). Nos governos Lula, articulou-se um distinto híbrido social e neoliberal por meio da forma da "colaboração vigilante" (Toitio, 2016), na qual se privilegiava a participação institucional por meio do advocacy dentro seus limites postos pelo modelo de "políticas sociais" e de "cidadania por consumo" características daquele período.

Nesses diferentes momentos do processo de construção de uma cidadania LGBT no Brasil, foram apresentadas e reivindicadas "desde baixo" tanto políticas públicas de combate à violência dentro de quadros sociais-neoliberais (como os Centros de Cidadania LGBT previstos em planos de políticas públicas com escassos recursos para materializá-los) quanto a demanda antidiscriminatória criminalizante. Ambas dentro dos "limites" das políticas sociais no neoliberalismo, os quais eram naturalizados pelos ativismos hegemônicos como insuperáveis (Toitio, 2016). Ao final da década de 2010, o recrudescimento do autoritarismo e da invalidação pública da LGBTfobia como questão social, atrelado ao aumento do desmonte das políticas públicas LGBT, fecharia a maior parte das portas para políticas públicas e direitos LGBTs no Legislativo e no governo federal.

Como efeito dessa trajetória, a aposta na estratégia criminalizante nos anos 2000 configurou uma guinada criminalizante nas prioridades do ativismo: a criminalização tornou-se uma demanda inegociável para os ativismos LGBTs organizados em ONGs e em uma "colaboração vigilante" com o Estado. Embora jamais tenha se configurado como pauta única de enfrentamento à violência LGBTfóbica, visto que outras demandas de políticas públicas constituíam também os discursos ativistas hegemônicos, a demanda pela criminalização esteve, desde meados dos anos 2000, se não abertamente priorizada, eclipsando outras pautas, ao menos no topo da lista de prioridades. A noção de crime tornou-se, portanto, nos anos 2000 e 2010, uma forma privilegiada de construção das políticas de combate à violência e de demandar cidadania. Normalizou-se, assim, que combater a LGBTfobia e construir direitos para a população LGBT envolveria criminalizar a violência e punir e encarcerar indivíduos LGBTfóbicos.

AS VÍTIMAS DE CRIME E OS CRIMINO-

SOS: AS FACES DE UMA CIDADANIA PUNITIVA

A partir do caso da criminalização da LGBTfobia, exploram-se, nesta seção, os efeitos das políticas de cidadania construídas por meio do governo pelo crime e por meio de híbridos com a racionalidade política neoliberal e social-democrata. Parte-se das reconfigurações dos movimentos sociais para compreender como os processos em questão têm operado "de baixo", alterando não só os dispositivos de engajamento ativista e as oportunidades disponíveis no tabuleiro em que os ativismos se movimentam, mas os horizontes da cidadanização.

Simon (2007), ao analisar a trajetória de outros movimentos sociais nos EUA, argumenta que, desde os anos 1980, com a centralidade postulada à esfera penal para a construção da cidadania, os "crimes de ódio emergiram como um foco dominante para os lobistas e legisladores leais à causa [dos direitos civis]" (Simon, 2007, p. 77). Justamente em "contexto de declínio de meios legais para buscar justiça coletiva [...] podemos ver como muito da legislação antidiscriminatória tem sido compelida a se reposicionar em um cenário de crime" (Simon, 2007, p. 251). Criminalizar, no entanto, opera como uma forma de "pôr os limites externos de um comportamento [individual], não abordar o problema da desigualdade [socialmente construída]" (Simon, 2007, p. 254) – e os efeitos das mobilizações em torno das criminalizações tendem a reproduzir "o crime, não a desigualdade, como o modelo de dano" (Simon, 2007, p. 255).

A relevância dada à enunciação de que uma dada conduta é crime – como "LGBTfobia é crime" – tem como efeito privatizar a violência e eclipsar seus enraizamentos socialmente profundos, de modo afim da racionalidade neoliberal. Como afirma Simon (2007) no caso da criminalização da violência doméstica:

> O que é necessário, falam-nos todos os dias, é reconhecer o crime familiar como crime e tratá-lo como tal. As características mais amplas de sociedade que tornam as mulheres menos capazes de impor iniciativas próprias efetivas contra parceiros abusivos, incluindo a responsabilidade especial que geralmente mulheres têm por crianças, são cortadas das discussões. (p.182)

Deste modo, com o foco no sistema de justiça criminal na definição da agenda do combate a violências, enfatizam-se as criminalizações e marginalizam-se outras demandas, como, no caso da violência doméstica, do auxílio a vítimas a recuperar-se ou a ter emprego (Simon, 2007). Legitima-se, como efeito de tal ênfase, o investimento público em prisões e polícias no lugar do financiamento de outras políticas públicas que poderiam transformar as condições de vida das vítimas (Simon, 2007).

No contexto brasileiro, a criminalização da LGBTfobia atrelou-se à construção da cidadania para a população LGBT de diferentes formas: seja nos anos 1980 quando se apresentava em cartas do ativista homossexual João Antônio Mascarenhas que uma lei criminalizante seria uma "Lei Áurea para os homossexuais tupiniquins", seja nos anos 2000, quando se amarrava a garantia de direitos e de uma cidadania plena às prerrogativas de uma lei criminal. Para tornar-se sujeito de direitos, os LGBTs precisariam da criminali-

zação dos LGBTfóbicos – o casamento ou outros direitos civis não seriam o bastante neste tabuleiro democrático-neoliberal-criminalizante em que um dos pilares dessa democracia se alicerçava no governo pelo crime.

Criminalizar tem sido, em geral, apresentado como elemento intrínseco ao processo de democratização brasileiro – uma forma não só de construir a cidadania e os direitos humanos de populações historicamente violentadas, mas de efetivar a democracia e a Constituição. Como texto híbrido social-democrata e criminalizante, a própria Constituição atrela em si criminalização e direitos sociais e ambas racionalidades políticas articulam-se em projetos de lei que visavam à criminalização da LGBTfobia, os quais se justificavam como forma de dar efetividade ao art. 3º – promover o bem de todos sem discriminação – e ao art. 5º que prevê a punição de qualquer forma de discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais.

Apoiando-se na Carta Constitucional de 1988 e em seus dispositivos penais, argumentava-se que a não existência de um tipo penal implicava a negação à população LGBT de diversos direitos, o que a condenaria a não ter uma cidadania plena e expressaria uma falha na construção dessa democracia, como se apreende do Manifesto da II Marcha Nacional Contra a Homofobia (2011):

> Somos milhões de cidadãos/ãs de "segunda classe" em nosso Brasil. [...] Até hoje não existe sequer uma lei que assegure nossos direitos civis. Não existem leis que nos protejam da violência homofóbica. A homofobia não é um problema que afeta apenas a população LGBT. Ela diz respeito também ao tipo de sociedade que queremos construir. O Brasil só será um país democrático de fato se incorporar todas as pessoas à cidadania plena.

Nesse discurso, interpelava-se a todos que defendessem os direitos humanos, os princípios da Constituição e a democracia brasileira com um suposto dever de necessariamente apoiar os projetos de criminalização. Ser contra a criminalização, dentro de tal formação discursiva, seria ser contra a construção de medidas de combate dos "atentados homofóbicos incompatíveis com o Estado democrático de direito" (Projeto de Lei 582/2011). Condição *sine qua non* da cidadania e da democracia pensadas em termos criminalizantes, a qualificação deste tipo penal seria fundamental para a experiência democrática como um todo, sendo apresentada como "medida indispensável para a concretização da sociedade plural, de respeito às liberdades e garantias individuais que todos almejamos e defendemos" (Projeto de Lei 3032/2019).

A aposta na política criminal como forma de cidadania, de inclusão e de combate à violência ocorre atrelada à nossa experiência democrática pós-1988, na qual se expandiu o conjunto das leis penais como fruto de seu acionamento para diversos fins – seja por medidas de recrudescimento penal e aberto apoio ao aumento do encarceramento, seja por motivações "progressistas" de emprego do direito penal (Masiero, 2018). Ainda que demandas antidiscriminatórias que se voltem ao sistema penal não sejam uma exclusividade das sociedades neoliberais, o seu estatuto nas mobilizações contemporâneas

é nitidamente distinto de configurações anteriores – foi no período pós-1988 que se aprovou 18 das 29 leis penais antidiscriminatórias por raça, sexo ou gênero já sancionadas na ordem jurídica brasileira, segundo levantado por Masiero (2018).

Dentro dessa forma de democracia, as demandas criminalizantes emergem como indispensáveis à democratização, pois atrelam a garantia de vida e dignidade à população LGBT à possibilidade de acionar o Estado enquanto "vítima de crimes" contra "criminosos" que o Estado poderia ameaçar encarcerar. Nessa ordem democrática, criminalizar forja-se, assim, como se direito sexual fosse; como se fosse uma forma de assegurar o direito à segurança de exercer livremente sua sexualidade, identidade ou expressão de gênero – uma segurança construída nos termos do crime e da repressão penal.

O que está em jogo no discurso ativista LGBT pró-criminalização não é somente a produção de justiça ao se interpelar o "outro" como "criminoso" e exigir a sua punição, mas também, por meio dessa punição e interpelação, exigir o reconhecimento de um "nós" como "vítimas de crimes" e, portanto, como "cidadãos" a serem protegidos pelo Estado – sem a criminalização e a punição, sem cidadania para "nós". Nas iniciativas de projetos de lei, as vítimas emergiam, em geral, somente na medida em que poderiam acionar o sistema penal. Não como sujeito de medidas protetivas ou preventivas, mas como "vítima de crimes" que aciona o sistema penal para punir um "crime de ódio e intolerância" que sofrera.

Observa-se, assim, "desde baixo" a formação dos sujeitos desse governo "democrático" pelo crime: tanto os "criminosos" a serem perseguidos quanto as "vítimas de crimes" a serem protegidas, as quais se tornam modelo para a representação de si mesmo dos "cidadãos" livres empreendedores.

> [...] Classificar os cidadãos entre tipos de vítimas atuais ou potenciais permite um amplo reconhecimento da diversidade interna do enquadramento unificador do medo do crime – enquanto nosso catálogo contemporâneo de monstros, que inclui agressores sexuais, membros de gangues, traficantes de drogas e reincidentes por crimes violentos, forma uma razão constantemente renovada para ação legislativa [...] (Simon, 2007, p. 77).

Dentro desse governo pelo crime, o discurso que convoca o Estado à responsabilização pela notória situação de violência contra dissidentes sexuais e de gênero tem como tônica predominante cobrar do Estado a criminalização à frente de medidas de reparação ou de transformação mais ampla das condições de vida de LGBTs. Na ADO 26 e no MI 4733, cobrou-se a responsabilidade estatal pela contínua violação de direitos de LGBTs apenas na medida em que, por não criminalizar, o Estado corroboraria a reprodução da LGBTfobia. Critica-se, assim, o Estado como cúmplice da violência por não promover sanções e não punir o suficiente (Simon, 2007). Nessa forma de governo, o Estado passa a ser reconhecido não mais pela sua cumplicidade histórica e pela promoção de violências, mas como instituição que poderia fundamentalmente visar à proteção desses grupos.

Na constelação criminalizante-neoliberal-

-democrática brasileira, a criminalização emerge como medida "eficiente" e "factível" de combate à violência. Dentro de tais horizontes, atrela-se a punição dos "criminosos", o combate à impunidade e a emergência legítima das "vítimas de crime" ao fortalecimento e à efetividade da democracia no período histórico pós-ditadura civil-militar. Nesse híbrido brasileiro em que criminalizar e democratizar andavam em par, a justiça social, gramática que segue presente nesses ativismos, passaria, então, necessariamente pela justiça criminal.

Justamente nas formas de participação social delineadas pelos híbridos do governo neoliberal-democrático-criminalizante, embora seguissem em grande medida atreladas demandas por direitos sociais e reivindicações por reconhecimento neoliberal (por meio, por exemplo, da criminalização), a questão social deslocava-se da política para a gestão: não mais sua superação (da pobreza), mas a sua gestão (Andrade, 2019) e, de modo análogo, não mais a superação do cisheterossexismo, mas a gestão da LGBTfobia por meio, em larga medida, de mecanismos criminais e de precárias políticas públicas. Na configuração democrático-neoliberal, as lutas por direitos tenderam, de um lado, a assumir horizontes neoliberais de reivindicação de políticas públicas e legislações voltadas a cidadãos construídos como empresários de si e, de outro lado, a subordinar-se à centralidade do direito penal à medida que a racionalidade criminalizante operou de modo a subsumir o sujeito de direitos à vítima de crimes – tenderam, portanto, a reproduzir e legitimar o próprio *modus operandi* do Estado neoliberal.

Sob a lógica neoliberal de uma democracia inclusiva, as políticas sociais passam a ser possíveis de serem reivindicadas nos horizontes e nas formas neoliberais de "gestão" de problemas sociais – nas quais a gestão da segurança pela hipercriminalização e hiperpunição se forja como reivindicação consensual. Constitui-se, em tal diapasão, uma cidadania de vítimas.

Nos marcos dessa democracia, o cidadão, cuja inclusão política deixa de ser pensada prioritariamente em termos de políticas sociais redistributivas, passa a ser construído, por um lado, com figuras próximas à racionalidade neoliberal, como empresário, pagador de impostos, consumidor e participante ativo na vida social e, por outro, como potencial vítima e corresponsável por agir na prevenção de crimes (Aharonson; Ramsay, 2010). Torna-se cidadão aquele em nome do qual o Estado está disposto a punir, aquele que está incluído no rol das justificativas das políticas de segurança do Estado. Não mais gerenciadas centralmente por políticas sociais, em sociedades neoliberais, as inseguranças sociais passam a ser gestionadas pela expansão da justiça criminal (Wacquant, 2010), com lógicas punitivas redefinindo as reivindicações de diversos movimentos sociais (Lamble, 2013). Em tais horizontes de cidadania, as lutas por cidadanização que ganhariam proeminência seriam justamente as demandas por políticas de criminalização, acionadas para governar a violência racista, sexista ou LGBTfóbica (Aharonson, 2010), eclipsando outros horizontes de democracia.

As lutas por cidadania e democracia tendem, então, a ser centralmente por inclusão em uma democracia criminalizante e neoliberal – dos empresários de si e das vítimas

de crime –, em um modelo de cidadania que visa a mover as linhas entre quem seriam "vítimas de crime" e quem seriam "criminosos" sem pôr centralmente em questão os processos que (re)produzem essas fronteiras. Adota-se, assim, a "lógica da exclusão" tanto pelos defensores de políticas neoliberais quanto pelos que se engajam em híbridos sociais e neoliberais e que postulam a correção dessa "exclusão" por meio de uma "democracia inclusiva" (Silva, 2014: 110) que oblitera outros horizontes políticos além da inclusão nas estratégias neoliberais. Andam em par, deste modo, medidas inclusivas de cidadania, reformas neoliberais que precarizam condições de vida globalmente e a contínua produção da morte e da obliteração de populações não-brancas – na qual desempenha um destacado papel o sistema penal e o encarceramento em massa.

Nas lutas por inclusão, em vez de transformação da ordem democrática, ser incluído seria mediado pela condição necessária, ainda que não suficiente, de o Estado estar disposto a enunciar que puniria (criminalmente) aqueles que violem os direitos de um grupo considerado, então, cidadão. Direitos sexuais passam, então, a ser imaginados dentro dos horizontes neoliberais como se fosse um evidente direito acionar políticas específicas de criminalização para governar a violência LGBTfóbica. Enquanto certos LGBTs, "cidadãos responsáveis", passam a poder, de fato, acionar o Estado como "vítimas de crimes", outros dissidentes sexuais e de gênero seguem sendo construídos como "criminosas" e punidos como tal.

Nesta forma de produção de cidadania, as mobilizações em torno de uma batalha estruturada pelo sistema penal reproduzem as racionalidades neoliberal e do governo pelo crime, afirmando e reforçando o jogo de criminalizações e distinções entre "vítimas de crimes" e "criminosos". Com a configuração de um consenso cognitivo e político de expansão da punição como forma de democratização, constrói-se, portanto, uma cidadania centralmente punitiva.

CONCLUSÃO

Em diferentes composições históricas desde os anos 1980 no Brasil, as racionalidades próprias do neoliberalismo e do crime como modo de governo não foram excepcionais ou extrínsecas à nossa democracia; engendraram, com efeito, uma formação neoliberal-democrático-criminalizante que atravessou os diferentes governos deste período, ainda que, evidentemente, não tenham sido neoliberais, criminalizantes ou democráticos da mesma maneira. Menos que um ataque direto às instituições democráticas, a expansão punitiva e neoliberal tem em nossa trajetória furtivamente se utilizado da linguagem democrática da participação popular e da liberdade de modo a esvaziar o que a democracia poderia significar.

Conforme analisado neste artigo, a trajetória do ativismo LGBT aponta para como a centralidade da política criminal em movimentos sociais resulta tanto das transformações neoliberais-democráticas-criminalizantes na sociedade e na política brasileira das últimas décadas quanto do engajamento "desde baixo" na reprodução e no tensionamento desses processos. Nos contornos conferidos por esse percurso de hibridização, forjou-se um conjunto de formas de combate ao contínuo histórico de reprodução da cisheteronormatividade que, em grande medida, inseriu-se

também no amplo histórico de atualização de apostas no (violento) sistema penal como forma de produção de democratização e de combate à violência. A conversão de políticas sociais em políticas de criminalização e punição, dentro da formação neoliberal, democrático e criminalizante da cidadania brasileira, configurou, deste modo, uma cidadania punitiva que tem atrelado, desde baixo, os horizontes de lutas e reivindicações dos ativismos contemporâneos e, de cima, as políticas públicas implantadas pelo Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

Aharonson, E. (2010). 'Pro-Minority' Criminalization and the Transformation of Visions of Citizenship in Contemporary Liberal Democracies: A Critique. *New Criminal Law Review* 13(2)286-308. doi:10.1525/nclr.2010.13.2.286

Aharonson, E. & Ramsay, P. (2010). Citizenship and criminalization in contemporary perspective: Introduction. *New Criminal Law Review* 13(2)181-189.

Andrade, D.P. (2019). Brasil, neoliberalismo híbrido: socialdemocracia e guerra ao inimigo interno. *Anais do 43° Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Gradução e Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo, SP, Brasil.

Brown, W. (2008). Nous sommes tous démocrates à présent. In G. Agamben et al. *Démocratie, dans quel état* (pp. 59-76). Paris: La Fabrique Editions.

Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.* Nova York: Zone Books.

Cabanes, R. & Georges, I. (2014). Gestion de la pauvreté et entrepreneuriat de soi: Un nouveau compromis de gouvernement au croisement des politiques sociales et néolibérales?. Brésil (s). *Sciences humaines et sociales* 6, pp. 7-15.

Campos, M. S. (2010). *Crime e Congresso Nacional: Uma Análise da Política Criminal Aprovada de 1989 a 2006*. São Paulo: Ibccrim.

Comaroff, J. & Comaroff, J.L. (2006). *Law and Disorder in the Postcolony.* Chicago: University of Chicago Press. doi:10.1111/j.0964-0282.2007.00010.x

Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade* 5, pp. 139-164. doi:10.5007/%25x

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo : Boitempo.

Irineu, B.A. (2016). *A política pública LGBT no Brasil (2003-2014): Homofobia cordial e homonacionalismo nas tramas da participação social.* (Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Flauzina, A.L.P. (2006). *Corpo negro caído no chão: O sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro.* (Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília).

Foucault, M. (2010). *Nascimento da biopolítica.* São Paulo: Martins Fontes.

Gago, V. (2018). *A razão neoliberal: Economias barrocas e pragmática popular.* São Paulo: Editora Elefante.

Lamble, S. (2013). Queer Necropolitics and the Expanding Carceral State: Interrogating Sexual Investments in Punishment. *Law and Critique* 24(3)229-253. doi:10.1007/s10978-013-9125-1

Marques, A.J. (2018). *Humanizar e expandir: Uma genealogia da segurança pública em São Paulo.* São Paulo: Ibccrim.

Martins, A.N. (2020). *Caminhos da criminalização da LGBTfobia no Brasil: Racionalidade criminalizante, neoliberalismo e democratização.* (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).

Masiero, C.M. (2018). *Lutas sociais e política criminal: Os movimentos feministas, negro e LGBTQ e a criminalização das violências machista, racista e LGBTQfóbica no Brasil.* (Tese de doutorado, Unisinos).

Paulani, L. (2006). O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: Sua dinâmica e seus impasses. In J. França, & L. Neves, *Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz.

Peck, J. (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford University Press.

Silva, D.F. (2014). Ninguém: Direito, racialidade e violência. Meritum, *Revista de Direito da Universidade FUMEC* 9(1) 67-117.doi: 10.46560/meritum.v9i1.2492

Simon, J. (2007). *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford University Press.

Toitio, R. (2016). *Cores e contradições: A luta pela diversidade sexual e de gênero sob o neoliberalismo brasileiro.* (Tese de doutorado, IFCH, Unicamp).

Wacquant, L. (2010). Crafting the neoliberal state: Workfare, prisonfare, and social insecurity. *Sociological Forum 25*, pp. 197-220.

NEOLIBERALISMO E POLÍTICA CRIMINAL NO BRASIL APÓS 1988: ENTRE A REDEMOCRATIZAÇÃO E A DESDEMOCRATIZAÇÃO

Neoliberalism and Criminal Policy in Brazil After 1988: between re-democratization and de-democratization

Neoliberalismo y Política Criminal en Brasil Después de 1988: entre la redemocratización y la desdemocratización

RESUMO

O artigo propõe uma análise de alguns pontos relevantes da política criminal implementada pelo governo federal brasileiro no decênio seguinte à promulgação da Constituição de 1988, com o objetivo de investigar possíveis relações de tais políticas com o processo de transição neoliberal verificado no país ao longo do período em questão. Nesse sentido, pretende-se contribuir com as análises sobre a tensão entre as pretensões de efetivação de direitos previstos no texto constitucional e a realidade excludente dos ajustes neoliberais. Em linhas gerais, partindo de uma leitura cruzada de aportes marxistas e foucaultianos ao conceito de neoliberalismo, pôde-se verificar no período uma "ressignificação ativa" (Dagnino, 2004) de noções como "cidadania" e "direitos humanos", que passaram a ser utilizados, no plano governamental, como justificativas para o incremento da repressão no país. A partir disso, busca-se contribuir com o debate sobre os processos de "desdemocratização" (Brown, 2015) desencadeados pelo espraiamento de uma racionalidade neoliberal às diferentes esferas do tecido social, bem como com as discussões sobre a convergência entre neoliberalismo e acirramento dos mecanismos de punição e controle social.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo, racionalidade neoliberal, política criminal, punição, democracia

Pedro Camargos
pedro.camargos@usp.br
ORCID: 0000-0002-9560-8208

Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

ARTIGOS:
Submetido 30-01-2021. Aprovado 24-06-2021
Avaliado pelo processo de double blind review

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83175

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article seeks to analyze key points of the criminal policy carried out by the Brazilian Federal Government in the decade following the enactment of the 1988 Constitution, to study the possible relations between such policies and the process of neoliberal transition occurred in the country during this period. In this way, it seeks to contribute with the discussion regarding the tensions between the aspirations of the implementation of the rights provided in the Constitution's text and the excluding reality of neoliberal reforms. Based both on Marxist and Foucauldian readings of neoliberalism, the article points out that there was an "active redefinition" (Dagnino, 2004) of concepts like "citizenship" and "human rights" and that these concepts were used by the government to enable the strengthening of repressive measures. Based on that, the article also seeks to contribute with the debate regarding the "de-democratization" (Brown, 2015) process triggered by the spread of a neoliberal reason throughout different social spheres, and the debate regarding the convergences between neoliberalism and the strengthening of punishment and social control mechanisms.

KEYWORDS*: neoliberalism, neoliberal rationality, criminal policy, punishment, democracy*

RESUMEN

Este artículo propone un análisis de puntos centrales de la política criminal implementada por el Gobierno Federal de Brasil en la década posterior a la promulgación de la Constitución de 1988, con el objetivo de investigar las posibles relaciones de dichas políticas con el proceso de transición neoliberal en el país durante el período en cuestión. En ese sentido, pretende contribuir al análisis de la tensión entre las pretensiones de realización de derechos previstas en el texto constitucional y la realidad excluyente de los ajustes neoliberales. A partir de una lectura cruzada de los aportes marxistas y foucaultianos al concepto de neoliberalismo, se señala cómo fue posible verificar en el período una "resignificación activa" (Dagnino, 2004) de nociones como "ciudadanía" y "derechos humanos", que comenzaron a ser utilizadas, a nivel gubernamental, como justificaciones para el aumento de la represión en el país. A partir de eso, buscamos contribuir al debate sobre los procesos de "desdemocratización" (Brown, 2015) desencadenados por la extensión de una racionalidad neoliberal a las diferentes esferas del tejido social, así como también a los debates sobre la convergencia entre el neoliberalismo y el endurecimiento de los mecanismos de castigo y control social.

PALABRAS CLAVE: *neoliberalismo, racionalidad neoliberal, política criminal, castigo, democracia*

INTRODUÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ AO ENCARCERAMENTO EM MASSA

O presente artigo propõe uma análise de alguns pontos relevantes da política criminal implementada pelo governo federal brasileiro no decênio seguinte à promulgação da Constituição de 1988, com o objetivo de investigar possíveis relações de tais políticas com o processo de neoliberalização verificado no Brasil ao longo do período em questão. Em linhas gerais, pôde-se verificar no período uma "ressignificação ativa" (Dagnino, 2004) de elementos como "cidadania" e "direitos humanos", que passaram a ser utilizados como justificativas para o incremento da repressão no país. A partir disso, busca-se contribuir com o debate sobre os processos de desdemocratização desencadeados pelo espraiamento de uma racionalidade neoliberal às diferentes esferas do tecido social.

Apesar de ser fruto de um conturbado processo de elaboração (Codato, 2005; Rocha, 2013) e de representar um "equilíbrio frágil" (Saad Filho & Morais, 2018, p. 81) entre as forças políticas do período, a Carta de 1988 é marcada pela centralidade dada aos direitos humanos e pela anunciação de uma série de direitos sociais, de modo que diversos autores apontaram a presença de um teor geral "progressista" (Rocha, 2013, p.70) em seu texto. No entanto, os anos subsequentes à redemocratização no Brasil foram marcados por um intenso processo de neoliberalização, caracterizado tanto pela profusão de medidas político-econômicas voltadas a privile-

giar os ditames de mercado (Paulani, 2008; Saad Filho & Morais, 2018) quanto pela disseminação de uma racionalidade neoliberal às diferentes esferas do tecido social e aos próprios sujeitos (Dagnino, 2004; Di Carlo, 2020).

A implementação política do projeto neoliberal e o espraiamento de sua razão no país, como sustentam Dagnino (2004), Saad Filho e Morais (2018), tiveram papel relevante na restrição do alcance dos direitos sociais preconizados no texto da Constituição. Dessa forma, o movimento verificado no Brasil entre o fim dos anos 1980 e os anos 1990 foi de uma constante tensão entre as provisões constitucionais distributivas e a prática restritiva e privatista neoliberal (Saad Filho & Morais, 2018). No plano econômico, as alterações legais realizadas após sua promulgação transformaram a "Constituição dirigente" em uma "Constituição dirigente invertida" (Bercovici & Massoneto, 2006). Em relação às políticas sociais, "(...) cada vez mais, em lugar de se responsabilizar pelos serviços públicos conforme determinado pela constituição, o Estado passou a promover a individualização de sua provisão, apoiado por seguros privados, empréstimos e políticas (muitas vezes transitórias) voltadas para públicos específicos" (Saad Filho & Morais, 2018, p. 84).

Para além das políticas econômicas e sociais, outro campo em que podem ser verificadas tensões semelhantes foi a esfera da punição e da política criminal. Após o processo de transição democrática e a publicação do texto constitucional que prezava pela efetivação dos direitos humanos, os índices de encarceramento passaram a crescer de forma ainda mais acentuada no país. Segundo os dados oficiais, o número de pessoas presas no Brasil foi de cerca de 90 mil em 1990 para mais de 230 mil apenas dez anos depois. Nas duas décadas seguintes, esse número apenas aumentou, de forma que, em 2019 a população prisional era de cerca de 755 mil pessoas. A taxa de encarceramento por 100 mil habitantes, por sua vez, cresceu de 61 a 137 entre 1990 e 2000 e, atualmente, está em 359 (Brasil, 2020).

A evidenciar ainda mais os contornos desse contraste, cumpre lembrar que essa expansão vertiginosa da população carcerária foi constituída a partir de práticas históricas extremamente seletivas do sistema de justiça criminal brasileiro (Belli, 2004; Teixeira, 2006). Nesse sentido, como destaca Belli (2004), o ineditismo desse período pós-redemocratização estaria no "abismo, sem precedentes na história nacional, entre as promessas da democracia e a realidade de exclusão social, entre os direitos consagrados em textos legais e a realidade de violência" (p. 24). Por essa razão, segundo o autor, "a década de 90 (...) provou-se extremamente frustrante para aqueles que depositaram (...) esperanças na democratização do país" (Belli, 2004, p. 23), uma vez que, "de um ponto de vista estritamente empírico, há evidências claras que as violações [de direitos humanos] apenas se avolumaram" (Belli, 2004, p. 23).

A partir desse cenário de tensões, este artigo analisará pontos relevantes da política criminal implementada em âmbito federal no Brasil nos dez anos subsequentes à promulgação da Constituição, com o objetivo de avançar no estudo das possíveis relações entre o processo de neoliberalização brasileiro e os câmbios político-criminais.

Para desenvolver esse argumento, o artigo trilhará o seguinte caminho: na primeira seção do texto (i), será realizada uma breve exposição das discussões teóricas em que o trabalho busca se inserir. Em síntese, o artigo propõe uma leitura cruzada entre concepções marxistas e foucaultianas de neoliberalismo. A aposta é que as noções de "racionalidade neoliberal" (Brown, 2015; Dardot & Laval, 2016; Foucault, 2010) e de "processos de neoliberalização" (Brenner, Peck & Theodore, 2010; Peck, 2010), lidas em conjunto, podem fornecer ferramentas acuradas tanto para compreender as mudanças ocorridas nos planos social, político e econômico no Brasil entre o fim da década de 1980 e ao longo dos anos 1990, quanto para entender as possíveis imbricações entre neoliberalismo e acirramento dos mecanismos de punição (Wacquant, 2007). Na seção seguinte (ii), o artigo voltará suas atenções ao caso brasileiro. Na primeira subseção, apresentará notas gerais sobre o processo de transição neoliberal verificado no período estudado. Na segunda subseção, apresentará os resultados da pesquisa de análise documental realizada em arquivos do governo federal, de modo a destacar os principais câmbios político-criminais ocorridos no Brasil no período em questão, e suas relações com os processos sociais apontados. Por fim, (iii) o artigo apontará para algumas conclusões, retomando as discussões apresentadas e indicando as limitações impostas pelo neoliberalismo às pretensões de democratização no Brasil.

Antes de adentrar nas discussões propostas, mostram-se necessárias algumas breves considerações metodológicas. A pesquisa da qual originou-se o presente artigo teve como base uma análise sociológica documental realizada a partir do levantamento e da sistematização de programas oficiais, planos de segurança, legislação penal aprovada, discursos de autoridade e outros arquivos governamentais considerados relevantes. Seguindo os passos de Wacquant (2007) e Teixeira (2006), o levantamento documental foi feito a partir de uma "escavação seletiva" (Wacquant, 2007, p. 19) da política criminal do período, com enfoque nas transformações penais adotadas. Assim, não se buscou "promover um levantamento exaustivo" (Teixeira, 2006, p. 6) das políticas, mas sim, "o objetivo foi antes identificar as principais diretrizes e as linhas de orientação adotadas" (Teixeira, 2006, p. 6) pelo governo federal ao longo dos anos selecionados para a análise.

O período escolhido para a análise (o decênio após a promulgação da Constituição) é aquele apontado por Saad Filho e Morais (2018) como momento de "transição neoliberal" no Brasil, ou seja, que representa a primeira fase (Peck, 2010) do processo de neoliberalização brasileiro. Foi nesse mesmo período, como aponta Teixeira (2006), que se verificou os primeiros passos para a "reconstrução de um (renovado) consenso" (p. 100) em torno de políticas criminais repressivas, assim como foi "também a partir dos anos 90 que as taxas de encarceramento ascender[am] de modo cada vez mais eloquente e gradativo" (p. 3). Nesse ponto, dado que o artigo aborda apenas um pequeno período do processo de neoliberalização no Brasil, pretende-se apenas trazer algumas contribuições que possam servir como base para investigar os próximos passos dos processos aqui trabalhados.

Ademais, cumpre ressaltar que o foco espacial escolhido para o estudo – o âmbito federal do governo – certamente não é suficiente para esgotar todas as especificidades do tema. No entanto, diante do papel significativo dessa esfera na implantação do neoliberalismo (Martuscelli, 2012; Saad Filho & Morais, 2018) e do constante esforço de centralização político-criminal verificado a partir da década de 1990 (Adorno, 2003; Soares, 2007), acredita-se que esse estudo possa trazer relevantes contribuições.

RACIONALIDADE NEOLIBERAL E PROCESSOS DE NEOLIBERALIZAÇÃO: APORTES TEÓRICOS

Seguindo os passos de Brown (2015, 2019), o presente artigo apoia-se em uma leitura cruzada das concepções foucaultianas (Dardot & Laval, 2016, 2019; Foucault, 2010) e marxistas (Harvey, 2014; Paulani, 2008; Peck, 2010; Saad Filho & Morais, 2018) de neoliberalismo. Apesar das tensões existentes entre algumas dessas proposições, acredita-se que essa acepção conjunta possa oferecer importantes ferramentas para a compreensão desse complexo e multifacetado fenômeno (Andrade, 2019).

De um lado, como mostra Brown (2015), grande parte das definições oriundas da tradição marxista enfocam reformas estruturais – políticas e econômicas – voltadas à reorganização de sistemas de acumulação como centro dos processos de neoliberalização. Parece ser nessa direção a leitura de Harvey (2014), que interpreta a neoliberalização como, por um lado, um projeto de "reorganização do capitalismo internacional" (p. 37) e, por outro, um "projeto político de reestabelecimento das condições de acumulação do capital e de reestruturação do poder das elites econômicas" (p. 37).

Essas leituras mostram-se fundamentais para compreender os câmbios verificados na sociedade global nos últimos 50 anos. De fato, as diretrizes político-econômicas do "Consenso de Washington" espalharam-se por todo o globo e foram aplicadas, ainda que de forma processual, cambiante e turbulenta, em diversos contextos (Harvey, 2014). Do mesmo modo, não se pode ignorar o caráter de reestruturação do poder de classe e de alteração do sistema de acumulação como marcas relevantes dos projetos neoliberais ao redor do globo, representados pelo aumento das desigualdades sociais e da concentração de riqueza (Harvey, 2014; Paulani, 2006; Streeck, 2018), pela financeirização da economia (Saad Filho, 2011) e pela atualização das formas de exploração e precarização do trabalho (Braga, 2018).

Contudo, a definição do neoliberalismo por essas características macroeconômicas parece não captar, em sua totalidade, outras transformações profundas verificada no interior do tecido social dos mais diversos contextos. Por essa razão, a aposta é que os aportes foucaultianos ao estudo do tema, que propõem tomar o neoliberalismo como uma racionalidade que "tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados" (Dardot & Laval, 2016, p. 17), ajudem a captar essas dimensões, bem como auxiliem a compreender melhor o caráter irregular e possivelmente híbrido (Peck, 2010) das formações neoliberais históricas.

Em outras palavras, o que se pretende, a partir dessas bases, não é delimitar um con-

ceito hermético de neoliberalismo. Pelo contrário, compreendendo, com Peck (2010), que o "caráter contestado e instável do significante pode, em realidade, revelar algo sobre a natureza dos processos, fenômenos e práticas significados" (p. 15), pretende-se mobilizar ferramentas que possibilitem jogar luz nos movimentos, nas disputas, nas articulações e nas reconfigurações que compõem as formações realmente existentes (Brown, 2019) do neoliberalismo.

Para isso, mostra-se necessário apresentar algumas bases sobre a interpretação foucaultiana da racionalidade neoliberal (Brown, 2015, 2019; Dardot & Laval, 2016, 2019; Foucault, 2010). Esse conceito propõe a observação do neoliberalismo como um "conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência" (Dardot & Laval, 2016, p. 7). Nesse sentido, aponta-se para a compreensão do fenômeno dentro dos estudos da "governamentalidade" (Foucault, 2010, p. 36), que permitem a compreensão de uma análise no plano dos mecanismos de condução das condutas tanto dos outros quanto de si, de forma a sugerir uma observação de "como formas de governo político são articuladas com práticas de auto-governo" (Lemke, 2017, p. 5).

Em outras palavras, trata-se de conceber o neoliberalismo como um modelo de sociedade (Dardot & Laval, 2016), composto por um conjunto de práticas, que, em um processo histórica, geográfica e temporalmente incerto e desigual, tornou uma forma geral de vida e uma racionalidade de governo, cuja característica fundamental é a tendência de imposição da lógica de mercado – em especial, da forma empresa, do léxico econômico e do ambiente generalizado de individualização e competição – para todas as esferas da vida social, incluindo, também, a subjetividade dos indivíduos e as relações interpessoais.

A compreensão do neoliberalismo como uma racionalidade parece adensar a proposição de analisar os desenvolvimentos mundanos e efetivos de sua implementação como diferentes "processos de neoliberalização" (Brenner et al., 2010; Peck, 2010), que transcorrem de formas não lineares e com possibilidades de conformações híbridas (Peck, 2010) com outras racionalidades. Nesse sentido, pensar o caráter polimórfico e contraditório (Peck, 2010) desses processos parece ser um passo importante para a compreensão do que significam os "desenvolvimentos geográficos desiguais" apontados por Harvey (2014, p. 97). Essa leitura aponta, portanto, para a compreensão de como a lógica neoliberal se articula de maneira desigual em diferentes territórios, em especial devido ao engate com características político-institucionais e sociais de cada contexto (Brenner et al., 2010).

Além de auxiliar na análise específica das manifestações e modulações híbridas do neoliberalismo nas diferentes localidades, a leitura conceitual proposta busca trazer ferramentas para a compreensão de outras duas questões centrais a este artigo. Em primeiro lugar, como mostra Brown (2015), o espraiamento de uma racionalidade neoliberal sobre outras esferas da vida é ponto fundamental dos processos de desdemocratização verificados no Ocidente nos últimos anos. Para a autora, a tendência de sobreposição da razão neoliberal e do léxico econômico sobre

esferas como a política, o direito e a educação tem gerado um constante esvaziamento de qualquer potencial emancipatório e contra-hegemônico que poderia existir em elementos dessas esferas. Especificamente, ela ressalta como a "revolução furtiva do neoliberalismo" (Brown, 2015, p. 5) corrói a própria noção de democracia e retira dela qualquer potencial de crítica ao modo de produção capitalista.

Em segundo lugar, como outra faceta dos processos de desdemocratização (Altheman, Martins & Camargos, 2020), atentar-se para os desdobramentos de uma governamentalidade neoliberal pode ajudar a compreender a convergência estrutural (Rose, 2000) entre a ascensão do neoliberalismo e o acirramento de mecanismos repressivos e punitivos (Minhoto, 2020; Wacquant, 2007, 2011). Com isso, o presente artigo pretende contribuir também com a discussão sobre a emergência de uma penalidade neoliberal (Wacquant, 2007) em diversos contextos do globo a partir do último quarto do século XX.

De fato, diversos autores (Garland, 2008; Wacquant, 2007, 2011, 2012; Simon, 2007; Sozzo, 2018, entre outros) verificaram uma série de deslocamentos e alterações no campo do controle do crime em diferentes cenários nacionais ao longo do período mencionado. Em apertada síntese, esses estudos apontaram para a ocorrência de um "giro punitivo" (Wacquant, 2012, p. 26), caracterizado, em linhas gerais, pela expansão carcerária – com a emergência do "encarceramento em massa" (Garland, 2001, p. 1) –, pela adoção cada vez maior de políticas de cunho repressivo, pela militarização crescente da segurança e do policiamento e pelo espraiamento de técnicas de vigilância e de outros aparatos securitários sobre a sociedade. Essas mudanças, para Garland (2008), podem ser compreendidas como partes de uma "nova cultura do controle" (p. 38) que tem, entre suas características, a exploração política constante dos sentimentos de medo e insegurança dos "membros angustiados da população" (Garland, 2008, p. 58) e uma centralidade cada vez maior dada às noções de segurança e de "proteção do público" (p. 58) na elaboração político-criminal (em sentido semelhante, cf. Simon, 2007).

Para Wacquant (2007, 2011, 2012), em linhas gerais, esses câmbios penais estariam relacionados, precisamente, com o advento do neoliberalismo. Segundo o autor, a punição ganhou maior centralidade nesse momento por constituir uma forma de administrar as populações marginalizadas pelas próprias políticas econômicas neoliberais, de modo que se tornou uma resposta à insegurança social generalizada gerada pela deterioração das condições materiais das classes desfavorecidas. Por isso, em suas palavras, em linha com o argumento aqui exposto, "o estado penal, insidioso, expansivo e caro não [seria] um desvio do neoliberalismo, mas sim um de seus ingredientes constitutivos" (Wacquant, 2012, p. 33).

O presente estudo, portanto, busca estabelecer um diálogo com essas leituras. Seguindo o proposto por Minhoto (2020) e Altheman et al. (2020), sugere-se que o aparato conceitual mobilizado para o estudo do neoliberalismo possa trazer contribuições relevantes para essas discussões no campo da punição. Mais ainda, a aposta é que esses conceitos permitam também uma análise atenta às críticas (Sozzo, 2018) em relação

à dificuldade de trabalhar com o conceito de neoliberalismo para compreender os câmbios punitivos no contexto sul-americano, dado que, como sugere Sozzo (2018), tratar o neoliberalismo como "uma racionalidade governamental que está sempre aberta a possibilidades de mutação e variações e que coexiste com outras racionalidades" (Sozzo, 2018, p. 677) pode mostrar-se como uma forma "empiricamente sensível" (Sozzo, 2018, p. 680) de captar as modulações entre a tendência global de endurecimento penal e as variadas configurações locais (Altheman et al., 2020).

Dessa forma, propõe-se que é precisamente a partir de duas características do neoliberalismo captadas pelas leituras foucaultianas – o intenso discurso de responsabilização individual e a generalização da competição de mercado para todas as esferas da vida – que essa racionalidade ativa mecanismos securitários de caráter repressivo. De um lado, a "nova razão do mundo" (Dardot & Laval, 2016, p. 16) engendra uma tendência cada vez maior de substituição das explicações sociológicas para fenômenos complexos por respostas individualizantes (Brown, 2019) – o que passa a assumir o papel fundamental na aplicação de medidas punitivas (Lemke, 2017; Wacquant, 2011). Assim, de acordo com a visão neoliberal de mundo, outros indivíduos e a sociedade não devem ser responsáveis por riscos criados por outros, de forma que a promessa de segurança vem por meio do afastamento e da exclusão sistemática daqueles rotulados como "perigosos" ou "causadores de risco" (Simon, 2007; Garland, 2008).

Por outro lado, de forma articulada com essa configuração individualizante dos problemas sociais, a necessidade da criação constante de um ambiente competitivo também aponta para uma necessidade do reforço da segurança. Assim como a construção do ambiente de competição neoliberal entre empresas precisa ser constantemente construído, estimulado e mantido pela regulação estatal (Dardot & Laval, 2016), o cenário de concorrência entre sujeitos neoliberais necessita de intervenções semelhantes – que se dão, dentre outros mecanismos, pelo controle penal.

Assim, entre a responsabilização intensa e a criação constante do ambiente competitivo, portanto, a dinâmica do medo, do perigo e da insegurança torna-se componente central à governamentalidade neoliberal. Esse "jogo do medo" (Foucault, 2012, p. 102) e, em especial, a "emergência do medo do crime como um tema cultural proeminente" (Garland, 2008, p. 54) passam a ser as bases pelas quais os dispositivos de segurança passaram a ser acionados para a proteção da população contra os riscos e perigos existenciais (Lemke, 2017). Desse modo, a ativação dos mecanismos de controle e exclusão – como o policiamento extensivo de determinadas áreas, a proliferação de tecnologias de vigilância e a emergência do encarceramento em massa – passa a tornar-se, progressivamente, um meio pelo qual parcelas cada vez maiores de setores marginalizados da população têm seus direitos restringidos, o que afeta frontalmente qualquer pretensão de ampliação dos horizontes democráticos (Alexander, 2017).

O CASO BRASILEIRO: NEOLIBERALIZAÇÃO E POLÍTICA CRIMINAL NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

Notas sobre o processo de neoliberalização

no Brasil

Os anos subsequentes ao processo de redemocratização e de promulgação da Constituição de 1988 foram marcados pelo início do processo de neoliberalização da sociedade brasileira (Dagnino, 2004; Maturscelli, 2012; Paulani, 2008; Saad Filho & Morais, 2018). Para Saad Filho e Morais (2018), o período entre 1988 e 1999 marca a primeira fase desse processo e representa um momento de transição ao neoliberalismo, fundado em "uma lógica excludente que fomentou a financeirização, a deterioração das condições de vida e de trabalho da maioria e a concentração de renda" (p. 23). Como apresentado, essa transição representou uma constante tensão entre as pretensões de efetivação de direitos previstos no texto constitucional e a realidade excludente dos ajustes neoliberais.

Seguindo os referenciais teóricos mobilizados, essa fase do processo de neoliberalização brasileiro pode ser compreendida por dois ângulos. Por um lado, "a transição política foi seguida por uma transição econômica" (Saad Filho & Morais, 2018, p. 98). Como mostra Paulani (2008), a partir do governo Collor, foram realizadas uma série de reformas político-econômicas voltadas a "reduzir o tamanho do estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc." (p. 134). Ainda que a crise política envolvendo o primeiro presidente eleito da Nova República tenha atrasado essas transformações (Martuscelli, 2012), a transição neoliberal intensificou-se a partir do governo Itamar Franco.

A partir de 1992, diante da convergência entre elites econômicas e acadêmicas de que a abordagem neoliberal seria "a única possiblidade de superar a instabilidade macroeconômica crescente desde a década de 1970" (Saad Filho & Morais, 2018, p. 104), passaram a ser adotadas no Brasil, progressivamente, as tradicionais medidas do "Consenso de Washington". Ainda que não seja possível, dentro dos objetivos deste trabalho, adentrar nas particularidades de cada uma das medidas voltadas à financeirização da economia, à privatização, à desregulamentação do mercado de trabalho e à abertura econômica, cumpre destacar algumas particularidades do "desenvolvimento geográfico desigual" (Harvey, 2014; Peck, 2010) do neoliberalismo brasileiro.

Primeiro, "o caminho singular do Brasil para o neoliberalismo acabou sendo moldado pelo imperativo da estabilização econômica" (Saad Filho & Morais, 2018, p. 98). Assim, o Plano Real implementado por Fernando Henrique Cardoso (primeiro como ministro de Itamar Franco, depois como presidente) "forneceu a cobertura ideológica e política para a consolidação do neoliberalismo" (Saad Filho & Morais, 2018, p. 103) no país. Segundo, como nota Dagnino (2004), o ajuste neoliberal no Brasil veio acompanhado – dentro das particularidades do processo de redemocratização no país – da "emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil" (p. 142).

Esta última característica relaciona-se de forma direta com o segundo ângulo pelo qual propõe-se analisar a transição neoliberal no Brasil. Além das reformas no âmbito do Estado e da política econômica, o período foi

marcado por profundas alterações culturais, que podem ser compreendidas como o espraiamento de uma racionalidade neoliberal na sociedade. Parece ser nesse sentido que Dagnino (2004) aponta para a ocorrência de uma "redefinição de significados no âmbito da cultura" (p. 146) no Brasil e em outros países da América Latina no período.

Para a autora, um dos pontos centrais desses câmbios culturais reside na "apropriação neoliberal da noção de cidadania" (Dagnino, 2004, p. 153). Em contraste com a visão coletivista de cidadania defendida pelos movimentos sociais que influenciaram a redação dos trechos da Constituição de 1988 sobre o tema, a concepção neoliberal traria um "entendimento estritamente individualista dessa noção" (Dagnino, 2004, p. 155), marcado por uma "sedutora conexão entre cidadania e mercado" (Dagnino, 2004, p. 155). Apesar de trabalhar com termos distintos, essa leitura capta e ilustra, precisamente, os significados do espraiamento da razão neoliberal e da sobreposição do léxico econômico (Foucault, 2010) sobre as diferentes esferas sociais no Brasil. No lugar de provisões voltadas à coletividade, a lógica individualista e os ditames de mercado redefiniram e retrabalharam a noção de cidadania, em um efeito semelhante àquele captado por Brown (2015) para o contexto estadunidense. Nesse sentido, Dagnino (2004) verifica como, no Brasil, cada vez mais o mercado – instância econômica por excelência – passou a ganhar legitimidade como "instância alternativa de cidadania, na medida em que ele se torn[ou] a encarnação das virtudes modernas e o único caminho para o sonho latino-americano de inclusão no primeiro mundo" (p. 155).

Assim, as "confluências perversas" entre neoliberalismo, participação democrática e cidadania apontadas pela autora podem ser compreendidas como parte da sobreposição da racionalidade neoliberal a todas as esferas da vida, incluindo aquelas que, ao menos em princípio, deveriam se contrapor à lógica econômica (Brown, 2015; Foucault, 2010). Da mesma forma, podem ser compreendidos como formas da modulação híbrida específica que o processo de neoliberalização assumiu nessa fase de transição no Brasil, em especial por acompanhar a democratização política. Ou seja, o modelo neoliberal no Brasil foi implantado não apenas em diálogo, mas com uma "ressignificação ativa dos elementos oposicionais com potencial hegemônico alternativo" (Dagnino, 2004, p. 148).

A política criminal na transição ao neoliberalismo: cidadania, direitos humanos e guerra ao crime

A partir de todo o apresentado, passa-se à análise específica de alguns pontos da política criminal implantada pelo governo federal brasileiro nos dez anos após a promulgação da Constituição, visando a trazer aportes para a discussão específica sobre possíveis relações entre o espraiamento de uma racionalidade neoliberal no Brasil entre o final dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990 e os câmbios nos mecanismos de punição verificados no período.

Estendendo os argumentos até aqui delineados, propõe-se pensar que o período de transição neoliberal no Brasil foi marcado por mais uma "confluência perversa" (Dagnino, 2004, p. 139) que caracterizou o espraiamento da nova razão do mundo (Dardot & Laval, 2016, p. 16) ao tecido social: a con-

fluência entre direitos humanos e repressão (Marques, 2018). Na esteira do processo de neoliberalização, a ressignificação – ou, o esvaziamento – da noção de direitos humanos para uma concepção cada vez mais individualizante articulou-se com a mobilização dos sentimentos de medo e de insegurança da população (Garland, 2008) como justificativas para a adoção de uma série de medidas de incremento da repressão e do controle social (Teixeira, 2006). Dessa forma, como se pretende mostrar, constituíram-se as bases políticas e culturais para a justificativa de ativação dos mecanismos punitivos voltados à "gestão da miséria" (Wacquant, 2007, p. 3) e da desigualdade, que cresciam com as novas políticas econômicas neoliberais.

Ainda que seja inegável o teor geral progressista em seu texto final (Rocha, 2013) e a existência de uma série de previsões voltadas à garantia de direitos humanos, não se pode ignorar como a Constituição foi marcada também pelo caráter conservador de todo o lento processo de redemocratização (Codato, 2005; Saad Filho & Morais, 2018). Assim, esse processo refletiu, também, a institucionalização de "certos dispositivos de controle da sociedade pelo Estado" (Codato, 2005, p. 98), como na previsão de que as Forças Armadas fossem responsáveis pela manutenção da "lei e da ordem" no país. Dentro desse truncado processo, a própria Constituição abriu portas para que reminiscências autoritárias do período ditatorial anterior se engatassem com as diretrizes repressivas do neoliberalismo.

Assim, o texto promulgado em 1988 foi o responsável por introduzir a imprecisa noção de "crime hediondo" no ordenamento jurídico brasileiro. Em uma "vitória (...) das forças vinculadas aos movimentos conservadores em matéria de política criminal" (Teixeira, 2006, p. 95), foi incluída no artigo 5º da Constituição – destinado à enunciação dos "direitos individuais e coletivos" – essa categoria reservada a supostos delitos de especial gravidade, que mereceriam um tratamento punitivo mais severo.

Como outro lado de uma mesma moeda penal, o texto criou, também, a figura das "infrações penais de menor potencial ofensivo" (Art. 98, inciso I), que deveriam ser julgadas por "juizados especiais" em ritos sumaríssimos. Mais do que figuras opostas e que respondem a lógicas inversas, defende-se que as noções de "crime hediondo" e de "infrações de menor potencial ofensivo" devem ser lidas como complementares (Campos, 2010). Ambas apoiam-se em uma noção na qual a caracterização de condutas como "crime" e, em decorrência, o acionamento do sistema de justiça criminal aparecem como forma privilegiada de abordar os mais diversos problemas sociais (Garland, 2008; Simon, 2007), dos menores distúrbios aos casos mais graves de violência contra a pessoa.

A partir do delineado pelo texto constitucional, pode-se passar à análise de alguns dos mais relevantes câmbios político-criminais dos anos seguintes à sua aprovação. Em primeiro lugar, a criação da figura dos "crimes hediondos" foi base para uma das mais notáveis alterações da legislação penal ocorridas no período estudado. Durante o governo Collor, foi aprovada a Lei nº 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos), uma das medidas legislativas penais mais abertamente repressivas em vigor em nosso or-

denamento jurídico. Tal lei foi (e é até hoje) objeto de diversas críticas, que abrangem, entre outros pontos, a desproporcionalidade das sanções previstas, suas deficiências técnico-jurídicas e seu processo legislativo realizado às pressas e sem nenhum tipo de análise de adequação, necessidade e efeitos (Pastana, 2003, p. 121-125; Teixeira, 2006, p. 95-100). Apesar das críticas, o diploma não apenas segue em vigor, como é utilizado, até hoje, pelo Legislativo como uma espécie de rol simbólico de condutas que se pretende caracterizar como especialmente reprováveis, em geral diante de casos de intensa repercussão midiática. Apenas no período estudado, cumpre destacar a aprovação da Lei nº 8.930/94, que classificou homicídio qualificado como delito hediondo, e da Lei nº 9.695/98, que incluiu no rol os crimes de "falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais".

A partir da leitura da Lei dos Crimes Hediondos e de sua exposição de motivos (Brasil, 1990), percebe-se que ela tinha como pano de fundo a mobilização dos sentimentos de insegurança da população devido à ocorrência e à intensa exposição midiática de casos de sequestro por todo o país. Explorando a lógica do medo e uma pretensa necessidade de urgência (Teixeira, 2006), o diploma apostava no endurecimento da repressão como medida para, supostamente, "desestimular os eventuais criminosos" (Brasil, 1990) e tratava acusados como inimigos, ao definir – de forma inconstitucional, como posteriormente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal – que "a liberdade provisória, durante o processo, também não poderá ser decretada em nenhuma hipótese, impedindo-se que o réu fuja para o eventual desfrute da vantagem obtida" (Brasil, 1990).

Um conjunto notável de mudanças verificados no período, ademais, foi implementado pelo governo FHC, precisamente aquele com papel mais relevante na primeira fase do processo de neoliberalização brasileiro (Saad Filho & Morais, 2018). Como apresentado, Cardoso foi eleito em um contexto marcado por sucessivas crises econômicas, aumento da pobreza e do desemprego. Nesse sentido, o momento foi também de generalização da experiência da população com o fenômeno do crime, impulsionada pela exploração midiática sensacionalista de casos excepcionalmente violentos (Adorno, 2003; Pastana, 2003; Teixeira, 2006) e pelo consequente espraiamento de sensações de medo e insegurança. Por essas razões, sua a administração incumbiu-se da função de assumir cada vez mais responsabilidades no campo penal.

A visão individualizada de direitos humanos, o deslocamento da atuação estatal – justificada sob a chave de uma pretensa participação "cidadã" – e a aposta em uma suposta modernização da gestão da segurança foram marcas centrais da política criminal adotada por Cardoso, que mesclava abertamente os discursos de guerra ao crime, guerra às drogas com o de consolidação da democracia. Essa visão foi evidenciada já na proposta de governo apresentada nas eleições de 1994. No programa, o então candidato apontava que compreendia direitos humanos simplesmente como necessidade de garantia de segurança e de "proteção ao cidadão" (Cardoso, 2008a [1994], p. 71). No mesmo sentido, em discurso proferido sobre o tema em 1995, Cardoso ressaltou que considerava "inaceitável saber-se que existe o criminoso e não se ter condições para que ele seja punido"

(p. 296) e enfatizou a necessidade de prover uma "legislação adequada" e os "meios materiais" para a justiça agir de maneira rápida e eficiente.

Ou seja, reduzia-se o amplo significado da noção de direitos humanos que aponta para provisões coletivas e que "orienta projetos de vida e percursos emancipatórios que levam à formulação de projetos de sociedade, para instaurar espaços recriados pelas lutas sociais por dignidade" (Escrivão Filho & Sousa Junior, 2016, p. 48). Em um evidente esvaziamento de sentido (Brown, 2015), alinhado a uma concepção que dá centralidade à noção de "crime" como estratégia de governo (Simon, 2007), direitos humanos passam a refletir, principalmente, segurança individual, a ser provida pela repressão daqueles que apresentassem qualquer risco à essa segurança.

O Plano Nacional de Direitos Humanos apresentado em 1996 (Brasil, 1996) por sua administração também traz alguns pontos relevantes para a análise. Apesar de tratar-se de um texto com uma confluência de distintas visões e que trouxe uma série de avanços em relação ao tema, muitas de suas passagens apontavam para essa ressignificação individualizada e securitária de direitos humanos. Por exemplo, o prefácio assinado pelo então presidente indicava, de antemão, que uma das diretrizes do documento seria o "combate à impunidade" (Brasil, 1996, p. 6). Em sequência, o governo identificava como principais responsáveis pelas violações de direitos humanos: "os assassinatos, as chacinas, o extermínio, os sequestros, o crime organizado, o tráfico de drogas e as mortes no trânsito" (Brasil, 1996, p. 7). Nesse sentido, o plano advogava pelo fortalecimento do Ministério Público e do Poder Judiciário, que deveriam ter uma gestão "eficiente" (Brasil, 1996, p. 6) e não poderiam descansar "enquanto graves violações de direitos humanos [estivessem] impunes, e seus responsáveis soltos e sem punição" (Brasil, 1996, p. 8). Isso porque o governo – em linha com os anseios da "nova cultura do controle" (Garland, 2008) – desejava propor uma atuação firme, que não fosse "deficiente e indiferente ao desrespeito à tranquilidade e segurança do cidadão comum" (Brasil, 1996, p. 8). Na visão do governo de Cardoso, portanto, "a proteção da pessoa contra a delinquência – finalidade última das políticas de segurança nas sociedades democráticas – [seria] indissociável da promoção da cidadania e da dignidade humana" (Cardoso, 2008b [1998], p. 148).

Com esse pano de fundo e seguindo as diretrizes descritas, a administração de FHC apoiou e implementou uma série de mudanças político-criminais que visavam a esses objetivos de combate, por meio do uso das medidas típicas da penalidade neoliberal (Wacquant, 2007): legislações repressivas, com tipos penais abertos, penas altas e com retiradas de garantias de acusados; por meio do apoio à militarização da segurança; e pela expansão do sistema penitenciário.

Em relação à criação de leis repressivas, pode-se citar a Lei n° 9.034/95 (a primeira lei de organizações criminosas) e a Lei n° 9.613/98 (lei de lavagem de dinheiro). Como se verifica dos textos de exposições de motivos das leis (Brasil, 1995, 1998), ambas traziam de forma intencional definições criminais extremamente abertas, de modo a ampliar a discricionariedade das agências acusatórias, e ambas contavam com pre-

visões de penas bastante altas. Do mesmo modo, traziam restrições de direitos a acusados, como a vedação de liberdade provisória e de fiança, e previam novos mecanismos de monitoramento e vigilância, justificadas como medidas pretensamente "modernas". Cumpre ressaltar, ademais, que ambas as leis tinham como algumas de suas preocupações centrais os objetivos explícitos de reduzir "os imensuráveis danos causados (...) à ordem econômico-financeira" (Brasil, 1995) e a "defesa de uma economia saudável" (Brasil, 1998), a indicar, de forma ainda mais direta, o argumento trabalhado por Wacquant (2007) de como a sustentação da ordem neoliberal passava, também, por uma reestruturação do campo penal.

Em relação à intensificação da militarização, cumpre destacar o papel do governo ao renovar o convênio que envolvia a participação direta das Forças Armadas na segurança da cidade do Rio de Janeiro (Carvalho, 1996); e ao desenvolver o Plano Emergencial de Combate ao Crime Organizado no Estado do Rio de Janeiro, que envolveu, entre outras medidas, a "cessão de armas pesadas do exército às polícias militares" (Carvalho, 1996, p. 210). Além disso, a administração apoiou a regulamentação do uso das Forças Armadas para "operações de garantia da lei e da ordem" (pela Lei Complementar n° 97/99), assim como trabalhou para a "regulamentação do emprego das forças armadas no combate aos chamados crimes transfronteiriços" (Cardoso, 2008b [1998]). Por fim, vale dizer que seu governo também apoiou, por meio do repasse de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, a ampliação do sistema carcerário nos diversos Estados da federação (Salla, 2003).

Todas essas medidas de cunho repressivo caminharam ao lado – e de certo, não de forma contraposta (Campos, 2010) – de iniciativas de uma pretensa modernização do sistema de justiça e de diversificação penal, como a regulamentação da previsão constitucional dos juizados especiais criminais (Lei nº 9.099/95) e a criação de novas penas alternativas e ampliação de sua possibilidade de uso (Lei nº 9.714/98).

O governo FHC, ao lado de impulsionar a transição neoliberal no Brasil, também "fortaleceu o sistema de prevenção e repressão ao crime" (Cardoso, 2008b [1998], p. 148), pavimentando o caminho para a impulsão do encarceramento em massa no país. Nas palavras do ex-presidente, o governo "apoiou substancialmente a expansão do sistema carcerário" (Cardoso, 2008b [1998], p. 148). De acordo com os dados oficiais (Brasil, 2020; Teixeira, 2006), ao longo de seu governo, a taxa de encarceramento do país mais do que dobrou – em uma tendência de ascensão que se acentuou ainda mais nos anos posteriores. Tudo isso foi feito, como visto, em confluência com a consolidação de um discurso voltado à proteção dos direitos humanos, da cidadania e da democracia (Marques, 2018, p. 188-198). Mais do que compreender tais tendências apenas como opostas, procurou-se mostrar como elas representam uma formação híbrida neoliberal que retrabalhou e ressignificou lógicas que poderiam apresentar "elementos oposicionais" (Dagnino, 2004, p. 148) ao projeto que se tornava hegemônico.

CAMINHOS PARA CONCLUSÕES: ENTRE A REDEMOCRATIZAÇÃO E A DESDEMOCRATIZAÇÃO

Ao longo de toda a exposição, portanto, buscou-se trazer aportes para compreender as tensões verificadas no Brasil nos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988. Em linhas gerais, procurou-se mostrar como o início do processo de neoliberalização ocorrido nesse período atuou para limitar de forma significativa as pretensões democráticas e de efetivação de direitos contidas na Carta da República.

Apesar de reconhecer as limitações da forma democrática dentro do modo de produção capitalista, Brown (2015) ressalta como a "promessa de soberania popular, liberdade, equidade e comunidade" (p. 206) contida na noção de democracia poderia oferecer uma relevante plataforma para críticas à lógica do capital. Em suas palavras, "desde que operassem em um léxico e um registro semiótico distinto do capital, os princípios e as expectativas liberais democráticas poderiam ser mobilizados para limitar a produção capitalista de valor e as distribuições do mercado" (Brown, 2015, p. 208). Esse potencial emancipatório, no entanto, torna-se cada vez menor diante da "revolução furtiva" trazida pelo espraiamento da racionalidade neoliberal.

As proposições de Dagnino (2004) para o caso brasileiro, por sua vez, parecem apontar para conclusões semelhantes em nosso processo de neoliberalização. Ainda que sejam evidentes as insuficiências do "equilíbrio frágil" trazido na Constituição de 1988, as promessas de plena realização de cidadania e garantia de direitos humanos – com suas significações forjadas em anos de lutas de movimentos sociais – apontavam para um "potencial hegemônico alternativo" (p. 148). Os caminhos de resistência, todavia, foram, aos poucos, podados e cooptados através da ressignificação ativa desses elementos engendrada pela disseminação da razão neoliberal e da lógica de mercado ao tecido social.

O campo da política criminal, como se procurou mostrar, aparece como um *locus* relevante para a apreensão desse fenômeno e alguns de seus desdobramentos. Como visto, o esvaziamento da noção de direitos humanos e sua ressignificação para uma concepção individualista e securitária – em conjunto com a exploração típica da governamentalidade neoliberal dos sentimentos de medo da população – abriram espaço para plataformas de expansão e recrudescimento penal, adotadas como formas de gerir a miséria que se acentuava nesse processo de neoliberalização. O que se pôde perceber foi a intensificação de um alargamento da rede punitiva no país, da ampliação do espectro de repressão, vigilância e controle social, voltados, majoritariamente, à população pobre e negra.

Desse modo, distantes das promessas da redemocratização aliadas às lutas sociais, os discursos de direitos humanos e cidadania (Marques, 2018) – aos poucos, corroídos pelo espraiamento da racionalidade neoliberal – tornaram-se justificativas para a pavimentação do encarceramento em massa, que apenas se intensificou nos passos seguintes do híbrido processo de neoliberalização no Brasil.

REFERÊNCIAS

Adorno, S. (2003). Lei e ordem no segundo governo FHC. *Tempo Social*, 2(15) 103-140. doi: 10.1590/S0103-20702003000200005

Alexander, M. (2017). *A nova segregação: Racismo e encarceramento em massa.* São Paulo, SP: Boitempo.

Altheman, E., Martins, A., & Camargos, P. (2020). Entre o homo oeconomicus e o homo criminalis: Neoliberalismo, punição e regimes de subjetivação. *Mediações*, 25(2) 339-357. doi: 10.5433/2176-6665.2020.2v25n2p339

Andrade, D. P. (2019) Neoliberalismo: Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. *Novos Estudos Cebrap*, 38(1) 109-135. doi: 10.25091/ S01013300201900010006

Belli, B. (2004) *Tolerância zero e democracia no Brasil.* São Paulo, SP: Perspectiva.

Braga, R. (2018). *A rebeldia do precariado: Trabalho e neoliberalismo no Sul global.* São Paulo, SP: Boitempo.

Brasil. Congresso Nacional. (1990). *Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990* – Exposição de motivos. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8072-25-julho-1990-372192-exposicaodemotivos-150379-pl.html

Brasil. Congresso Nacional. (1995) *Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995* – Exposição de motivos. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9034-3-maio-1995-348988-exposicaodemotivos-149741-pl.html

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Ministério da Justiça. (1996). *Programa Nacional de Direitos Humanos.* Recuperado de: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf

Brasil. Ministério da Justiça. (1998). *Exposição de motivos da Lei nº 9.613/98 (Exposição de Motivos nº 692/MJ).* Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9613-3-marco-1998-372359-norma-pl.html

Brasil. Min. da Justiça e da Segurança Pública. DEPEN. (2020) *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias: período de julho a dezembro de 2019*. Recuperado de: http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen

Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3) 327-345. doi: 10.1080/14747731003669669

Brown, W. (2015) *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Nova Iorque, EUA: Zone Books.

Brown, W. (2019) *Nas ruínas do neoliberalismo: A ascensão da política antidemocrática no Ocidente.* São Paulo, SP: Editora Filosófica Politeia.

Campos, M. S. (2010) *Crime e congresso nacional: Uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006.* São Paulo, SP: IBCCRIM, 2010.

Cardoso, F. H. (1995). *Discurso sobre os Direitos Humanos.* In Brasil. Presidência da República. Biblioteca da Presidência da República (p. 293-298). Recuperado de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/

ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995-1/44%20-%20Discurso%20sobre%20os%20Direitos%20Humanos%20-%20Palacio%20do%20Planalto%20-%20Brasilia%20-%20Distrito%20Federal%20-%2007-09-1995.pdf

Cardoso, F. H. (1998) *Discurso na abertura do 1º Fórum Nacional Antidrogas*. In BRASIL. Presidência da República. Biblioteca da Presidência da República (p. 373-379). Recuperado de http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1998-1o-semestre/27-de-novembro-de-1998-discurso-na-abertura-do-i-forum-nacional-antidrogas

Cardoso, F. H. (2008a [1994]). *Mãos à obra, Brasil: Proposta de governo.* Rio de Janeiro, RJ: Centro Edelstein de Pesquisa Social.

Cardoso, F. H. (2008a [1998]). *Avança, Brasil: Proposta de governo.* Rio de Janeiro, RJ: Centro Edelstein de Pesquisa Social.

Carvalho, S. (1996). *A política criminal de drogas no Brasil: Do discurso oficial às razões da descriminalização* (Dissertação de Mestrado). Recuperado de: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106430

Codato, A. N. (2005) Uma história da transição política brasileira: Da ditadura militar à democracia. *Rev. Sociol. Polít*., 25, 83-106. doi: 10.1590/S0104-44782005000200008

Dagnino, E (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 3(5) 139-164. doi: 10.5007/%25x

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, SP: Boitempo.

Dardot, P.; Laval, C. (2019) *Never-ending Nigthmare: The neoliberal assault on Democracy.* Londres, Reino Unido: Verso.

Di Carlo, J. (2020). O jeitão neoliberal no Brasil: Compêndio sobre o caráter nacional e a racionalidade neoliberal a partir de Francisco de Oliveira. *Mediações*, 23(2) 358-371. doi: 10.5433/2176-6665.2020v25n2p358

Foucault, M. (2010) *Nascimento da biopolítica.* Lisboa, Portugal: Edições 70.

Foucault, M. (2012) Michel Foucault – Doravante a segurança está acima das leis. In M. B., Motta (ed.). *Ditos e escritos VIII. Segurança, penalidade e prisão* (pp. 101-103). Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária.

Garland, D. (2001) Introduction: The meaning of mass imprisonment. In D., Garland, (org.). *Mass imprisonment: Social causes and consequences* (pp. 1-3). Londres, Reino Unido: SAGE, 2001.

Garland, D. (2008) *A cultura do controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea.* Rio de Janeiro, RJ: Revan.

Harvey, D. (2014). *O neoliberalismo: História e implicações.* São Paulo, SP: Loyola.

Lemke, T. (2017). *Foucault, governamentalidade e crítica*. São Paulo, SP: Editora Filosófica Politeia.

Marques, A. *Humanizar e expandir: Uma genealogia da segurança pública em São*

Paulo. São Paulo, SP: IBCCRIM.

Minhoto, L. D. (2020). Encarceramento em massa, racketeering de estado e racionalidade neoliberal. *Lua nova*, 109, 161-191. doi: 10.1590/0102-161191/109

Pastana, D. R. (2003). *Cultura do medo: Reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil.* São Paulo, SP: IBCCRIM.

Paulani, L. (2008) *Brasil delivery: Servidão financeira e estado de emergência econômico.* São Paulo, SP: Boitempo.

Peck, J. (2010) *Constructions of neoliberal reason.* Oxford, Reino Unido: Oxford Univ. Press, 2010.

Rocha, A. S. (2013). Genealogia da constituinte: Do autoritarismo à democratização. *Lua nova*, 88, 29-87. doi: 10.1590/S0102-64452013000100004

Rose, N., (2000) Government and Control. *The British Journal of Criminology*, 40(2) 321–339. doi: 10.1093/bjc/40.2.321

Saad Filho, A. (2011). Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo? *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*,1(3) 6-19.

Saad Filho, A. & Morais, L. (2018). *Brasil: Neoliberalismo versus democracia.* São Paulo, SP: Boitempo.

Salla, F. (2003). Os impasses da democracia brasileira: O balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. *Lusotopie*, 10, 419-435.

Simon, J. (2007) *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear.* Oxford, Reino Unido: Oxford Univ. Press.

Soares, L. E. (2007). A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos avançados*, 21(61), 77-97. doi: 10.1590/S0103-40142007000300006.

Sozzo, M. (2018). Beyond the 'neo-liberal penalty thesis'? Punitive turn and political change in South America. In K., Carrington, R., Hogg, J., Scott, M., Sozzo (eds.). *The Palgrave handbook of Criminology and the global South* (p. 659-685). Cham, Suíça: Palgrave Macmillan.

Teixeira, A. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: O percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro* (Dissertação de Mestrado). Recuperado de: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-19032007-132607/pt-br.php

Wacquant, L. (2007) *Punir os pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos – a onda punitiva.* Rio de Janeiro, RJ: Revan.

Wacquant, L. (2011) *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar.

Wacquant, L. (2012) Forjando o estado neoliberal: Trabalho social, regime prisional e insegurança social. In B.V., Malaguti (org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal* (pp. 11-42). Rio de Janeiro, RJ: Revan.

LA RELACIÓN LIBERTAD-GOBIERNO EN TIEMPOS DE PANDEMIA EN BRASIL Y ARGENTINA

A relação liberdade-governo em tempos de pandemia no Brasil e na Argentina

The freedom-government relationship in times of pandemic in Brazil and Argentina

RESUMEN

Este artículo propone analizar la relación libertad-gobierno presente en los discursos y las medidas gubernamentales implementadas en Brasil y Argentina con motivo del COVID-19. Para esto considera dos variables que fueron tomando relevancia conforme al desarrollo de la pandemia: 1) la disyuntiva entre "lo económico" y "lo sanitario", y 2) los niveles nacionales/federales, provinciales/estaduales y municipales de gobierno como escenarios de lucha contra la pandemia analizando los casos específicos de São Paulo y Buenos Aires. El objetivo consiste en comprender las experiencias de Brasil y Argentina a partir de los saberes, los cálculos y las técnicas de gobierno implementadas para garantizar el difícil y frágil equilibro entre la libertad individual y la seguridad común. El período de estudio está delimitado al año 2020. Con esto se espera contribuir al análisis de las respuestas que implementaron ambos países durante el primer año de pandemia tanto a nivel del discurso como de las prácticas gubernamentales.

PALABRAS CLAVE: COVID-19, gubernamentalidad, políticas públicas, São Paulo, Buenos Aires.

Osvaldo López Ruiz[1]
olopezruiz@mendoza-conicet.gov.ar
ORCID: 0000-0002-9685-3512

Pablo Martín Méndez[2]
pmmendez@unla.edu.ar
ORCID: 0000-0001-5013-1680

Brauner Geraldo Cruz Junior[3]
brauner.cruz_jr@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-2105-5890

[1] Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CONICET - INCIHUSA-), Argentina.
[2] Universidad Nacional de Lanús, Instituto de Cultura y Comunicación, (UNLa - ICC) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.
[3] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (UERJ -IESP), Brasil.

ARTIGOS

Submetido 01-02-2021. Aprovado 24-06-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83187

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

RESUMO

Este artigo propõe analisar a relação entre liberdade e governo através dos discursos e medidas governamentais implementadas no Brasil e na Argentina por ocasião da COVID-19. Para isso, considera duas variáveis que se tornaram relevantes à medida que a pandemia se desenvolveu: 1) a disjuntiva entre o "econômico" e a "saúde" e 2) os níveis nacional/federal, provincial/estadual e municipal de governo como cenários na luta contra a pandemia – analisando os casos específicos de São Paulo e Buenos Aires. O objetivo é compreender as experiências do Brasil e da Argentina com base nos conhecimentos, cálculos e nas técnicas de governo implementadas para garantir o difícil e frágil equilíbrio entre a liberdade individual e a segurança comum. O período de estudo está delimitado ao ano de 2020. Desta forma, esperamos contribuir para a análise das respostas que ambos os países deram à crise governamental durante o primeiro ano de pandemia, a partir da perspectiva das práticas e dos discursos governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: *COVID-19, governamentalidade, políticas públicas, São Paulo, Buenos Aires.*

ABSTRACT

This article aims to analyse the freedom-government relationship through the discourses and governmental measures implemented in Brazil and Argentina on the occasion of COVID-19. It considers two variables that became relevant as the pandemic developed: 1) the dichotomy between "economy" and "health", and 2) the national/federal, provincial/state and municipal levels of government as scenarios in the fight against the pandemic –analyzing the specific cases of São Paulo and Buenos Aires. The objective is to understand the experiences of Brazil and Argentina based on the knowledge, calculations and government techniques implemented to guarantee the difficult and fragile balance between individual freedom and common security. The period of study is focused on the year of 2020. In this way, it is expected that it will contribute to the analysis of the responses that both countries have given during the first year of the pandemic from the perspective of governmental practices and discourses.

KEYWORDS*: COVID-19, governmentality, public policies, São Paulo, Buenos Aires.*

INTRODUCCIÓN: REPENSANDO LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La pandemia del COVID-19 ha generado una crisis gubernamental sin precedentes en varios países del mundo. Los hechos acaecidos desde comienzos del año 2020 ponen al menos dos cuestiones en evidencia: en primer lugar, que la crisis atraviesa transversalmente a las democracias más diversas, yendo desde el norte europeo hasta Sudamérica; y, en segundo lugar, que el advenimiento del COVID-19 ha abierto un serio desafío para las ideologías, los liderazgos políticos y las condiciones económicas preexistentes, incluso en los países mejor posicionados en el escenario económico internacional. Sin lugar a duda, no hay teoría ni marco conceptual que nos permita comprender la complejidad de la situación actual de una sola vez. Antes bien, todo parece indicar que la pandemia no puede ser pensada y abordada desde los conceptos de antaño. Para pensar la crisis gubernamental que atraviesa a las democracias contemporáneas no solo es necesario elaborar nuevos conceptos, sino además extender la imaginación un poco más allá de la coyuntura inmediata.

Las respuestas gubernamentales a la pandemia han oscilado entre dos extremos: la implementación tosca del modelo de la "ciudad confinada" practicado inicialmente en China – y extendido en Occidente a países y regiones enteras–, o bien la negación de la gravedad de la pandemia y el llamado a recuperar la normalidad. Tal ha sido el caso de los Estados Unidos de Trump o del Brasil de Bolsonaro, donde los gobiernos nacionales incitan a la ciudadanía a participar en espec-

táculos públicos, demostrar la unidad nacional frente al peligro y celebrar la determinación colectiva. Si bien hay casos situados entre estos dos polos – como los de Corea del Sur y Alemania, que se centraron inicialmente en la masificación de las pruebas y en un modelo de inteligencia y planificación sanitaria para prevenir brotes en determinados lugares (Caduff 2020) –, lo cierto es que estas pocas situaciones intermedias no han tenido demasiado peso en el debate público y científico. De hecho, casi no hay país que no haya recurrido en algún momento a la adopción de medidas altamente restrictivas – como vuelve a demostrarlo la serie de cierres rigurosos adoptados en Alemania y otros países europeos entre fines de 2020 y principios de 2021 (Chambers, 2021).

Ahora bien, más allá de la diversidad de matices en lo que respecta al abordaje gubernamental de la pandemia, hay una cuestión de fondo que merece ser analizada con la mayor rigurosidad posible. Según la perspectiva teórica del presente artículo, la libertad y el gobierno no son dos principios necesariamente excluyentes o contrapuestos, sino más bien prácticas solidarias entre sí (López-Ruiz & Méndez, 2021). En efecto, desde los siglos XVII-XVIII, el ejercicio del gobierno se ha apoyado de diferentes maneras en las libertades de los individuos, mientras que estas últimas han sido producidas y estimuladas desde las mismas políticas gubernamentales (Foucault, 2006, 2008b). El liberalismo, el welfarismo y el neoliberalismo pueden definirse, en cierta manera, como diferentes formas de garantizar esa articulación por medio de determinadas técnicas, cálculos y saberes (López-Ruiz, 2020; Méndez, 2017). Pues bien, la pandemia parece poner en jaque las posibles articulaciones históricas entre el ejercicio del poder político y las prácticas de (auto) gobierno de las conductas. Si esto es así, el desafío no solo consistiría en repensar por un lado el diseño de las políticas gubernamentales frente al COVID-19 y, por el otro, el modo en que defendemos o limitamos nuestras libertades ante la implementación de aquellas políticas. El desafío abierto por la pandemia consiste más bien en repensar la relación libertad-gobierno integralmente, atendiendo siempre a una dimensión en su vinculación histórica con la otra.

Este artículo es producto de una serie de intercambios entre investigadores de Brasil y Argentina en torno a las medidas gubernamentales practicadas en ambos países con motivo de la pandemia del COVID-19. La elección de Brasil y Argentina se basa en la necesidad de realizar una comparación de dos países vecinos de Sudamérica, considerando su relevancia en el escenario latinoamericano, las posiciones ideológicas de sus actuales gobiernos y, no menos importante, el lugar que – ya sea por mérito o bien por defecto– han ocupado en el abanico de políticas públicas contra el COVID-19 a nivel mundial. Puesto que asistimos a un escenario muy dinámico e incierto en cuanto a la extensión de la pandemia en el tiempo, a fines de establecer un período de estudio, el artículo se centra en el 2020, es decir, en el primer año de pandemia. Al momento de abordar los casos de Brasil y Argentina, hemos considerado dos variables que fueron tomando relevancia durante este período de tiempo. Nos referimos a 1) la disyuntiva entre “lo económico” y “lo sanitario” y 2) los niveles nacionales/federales, provinciales/estaduales y municipales de gobierno como escenarios de lucha contra la pandemia. A

propósito de este último punto, el análisis se centra en los casos del Estado de São Paulo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La elección obedece a dos criterios, uno demográfico y otro político. En primer lugar, porque son centros urbanos cuya alta densidad poblacional plantea enormes desafíos para las medidas gubernamentales implementadas contra el COVID-19; pero además, porque los gobiernos de São Paulo y la Ciudad de Buenos Aires han mantenido diferentes conflictos con los gobiernos nacionales de sus respectivos países en distintos momentos de la pandemia, promoviendo políticas que desafiaron las posiciones establecidas desde los poderes ejecutivos.

Nuestro objetivo es comprender tanto la racionalidad como las contradicciones irresueltas de las medidas gubernamentales ensayas por Brasil y Argentina durante el primer año de pandemia. Así esperamos aportar al análisis de las respuestas que ambos países han dado a la crisis gubernamental desatada por el COVID-19 en varias regiones del mundo. Esas respuestas, como bien veremos, no pueden ser abordadas únicamente desde la coyuntura inmediata, sino en el juego de las continuidades y discontinuidades que hacen a la historia de las prácticas de gobierno en el marco de los Estados modernos. Para ello recurrimos a los estudios sobre la "gubernamentalidad" iniciados por Michel Foucault en la década de 1970 y retomados por varios analistas contemporáneos de distintas partes del mundo. La perspectiva gubernamental considera los saberes, cálculos y técnicas utilizadas en respuesta al problema de "cómo ser gobernado, por quién, hasta qué punto, con qué fines [y] mediante qué métodos" (Foucault, 2006, p. 111). En otras palabras, se trata del proceso de articulación entre la lógica de la soberanía política y las técnicas de dirección de la conducta. A partir del siglo XVIII, con la emergencia de la economía política, la difusión de las ideas liberales y el avance de las ciencias biológicas, se fue configurando una estrategia de intervención gubernamental sobre los procesos biológicos de las poblaciones: una "biopolítica". Según Foucault, la biopolítica convierte a la "población" en un objeto de poder y de saber: "La biopolítica tiene que ver con la población (…) como problema científico y a la vez político, como problema biológico y problema de poder" (Foucault: 2008a, p. 222). Mediante diferentes técnicas de intervención sobre los procesos biológicos de la población –incluyendo la natalidad, la morbilidad, la longevidad, etc.–, los gobiernos se encargan de "hacer vivir más y mejor", esto es: hacer que la vida ingrese en un dominio de interés público.

Sin lugar a duda, existen diversos modos de abordar la complejidad de los entramados gubernamentales. Nuestro análisis se centra en el discurso como elemento privilegiado, aunque no excluyente, de las prácticas de gobierno. El discurso despliega técnicas de escritura, enumeración y clasificación que no solo son necesarias para la puesta en marcha de las políticas públicas, sino además para delimitar el contexto, los objetos y los fines de esas políticas (Miller & Rose: 1990). Las técnicas discursivas contribuyen a definir 1) cuándo una situación resulta problemática y requiere en consecuencia de tratamiento gubernamental; 2) cuáles son los objetos a intervenir en el marco de dicha situación; y 3) qué orientaciones deben seguir las medidas implementadas. El discurso, en pocas palabras, es todo un "instrumento de gobierno"

que tiende a configurar y reconfigurar la relación entre gobernantes y gobernados.

LA RELACIÓN LIBERTAD-GOBIERNO EN EL MARCO DE LA GUBERNAMENTALIDAD MODERNA Y DESPUÉS...

El advenimiento de la pandemia de COVID-19 ha reactualizado una serie de dicotomías transversales al pensamiento y la cultura moderna. Hablamos de dicotomías tales como la libertad y el bien común, el individuo y el Estado o la economía y la política entre otras. Dichas dicotomías no solo tienen una presencia permanente en los discursos más diversos, sino que también interfieren en la realidad política y las estrategias de actores diferentes. Para el caso de Brasil y Argentina, las políticas públicas implementadas frente a la pandemia parecen haberse dirimido entre la necesidad de proteger la salud de la población o bien garantizar la marcha de la economía. Así lo demuestran las formas de puesta en discurso de Jair Bolsonaro y Alberto Fernández. Mientras que el presidente brasileño señalaba que "El desempleo, el hambre y la miseria serán el futuro de quienes apoyen la tiranía del aislamiento total" (UOL, 2020a, trad. propia), el presidente argentino remarcaba en cambio la necesidad de preservar la salud de la población con medidas de aislamiento y distanciamiento social:

> [E]l primer deber de un gobernante es cuidar la salud de su gente, es cuidar la integridad física de su gente, y lo único que estuve haciendo y estamos haciendo todos los que estamos aquí, es cuidando la integridad física de aquellos a los que gobernamos y aquellos que confiaron en nosotros para salir adelante en un momento como este (Presidencia de Argentina, 2020).

Desde el comienzo de la pandemia, tanto la opinión pública como los mismos discursos gubernamentales coadyuvaron a crear un juego de espejos invertidos entre los gobiernos de Brasil y Argentina, presentándolos en ocasiones como dos alternativas a seguir al momento de enfrentar el avance del COVID-19. Por un lado, estaba Brasil como el caso más ilustrativo –y también más polémico– de un país que privilegia la economía por sobre la salud bajo el argumento de que los efectos de la pandemia están "sobredimensionados" (G1, 2020), que "la histeria [en torno al COVID-19] daña la economía" (Mazui, 2020) y que "Brasil no puede parar" (CNN, 2020). Por otro lado, Argentina se destacaba en el mundo por aplicar un confinamiento supuestamente estricto y "cuasi" ilimitado, pues es preferible que "una fábrica no trabaje porque sus empleados están en cuarentena y no porque estén enfermos" (Gobierno de Argentina, 2020). La oposición entre Brasil y Argentina carece sin embargo de fundamentos sólidos, tendiendo a dificultar más que a facilitar la comprensión de las políticas públicas ensayadas durante la pandemia. En primer lugar, porque Argentina no dejó de aplicar políticas públicas destinadas a paliar los efectos económicos del COVID-19, mientras que Brasil hizo lo propio en relación a las medidas sanitarias a pesar de las dilaciones, la falta de coordinación general y los conflictos entre el gobierno federal y los gobernadores o intendentes –*governadores y prefeitos* en Brasil– (Ventura & Reis, 2020). Pero, además, la dicotomía está poco fundada porque la economía y la salud de la población no son elementos necesariamente contradictorios para una política pública.

A continuación, proponemos analizar las acciones gubernamentales más allá de la inmediatez generada por la pandemia. Nuestro punto de partida es la genealogía del Estado moderno desarrollada por Foucault. A través de esa perspectiva, veremos que la libertad no es la antítesis del gobierno, sino más bien el objeto de una pluralidad de técnicas y sutiles mecanismos de poder. La propuesta consiste en pensar la política pública desde las formas que adquiere la "gubernamentalidad", vale decir, considerando el modo en que las conductas de los ciudadanos son conducidas hacia determinados objetivos o metas de gobierno.

La gubernamentalidad alude al entramado de tecnologías, procedimientos y cálculos que permiten ejercer el poder sobre una población, que se apoyan asimismo en la "economía política" como forma de saber, y cuyos instrumentos técnicos más fundamentales son los "dispositivos de seguridad". Estos dispositivos no son trascendentes a la población; por el contrario,

> (...) un dispositivo de seguridad (…) solo puede funcionar bien con la condición de que se dé algo que es justamente la libertad, en el sentido moderno que [esta palabra] adopta en el siglo XVIII: ya no las franquicias y los privilegios asociados a una persona, sino la posibilidad de movimiento, desplazamiento, proceso de circulación de la gente y de las cosas (Foucault, 2006, p. 71).

El desafío reside en ejercer el gobierno de un modo tal que los procesos poblacionales terminen compensándose y equilibrándose mutuamente, alcanzado un promedio general considerado como óptimo, sin necesidad de direccionamientos o sujeciones estrictas. La economía política surgida a mediados del siglo XVIII responde precisamente a esa idea. No se trata únicamente de un conjunto de conocimientos y conceptos técnicos, sino ante todo de un instrumento intelectual, un modo de cálculo y racionalidad, para gobernar de acuerdo a la libertad de los hombres. Según Foucault, así arribamos a la cuestión que define al liberalismo moderno:

> La libertad y la seguridad, el juego entre una y otra, eso es lo que está en el corazón mismo de la nueva razón gubernamental (…). Libertad y seguridad: esto animará desde dentro los problemas de la economía de poder propia del liberalismo. (Foucault, 2008b, p. 86)

Más allá de que ocupe un lugar preponderante en casi todos los discursos contestatarios desde el siglo XVIII hasta nuestros días, la libertad no es únicamente una reivindicación ideológica. Si la libertad es reivindicada y defendida, es porque está integrada en un modo de razonar, calcular y ejercer el poder. La libertad deviene en el elemento indispensable de la gubernamentalidad liberal: "solo se puede gobernar bien a condición de respetar la libertad o una serie de libertades. (…) La integración de las libertades y los límites propios a ellas dentro del campo de la práctica gubernamental es un imperativo" (Foucault, 2006, p. 404). No está por un lado el gobierno y por el otro la libertad, sino una interrelación y dependencia mutua.

La pandemia del COVID-19 ha golpeado directamente en el delicado sistema de equilibrios entre las libertades individuales y la seguridad colectiva. Para muchos gobiernos

del mundo, la extensión espacial y temporal del COVID-19 condujo a un punto donde no es posible garantizar la seguridad de la población sin afectar las libertades individuales y viceversa. De ahí que, en los momentos más álgidos, haya parecido inevitable el tener que elegir entre la economía y la salud. Los gobiernos de Brasil y Argentina no estuvieron exentos de un dilema semejante. Ahora bien, ¿cuáles fueron las medidas implementadas para cada caso?

LA OPOSICIÓN GOBIERNO NACIONAL - GOBIERNO LOCAL: LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

Los casos de Brasil y Argentina presentan varios contrastes en cuanto a las políticas públicas ensayadas frente al avance y las consecuencias de la pandemia. Estos contrastes abarcan un amplio abanico de posibilidades. A lo largo del presente y siguiente apartado, analizaremos, basándonos en a la perspectiva gubernamental, los roles que asumieron los gobiernos nacionales y locales de los mencionados países.

A pesar de las diferencias ideológicas entre los presidentes de Brasil y Argentina, es conveniente tomar ambos casos como posibilidades concretas de articulación entre el ejercicio del gobierno y la libertad en el contexto de la pandemia del COVID-19. En este contexto, las medidas y los discursos de los gobernantes de Brasil y Argentina han hecho uso de diferentes formas de conocimiento científico, así como también de diferentes maneras de controlar el medio urbano y de alcanzar ciertos fines prácticos.

La pandemia y las respuestas de los gobiernos federal brasileño y nacional argentino

Para el caso de Brasil, las respuestas gubernamentales implementadas frente a la pandemia han variado conforme al nivel ejecutivo de que se trate, observándose marcadas diferencias entre el gobierno federal de Jair Bolsonaro y las medidas adoptadas por los gobiernos locales, sobre todo en aquellos estados donde los gobernadores eran opositores al presidente.

El gobierno federal brasileño

Desde la aparición de los primeros casos de contagio y deceso producidos por el coronavirus, Bolsonaro adoptó una postura escéptica frente al alegato científico que alertaba sobre la gravedad del nuevo escenario. En un discurso emitido por cadena nacional de radio y televisión el 24 de marzo de 2020, el presidente brasileño dio varias pistas sobre la lógica de gobierno que se desplegaría ante la pandemia. Allí definió su concepción de las libertades individuales y apeló a la necesidad –señalada posteriormente en forma recurrente– de "pensar en la economía" y evitar medidas de aislamiento social que pudieran afectar el mantenimiento de los puestos de trabajo y el "sustento de las familias". Bolsonaro marcó asimismo sus diferencias en relación con los gobernantes locales, exigiéndoles que abandonaran la forma de presentar la pandemia como un escenario de "tierra arrasada":

> El virus ha llegado, está siendo enfrentado por nosotros y pronto pasará. Nuestra vida debe continuar. Hay que mantener los puestos de trabajo. Hay que preservar el sustento de las familias. Debemos, sí, volver a la normalidad. Algunas pocas autoridades estatales y municipales deben

> abandonar el concepto de tierra arrasada, como la prohibición del transporte, el cierre del comercio y el confinamiento masivo. (Governo do Brasil, 2020, trad. propia).

Un estudio reciente de Ventura y Reis (2021) revela, mediante un relevamiento de las normas ejecutivas del gobierno federal dictadas durante la pandemia, que Bolsonaro no solo se desentendió de la cuestión sanitaria a cambio de un enfoque centrado en la economía, sino que además implementó una estrategia deliberada de diseminación del coronavirus con el fin acelerar la reanudación de la actividad económica, incluso a costa de la vida de los brasileños. Ello explicaría los actos de obstrucción a las medidas implementadas por los gobiernos locales, sumado a una propaganda sistemática contra el discurso sanitario imperante en medios de comunicación y organismos internacionales.

Las medidas a través de la cuales el gobierno federal brasileño inicialmente enfrentó las consecuencias económicas de la pandemia se agruparon en dos paquetes. El primero de ellos fue el "Programa de Emergencia para el Mantenimiento del Empleo y el Ingreso". Este programa autoriza los acuerdos entre empleadores y empleados para reducir las horas de trabajo durante la pandemia y, en consecuencia, los salarios. La reducción puede ser total, generando la suspensión del contrato durante 60 días, o variar entre el 25%, el 50% y el 70%, con una duración de hasta 90 días. Por medio de este programa, el gobierno federal se compromete a proporcionar un beneficio complementario a la pérdida de ingresos, basándose en los valores del actual seguro de desempleo. Costa y Reis destacan que la medida no es suficiente para preservar el nivel de ingresos de los trabajadores en todos los casos. En términos generales, el Programa garantiza cierta protección a los más vulnerables, pero es incapaz de suplir los ingresos de los trabajadores intermedios, que dependen principalmente del grado de reducción de jornada estipulada. Alguien que gane, por ejemplo, hasta 3 salarios mínimos (unos 3.300 reales, aproximadamente 650 dólares) y tenga su contrato suspendido, tendrá una restitución de solo el 58% de su salario (Costa & Reis, 2020).

El segundo paquete del gobierno federal consistió en la sanción de un "Ingreso Básico de Emergencia" que preveía el pago de tres cuotas mensuales de 600 reales (unos 120 dólares) a los microempresarios individuales (MEI), las personas inscritas en el Registro Único (CadÚnico) y los trabajadores informales autodeclarados. El ingreso abarcó a más de 60 millones de brasileños, prorrogándose por otros dos meses con el mismo importe y luego por otros cuatro meses con pagos de 300 reales (unos 60 dólares estadounidenses), hasta interrumpirse a finales de 2020. Barbosa y Prates (2020) señalan que estas acciones tuvieron un fuerte impacto en la reducción de los índices de pobreza medida en términos monetarios. De hecho, sin el Ingreso Básico de Emergencia, la pobreza podría haber alcanzado al 22% de la población brasileña. Queda por determinar si el valor del ingreso fue suficiente para que una persona deje de trabajar y se apegue a las medidas de aislamiento social. En la práctica, todo parece indicar que se trató de una política destinada a disminuir los impactos de la recesión económica, aunque sin modificar las condiciones de fondo de los trabajadores precarizados, quienes se vieron forzados a

"volver a la normalidad" en función de la necesidad básica de supervivencia.

Las políticas gubernamentales analizadas son coherentes con un discurso que interpela al trabajador brasileño como "un emprendedor". Esta interpelación del emprendedorismo sitúa a la libertad en una posición de prevalencia sobre la propia vida. Según Bolsonaro, "Cuando el Estado avanza sobre los derechos y las libertades individuales, difícilmente retrocede después. No dejemos que el pánico nos invada. Nuestra libertad no tiene precio. Vale más que nuestra propia vida" (UOL, 2020b, trad. propia). Si bien el emprendedorismo tiene en Brasil una historia compleja y multifacética (Penteado & Cruz, 2020), lo cierto es que el emprendedor retratado por el discurso del presidente brasileño se convierte en un sujeto que necesita garantizar su subsistencia a toda costa, siendo el poder público el encargado de implementar técnicas que promuevan esa forma de conducta.

El gobierno nacional argentino

En contraste con la postura de Bolsonaro, el presidente argentino, Alberto Fernández, se apoyó siempre en el discurso de la ciencia como base de sus decisiones y de las políticas públicas a implementar. Los argumentos utilizados para decretar tempranamente las medidas de confinamiento estricto, y luego las flexibilizaciones y extensiones de sus plazos buscaron fundarse en datos y estadísticas, estableciendo comparaciones con otros países y regiones del mundo. De acuerdo a la visión de Fernández, la libertad no puede ser pensada solo en términos de libertad individual, sino que necesariamente debe estar articulada con el bien común: "si algo tiene que enseñarnos la pandemia, es la regla de la solidaridad, aquí nadie se salva solo". La solidaridad es concebida por él como "una regla moral que tenemos como sociedad", por lo cual "no podemos en semejante crisis desamparar a alguien dejándolo sin trabajo" (Presidencia de Argentina, 2020b).

A diferencia de Bolsonaro, para Fernández los argumentos que contraponen la salud a la economía carecen de sustento: "no tenemos que caer en el falso dilema de es la salud o es la economía, (...) una economía que cae siempre se levanta, pero una vida que termina no la levantamos más" (Presidencia de Argentina, 2020b, pag. 20). A través de sus declaraciones públicas, el primer mandatario argentino se empeñó en mostrar que, contrariamente a las críticas de la oposición y los medios de comunicación hegemónicos, la economía no estaba siendo relegada por las políticas de cuidado de la salud:

> [N]o estamos descuidando la economía, estamos haciendo muchas cosas por la economía, no solamente garantizando dinero en los sectores empobrecidos (...), sino también ayudando a la pequeña y mediana empresa. [También] hemos seguido pensando en todos los argentinos, hemos congelado alquileres, hemos suspendido ejecuciones hipotecarias y desalojos, hemos congelado las cuotas de créditos hipotecarios, hemos puesto precios máximos [vale decir, un límite al nivel de precios] a los productos de primera necesidad" (Presidencia de Argentina, 2020b, par. 20).

Más allá del arsenal de medidas que vienen

siendo tomadas en la Argentina desde el inicio de la pandemia, puede que las dos políticas públicas de mayor impacto económico sean el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y la Asistencia al Trabajo y a la Producción (ATP). El IFE es una suerte de seguro social –una prestación monetaria no contributiva– implementado como una medida excepcional por el gobierno nacional argentino. Su objetivo es proteger a las familias ante la pérdida o disminución de ingresos por la situación de emergencia sanitaria. Para ello se destina un bono de 10 mil pesos argentinos (unos 150 dólares aproximadamente) que empezó a pagarse a partir de abril del 2020 y tuvo cuatro ediciones. Se trata de la prestación económica de mayor alcance de la historia del país, llegando a casi 9 millones de personas entre trabajadores de la economía informal, trabajadores cuentapropistas que están dentro de los niveles más bajos de ingresos, trabajadoras y trabajadores de casas particulares y personas desempleadas.

Respecto a la ATP, el gobierno nacional lo define como "una de las herramientas para cuidar el trabajo, garantizar la producción y amortiguar el impacto económico generado por la crisis del Covid-19" (Gobierno de Argentina, 2020b). El ATP está destinado a empresas de todos los tamaños, empleados y trabajadores autónomos. El programa contempla cinco medidas: 1) asignación compensatoria del salario – el Estado paga entre 1.25 y 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles por empleado a las empresas que realicen actividades consideradas críticas–; 2) créditos a tasa cero para trabajadores autónomos; 3) créditos a tasa subsidiada para el pago de sueldos; 4) reintegro de los créditos a tasa subsidiada para las empresas que mantengan los puestos de trabajo o generen nuevos; y 5) sistema integral de prestaciones por desempleo.

Ahora bien, al igual que en el caso de Brasil, tanto el IFE como la ATP habrían servido para morigerar el impacto económico de la pandemia sobre los sectores más precarizados de la población, aunque sin modificar las condiciones de la precariedad misma. Ello podría indicar que, más allá de las diferencias entre los gobiernos de Brasil y Argentina, subsistiría un núcleo común de cálculos y técnicas destinados a garantizar una "seguridad mínima" para los sectores de la población afectados por la pandemia. En comparación con las políticas de los Estados de Bienestar de mediados del siglo XX, estas políticas no se aplicarían siguiendo un criterio igualitarista que abarque a la población en su conjunto, sino que más bien apuntarían a una población situada bajo cierto umbral de riesgo. Como señala Foucault:

> (…) "población flotante (...) para una economía que ha renunciado justamente al objetivo del pleno empleo, una reserva constante de mano de obra a la que, llegado el caso, se podrá recurrir, pero a la que también se podrá devolver a su estatus en caso de necesidad" (Foucault, 2008b, p. 247).

Hemos observado el modo en que los gobiernos nacionales de Brasil y Argentina articularon diferentes saberes, cálculos y técnicas para enfrentar la pandemia del COVID-19, ahora deberíamos analizar cómo ese entramado gubernamental funcionó a nivel provincial y municipal. Para ello nos centraremos en los gobiernos de São Paulo y la Ciudad de Buenos. Ahora bien, antes de

avanzar con nuestro análisis, es necesario introducir una variable teórica adicional. Nos referimos a las diferencias entre el liberalismo y el neoliberalismo como formas de articular la libertad y el ejercicio del gobierno.

GOBERNAR LA CIUDAD, GOBERNAR EL MEDIO DE LA LIBERTAD

A diferencia de lo que habitualmente se cree, el neoliberalismo no es una simple continuidad o restitución de las ideas liberales formuladas durante los siglos XVIII y XIX; por el contrario, el liberalismo y el neoliberalismo muestran ciertas discontinuidades en cuanto a sus saberes, sus cálculos y sus técnicas de gobierno. Esto vale especialmente para la concepción antropológica de las actividades económicas: "El ser de referencia del neoliberalismo no es, de entrada y esencialmente, el hombre del intercambio que hace cálculos a partir de los datos disponibles, es el hombre del emprendimiento que elige un objetivo y pretende realizarlo" (Laval & Dardot, 2013, p. 141). El neoliberalismo supone un cambio en la concepción misma de la libertad, la cual ya no remite a la mera posibilidad de circular e intercambiar sin trabas, sino además de explotar los talentos y habilidades propias, de innovarse constantemente ante los vaivenes del mercado, de mejorar el rendimiento personal y de perseguir objetivos autoimpuestos (Méndez, 2017). Más que la clásica libertad liberal de circulación de bienes, ideas y personas, de lo que se trata es de la "libertad de emprendimiento".

De donde se desprende una nueva relación entre el ejercicio de la libertad y las prácticas gubernamentales. En el marco de la economía política neoliberal, la libertad individual se define por su sensibilidad ante las variables del medio, ya sean las variables naturales o bien aquellas variables introducidas de manera artificial:

> (...) cualquier conducta que responda de manera sistemática a modificaciones en las variables del medio debe poder ser objeto de análisis económico. El *homo œconomicus* es quien acepta la realidad. Es racional toda conducta que sea sensible a modificaciones en las variables del medio y que responda a ellas de manera no aleatoria y por lo tanto sistemática. (...) la economía podrá definirse entonces como la ciencia de la sistematicidad de las respuestas a las variables del medio. (Foucault: 2008b, p. 308).

Esta sensibilidad ante los estímulos y las circunstancias del ambiente abre paso a una serie de "tecnologías ambientales" destinadas a reforzar ciertas formas de conducta y desincentivar otras. El desafío consiste en alcanzar distintas formas de equilibrio entre la libertad y la seguridad, apostando más a la implementación de una estructura de incentivos sobre los planes y las metas individuales que a las restricciones y las imposiciones directas:

> (...) la tecnología neoliberal no reglamenta, ni interviene directamente sobre la libertad de los individuos, pero sí interviene sobre las condiciones de la libertad individual y gestiona sobre el medio (milieu) en el que los riesgos de vivir pueden ser regulados para generar artificialmente unas condiciones de acción mediante el cálculo racional, con las cuales se conduzcan por autogestión las conductas de los sujetos "sujetándolos" a la norma del homo eco-

nomicus. (Peña Collazos, 2012, p. 88)

En base a las mencionadas formas de articulación entre la libertad y la seguridad, podemos comprender parte de las diferencias entre los niveles nacionales/federales, provinciales/estaduales y municipales de gobierno de Brasil y Argentina con relación a la lucha contra la pandemia. En efecto, mientras que en el caso de Argentina el Gobierno Nacional promovió el modelo del confinamiento, dejando al arbitrio de los gobiernos provinciales y locales la liberalización más o menos gradual de las restricciones, en Brasil pareció suceder lo contrario: desde un primer momento, fue el Gobierno Federal el que impulsó la liberalización de las restricciones, dejando el confinamiento al arbitrio de las Ciudades y los Estados. Como veremos, la diferencia no obedece únicamente a cuestiones ideológicas, sino también al modo de articular la libertad y la seguridad a través de determinados saberes, cálculos y técnicas de gobierno.

Las respuestas a nivel local: los gobiernos del Estado de São Paulo y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El gobierno del Estado de São Paulo

Durante el 2020, varios líderes locales brasileños han mostrado posturas bastante diferentes a las adoptadas por el presidente Jair Bolsonaro con relación a la pandemia del COVID-19. Este ha sido el caso del gobernador del Estado de São Paulo, João Dória. A pesar de haber sido elegido como aliado del presidente Bolsonaro, durante la pandemia el gobernador de São Paulo buscó alejarse de esta imagen, presentándose en cambio como un gestor cuyas decisiones se apoyan en datos y conocimientos científicos.

Desde el comienzo de la pandemia, Dória procuró mostrarse activo ante el avance de los contagios. En febrero de 2020, promovió la creación del Centro de Contingencia del Coronavirus, mientras que en marzo del mismo año decretó el aislamiento social del estado de São Paulo. Al principio, Dória solo permitía el funcionamiento de los llamados "servicios esenciales", lo cual generó un intenso debate sobre las actividades que debía incluirse en este grupo. El gobernador mencionó incluso que llegaría a hacer uso de la fuerza policial para frenar las aglomeraciones y garantizar el aislamiento: "Quería evitar eso, porque significa que la gente no solo recibirá advertencias, sino también multas y la posibilidad de ir preso" (UOL, 2020c, trad. propia).

En junio de 2020, Dória lanzó lo que llamó la "recuperación consciente": un plan para reabrir las actividades económicas conforme a la variación de los datos epidemiológicos. Según Dória, este plan, denominado como Plan São Paulo, "No es una relajación de la vigilancia y la protección de la vida, sino un seguimiento, un ajuste fino centrado en las realidades regionales" (Jornal Nacional, 2020, trad. propia). A continuación, describiremos los puntos principales del Plan. Cabe aclarar que, en base a la afinidad política entre Dória y el intendente de la Ciudad de São Paulo en 2020, Bruno Covas (quien fue viceintendente cuando Dória estuvo al frente de la intendencia de São Paulo), nuestro análisis sobre las medidas implementadas por el primero incluirá las acciones realizadas por el segundo.

El Plan São Paulo se define como "una es-

trategia para retomar con seguridad la economía del Estado durante la pandemia del coronavirus" (Governo do Estado de São Paulo, 2020, trad. propia). En este sentido, el Plan establece el grado de apertura y flexibilización de distintas actividades comerciales, religiosas y culturales, conforme a los datos brindados por la ciencia y la salud. Las actividades pueden estar abiertas al público dependiendo del grado de intensidad de los diferentes protocolos sanitarios, los horarios de funcionamiento y la capacidad de cada servicio. Las fases de apertura dependen de factores tales como la propagación de los contagios, la capacidad del sistema de salud y la variación en el número de casos, internaciones y decesos. Al momento de determinar cada fase, el Plan contempla además un análisis sobre la vulnerabilidad económica y la infraestructura hospitalaria de cada región del Estado.

Es importante señalar que solo en la fase 1 (o fase roja) se prohíben por completo los servicios considerados no esenciales –como los centros comerciales, los gimnasios y restaurantes–. En las cuatro fases restantes, los permisos varían según la cantidad de personas habilitadas, los horarios de funcionamiento autorizados y los protocolos a cumplir.

Si bien el Plan São Paulo es presentado como una estrategia basada en el conocimiento científico, no por ello deja se estar sujeto a ciertos niveles de discrecionalidad política. En primer lugar, porque los municipios del Estado de São Paulo cuentan con autonomía para adoptar las fases decretadas por el gobernador; pero además, porque el mismo Dória ha promovido avances y aplazamientos que no obedecen linealmente a los criterios establecidos por el Plan. Estos márgenes de acción no son un fenómeno casual; por el contrario, muestran que los cálculos y las técnicas de gobierno necesarias para alcanzar el difícil equilibro entre la libertad individual y la seguridad colectiva incluyen saberes y habilidades irreductibles al conocimiento científico.

El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) tiene el mismo estatus que un estado federado, contando con facultades de legislación y jurisdicción reguladas por una Constitución propia. Desde el año 2007 es gobernada por el partido Propuesta Republicana (PRO), primero con Mauricio Macri como Jefe de Gobierno (2007-2015) y, posteriormente, con Horacio Rodríguez Larreta. Cabe mencionar que el PRO formó parte de la Alianza Cambiemos entre 2016 y 2019, durante el desempeño de Macri al frente del Poder Ejecutivo Nacional, para luego conformar la oposición al gobierno encabezado por Alberto Fernández. Si bien el Gobierno de CABA propuso desarrollar su estrategia sanitaria en coordinación con el Gobierno Nacional, lo cierto es que, a lo largo de 2020, implementó una serie de políticas públicas que entraron en tensión con aquel. En todo momento, el Gobierno de CABA procuró mostrarse ante la ciudadanía como un gobierno más abierto y más permisivo en comparación con las restricciones impuestas desde el poder ejecutivo nacional.

Para el Gobierno de CABA, la pandemia del COVID-19 ha generado una crisis sin precedentes que "interrumpe por completo nuestras vidas y la de nuestros seres queridos,

altera radicalmente las formas en que trabajamos, interactuamos con otras personas, estudiamos o transitamos el espacio público" (Buenos Aires Ciudad, 2020). Sin embargo, la crisis es también una "oportunidad", puesto que permite profundizar el proceso de transformación iniciado por el PRO desde su arribo al Gobierno de la Ciudad. El objetivo es convertir a la Ciudad de Buenos Aires en "una ciudad para disfrutar, que garantice la integración de los más vulnerables, y donde, a partir de la creatividad y la innovación, todos podamos desarrollar nuestro potencial" (Buenos Aires Ciudad, 2017). El Plan integral de puesta en marcha de la Ciudad, implementado por el Gobierno de CABA a partir de julio de 2020, se presenta en continuidad con ese proceso de transformación, incluyendo entre sus "principios y valores" que "la puesta en marcha de la Ciudad solo será posible con el ejercicio pleno de las libertades de todos los ciudadanos", y que "la reactivación y la recuperación depende de la fuerza de quienes innovan, emprenden y generan trabajo en la Ciudad" (Buenos Aires Ciudad, 2020). La cuestión no consiste en recuperar la normalidad perdida por la pandemia, sino en garantizar la continuidad de las actividades urbanas "preparando y adaptando el espacio público a la nueva normalidad de la Ciudad" (Buenos Aires Ciudad, 2020). Más allá de los protocolos, las restricciones a la circulación y las medidas de distanciamiento social, la posibilidad de alcanzar una nueva normalidad dependería del compromiso y la responsabilidad de la ciudadanía. Así sucedió por ejemplo con la apertura de espacios para la realización de actividades físicas, la habilitación de bares y restaurantes, además del regreso a la actividad escolar en forma presencial. En todo momento, el Gobierno de CABA apeló a las prácticas de autocuidado como contraparte necesaria de sus políticas gubernamentales, dejando en manos de la ciudadanía una parte considerable de las medidas de prevención de los contagios en el espacio público.

En contraste con la supuesta imagen de un gobierno nacional apoyado casi exclusivamente en el saber de los "infectólogos" (Méndez, 2020), el Gobierno de CABA remarcó su mirada multidisciplinaria de la pandemia, incorporando "las recomendaciones de expertos en salud, en infancia y adolescencia, y de reconocidos especialistas en múltiples disciplinas" (Buenos Aires Ciudad, 2020). Lo que se pretendía implementar era un "abordaje integral de la salud" que contemple tanto el bienestar físico como el bienestar mental y emocional. Ello ha conducido a que el Gobierno de CABA proponga el Plan "*Primero la escuela"*, donde se declara a la educación como una "actividad esencial" y se programa el regreso a las clases presenciales "cumpliendo los protocolos y respetando las condiciones de seguridad e higiene" (Buenos Aires Ciudad, 2021). Se trata de mostrar al Gobierno de CABA como un gobierno abierto ante las demandas de la ciudadanía, no solo en comparación con las medidas restrictivas del Gobierno Nacional, sino también frente a la resistencia de una gran parte de los sindicatos docentes, que señalaron la necesidad de mejorar la infraestructura de las escuelas y respetar el calendario de vacunación como condición para el retorno a las clases.

Estos análisis nos permiten entender que la libertad no es un absoluto ni se da *in abstracto*, sino que más bien se ejerce en una constelación de condiciones. El medio urbano ocupa un lugar privilegiado en el marco de los saberes, los cálculos y las técnicas de

los gobiernos neoliberales; en otras palabras, es el medio donde el poder se ejerce a través de la libertad de quienes son gobernados. Los gobiernos de São Paulo y de la Ciudad de Buenos Aires responden precisamente a esa lógica, aunque mostrando no sólo importantes diferencias entre sí, sino también en relación con los respectivos gobiernos nacionales de Brasil y Argentina.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Desde el comienzo de la pandemia, las experiencias de Brasil y Argentina han sido presentadas de manera reduccionista y dicotómica. Para una parte del imaginario público, Argentina aparece como un país que privilegia el cuidado de la salud por sobre cualquier otra variable, mientras que Brasil apuesta a la reactivación de la economía a casi cualquier costo. Si bien la dicotomía economía-salud se encuentra quizá más presente en los discursos de los poderes ejecutivos de ambos países, ésta tendería a diluirse cuando observamos las medidas implementadas por ambos gobiernos para paliar los efectos económicos de la pandemia. La situación es todavía más compleja si consideramos las medidas gubernamentales de São Paulo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aquí la dicotomía economía-salud no solo es difícil de constatar, sino que de hecho parece ceder ante la búsqueda de un difícil y frágil equilibrio entre la reactivación de la economía y las medidas de prevención sanitaria.

El Gobierno de CABA denomina a ese equilibrio como "nueva normalidad". Esta nueva normalidad acarrea un singular ejercicio de la libertad que se articula, a su vez, con una singular concepción del bien común. En efecto, cabe recordar que el Gobierno de CABA presenta a la pandemia como la oportunidad para avanzar en la transformación de una ciudad "más humana", diseñada a partir de la creatividad, la innovación y las potencialidades individuales. La llamada libertad de emprendimiento parece conjugarse en este punto con políticas sanitarias más abocadas a la reconfiguración del medio urbano que a la intervención directa sobre las conductas individuales. Lo que se intenta restablecer es la posibilidad de gobernar por medio de la libertad de quienes son gobernados, direccionando sus comportamientos hacia un estado de cosas deseado –justamente, el estado de cosas al que se denomina como nueva normalidad–.

Por su parte, el gobernador de São Paulo, João Dória, llegó a evocar en su discurso la idea de una nueva normalidad, pero en un sentido diferente al del Gobierno de CABA. La "nueva normalidad" solo se conseguiría con la vacunación de la población y el consiguiente fin del confinamiento (Rife, 2020). La fase que se pretende alcanzar en el Plan São Paulo se denominará más bien como una "normalidad controlada". Este Plan no apunta sin embargo al confinamiento integral y uniforme de toda la población; antes bien, igual que el caso del Gobierno de CABA, el objetivo es gobernar las libertades más que restringirlas. En la práctica, la idea de establecer planes de flexibilización y apertura tiende a conformar una estructura de incentivos y desincentivos sobre las conductas individuales. A partir de esa estructura –vale decir, a partir de una serie de variables vinculadas al medio urbano y no a las imposiciones o las sujeciones directas–, se espera que cada sujeto ajuste y desarrolle sus propios planes.

A pesar que el gobierno federal de Brasil tiene menos injerencia en las medidas de circulación física de la población y en la autorización de las actividades económicas, no por ello ha dejado de apelar a lo que podríamos denominar como una "vieja normalidad" conformada por la libre circulación de personas, las actividades profesionales sin restricciones e, incluso, la no obligatoriedad del uso de máscaras en lugares públicos – lo cual fue demostrado por Bolsonaro en varias ocasiones, especialmente al hablar con sus partidarios en pequeñas aglomeraciones formadas "espontáneamente"¬.

La ciencia actúa como un importante dispositivo discursivo para el gobierno de los sujetos y sus libertades, puesto que no solo confiere cierta legitimidad a las medidas gubernamentales, sino que además contribuye a la inteligibilidad de los problemas a resolver y los objetos a administrar. En algunas ocasiones, la ciencia médico-sanitaria, legitimada por vehículos periodísticos y estudios de "especialistas" en la materia, interviene en las formas de presentar al confinamiento como la estrategia más eficaz para preservar la salud colectiva. Tal es el caso del gobierno nacional de Argentina y de los gobiernos de São Paulo nivel estatal y municipal. Otras veces, sin embargo, la ciencia económica es movilizada por los gobernantes para justificar las medidas de flexibilización del aislamiento social a fin de preservar el empleo y la recuperación económica. Así se ha podido constatar en el discurso del presidente brasileño, aunque el tema económico pudo haber servido de telón de fondo que sustentaba motivaciones políticas, como el alineamiento con Donald Trump y la propia oposición al discurso de João Dória. Para el caso del Gobierno de CABA la situación es diferente. Si bien se observa una clara apuesta a la recuperación económica, no por ello se relega la ciencia médico-sanitaria a un segundo plano. Lo que se busca es combinar las recomendaciones de los sanitaristas con otras disciplinas vinculadas al bienestar mental y emocional de la población. El punto de equilibrio entre estos diferentes saberes parecería alcanzarse mediante la retórica del emprendedorismo. Es allí donde la salud y la economía mostrarían una convivencia al menos provisoria.

La pandemia del COVID-19 ha vuelto a poner en primer plano al gran dilema de la gubernamentalidad moderna, esto es: el dilema entre la libertad individual y la seguridad común (Foucault, 2008b). Ello no implica que ya esté todo dicho y que la situación actual no conlleve novedad alguna. Al contrario, los casos concretos de Brasil y Argentina dan cuenta de una situación inédita en muchos aspectos. Este artículo se detuvo en los conflictos y contradicciones entre los dirigentes políticos y los diferentes niveles de gobierno tal y como se fueron desarrollando durante el 2020, en un contexto dinámico y de permanente transformación. Hemos observado que la lucha contra la pandemia no responde necesariamente a un conjunto de dicotomías preestablecidas, sino que, en cada ocasión, pone en juego diferentes formas de articulación entre la libertad y el gobierno. El análisis de esta articulación desde una perspectiva genealógica puede ayudarnos a comprender mejor las políticas públicas implementadas durante el primer año de pandemia, así como también aquellas a implementar en el futuro inmediato. El desafío, en pocas palabras, consistiría en sustituir el uso de las dicotomías por el juego de las continuidades y

las discontinuidades históricas que definen en cada momento a las prácticas gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Barbosa, R. J. & Prates, I. (2020). Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. *Notas Técnicas - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 69, 65-79. doi: 10.38116/bmt69/notastecnicas2

Buenos Aires Ciudad (2017). *"Nuestro compromiso de hacer de Buenos Aires una ciudad a escala humana".* Buenos Aires: AR. Recuperado de: https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/nuestro-compromiso-de-hacer-de-buenos-aires-una-ciudad-escala-humana

Buenos Aires Ciudad (2020). *Plan integral de puesta en marcha de la Ciudad.* Buenos Aires: AR. Recuperado de:https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_integral_de_puesta_en_marcha_de_la_ciudad.pdf

Buenos Aires Ciudad (2021). *Plan "Primero la escuela".* Buenos Aires: AR. Recuperado de: https://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/noticias/la-ciudad-presenta-su-estrategia-para-la-vuelta-clases

Caduff, C. (2020). What Went Wrong: Corona and the World after the Full Stop. *Medical Antropology Quaterly*. 34(4), 467-487. doi: 10.1111/maq.12599.

Chambers, M. (2021, 12 Enero). Merkel prevê lockdown para conter coronavírus até início de abril, diz jornal. *UOL*. Recuperado de: noticias.uol.com.br.

CNN (2020, 27 Marzo). *Governo lança campanha 'Brasil Não Pode Parar' contra medidas de isolamento.* [online]. Recuperado de: www.cnnbrasil.com.br/

Costa, J. S. M. & Reis, M. C. (2020). Uma análise da MP nº 936/2020 sobre os rendimentos dos trabalhadores e a renda domiciliar per capita. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), N*ota Técnica nº 71*, 26 p. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35661

Decreto 310, de 23 de marzo de 2020. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia.* Buenos Aires: AR. Recuperado de: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324

Decreto 332, de 01 de abril de 2020. (2020). *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción.* Buenos Aires: AR. Recuperado de: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/336003/norma.htm

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población.* Curso en el Collège de France (1977- 1978). Buenos Aires, AR: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2008a). *Defender la sociedad*. Curso en el Collège de France (1975-1976). Buenos Aires, AR: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2008b). *Nacimiento de la biopolítica.* Curso en el Collège de France (1978-1979). Buenos Aires, AR: Fondo de Cultura Económica.

G1 (2020). *Bolsonaro diz que 'poder destruidor' do coronavírus 'está sendo superdimensionado'.* [online] Recuperado de: https://www.g1.globo.com

Gobierno de Argentina. (2020a, 27 abril). *Alberto Fernández extiende la cuarentena hasta el 10 de mayo en formato accesible*. Recuperado de: www.argentina.gob.ar/

Gobierno de Argentina. (2020b). *Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP).* Recuperado de: www.argentina.gob.ar/

Governo do Brasil. (2020, 24 Marzo). *Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Jair Bolsonaro, em cadeia de rádio e televisão*. Recuperado de: www.gov.br

Governo do Estado de São Paulo (2020). *Plano São Paulo*. São Paulo: SP. Recuperado de: https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/

Jornal Nacional (2020). *Governo de São Paulo detalha plano para flexibilizar a quarentena a partir de 1º de junho.* [online]. Recuperado de: https://www.g1.globo.com/jornal-nacional

Laval, C. & Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Gedisa.*

López Ruiz, O. J. (2020, 14 Julio). How COVID-19 challenges our notions of freedom. *The Global [blog].* Recuperado de: https://theglobal.blog/

López Ruiz, O. J. & Méndez, P. M. (2021). Benjamin Constant y Michel Foucault: sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. En S. Argüello (ed.), *Benjamin Constant y su legado de libertad y poder* (pp. 143-176). Mendoza, AR: Edium.

Mazui, G. (2020). Bolsonaro volta a falar em 'histeria' e diz que ações de governadores sobre isolamento prejudicam a economia. *G1 [online]*. Recuperado de: g1.globo.com

Méndez, P. M. (2017). Neoliberalismo y liberalismo. La libertad como problema de gobierno. POSTData. *Revista de Reflexión y Análisis Político,* 23, (2), 551-582. Recuperado de: http://www.revistapostdata.com.ar/2017/12/neoliberalismo-y-liberalismo-la-libertad-como-problema-de-gobierno-neoliberalism-and-liberalism-freedom-as-a-problem-of-government-pablo-martin-mendez/

Méndez, P. M. (2020). ¿Gobierno de los expertos? Bordes. *Revista de política, derecho y sociedad* (17), 115-122. Recuperado de: https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/article/view/777

Miller, P. & Rose, N. (1990) Governing economic life. *Economy and Society*, 19:1, 1 - 31. doi: 10.1080/03085149000000001.

Peña Collazos, W. (2012). De la responsabilidad social en la sociedad de riesgo: más allá de la libertad de ser empresarios de sí mismos. *Revista Latinoamericana de Bioética*; 12(2): 78-89. Recuperado de: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-675355

Penteado, C. L. de C. & Cruz, B. G., Jr. (2020). A germinação do empreendedor do Brasil contemporâneo: o neoliberalismo visto sob o contexto nacional recente. *Estudos de Sociologia*, 25(49), pp. 343-366. Recuperado de: https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/index

Presidencia de Argentina. (2020a, 20 Marzo). *Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, luego de su reunión con los Gobernadores, para analizar la pandemia del coronavirus, COVID-19, desde Olivos.* Recuperado de: http://www.casarosada.gob.ar

Presidencia de Argentina. (2020b, 30 Marzo). *Palabras del Presidente de la Nación, Alberto Fernández, acerca de la pandemia del coronavirus COVID-19, desde Olivos.* Recuperado de: http://www.casarosada.gob.ar

Rife, R. (2020, 27 Septiembre). "Em abril, após a imunização, poderemos ter novo normal", diz João Doria. *A Tribuna [online].* Recuperado de: https://www.atribuna.com.br/

UOL (2020a, 16 Mayo). *Bolsonaro diz no Twitter que isolamento total por coronavírus é 'tirania'.* [online]. Recuperado de: http://noticias.uol.com.br

UOL (2020b, 12 Deciembre). *Bolsonaro: se Estado avança sobre liberdade individual, dificilmente recua.*[online]. Recuperado de: https://noticias.uol.com.br/

UOL (2020c, 09 Abril). *Dória fala em multa e prisão se isolamento em São Paulo não atingir 60% na segunda*. [online] Recuperado de: https://noticias.uol.com.br/

Ventura, D. & Reis, R. (2021). A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da COVID-19: Um ataque sem precedentes aos direitos humanos no Brasil. Boletim nº 10 - Direitos na Pandemia: Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. *CEPEDISA y Conectas*, (pp. 6-31). Recuperado de: https://www.conectas.org/publicacoes/download/boletim-direitos-na-pandemia-no-10

POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOLIBERALISMO E DEMOCRACIA: AGENDAS PARA A GESTÃO PÚBLICA

Public policies, Neoliberalism and Democracy: agendas for public management

Políticas públicas, Neoliberalismo y Democracia: agendas de gestión pública

RESUMO

Este texto apresenta análises e experiências que compõem o Fórum "Políticas Públicas, Neoliberalismo e Democracia" deste Cadernos Gestão Pública e Cidadania, trazendo ao campo da administração/gestão pública e das políticas públicas perspectivas teóricas consolidadas na economia política e nas ciências sociais sobre neoliberalismo. A partir de abordagens sobre neoliberalismo ancoradas no modelo de acumulação capitalista e suas derivações e no conceito de "governamentalidade" e adjacentes, advindos da obra de Foucault, argumenta-se que, nesta quadra histórica de crise sanitária, econômica, social, política e outras, é relevante que a produção do conhecimento acadêmico na administração pública considere o desafio interdisciplinar de desenvolver agendas de pesquisa que articulem categorias conceituais críticas ao neoliberalismo com o arcabouço teórico da administração e das políticas públicas. Portanto, analisa-se, com exemplos distintos, o papel corrosivo do *ethos* e das predições neoliberais às políticas públicas e à democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas, neoliberalismo, democracia, gestão pública, agenda.

Cristiane Kerches da Silva Leite1
crisk@usp.br
ORCID: 0000-0002-4610-0520

Daniel Pereira Andrade 2
dpaaa@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-5668-0813

Francisco César Pinto da Fonseca 2
francisco.fonseca@fgv.br
ORCID: 0000-0003-4339-4786

1 Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil
2 Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.84410

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This text presents analyses and experiences that compose the Forum "Public Policies, Neoliberalism and Democracy" of this 'Cadernos Gestão Pública e Cidadania', bringing to the field of public administration/management and public policies consolidated theoretical perspectives in political economy and social sciences on neoliberalism. Based on approaches on neoliberalism anchored in the model of capitalist accumulation and its derivations and the concept of "governmentality" and others, from the work of Foucault, it is argued that, in this historical period of sanitary, economic, social, political and other crises, it is relevant that the production of academic knowledge in public administration considers the interdisciplinary challenge of developing research agendas that articulate conceptual critical categories to neoliberalism with the theoretical framework of administration and public policies. Therefore, we analyze, with different examples, the corrosive role of the neoliberal ethos and predictions to public policies and democracy.

KEYWORDS*: Public policies, neoliberalism, democracy, public management, agenda.*

RESUMEN

Este texto presenta análisis y experiencias que integran el Foro "Políticas Públicas, Neoliberalismo y Democracia" de Cadernos Gestión Pública y Ciudadanía, llevando al campo de la gestión y las políticas públicas perspectivas teóricas consolidadas en economía política y ciencias sociales sobre el neoliberalismo. A partir de enfoques sobre el neoliberalismo anclados en el modelo de acumulación capitalista y sus derivaciones y en el concepto de "gubernamentalidad" y adyacentes, provenientes de Foucault, se argumenta que, en este período histórico de procesos sanitarios, económicos, sociales, crisis políticas y otras, es relevante que la producción de conocimiento académico en la administración pública considere el desafío interdisciplinario de desarrollar agendas de investigación que articulen categorías conceptuales críticas al neoliberalismo con el marco teórico de la administración y las políticas públicas. Por tanto, analiza, con diferentes ejemplos, el papel corrosivo del ethos y las predicciones neoliberales para las políticas públicas y la democracia.

PALABRAS CLAVE*: Políticas públicas, neoliberalismo, democracia, gestión pública, agenda.*

INTRODUÇÃO

Este fórum sobre Políticas Públicas, Neoliberalismo e Democracia foi um convite do *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (CGPC) para o campo da gestão e políticas públicas. Como editores convidados, avaliamos que foi um convite aceito, com resultados instigantes. Os textos que compõem este fórum refletem esforços para o desenvolvimento de agendas de pesquisa que têm incorporado questões contemporâneas fundamentais que norteiam nossos objetos privilegiados: a administração pública e as políticas públicas. Recentes processos históricos e o advento da pandemia de Covid-19 evidenciam dinâmicas neoliberais que afetam processos políticos, sociais e institucionais, que se relacionam, mas não se esgotam, em mudanças estruturais do capitalismo contemporâneo. Do ponto de vista analítico e metodológico, há grandes desafios. Há de se fazer aproximações e articulações, levando-se em conta a polissemia conceitual do neoliberalismo (Andrade, 2019; Springer, Birch & Macleavy 2016) e, de forma mais ampla, o leque de arcabouços teóricos críticos que convergem neste debate, como as correntes mais contemporâneas do marxismo, do neorregulacionismo e de trabalhos de Foucault e de pós-foucaultianos. Além de trazermos para nossos "mapas cognitivos e epistêmicos" essas possibilidades teóricas de fundo, há ainda o desafio de articulá-las às categorias analíticas da administração pública e políticas públicas, sobretudo as de médio alcance, em agendas de pesquisa que objetivem olhar para a diversidade, heterogeneidade e complexidade empírica dos nossos objetos, com lentes calibradas.

Desde as várias perspectivas teóricas do

neoliberalismo, sobretudo as perspectivas foucaultianas (Dardot & Laval, 2016; Brown 2019; Ong, 2006) e as da economia política (Harvey, 2008; Saad-Filho & Johnston, 2005; Peck, Theodore, & Brenner, 2012), há vasto campo de possibilidades para a construção de objetos de pesquisa que conectam essas teorias críticas de fundo e teorias de médio alcance da administração e políticas públicas. À guisa de exemplificação, seguem algumas conjecturas a respeito. Dinâmicas de subjetividade, racionalidade, valores e governamentalidade neoliberal que configuram "a razão política e a produção de sujeitos (Brown, 2019, p. 32), assim como dinâmicas econômicas de desregulamentação, financeirização e de "poderes do capital global que o neoliberalismo anuncia e edifica" (idem, ibidem) operam inexorável e empiricamente nas dimensões de estudo do nosso campo epistêmico. A análise de processos de mudança alavancados por categorias analíticas do fluxo político de John Kingdon (2003), como mudanças de governo ou ações de grupos de pressão; o controle do discurso público no processo de configuração de monopólios de políticas (articulando atenção, enquadramento e informação), no termos de Baumgartner e Jones (1993); o papel das narrativas, dos enquadramentos e das estruturas normativas nos processos de tomada de decisão em países democráticos (Weible & Schlager, 2014; Campbell, 2002); o papel das coalizões de defesa (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), suas dinâmicas internas e externas nos subsistemas de políticas; análise de mudanças em instrumentos de ação pública como estratégia política; arranjos relacionais entre atores estatais e não estatais; arranjos institucionais; processos multinível; sistemas de coordenação; capacidades estatais na implementação (Lotta, 2019); modelos de avaliação de política pública no jogo político de disputa em subsistemas de políticas. Há "alavancas a serem acionadas" em estudos que problematizam questões em todas as etapas do ciclo de vida das políticas públicas. Na perspectiva deste fórum, na medida em que as dinâmicas neoliberais não determinam previamente os resultados dos processos políticos, as possibilidades de estudos com distintos desenhos metodológicos e lentes teóricas são profusas e muito bem-vindas.

Neste texto de apresentação formulam-se questões pertinentes à articulação teórica que giram em torno de enfoques de correntes conceituais críticas distintas que incidiram nos textos que compõem esse fórum, de forma direta ou tangencialmente: as perspectivas da economia política e a foucaultiana.

PERSPECTIVA DA ECONOMIA POLÍTICA

Neoliberalismo pode ser compreendido como um conjunto de ideias que se expressa simultaneamente como doutrina; ideologia; diagnósticos da sociedade e do Estado, que se organiza em forma de proposições sistêmicas e manual de governança; subjetividades; simbologias e narrativas; e racionalidades.

Trata-se, portanto, de arsenal de ideias sistêmicas e estruturadas voltadas, com enorme capacidade de espraiamento ideológico (Eagleton 2019), por meio de *think tanks* e aparelhos privados de hegemonia (Gramsci, 2002). Desde o seu nascimento, tais ideias voltaram-se à conquista das "mentes e dos corações", nos mais distintos âmbitos da vida social, o que inclui a disputa pelo chamado

"senso comum". Nesse sentido, trata-se de perspectiva polissêmica e modelável a situações muito distintas, caso das ditaduras, como a chilena (sob Pinochet), e dos diversos sistemas formalmente democráticos.

Sua origem representou tentativa bem-sucedida de "renovar" o velho liberalismo vigente – mesmo que em perspectiva ideológica e do imaginário social – até o fim do século XIX, momento em que o prefixo "neo" é associado às ideias neoliberais. Afinal, novas realidades exigiriam esforço intelectual de renovação (uma vez que absolutismo, mercantilismo e congêneres já haviam saído de cena), caso das brutais crises econômicas; do papel da encíclica papal *Rerum Novarum* (que pela primeira vez na história da igreja católica preocupou-se com a pobreza, embora por meio da "caridade"); da crescente demanda dos trabalhadores por bem-estar social e dos empresários por planejamento; da mudança de rota da social-democracia revolucionária para as práticas reformistas; do advento das primeiras leis e instituições previdenciárias advindas também de governos conservadores (caso de Bismarck); da paulatina conquista do sufrágio universal em distintos países e por meios também distintos; do reformismo das frentes populares nos países europeus; da ascensão do socialismo em múltiplas arenas, paralelamente à renovada organização dos trabalhadores em que socialismo e comunismo entraram no léxico da vida política, notadamente de estrato popular; das aceleradas mudanças (revoluções) tecnológicas; entre outros fatores.

Ao longo do século XX, sobretudo em sua primeira metade, em que a era dos extremos (Hobsbawn, 2009) abalou o capitalismo e sua doutrina, o liberalismo, pela via do (neo)liberalismo "atualiza" novamente seu ideário – mantendo, contudo, suas cláusulas pétreas vinculadas ao "deus mercado" –, radicalizando diagnósticos, análises e sobretudo proposições. Daí o "novo" liberalismo mais se parecer com a radicalização do liberalismo, ou ultraliberalismo. Afinal, doutrinariamente o mercado se sobreporia à sociedade e ao Estado. Essa segunda atualização voltou-se fundamentalmente à crítica ao socialismo e ao "caminho da servidão" (Hayek, 2007) supostamente pretendido pelas reformas sociais, que tiveram como inspiração o reformismo da social-democracia e do keynesianismo, ambos forjados pelo ambiente taylorista/fordista (Harvey, 2008).

Com os grandes eventos e ideias ocorridos durante a primeira metade do século XX, o já neoliberalismo necessitou posicionar-se vigorosamente quanto ao cardápio de respostas que abalariam o mundo, isto é: as duas guerras mundiais; a crise internacional de 1929; a ascensão das extremas direitas, casos do fascismo e do nazismo (embora capitalistas); a consolidação do socialismo como ideia, organização internacional e tomada de poder em vários países; a aceleração fordista do mundo industrial (reitere-se). Todos esses eventos relegaram o liberalismo ao esquecimento, ou foi visto como adversário do desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, socialismo, social-democracia, trabalhismo, desenvolvimentismo, keynesianismo e tantos outros conceitos (e adjetivos) roubaram a cena, tornando o "novo" liberalismo rapidamente envelhecido, obsoleto e desprezível, inclusive eleitoralmente. Contudo, com os dois choques do petróleo e a crise sistêmica da acumulação capitalista nos anos 1970, o binômio keynesianismo e

social-democracia – e seus correlatos – começou a ser derrogado justamente pelo até então moribundo liberalismo, que se "renovou" uma vez mais e fundamentalmente se radicalizou, agora com o objetivo de derrogar o Estado de Bem-Estar Social consolidado no após guerra.

Portanto, neoliberalismo implica modelações constantes ao longo de sua história, incluindo-se sua associação aos regimes autoritários, demonstrando dessa forma enorme capacidade adaptativa, o que tem levado a sistemas econômicos e político-institucionais-ideológicos híbridos. Os exemplos são abundantes: "Estado mínimo" para os trabalhadores (direitos sociais e trabalhistas) e "Estado máximo" para a repressão (orçamento e aparatos ilimitados) aos próprios trabalhadores; responsabilidade fiscal, que vem implicando fundamentalmente corte de gastos sociais e manutenção das mais distintas formas de ganhos de capital, caso do pagamento de juros das dívidas internas; derrogação de subsídios aos trabalhadores versus desoneração fiscal e tributária aos empresários; transferência forçada de renda, pela via da desregulação/desregulamentação de setores econômicos, dos mais pobres aos mais ricos, o que que gerou o lema "we are 99%" do movimento Ocuppy Wall Street; enorme concentração oligopolizada do capital, sob as bênçãos dos Estados nacionais, em contraposição à extrema competição entre os trabalhadores (uberização) ocorrida pela articulação entre grande capital e Estados nacionais nos mais diversos países, com resultados trágicos aos trabalhadores (Adascalitei & Morano, 2016); entre inúmeros outros.

Os processos de "neoliberalização" de inúmeras sociedades, que ocorreram a partir do final dos anos 1980 e vêm se aprofundando até os dias de hoje, concatenaram-se com a chamada quarta revolução industrial, ao mesmo tempo em que também contribuíram para seu advento, e podem ser assim sintetizados: vigoroso aprofundamento do domínio do capital sobre todo o ciclo de produção e circulação de bens e serviços pela via da redução sistemática de custos, sobretudo da força de trabalho, pela via da gerência científica dos fatores produtivos. Instrumentos como "empresa enxuta", "*downsizing*", "*just in time*", terceirização/quarteirização da produção, robótica, inteligência artificial, entre inúmeros outros, coadunaram-se progressivamente com o chamado "capitalismo de plataforma e de vigilância", síntese da quarta revolução industrial. Mais ainda, os processos de financeirização (criação de valor fictício, por meio de novos mercados financeiros, sem estofo na produção) sobrepõem-se ao capital produtivo ao mesmo tempo em que, de forma complexa, ambos se articulam.

Dessa forma, o capitalismo como modelo de acumulação vem se transformando e se "renovando" desde os anos 1970, mantendo-se hegemônico estruturalmente, embora com recuos em determinados momentos a depender das particularidades nacionais, até os dias de hoje.

Os ideólogos das escolas austríaca, de Chicago e de Virgínia – apenas para citar três das principais – influenciaram vigorosamente os acontecimentos dos anos 1970: vitórias eleitorais de partidos neoliberais, caso de Thatcher e Reagan (Cockett, 1994), entre muitos outros; as chamadas "reformas orientadas para o mercado" com privatiza-

ções em massa e "desoneração" do Estado, que chegaram até os anos 1990 (Consenso de Washington) e permanecem até os dias de hoje; o movimento "*new public management*", que chegou ao Brasil como "reforma gerencialista" e permitiu a ampla e profunda presença de atores privados na administração pública; o amplo e profundo processo de desregulação/desregulamentação/ausência de fiscalização de diversos setores econômicos; a derrogação do Estado de bem-estar social (reitere-se); a criminalização dos sindicatos e da pobreza (Wacquant, 2012); e a referida financeirização do capitalismo (Dowbor, 2017).

A transição profunda entre a arquitetura política, econômica, social e internacional do pós-guerra, amplamente conhecida como "fordista/keynesiana", para o novo universo da "acumulação flexível" (pós-fordista e neoliberal), implicou contendas ideológicas distintas, das quais as referidas escolas neoliberais e seus "aparelhos privados de hegemonia" têm não apenas conquistado "as mentes e os corações" como pautado políticas públicas concretas por meio das seguintes elaborações conceituais informadas pelos pressupostos neoliberais: instrumentos de diagnósticos, indicadores de "desempenho", lógicas de "produtividade", padrões de "competição" (sobretudo aos trabalhadores, reitere-se), definição particular de "eficácia", de "eficiência" e de "crise" e "disciplina" fiscal, entre inúmeros outros aspectos.

Por fim, deve-se ressaltar o papel da ideologia neoliberal como justificadora desse "novo" mundo em que o "deus mercado", por meios e âmbitos amplos e distintos – produção econômica, propaganda, escola/universidade, ciência/tecnologia, Estado, subjetividades etc. – se sobrepõe a tudo e a todos, mercantilizando todos os aspectos da vida: dos mais básicos, como a água e os alimentos, aos mais complexos, casos da medicina, da educação, dos direitos sociais e das relações sociais, em perspectiva holística.

Neste fórum, quatro artigos inspiram-se na perspectiva da economia política. O artigo "Neoliberalismo, queda da taxa de lucro e política pública do trabalho" analisa, a partir dos textos clássicos de Marx, o papel da queda das taxas de lucro do capitalismo global, particularmente no Brasil, e procura demonstrar, por meio da aprovação das contrarreformas trabalhista, terceirização irrestrita, previdenciária e da emenda constitucional do teto de gastos (EC 95), o papel que tiveram para retomar o patamar da taxa de lucros dos capitalistas. Analisa, portanto, a funcionalidade dessas alterações para a dinâmica do capitalismo, cujos efeitos são rapidamente sentidos pelos trabalhadores, impactando vigorosamente a administração pública e as políticas públicas. O artigo "Neoliberalização e mercadejação na transmissão de energia elétrica no Brasil: o caso do Amapá" exemplifica a aplicação das políticas neoliberais na privatização do setor de energia, especificamente no Estado do Amapá, que tem levado a apagões constantes em meio a processos de esvaziamento do Estado e de desregulação e desregulamentação das mais diversas políticas públicas, incluindo-se as essenciais, casos da energia, da água, do saneamento, entre outras. O artigo "Capitalismo, neoliberalismo progressista e lutas emancipatórias no pensamento de Nancy Fraser" trata de leitura inovadora da articulação entre capitalismo e neoliberalismo, reconstruindo pelo olhar de Fraser e Jaeggi elementos conceituais e históricos da dinâ-

mica social do capitalismo. O texto apresenta a noção inovadora propugnada por Fraser, neoliberalismo progressista, como um quadro teórico amplo para compreender as transformações históricas recentes no capitalismo contemporâneo. Por fim, o artigo "A governança neoliberal na saúde pública: análise dos indicadores presentes nos contratos de terceirização da gestão de hospitais públicos" trata de um problema configurado pelas lentes da economia política e analisado por meio da noção de "governo empresarial" de Dardot e Laval (2016), o que demonstra a perfeitamente possível articulação conceitual de perspectivas teóricas distintas, mas ancoradas no campo das análises críticas ao neoliberalismo. O texto analisa o fenômeno da contratualização da gestão e das políticas públicas, por meio das Organizações Sociais de Saúde (OSS), que foram possibilitadas pela reforma gerencial ocorrida no primeiro governo FHC, por sua vez inspirada no movimento internacional *new public management*. Os contratos de gestão e os indicadores utilizados para avaliar o desempenho da gestão privada de equipamentos públicos são de estirpe neoliberal – no caso, provindos da administração de empresas –, apontando para a governança empresarial da saúde pública, o que evidencia a aplicação concreta de políticas neoliberais às distintas realidades das políticas públicas. O próprio orçamento "público" é, dessa forma, apropriado pelas empresas que se transmutam ideologicamente em "organizações sociais", ao menos em sua maioria.

PERSPECTIVA FOUCAULTIANA

No caso da corrente foucaultiana, o termo que melhor sintetiza a sua perspectiva analítica sobre o neoliberalismo é "economização" (*economization*), inspirado na análise que o filósofo francês fez do neoliberalismo americano em seu curso *Nascimento da Biopolítica* (2008). Economização refere-se a um agressivo imperialismo econômico que estende valores, linguagem, formas de conhecimento, métricas, práticas e técnicas de mercado para avaliar toda e qualquer instituição ou conduta humana, desfazendo assim a separação entre as esferas econômica, social e política (Brown, 2015; Davies, 2014). Por meio da economização, o neoliberalismo realiza a construção política e normativa da sociedade de mercado.

A construção da sociedade de mercado inclui, mas não se reduz à expansão dos mercados *per se*. Não se trata, portanto, de mercadorizar ou monetarizar todas as esferas da vida, mas de disseminar o modelo de mercado a todos os domínios e atividades e de incutir exaustivamente nos seres humanos a racionalidade típica do *homo oeconomicus*. Como enfatizam Dardot e Laval (2016): "O essencial é que a norma do mercado se imponha além do mercado, e não que o mercado devore toda a realidade" (p. 18). Essa distinção é possível porque "a essência da ordem de mercado no neoliberalismo reside não na troca, mas na concorrência, definida como relação de desigualdade entre diferentes unidades de produção ou empresas" (idem, p. 457). Difundir o modelo de mercado é, portanto, introduzir situações de concorrência e o modelo de gestão da empresa privada por toda parte, reconfigurando as instituições e moldando as subjetividades.

A ênfase normativa na concorrência precisa ser bem compreendida de modo a evitar equívocos. Nas análises de inspiração fou-

caultiana, a concorrência deve ser pensada em termos de uma estratégia disciplinar de governo das condutas, e não como o funcionamento efetivo dos mercados financeiros ou comerciais do capitalismo contemporâneo. A valorização da concorrência como característica fundamental dos mercados pelo neoliberalismo deve-se a seus supostos efeitos de moralização dos comportamentos e de aumento de eficiência dos sistemas sociais (Amable, 2010). O postulado é que a concorrência define uma relação do indivíduo com o risco que criaria um sistema de incentivos para as virtudes da honestidade, da iniciativa pessoal, do sentido de trabalho bem-feito, do esforço pessoal e da provisão de futuro. Enquanto o Estado de bem-estar social desresponsabilizaria o indivíduo e o dissuadiria do trabalho e do esforço pessoal, o risco da concorrência faria cada um provar constantemente seus méritos, regulando a própria conduta por meio de um cálculo econômico que fundamentaria as escolhas em todas as esferas da vida (Dardot &Laval, 2016).

Na prática, o acirramento da concorrência no mercado de trabalho por meio da precarização dos vínculos empregatícios, da redução de direitos e do desemprego estrutural fez com que a livre iniciativa se convertesse em obrigação de desempenho, impondo um modelo de servidão voluntária (Dardot & Laval, 2016). Por outro lado, segundo os neoliberais, a competição:

> "(...) aumentaria a eficiência global do sistema econômico ao viabilizar que os melhores indivíduos contribuam ao máximo para a prosperidade; e ela recompensa os indivíduos de acordo com o seu mérito, despertando o melhor neles e viabilizando que eles melhorem a si mesmos" (Amable, 2010, p. 5).

Novamente, na prática, a disciplina neoliberal desencadeou ganhos de produtividade que foram amplamente dragados pelos altos executivos e investidores financeiros, enquanto houve redução da participação do salário na renda total. Trata-se, portanto, da concorrência como produtora de uma ética do autoaperfeiçoamento e da autorresponsabilização, que viabiliza a restrição da democracia social, desmontando as políticas sociais, as leis trabalhistas e a proteção de grupos vulnerabilizados. A concorrência produz uma forma de disciplina tanto sobre governantes quanto sobre governados, favorecendo a acumulação de capital. De modo algum se deve supor que a concorrência apregoada pelos neoliberais promove uma descentralização do capital. Se, no início do neoliberalismo, havia de fato uma preocupação com a questão do monopólio e uma tentativa de limitar a concentração do poder econômico por meio de um Estado forte que se colocaria acima dos interesses particulares, como proposto pelos ordoliberais, a partir da década de 1950 a Escola de Chicago buscou conciliar monopólio e concorrência de modo a favorecer as grandes corporações. Segundo essa nova visão, a relação entre concorrência e monopólio ou oligopólio não seria uma via de mão única no mercado capitalista, pois as próprias forças da concorrência tenderiam também a desfazer os monopólios. Estes só se manteriam indefinidamente se o Estado atuasse para tal, sendo, portanto, preferível o monopólio privado ao monopólio estatal e mesmo à regulação pública do monopólio (Van Horn, 2009). Nesse sentido, não se deve confundir a utilização da concorrência como estratégia para limitar as possibilidades de um governo

democrático e para disciplinar os trabalhadores com a realidade dos mercados capitalistas, os quais seguem amplamente oligopolizados e com grandes concentrações financeiras. Inversamente, importa entender como a concorrência como estratégia de governo favorece a concentração de capital, constituindo a lógica disciplinar que viabiliza e dá forma ao capitalismo contemporâneo.

Na construção política da sociedade em torno do modelo de mercado, o Estado é um ator central. Por isso, nas análises de inspiração foucaultiana, ocorreu um importante deslocamento, passando de uma perspectiva que enfatizava o desmonte de políticas keynesianas, desenvolvimentistas, socialistas e de bem-estar social para outra que destaca o papel extremamente ativo do Estado, mas baseado em uma nova racionalidade política que lhe permite se desfazer de antigas funções. A concepção propagandística do Estado mínimo foi abandonada, já que não se trata da falsa alternativa entre intervenção estatal ou mercado autorregulado, mas sim de uma alteração da natureza da intervenção estatal, definindo novos objetivos e métodos.

De saída, coube ao Estado integrar a economia nacional aos mercados financeiros e comerciais globais, referendando legal e institucionalmente as formas de governança, em várias dimensões, ditadas por organismos e pelo direito internacional. Com isso, os Estados construíam a concorrência à qual eles próprios passaram a se submeter, colocando como seu principal objetivo a busca por competitividade de modo a atrair investimentos. Com essa reversão, a instituição pública é colocada em uma situação de mercado, passando a ser regida pelas regras da concorrência e subordinando-se a imperativos de eficiência semelhantes aos das empresas privadas. O Estado, assim, corta gastos com funcionalismo e reduz o pessoal e os meios disponíveis para o serviço público enquanto adota medidas fiscais e regulamentadoras sistematicamente favoráveis aos grandes grupos oligopolistas internacionais. Além disso, o Estado constrói mercados antes inexistentes, estendendo a mercadorização a esferas da vida que antes eram estatais, públicas ou comuns. O Estado também desenha institucionalmente mercados de modo a viabilizar a entrada de capital privado que de outro modo não ocorreria, agindo de modo a reduzir o investimento inicial, a oferecer garantias de rentabilidade e a reduzir riscos, ao passo que as perdas são assumidas pelo poder público e, portanto, são socializadas. As privatizações, nesse sentido, não operam apenas como um desmonte do Estado, que passou a abandonar antigas funções de produtor ou prestador de serviços direto. Elas também conformam um novo papel ativo do Estado na construção e regulação/regulamentação de mercados liberalizados, muitas vezes blindando-os das demandas democráticas por justiça social e igualdade redistributiva (Dardot & Laval, 2016; Slobodian, 2018).

Sob a crítica econômica permanente de que lhe falta eficiência e produtividade no quadro da concorrência global, o Estado reforma a si próprio pelo modelo de mercado. A solução é apresentada em termos de introduzir a competição administrada e as técnicas de gestão da empresa privada no seio da administração e das instituições públicas, como se faz notar no modelo do *new public management* e na reforma gerencialista do Estado (Dardot & Laval, 2016). A legitimidade do

Estado é então apresentada politicamente em termos comutáveis com os do livre mercado, com as políticas públicas sendo racionalizadas em termos econômicos. Trazer o modelo de mercado para dentro do Estado também significou construir políticas públicas inspiradas na lógica do sistema de preços, com os indicadores jogando o mesmo papel quantitativo que em tese lhes conferiria transparência e objetividade. As políticas públicas passam a ser desenhadas por meio de técnicas e dispositivos microeconômicos de medição, quantificação, avaliação e ranqueamento, os quais introduzem a competição onde ela não existia, promovendo a desigualdade como desejável e justificando-a em termos de eficiência econômica (Davies, 2014). O neoliberalismo, portanto, não se desenvolve apenas contra as políticas públicas, mas também por meio delas, combinando-se inclusive com políticas sociais que são justificadas em nome da competitividade econômica.

Além da construção de mercados propriamente ditos e da reforma das instituições públicas conforme o modelo de mercado, o Estado também busca governar a sociedade para o mercado e reformá-la pelos mecanismos de mercado, redefinindo assim a ação pública. De fato, se o novo objetivo é criar as condições de competitividade de modo a atrair fluxos de investimento, a noção de bem comum é reduzida ao atendimento dos interesses privados do capital, sendo a população concebida como um recurso para a lucratividade das empresas e dos investidores e/ou como mercado consumidor. O Estado não abdica da gestão da população no que concerne à educação, saúde, seguridade, transporte, habitação ou emprego. Mas a lógica de sua gestão desloca-se da garantia de direitos sociais em nome da dignidade humana, constituindo uma esfera de cidadania resguardada do mercado, para converter-se em uma área estratégica de investimento em capital humano, adotando a grade de análise econômica do investimento/retorno e custo/benefício em relação às políticas públicas. Cabe ao Estado construir os indivíduos como sujeitos econômicos, criando politicamente as pré-condições subjetivas, morais e culturais para o funcionamento da sociedade de mercado (Dardot & Laval, 2016; Wacquant, 2012). Além da difusão de uma visão de mundo empreendedora e meritocrática, o Estado introduz situações de concorrência no mercado de trabalho e em esferas da vida fora do mercado, por meio de condicionalidades de políticas públicas e da competição administrada. Com isso, leva os indivíduos a adotarem uma grade de leitura econômica do mundo e a responsabilização individual pelos riscos. O Estado é parte decisiva na formação disciplinar do *ethos* do empreendedor, induzindo cada um a fazer investimentos na própria produtividade, a assumir o gerenciamento de si mesmo e a realizar seu marketing pessoal. Por fim, o Estado atua de modo a reduzir os custos do trabalho, cortando direitos, atacando sindicatos, criminalizando movimentos sociais, reprimindo manifestações, promovendo a gestão militarizada da pobreza, o encarceramento em massa e a expulsão de populações excedentes que não entram nos circuitos de valorização do capitalismo global (Harvey, 2008; Wacquant, 2012; Christiaens, 2019). Nesse sentido, o governo neoliberal é inseparável do crescimento do braço penal do Estado (Wacquant, 2012).

Entender como o neoliberalismo reconfigura os Estados e o governo da população não

implica, porém, considerar que os processos de neoliberalização sejam transformações totalizadoras, operando como um tsunami econômico que se derramaria sobre os países como recipientes vazios (Ong, 2006). O neoliberalismo é uma entre várias racionalidades políticas que competem e se combinam entre si. Sendo o Estado "o efeito móvel de governamentalidades múltiplas" (Foucault, 2008, p. 106), sua "realidade compósita" remete à heterogeneidade das lógicas disciplinares e reguladoras/regulamentadoras, com diferentes princípios de coerência e origens históricas. Essas lógicas podem integrar-se, ignorar-se ou confrontar-se no interior de um mesmo Estado e de uma mesma política pública. As práticas e medidas neoliberais que se disseminam pelos mercados globais deparam-se assim com formações políticas e sociais previamente existentes, sendo incorporadas seletivamente.

O neoliberalismo não necessariamente substitui outras racionalidades políticas, combinando-se com elas de maneiras dinâmicas e variadas e dando origem a todo tipo de invenção político-institucional. Além disso, sendo o mercado autorregulado uma concepção idealizada e inatingível, o fracasso das políticas de desmonte impõe o retorno envergonhado de formas estatais de regulação. Desse modo, ainda que se cristalize em certas formações regulatórias, o neoliberalismo articula-se apenas em modalidades incompletas, em híbridos impuros com as formas previamente existentes, que são continuamente retrabalhadas de forma contextualmente específica (Peck, Theodore, & Brenner, 2012). Esses hibridismos também definem recortes populacionais e espaciais ligados a formas diferenciais de governo dentro de um mesmo país, distribuindo desigualmente a cidadania e a ação do Estado (Ong, 2006). Os processos de neoliberalização são, portanto, singulares e abertos. Por isso, o único modo de compreender o fenômeno é seguir os seus movimentos (Peck, 2010).

Neste fórum, quatro artigos alinham-se com essa leitura foucaultiana do neoliberalismo. O artigo "A relação liberdade-governo em tempos de pandemia no Brasil e na Argentina" discute a gestão neoliberal da liberdade por meio da contraposição saúde x economia em meio à crise da pandemia, propondo um estudo comparativo entre Brasil e Argentina no nível federal e estadual. O artigo "Neoliberalismo e política criminal no brasil após 1988: entre a redemocratização e a desdemocratização" aborda a relação entre neoliberalismo e o acirramento dos mecanismos de punição e controle social na década que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988, mostrando como a ressignificação dos conceitos de "cidadania" e de "direitos humanos" permitiu o avanço das práticas repressoras e o esvaziamento parcial do processo de redemocratização. O artigo "Cidadania punitiva desde baixo: a criminalização da lgbtfobia e a democratização neoliberal no Brasil", partindo da mesma discussão a respeito da relação entre neoliberalismo e política criminal no contexto da redemocratização, discute como os movimentos LGBTs foram moldados, em função de uma gestão estatal das oportunidades, na sua reivindicação de cidadania, retomando de baixo para cima a demanda punitivista como essencial à ordem democrática. Por fim, o artigo convidado, "Políticas públicas, neoliberalismo e participação social: transições e dilemas" discute o refluxo da

participação social no contexto de recrudescimento do neoliberalismo no Brasil, recentemente, marcando o início de um período de "antidemocratismo". Este artigo convidado tangencia a obra de Dardot e Laval.

Esperamos que esse fórum seja um estímulo para que o campo da administração pública e políticas públicas no Brasil trate o neoliberalismo como uma categoria analítica importante para entender o mundo contemporâneo, observando o acúmulo teórico na área e as diferentes abordagens teóricas e conceituais, expressas neste texto. Sem dúvida, trata-se de empreitada intelectual interdisciplinar desafiadora, sobretudo se considerarmos as potenciais pontes entre as teorias críticas de fundo e as teorias de médio alcance que podem estar no radar do nosso campo. Este fórum foi um pontapé inicial.
Boa leitura!

REFERÊNCIAS

Adascalitei, D. & Morano, C. P. (2016) Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(15), doi: 10.1186/s40173-016-0071-z

Amable, B. (2010). Morals and politics in the ideology of neoliberalism. *Socio-Economic Review*, 9(1)3-30, doi:10.1093/ser/mwq015.

Andrade, D. P. (2019) O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Sociedade e Estado* 34(1)211-239, doi: 10.1590/s0102-6992-201934010009.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993) *Agendas and instability in American politics.* Chicago: University of Chicago Press.

Brown, W. (2003) Les habits neufs de la politique mondiale. *Néolibéralisme et néo-conservatisme.* Paris: Les Prairies Ordinaires.

Brown, W. (2015) *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books.

Brown, W. (2019) *In the ruins of neoliberalismo. The rise of antidemocratic politics in the West.* New York: Columbia University Press.

Christiaens, T. (2019) Financial Neoliberalism and Exclusion with and beyond Foucault. *Theory, Culture & Society,* 36(4)95-116, doi: 10.1177/0263276418816364.

Cockett, R. (1994) *Thinking The Unthinkable: Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931–1983*, London: Harper Collins.

Dardot, P. & Laval, C. (2016) *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo: Boitempo.

Davies, W. (2014) *The limits of neoliberalism. Authority, sovereignty and the logic of competition.* Los Angeles; London; New Delhi: Sage.

Dowbor, L. (2017) *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?* São Paulo: Autonomia Literária.

Eagleton, T. (2019) *Ideologia: Uma introdução.* São Paulo: Boitempo.

Foucault, M. (2008) *Nascimento da Biopolítica.* São Paulo: Martins Fontes.

Gramsci, A. (2002) *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Harvey, D. (2006) *Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 15. ed. Rio de Janeiro: Edições Loyola.

Harvey, D. (2008) *O neoliberalismo. História e implicações.* São Paulo: Edições Loyola.

Hayek, F. A. (2007) *The road of Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.

Hobsbawn, E. (2009) *Era dos extremos: Breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.

Kingdon, J. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* 3st. ed. New York: Harper Collins.

Ong, A. (2006) *Neoliberalism as exception. Mutations in citizenship and sovereignty.* London: Duke University Press.

Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2012) Neoliberalism resurgent? Market rule after Great Recession. *The South Atlantic Quarterly*, 111(2)265-288, doi: 10.1215/00382876-1548212.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993) *Policy change and learning: An advocacy coalition approach.* Oxford: Westview Press.

Slobodian, Q. (2018) *Globalists. The end of empire and the birth of neoliberalism.* Cambridge/London: Harvard University Press.

Springer, S., Birch, K., & Macleavy, J. (2016) *The handbook of neoliberalism.* New York, NY: Routledge.

Van Horn, R. (2009) Reinventing monopoly and the role of corporations: The roots of Chicago Law and Economics. In: P. Mirowski, & D., Plehwe. *The road from Mont Pèlerin* (pp. 204-237). Cambridge/London: Harvard University Press.

Wacquant, L. (2012) Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, 25(66)505-518, doi: 10.1590/S0103-49792012000300008

Weible, C. M., & Schlager, E. (2014) Narrative Policy Framework: Contributions, limitations, and recommendations. In: M.D., Jones, E.A., Shanahan, & M.K., Mcbeth, (eds.), *The science of stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis.* New York: Palgrave Macmillan.

A GOVERNANÇA NEOLIBERAL NA SAÚDE PÚBLICA: ANÁLISE DOS INDICADORES PRESENTES NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DA GESTÃO DE HOSPITAIS PÚBLICOS

The neoliberal governance in Public Health: Analysis of Indicators Present in Outsourcing Contracts for Public Hospital Management

La gobernanza neoliberal en Salud Pública: Análisis de los Indicadores Presentes em los Contratos de Tercerización para la Gestión de Hospitales Públicos

RESUMO

Este artigo, resultado da dissertação de Mestrado em Administração da autora, apresenta a análise dos indicadores dos contratos de terceirização da gestão de hospitais públicos firmados entre uma secretaria de saúde estadual e organizações privadas, no contexto da implantação da governança neoliberal no Brasil. Parte-se do pressuposto de que, considerando a incipiência da função avaliativa na administração pública brasileira, os indicadores não são consistentes para avaliar se o desempenho da gestão das organizações terceirizadas está atendendo aos objetivos que justificaram a utilização da terceirização nos serviços públicos essenciais, como a saúde. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que pretende contribuir com a discussão sobre os padrões neoliberais instituídos na administração pública brasileira. A identificação dos indicadores nos contratos deu-se através de uma pesquisa exploratória documental e para a análise dos indicadores utilizou-se o método Delphi. Os resultados encontrados confirmaram o pressuposto inicial.

PALAVRAS-CHAVE: hospital público, terceirização, indicadores, gestão, administração.

Silvana Pinheiro Santos Coelho 1
ORCID: 0000-0002-5462-1510
silvanampscoelho@gmail.com

1 Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Salvador, BA, Brasil

Submetido 03/02/2021. Aprovado 22/07/2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83210

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This article, the result of the author's Master's thesis in Administration, presents the analysis of the indicators of outsourcing contracts for the management of public hospitals signed between a State Health Department and private organizations. It is assumed that, considering the incipient evaluation function in Brazilian public administration, the indicators are not consistent to assess whether the performance of the management of outsourced organizations is meeting the objectives that justified the use of outsourcing in essential public services, such as health. It is a qualitative research, which intends to contribute to the discussion about the neoliberal standards established in the Brazilian public administration. The identification of the indicators in the contracts took place through an exploratory documental research and for the analysis of the indicators the Delphi method was used. The results found confirmed the initial assumption.

KEY WORDS*: public hospital, outsourcing, indicators, management, administration.*

RESUMEN

Este artículo, resultado de la Tesis de Maestría en Administración del autor, presenta el análisis de los indicadores de los contratos de subcontratación para la gestión de hospitales públicos suscritos entre un Departamento de Salud del Estado y organismos privados. Se asume que, considerando la incipiente función de evaluación en la administración pública brasileña, los indicadores no son consistentes para evaluar si el desempeño de la gestión de las organizaciones subcontratadas está cumpliendo con los objetivos que justificaron el uso de la subcontratación en servicios públicos esenciales, como la salud. Se trata de una investigación cualitativa, que pretende contribuir a la discusión sobre los estándares neoliberales establecidos en la administración pública brasileña. La identificación de los indicadores en los contratos se realizó mediante una investigación documental exploratoria, y para el análisis de los indicadores, se utilizó el método Delphi. Los resultados encontrados confirmaron la suposición inicial.

PALABRAS CLAVES*: hospital público, subcontratación, indicadores, gestión, administración.*

INTRODUÇÃO

A partir do meado do século XX, os desafios de condução política, em um cenário de economia internacionalizada, crise orçamentária e novas expectativas dos cidadãos por um Estado mais eficiente (Bresser Pereira, 1996; Kissler & Heideman, 2006) colocaram em relevância a avaliação e o controle da gestão pública (Bastos & Almeida, 2006; Costa & Castanhar, 2003), ao mesmo tempo em que fizeram emergir a tarefa de discutir as fronteiras entre órgãos públicos e cidadãos e entre setores públicos e privados, trazendo novos contornos a estas relações (Bastos e Almeida, 2006, Cabral, 2006; Kissler e Heideman, 2006; Menard, 2006), e possibilidade de modelos híbridos de gestão (Menard, 2006), ampliando a utilização de dispositivos como a terceirização ou transferência de recursos e execução de atividades da administração pública para o setor não estatal ou privado.

De fato, a legitimação da terceirização pela administração pública brasileira deu-se no ano 1967, com o Decreto-Lei DL nº 200, embora, como chama atenção Velloso (2013), o termo terceirização não tenha sido utilizado naquela época. Inicialmente a terceirização se restringiu a atividades periféricas ou atividades-meio, sob a justificativa de focar nas competências essenciais.

Mas foi a partir da década de 90 que a terceirização, regulamentada no Brasil pela Lei nº

8666/93 (Brasil, 1993), ampliou-se no país, no contexto da Reforma Administrativa do Estado (Brasil, 1995), que introduziu o "governo empresarial" (Dardot & Laval, 2016, p. 271) na administração pública, utilizando lógicas, técnicas e ferramentas advindas da administração privada e cujos padrões vêm perpassando governos de distintas colorações partidárias ideológicas (Fonseca, 2019). A utilização da transferência da administração de serviços públicos para agentes privados vem se ampliando até mesmo para os serviços considerados essenciais, como a saúde, sendo justificada como alternativa para melhoria da eficiência operacional e manutenção ou ampliação da qualidade dos serviços públicos, sem aumento significativo dos custos (Costa & Castanhar, 2003; Santos, Guimarães, Melo, & Sanches Filho (2006).

Considerando o histórico da criação do sistema público de saúde brasileiro pela Constituição de 1988, a utilização da terceirização pela administração pública parece contraditória (Cohn, 2009). A criação do Sistema Único de Saúde (SUS), "direito de todos e dever do Estado" regido por princípios de universalidade, integralidade e equidade foi precedida por acirrados debates entre grupos de interesse opostos: os grupos empresariais, sob as lideranças da Federação Brasileira de Hospitais (setor privado) e da Associação de Indústrias Farmacêuticas (multinacionais); e as forças propugnadoras da Reforma Sanitária, representadas pela Plenária Nacional pela Saúde na Constituinte, órgão que passou a congregar cerca de duas centenas de entidades representativas do setor (Campos, 2009). Ao final, mesmo com o forte cunho social da Constituição, parece que os dois grupos foram contemplados e a participação privada no sistema de saúde foi garantida pela diretriz da descentralização (Coelho, 2016), explicitada nos artigos 198 e 199, que informam que as instituições privadas poderão participar do SUS de forma complementar, através de contratos de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades sem fins lucrativos (Brasil, 1988). Estava legitimada a possibilidade de utilização da terceirização na saúde, apesar dos diferentes propósitos e naturezas entre a administração pública e a privada (Flyn, 2009).

A utilização da terceirização não isenta a administração pública da responsabilidade pela prestação dos serviços (Costa & Castanhar, 2003; Araújo, 2010; Luedy, Mendes, & Ribeiro Júnior, (2012); ao contrário, impõe uma nova responsabilidade de avaliação, a de avaliar se o desempenho da gestão das organizações terceirizadas está atendendo aos objetivos pretendidos com a terceirização (Costa & Castanhar, 2003; Araújo, 2010; Luedy et al; 2012).

Assume-se que, a fim de garantir que as organizações privadas terceirizadas não levem a racionalidade do mercado para o interior dos serviços públicos e assegurem o cumprimento dos princípios constitucionais, é preciso que os contratos, instrumentos que regulamentam a terceirização, apresentem elementos que possibilitem à instituição pública contratante acompanhar, monitorar e avaliar se o desempenho das organizações terceirizadas está atendendo as responsabilidades do setor público com a sociedade, na prestação dos serviços cuja gestão foi terceirizada.

Embora se admita que o conteúdo do texto

contratual não seja suficiente para garantir a implantação da avaliação na administração pública, o princípio da legalidade impõe que a avaliação esteja de acordo com as cláusulas contratuais. De acordo com a regulamentação brasileira, nos contratos, os elementos que possibilitam a avaliação de processos e resultados das organizações são os indicadores (Gonçalves, Braga, & Campos, 2011; Brasil, 1993), que se configuram, portanto, como o primeiro momento, ou momento *ex ante* da avaliação, que apresenta seu foco e intencionalidade (Araújo, 2010), podendo inclusive impactar na forma como será conduzida a gestão terceirizada, e no comportamento dos executores dos serviços (Lima & Rivera, 2012).

Apesar da relevância dos indicadores no contexto da terceirização da gestão de serviços públicos, e da essencialidade da saúde para os indivíduos, não foram encontrados na literatura sobre gestão pública, administração pública, saúde pública ou governança estudos que analisem se os indicadores presentes nos contratos de gestão hospitalar terceirizada permitem avaliar se estão sendo alcançados os objetivos que justificaram a utilização da terceirização pela administração pública.

Assim, a fim de analisar os indicadores presentes nos contratos de transferência da gestão hospitalar firmados entre a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) e organizações privadas, objeto deste estudo, foi necessário criar uma matriz de análise, cuja proposta foi apresentada pela autora no XVIII Seminário de Administração (SEMEAD), em 2015.

A análise dos indicadores foi realizada utilizando o método Delphi (Kayo & Securato,1997), que contou com a participação de experts em avaliação e administração pública, entre gestores públicos, professores de universidades públicas e/ou privadas, e profissionais que atuam tanto na administração pública, quanto no ensino de Administração e /ou Saúde.

A pesquisa apoia e pretende contribuir com os estudos teóricos dos campos de estudo da administração pública, saúde pública, gestão e governança, especialmente no que se refere à função avaliativa e à *accountability*, que, além de se relacionar à fiscalização dos atos do Estado, está associada ao fornecimento de informações aos cidadãos, em torno de suas reivindicações (Inamine, Erdmann, & Marchi, 2012), podendo subsidiar o exercício responsável do controle social, e o planejamento público no Brasil, principalmente no que se refere à utilização de padrões neoliberais de governança no sistema de saúde.

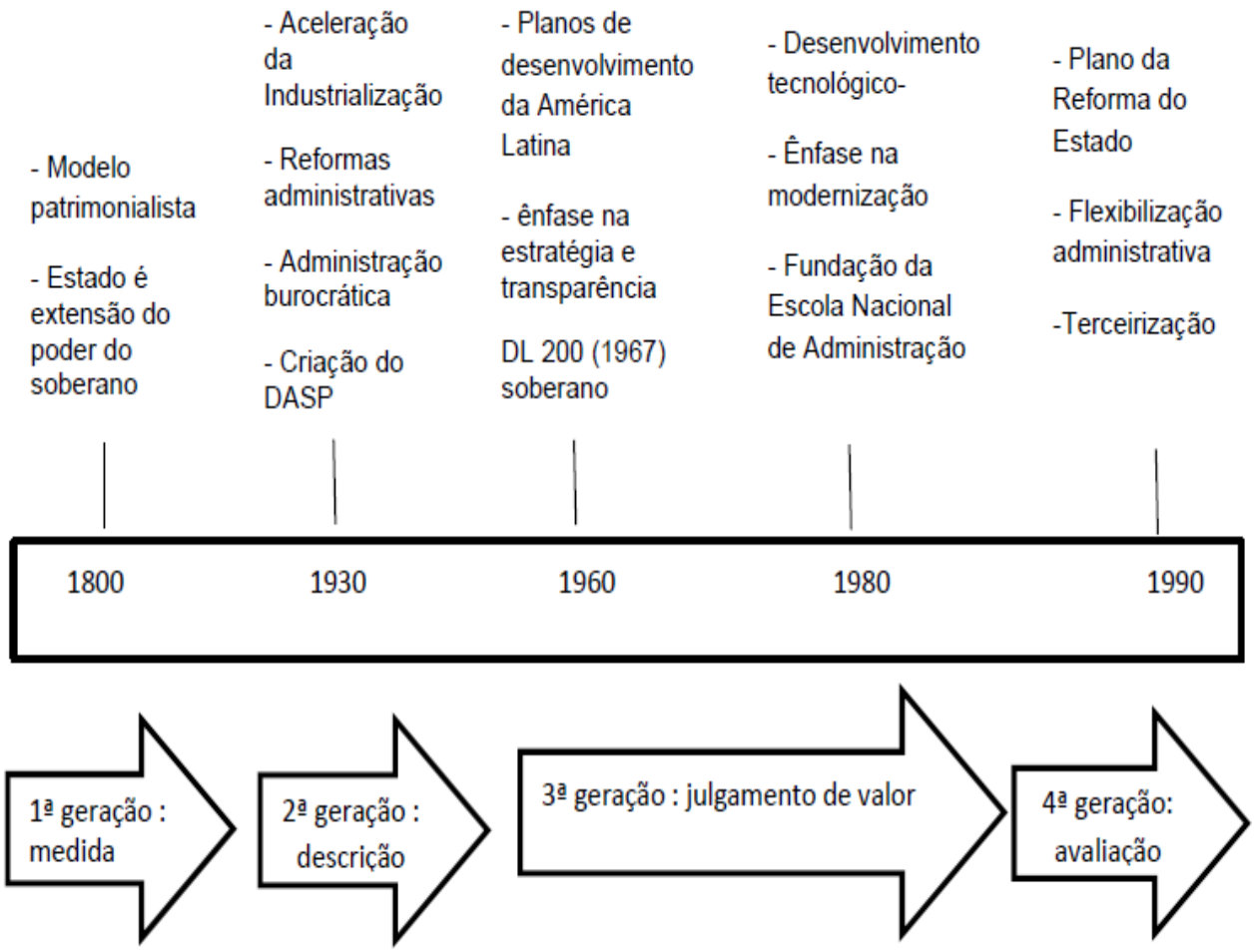
O artigo está estruturado em tópicos, iniciando com esta introdução, seguida pela discussão teórica sobre a avaliação na administração pública; apresentação da metodologia; apresentação dos resultados, discussão e conclusões.

AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Segundo Dubois, Champagne, & Bilodeau (2013), a história moderna da avaliação na administração pública no Ocidente começa no século XVIII na Grã-Bretanha e França, impulsionada pela revolução intelectual e humanista do século das luzes e as mudanças sociais provocadas pela Revolução In-

dustrial. A partir de então, tanto na Europa como na América do Norte, as iniciativas de avaliação têm o objetivo de aperfeiçoar os processos de tomada de decisões das políticas sociais, de forma que é possível delimitar quatro etapas marcantes na história da avaliação, de acordo com as características fundamentais que estas avaliações apresentam, a fim de responder aos desafios impostos: medida, descrição, julgamento e participação. No Brasil é possível observar estas etapas, como apresentado na linha do tempo na Figura 1.

Figura 1 - Linha do tempo da utilização da avaliação na administração pública brasileira



Fonte: Coelho, 2016

Até final do século XIX predominava na administração pública brasileira o que os estudiosos denominam de modelo patrimonialista, que favorecia o nepotismo. As políticas públicas respondiam fundamentalmente a interesses pontuais, a exemplo das exigências do comércio internacional, ampliado com a chegada da família real. Neste contexto é possível inferir que a avaliação não era privilegiada e as escassas ações avalia-

tivas resultavam da necessidade de saber em que medida as ações tomadas promoviam as transformações desejadas.

A partir da década de 30 do século XX, a administração pública brasileira foi marcada por processos de reformas administrativas e institucionais, que visavam à superação de dificuldades organizacionais e gerenciais no serviço público, bem como ao desenvolvimento das relações políticas e sociais. Neste período predominou a administração pública burocrática, que requer controle rígido dos processos. As iniciativas de avaliação privilegiavam a descrição e compreensão dos programas e intervenções realizadas no intuito de promover melhorias.

Na segunda metade do século XX, os planos de desenvolvimento para a América Latina deram ênfase ao planejamento estatal, que incorporou análises do ambiente externo e técnicas de planejamento estratégico. A ênfase na modernização e os novos planos de reforma trouxeram para a avaliação das políticas brasileiras o julgamento de valor, incentivado e apoiado pelos órgãos financiadores internacionais.

A partir dos anos 1990, a intensificação dos movimentos sociais e o modelo de gestão adotado pelo Estado brasileiro incentivaram a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas, e a avaliação deixa de ser um campo reservado aos especialistas e passa a ser aberto a todos os participantes da ação social. Neste período, cujas métricas do modelo de governança são advindas do setor privado (Fonseca, 2019), a prioridade é avaliar a gestão por resultados. Na saúde pública brasileira, a avaliação ganhou ênfase em 1981, quando a OMS publicou um conjunto de princípios diretivos, destinados a ajudar os Estados- membros na avaliação dos programas relacionados ao objetivo da saúde para todos no ano 2000. Diversos países criaram agências nacionais de avaliação e auditoria (Dubois, Champagne, & Bilodeau, 2013).

A revisão da literatura demonstra que o campo da saúde possibilita diversos objetos de avaliação, destacando-se, entre estes, a avaliação da gestão e dos sistemas de saúde, a avaliação das políticas e dos programas de saúde, dos serviços de saúde, da condição de saúde da população e dos efeitos de condutas terapêuticas. Cada um destes objetos possibilita micro-objetos, a partir dos seus propósitos e objetivos, que podem indicar diferentes métodos e abordagens técnicas de avaliação.

O foco da função avaliativa que interessa à discussão proposta por este artigo é a avaliação do desempenho, ou avaliação dos resultados, enfatizada no contexto da Reforma Administrativa do Estado, no qual as informações produzidas pelos indicadores não devem se limitar a atender o objetivo de melhoria das atividades administrativas, mas também de subsidiar a participação da sociedade no controle e na avaliação dos serviços públicos, bem como qualificar os debates políticos sobre as políticas e a gestão pública, produzindo *accountabilty* (Araújo, 2010; Ramos & Schabach, 2012). Reconhece-se, portanto, que o contexto das reformas de Estado nos países da América Latina e, no caso brasileiro, após um longo período de ditadura militar, trouxe relevância e novos propósitos e interesses para a avaliação na administração pública.

O propósito desta pesquisa é avaliar se os indicadores presentes nos contratos de transferência de gestão hospitalar firmados entre a SESAB e as organizações privadas são consistentes para avaliar o desempenho da gestão terceirizada relacionado aos aspectos que justificaram a terceirização.

Apesar de muito se falar em indicador, não existe um consenso sobre sua definição. Neste estudo é considerada a definição do documento intitulado Manual de Orientações para Contratação de Serviços do SUS (2007), como um instrumento de verificação de um determinado fenômeno. Já nos estudos que apontam parâmetros desejáveis para um indicador destacam-se e repetem-se: relevância; economia; adequação; possibilidade de monitoramento; especificidade; possibilidade de mensuração; relevância; tempestividade (delimitação de prazos para ser aferido e possibilidade de contribuir, em tempo hábil com melhorias do que está sendo avaliado ou com o processo decisório); disponibilidade (facilidade de ser medido); perenidade (possibilidade de ser reproduzido durante o passar do tempo); incontestabilidade (nenhum outro indicador melhor foi encontrado); clareza (não permitir interpretação diversa); sensibilidade (informar com os níveis de detalhes requeridos); controlabilidade (permitir melhoria através de alguma ação planejada); e robustez ou confiança (produzir informações corretas) (Gonçalves, Braga, & Campos, 2011; Nsamzinshuti, Elslande, & Alasone, 2014).

Os primeiros instrumentos normativos para avaliar a saúde pública brasileira após a criação do SUS, segundo Araújo (2010), contemplam apenas aspectos de natureza legal e fiscalizatória dos recursos financeiros utilizados. A partir de 1998 surgem dispositivos que incentivam o uso de indicadores como uma ferramenta gerencial, para possibilitar avaliação de resultados da gestão, sendo o primeiro deles o Manual para a Organização da Atenção Básica no SUS, aprovado pela portaria ministerial nº 3 925/98 (Brasil, 1998).

No ano de 2002, houve um esforço no sentido da padronização da avaliação hospitalar no Brasil, quando a portaria SAS nº 312 estabeleceu a padronização da Nomenclatura do Censo Hospitalar para utilização nos hospitais integrantes do SUS, considerando a importância do censo como fonte primária de dados, e apresentou os indicadores relacionados ao desempenho da administração hospitalar: média de pacientes-dia; média de permanência; taxa de ocupação hospitalar; taxa de ocupação operacional; taxa de ocupação planejada; taxa de mortalidade institucional e suas fórmulas para medição (Brasil 2002). A portaria GM nº 1101 estabeleceu padrões de cobertura e apresentou fórmulas básicas para os seguintes indicadores hospitalares: taxa de produtividade; taxa de ocupação, que nesta portaria é apresentada com percentual, assim como a taxa média de permanência; taxa de mortalidade hospitalar, especificando dados para a taxa de mortalidade operatória, pós-operatória, materna hospitalar e neonatal hospitalar; taxa de pacientes com infecção hospitalar; taxa de complicação hospitalar; e taxa de intercorrência obstétrica (Brasil, 2002).

É de se esperar que nos contratos de terceirização da gestão hospitalar constem estes indicadores definidos em portarias ministeriais.

METODOLOGIA

Em concordância com Saravia (2006), considera-se que a compreensão e a utilização da avaliação na administração pública, assim como de outras atividades estatais, sofrem influência do contexto em que as atividades se desenvolvem e dos desafios enfrentados pelos governos. No contexto desta pesquisa, que se refere à utilização da terceirização da gestão de serviços públicos de saúde, o que se espera da avaliação pública é uma avaliação de resultados, que investigue em que medida se alcançou os objetivos pretendidos e quais foram seus efeitos e consequências (Ramos & Schabach, 2012). Trata-se, portanto, de uma avaliação ex post, relacionada ao alcance das metas e ao impacto (Jannuzzi, 2005).

Não tendo sido encontrada na literatura uma matriz de análise considerada apta a analisar a compatibilidade dos indicadores existentes nos contratos de gestão hospitalar terceirizada com os objetivos que justificaram a utilização da terceirização da gestão de serviços de saúde públicos, foi construída uma matriz (Quadro 1), apresentando duas dimensões de análise.

A primeira dimensão, Desempenho da gestão da Organização Terceirizada (OT) analisa a pertinência dos indicadores para avaliar os seguintes critérios: eficiência, efetividade e eficácia que, segundo Sano e Montenegro Filho (2013), são os principais critérios de desempenho e cuja esperada melhoria nos serviços públicos justificou a utilização da terceirização na administração pública. Além destes, considerando os princípios constitucionais do SUS, acrescentou-se o critério acessibilidade, que deve ser avaliado nas diversas concepções que se relacionam à saúde.

De acordo com Barroso (2011) o conceito de acessibilidade relacionado à saúde engloba aspectos geográficos, funcionais, econômicos e culturais. O aspecto geográfico refere-se às distâncias e aos fluxos percorridos para receber atendimento; o aspecto funcional destaca os tipos de serviços oferecidos, seu horário de funcionamento e sua qualidade; o econômico considera os custos para receber atendimento; e o enfoque cultural ressalta a inserção dos serviços nos hábitos e costumes da população. Cada um destes enfoques envolve distintos aspectos e exige ferramentas de avaliação específicas, cujas informações podem atender a diferentes propósitos. Um exemplo é o aspecto geográfico, que está diretamente relacionado à heterogeneidade da urbanização brasileira e à distribuição dos serviços de saúde.

Além dos aspectos apontados por Barroso (2011), Coelho (2010) chama a atenção para a relação entre acessibilidade e complexo ordenamento entre a oferta de serviços no SUS e a demanda da população, de forma a alcançar o princípio de integralidade, respeitando a economia de escala e o escopo. A fim de garantir economicidade, os serviços de maior complexidade e custo não são disponibilizados em todos os municípios, e sim de forma regionalizada, de forma que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, mas não necessariamente no seu município, podendo ser em outro, obedecendo às pactuações entre os gestores municipais ou estaduais, que devem priorizar a facilidade de acesso do cidadão. A operacionalização da regionalização em um país com as características geopolíticas e sociais do Brasil, agra-

vadas por fatores exógenos ao SUS, como a malha viária, não pode ser desconsiderada quando se discute acessibilidade. As estruturas responsáveis por organizar estas relações intermunicipais e intramunicipais são as Centrais de Regulação, organizadas nas esferas estaduais, regionais e/ou municipais. Nestas centrais, o médico regulador deve fazer a *advocacy* entre as solicitações e as disponibilidades de serviços, conforme a hierarquia técnica de necessidades. O tempo entre a indicação do procedimento e sua realização ou o tempo para transferência entre setores/estabelecimentos e sua realização impactam na acessibilidade aos serviços de saúde (Machado, Martins & Martins, 2013).

Destaque-se que todos os distintos aspectos relacionados à acessibilidade são de fundamental relevância para a administração pública, mas nem todos se referem a aspectos operacionais de responsabilidade da organização terceirizada. Considerando as distintas variáveis envolvidas, assume-se que o critério acessibilidade requer mais de um indicador.

A segunda dimensão apresentada na matriz de análise refere-se aos principais interessados no desempenho dos serviços públicos de saúde, aqui chamados de *stakeholders*. Considera-se que no contexto da reforma administrativa do Estado as informações sobre o desempenho da gestão das organizações terceirizadas não interessa ao cidadão apenas enquanto usuário do sistema, mas também enquanto detentor de direitos, inclusive de avaliar a gestão pública. Assim, assume-se que os indicadores previstos nos contratos de gestão terceirizada devem produzir informações consistentes e pertinentes para a instituição pública contratante, para a organização terceirizada gestora, para os cidadãos enquanto usuários/beneficiários e enquanto participantes dos dispositivos de controle social, e para os profissionais relacionados ao cuidado do paciente.

Quadro 1 - Matriz Analítica

Indicador/ Variável	**Desempenho da OT- Organização Terceirizada**				**Interesse dos stakeholders**				
	Eficácia	Eficiência	Efetividade	Acessibilidade	Gestor do Programa	Adm. Pública	Controle Social	Usuário	Profissionais
Indicador 1									
Indicador 2									
Indicador 3									
Indicador 4									
....									
Indicador x									

Para o preenchimento dos indicadores utilizou-se uma pesquisa exploratória documental nos 20 contratos de terceirização da gestão hospitalar firmados pela SESAB, disponibilizados na intranet. Mesmo a pesquisadora tendo sido servidora da SESAB no período da pesquisa e, portanto, ter acesso à intranet da secretaria, a análise dos documentos físicos também foi autorizada pela responsável pela Superintendência de Atenção Integral à Saúde (SAIS), onde estava locado o referido setor de contratualização.
Importa esclarecer que na organização estrutural da SESAB, no período da pesquisa, a contratualização era feita em duas superintendências distintas. Os contratos objeto desta pesquisa, que se referem à transferência de gestão, aconteciam na SAIS, que, de acordo com o regimento vigente, tinha por finalidade a formulação, o apoio e o acompanhamento da implementação da Política de Atenção à Saúde no Estado da Bahia, bem como a gerenciar, controlar e avaliar as unidades de saúde sob administração direta e indireta, inclusive monitorar o desenvolvimento dos sistemas municipais de saúde. Entretanto, a contratualização também se dava na Superintendência de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à Saúde (SUREGS), que, de acordo com o regimento da época da pesquisa, tinha por finalidade a gestão de ações estratégicas voltadas para a regulação da assistência à saúde. Não foi possível entender o motivo para a divisão de atividades de contratualização entre as duas superintendências. Os contratos de responsabilidade da SUREGS não estavam disponibilizados no ambiente institucional.

Para a análise dos 69 distintos indicadores identificados no conjunto de contratos estudado foi utilizado o método Delphi (Kayo & Securato, 1997) em duas etapas. O método Delphi consiste na identificação de um grupo de especialistas em determinada área de conhecimentos, que se posicionará sobre determinadas questões. Não há exigência de número de participantes, o que pode gerar questionamentos sobre o método. O resultado é calculado considerando a média ou mediana. A síntese do resultado é reenviada para um novo posicionamento do grupo, que responde confirmando ou não o consenso. Os participantes não se comunicam para evitar pressão de um sobre o outro, sendo esta uma das vantagens do método, que, entretanto, não prevê explicações sobre o posicionamento, o que pode ser considerada uma lacuna metodológica. Participaram da pesquisa experts em gestão, avaliação, saúde pública e/ ou administração pública. A primeira etapa contou com 18 participantes e a segunda, com 14.

Considerando a ausência de consensos na literatura e no uso comum, sobre os conceitos dos critérios definidos na matriz de análise proposta, elaborou-se um quadro conceitual (Quadro 2) explicitando os conceitos assumidos pela pesquisa, que foi encaminhado para os participantes na primeira etapa do método, junto à matriz preenchida com os 69 indicadores encontrados e com instruções para o preenchimento. Para o preenchimento da matriz foi solicitada a utilização do sistema binário, sendo a pontuação 1, indicando consistência do indicador com a variável, e a pontuação 0, inconsistência.

Quadro 2 – Critérios: conceitos assumidos pela pesquisa e fontes bibliográficas

Critério	Conceito	Fontes
Desempenho da OT- Organização Terceirizada		
Eficácia	Verificação do cumprimento das metas propostas	Sano e Montenegro Filho (2013)
Efetividade	Grau em que assistência, serviços e ações atingem os resultados esperados.	Matriz de Dimensões da Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde - PROADESS (2015)
Eficiência	Relação entre o produto de saúde e os recursos utilizados.	Matriz de Dimensões da Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde - PROADESS (2015)
Acessibilidade	Capacidade do sistema de saúde para prover o cuidado e os serviços necessários no momento certo e no local adequado	Matriz de Dimensões da Avaliação de Desempenho do Sistema de Saúde - PROADESS (2015)
Interesse dos stakeholders		
Usuários/beneficiários	Indivíduos que usam o serviço. Pacientes, consumidores ou clientes	Vaitsman e Andrade (2005)
Controle Social	Instâncias de participação do cidadão na gestão pública	Ministério do Desenvolvimento Social. Recuperado de mds.gov.br (2015)
Administração Pública	Gestores responsáveis pelo programa, agentes do governo central, agentes do controle externo;	Ramos e Schabbach (2012)
Organização gestora	Organização que administra (terceirizada)	Ramos e Schabbach (2012)

Na primeira rodada do método Delphi, a matriz foi encaminhada para 26 participantes que aceitaram previamente. Destes, 18 responderam.

A tabulação dos resultados da dimensão desempenho da OT, na primeira etapa, considerou como consistente os indicadores que receberam avaliação (1) por mais de 50% dos avaliadores participantes.

Com relação à dimensão "interesse dos *stakeholders*", em concordância com Silva (1995), defende-se que, ao optar por tercei-

rizar a gestão, não é necessário que a administração pública avalie todos os indicadores gerenciais. Considera-se que os aspectos gerenciais, objeto inclusive do próprio contrato, são da responsabilidade dos executivos da organização que assumiram a gestão terceirizada, e que, portanto, devem ter o seu próprio sistema de avaliação. Admite-se que cabe ao órgão da administração pública responsável pela avaliação da gestão terceirizada acompanhar se os resultados pretendidos com a contratualização da gestão do serviço estão sendo alcançados, de forma a subsidiar as políticas e tomadas de decisão próprias à administração pública, e produzir dados sobre a gestão pública para os usuários e para a sociedade. Assim, consideraram-se consistentes os indicadores que mais de 50% dos avaliadores identificaram como sendo do interesse dos usuários, ou da administração pública, ou dos profissionais da saúde, ou do controle social. Não foram considerados consistentes para esta dimensão de análise os indicadores considerados de interesse apenas da organização gestora.

Na segunda fase, o resultado de indicadores qualificados na primeira etapa foi reenviado para os avaliadores, a fim de que ratificassem ou não sua opinião, buscando a produção de consenso entre os participantes. Nesta segunda rodada, participaram 14, dos 18 avaliadores, sendo 6 trabalhadores da SESAB, 5 professores da Universidade Federal da Bahia (UFBA), um professor da Universidade de São Paulo (USP), um professor da Escola Nacional de Saúde Pública e uma trabalhadora da SESAB e professora de uma universidade particular de Salvador. Considerou-se consenso os indicadores que obtiveram 70% mais um de respostas iguais. Inesperadamente e sem solicitação prévia, alguns avaliadores participantes além de preencherem a matriz, enviaram anotações com críticas aos indicadores, o que ampliou e qualificou a discussão desta pesquisa.

RESULTADOS

Os contratos de gestão terceirizada estavam disponíveis na intranet da SESAB, portanto de livre acesso aos funcionários da instituição. Entretanto, o acesso à esta informação foi uma tarefa difícil, mesmo sendo a pesquisadora servidora da SESAB no período da pesquisa.

A análise dos contratos que fizeram parte deste estudo revelou que, de modo geral, tais contratos cumprem as exigências normativas da Lei nº 8666/93 (Brasil, 1993) que regulamenta as relações da administração pública com terceiros, apresentando o objeto, as cláusulas contratuais, os compromissos e um anexo técnico referente à avaliação e aos indicadores. Entretanto, não há padronização na apresentação dos indicadores, nem relação direta deles com os objetivos que se pretende avaliar, como seria esperado de indicadores de resultados (Brasil, 2007).

Em algumas situações não é possível sequer identificar com clareza o que de fato está sendo chamado de indicador. Este achado se revelou o primeiro grande desafio a ser enfrentado na busca do alcance do objetivo deste estudo. Considerando que em alguns contratos a tabela de indicadores apresentava indicadores clássicos em saúde, o tópico em que apareciam tais indicadores foi assumido como sendo aquele definido pela SESAB para a apresentação. Este achado confirma o que aponta a literatura estudada

(Ramos & Schabach, 2012; Sano & Montenegro Filho, 2013; Gonçalves, Braga, & Campos, 2011; Garcia, 2015), sobre a falta de clareza dos indicadores de desempenho ser um dos desafios para a implementação de uma avaliação sistemática na administração pública.

Entre os 69 indicadores presentes no conjunto de contratos analisado, apenas dois estavam presentes em 100% dos contratos: "Garantia da comissão de prontuários" e "Garantia do funcionamento da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes de Trabalho (CIPA)". A expectativa era encontrar em todos os contratos pelo menos os indicadores de desempenho hospitalar clássicos e descritos em portarias ministeriais, a exemplo da "taxa de permanência", descrito na Portaria GM nº 1101 de 12 de junho de 2002. Este achado confirma a literatura (Sampaio, 2011; Garcia, 2015) que considera que a área de avaliação pública em saúde no Brasil ainda se encontra em estágio incipiente, com pouco conhecimento dos profissionais sobre métodos avaliativos.

De acordo com o resultado da primeira rodada do método Delphi, 29 indicadores foram considerados consistentes por mais de 50% dos avaliadores, para avaliar a gestão terceirizada nas dimensões de análise propostas pelo estudo.

Na segunda rodada, este elenco reduzido de indicadores foi encaminhado aos 18 participantes, com o objetivo de possibilitar retificar ou ratificar sua opinião, a partir do conhecimento da opinião da maioria.

Nesta segunda rodada, responderam 14 participantes. Para o resultado do consenso final, foi considerado 70% mais um. Os indicadores considerados consistentes pelos avaliadores para medir a eficiência, eficácia, efetividade e acessibilidade da gestão hospitalar terceirizada, entre aqueles presentes nos contratos de gestão analisados, estão apresentados no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3. Indicadores considerados consistentes pelos avaliadores da pesquisa para avaliar os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e acessibilidade na gestão hospitalar terceirizada

Eficiência	Eficácia	Efetividade	Acessibilidade
Permanência média	Taxa de cesárea	Taxa de cesárea	Percentual de gestantes que visitaram a maternidade antes do parto, vinculadas ao pré-natal
Taxa de Ocupação Hospitalar	Mortalidade Institucional	Mortalidade Institucional	Percentual de mulheres com quadro de abortamento que receberam atenção humanizada e tratamento adequado

Relação enfermeiro/ leito	Mortalidade Geral	Infecção Hospitalar	RN com direito a acompanhante na UTI e UCI
Intervalo de tempo para realização de cirurgia de emergência	Infecção Hospitalar	Grau de satisfação do Cliente e sua família	
	Mortalidade materna hospitalar	Taxa de Mortalidade da ID	
	Taxa de episotomia	Percentual de APGAR>7 no quinto minuto	
	Mortalidade Neonatal hospitalar	Taxa de mortalidade operatória	
	Percentual de APGAR>7 no quinto minuto		
	Taxa de reingresso na UTI-adulto durante mesma internação		
	Densidade de infecção hospitalar, associada a cateter venoso/UTI adulto		
	Taxa de mortalidade operatória		
	Taxa de mortalidade por infarto agudo do miocárdio		

Observa-se no quadro acima que, dos 69 indicadores distintos encontrados nos contratos de terceirização da gestão hospitalar elaborados pela SESAB, apenas 21 foram considerados pelos avaliadores consistentes para avaliar a gestão terceirizada nas dimensões e critérios propostos a partir das orientações conceituais adotadas por esta pesquisa. A maioria dos indicadores existentes nos contratos ou não foram considerados indicadores, ou foram considerados referentes a processos e não a resultados finalísticos, foco da avaliação que se considera que compete à instituição pública contratante realizar no contexto da terceirização.

Alguns indicadores estão associados a dois critérios: eficácia e efetividade. Embora alguns avaliadores tenham sugerido manter só um destes critérios, decidiu-se manter os dois, considerando as diferenças de conceito assumidas por esta pesquisa entre estes dois critérios, principalmente no que se refere à vinculação entre a efetividade e a opinião da população atendida, aspecto importante para o escopo da pesquisa, apontado por Sano e Montenegro Filho (2013).

Entre os 12 indicadores de eficácia, cinco são específicos para maternidades e atendem às recomendações da política de atenção à saúde materno-infantil, o que parece reforçar o pressuposto desta pesquisa de que são

as normatizações que fundamentam a elaboração dos indicadores nos contratos de gestão terceirizada da SESAB. Da mesma forma, todos os indicadores considerados consistentes para mensurar a acessibilidade se referem à atenção da saúde materna e neonatal.

É importante ressaltar que o elenco de indicadores que representa o resultado desta pesquisa se refere à avaliação dos indicadores presentes nos contratos elaborados pela SESAB. Isto não significa que os indicadores considerados pertinentes entre os presentes nos contratos sejam os considerados mais adequados e incontestes para avaliar os critérios propostos pela matriz de análise.

DISCUSSÃO

Já no início da pesquisa empírica, a dificuldade para acesso aos contratos, informação que deveria ser pública, confirma o que apontam Ramos e Schabbach (2012) e Garcia (2015): que entre os desafios para a implantação da avaliação na administração pública está a resistência de técnicos e de autoridades, em decorrência ainda do predomínio de uma cultura autoritária.

Importa esclarecer que a contratualização de terceiros para gestão de hospitais da rede estadual iniciou-se na administração pública baiana em 1997, no início de um governo de orientação política que se declarava adepta do ideário da administração gerencialista. Entretanto, pode-se admitir que tal ideário continuou sendo adotado pelas gestões subsequentes, incluindo a vigente no período da pesquisa, ainda que se declarassem adeptas de uma administração pública com maior participação social. A mudança de orientação política não reduziu as dificuldades de acesso a informações sobre a terceirização da gestão de unidades públicas de saúde, tampouco conferiu maior transparência à contratualização dos serviços prestados ou contribuiu para a divulgação dos resultados da gestão terceirizada para a população. Esta observação confirma o que aponta Fonseca (2019), que a utilização na administração pública brasileira de lógicas, técnicas e ferramentas advindas da administração privada está perpassando governos de distintas colorações partidárias ideológicas.

Embora os contratos analisados atendam as normas regulamentais, o conteúdo, a forma de apresentação dos indicadores e a falta de padronização confirmaram o que aponta a literatura sobre a área de avaliação pública em saúde no Brasil ainda se encontrar em estágio incipiente, com pouco conhecimento dos profissionais sobre métodos avaliativos e pouco interesse dos gestores em saber os efeitos e impactos produzidos por suas políticas e seus projetos (Sampaio, 2011; Garcia, 2015). Neste sentido, como aponta Fonseca (2020, p. 405), os contratos de gestão, instrumento jurídico que habilita os agentes privados a prestarem serviços públicos, representam um *locus* tecnocrático/gerencial, um "insulamento burocrático".

Este cenário de falta de padronização de indicadores dificulta até mesmo a utilização de recursos como comparações do desempenho apresentado entre as organizações terceirizadas de perfil semelhante, o que poderia favorecer a aprendizagem da gestão e a elaboração de planos de melhoria a partir de parcerias entre as organizações, ou es-

tabelecimento de *benchmarking* (Souza et al 2009). Também não favorece a comparação de desempenho entre os serviços com gestão terceirizada e os que estão sob gestão direta, o que seria imprescindível para comprovar se a gestão pública é ineficaz, ineficiente e perdulária, como vem sendo estigmatizada, o que poderia justificar a utilização da terceirização da gestão de serviços públicos para agentes privados, se de fato estes apresentassem desempenhos superiores.

O fato de só existirem dois indicadores coincidentes em todos os contratos, quando existe informação e orientação sobre um número maior de indicadores de desempenho da gestão hospitalar nas portarias ministeriais, sugere que há grande desinformação sobre avaliação entre os funcionários responsáveis por esta função da administração pública.

A quantidade excessiva de indicadores distintos nos contratos pesquisados indica gastos desnecessários de recursos na coleta de informações que dificilmente serão utilizadas, já que, como aponta Garcia (2015), o excesso de informação pode acabar por desinformar o dirigente, em face de seus muitos outros compromissos de decisão.
Estranha-se a quase inexistência de indicadores de acessibilidade nos contratos, já que esta é uma demanda da sociedade e um dos objetivos de melhoria que justificaram a utilização da terceirização na saúde. As diversas concepções de acessibilidade com relação à saúde requerem indicadores distintos que podem produzir importantes informações aos gestores, desde o desempenho das OT, até a necessidade de serviços pela população, orientando decisões de investimentos na saúde, além de indicarem a relevância de ações intersetoriais entre a Secretaria de Saúde e outras secretarias, a exemplo das relacionadas com a malha viária intermunicipal e com o deslocamento urbano. Ressalta-se a importância das Centrais de Regulação na geração de dados relacionados à acessibilidade (Coelho, 2010).

Por fim, salienta-se a importância da análise dos indicadores nos contratos de gestão terceirizada, porque avaliar a gestão terceirizada se relaciona não apenas ao repasse de recursos públicos para outros setores da sociedade, o que por si só já exige rigor na avaliação, mas, especialmente, para subsidiar as discussões se a utilização pela administração pública de lógicas técnicas e ferramentas gerenciais advindas da administração privada está impactando positivamente no fornecimento de bens e serviços à população.

CONCLUSÕES

Este estudo partiu do pressuposto de que os indicadores presentes nos contratos de transferência da gestão de hospitais públicos para entes privados no âmbito da administração pública não atendem aos requisitos necessários a práticas avaliativas sistemáticas. O resultado confirmou o pressuposto inicial e o que aponta Trosa (2001) sobre a avaliação ainda ser a “grande ausente” nas discussões sobre políticas públicas, mesmo num contexto em que a tendência internacional se concentra nos resultados das organizações visando à maior transparência e eficácia.

A utilização da matriz analítica para analisar os indicadores dos contratos de terceirização através do método Delphi e sua apresenta-

ção no SEMEAD pode ser considerada uma forma de validação da matriz, sugerindo a possibilidade de servir como base para avaliar indicadores utilizados pela administração pública nos contratos de terceirização em outros setores, além da saúde. A prática de avaliar indicadores nos contratos pode contribuir para a formação de consensos sobre indicadores a serem utilizados pela administração pública nos contratos para terceirização da gestão de serviços públicos.

Sugere-se que os indicadores que foram considerados pertinentes por esta pesquisa sejam analisados quanto a sua incontestabilidade e demais características apontadas pelos estudiosos como requisitos para a formulação de indicadores. Outra sugestão de pesquisa futura é comparar os indicadores encontrados nos contratos, com os apresentados na literatura sobre avaliação da qualidade hospitalar. Se o intuito for avaliar se as promessas da "gestão empresarial" se cumpriram, fazem-se necessárias comparações do desempenho dos indicadores em hospitais de perfil semelhante e distintas modalidades de gestão, pública e privada. Estas e outras lacunas de estudos sobre a avaliação na administração pública revelam um campo profícuo para futuras pesquisas, que podem contribuir com a sociedade e com o aprofundamento dos estudos teóricos no campo da administração pública, saúde pública, gestão e governança.

Importa destacar que a existência de indicadores nos contratos é apenas o primeiro passo ou a condição *ex ante* da avaliação. A efetiva avaliação e o monitoramento da gestão terceirizada pela administração pública dependem de muitos outros fatores, incluindo a fonte para coleta dos dados, a capacitação dos servidores responsáveis pela avaliação e a decisão gestora. Já a utilidade da avaliação para a melhoria da gestão depende das ações decorrentes da análise dos resultados.

Em concordância com Denis (2010), acredita-se no potencial de transformação da avaliação, sob certas condições, mas quando estas condições não se apresentam à avaliação, seja ela institucionalizada ou não, terá poucos efeitos sobre as decisões dos políticos.

Considera-se fundamental ampliar a avaliação da administração pública para além das práticas de auditoria e de inspeções tradicionais, as quais, embora importantes e necessárias, diferem da prática da avaliação a que se refere este estudo, do qual se espera que possa contribuir e subsidiar a discussão sobre a utilização de técnicas e ferramentas da governança neoliberal, na saúde pública brasileira.

REFERÊNCIAS

Araújo, M. A. D. (2010). Responsabilização pelo Controle de Resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. *Revista Panam Salud Pública,* 27(3) 230-236. Recuperado de https://www.scielosp.org/article/rpsp/2010.v27n3/230-236/

Barroso, S.M. (2011). Urbanização e acessibilidade como critérios na avaliação de serviços públicos de saúde mental. *Revista Baiana de Saúde Pública,* 35(3)734-743. doi: 10.22278/2318-2660.2011.v35.n3.a330.

Bastos, P. S., & Almeida, W. (2006). A adoção

do Sistema de Custeio Padrão e do Custo-meta em Órgãos Públicos: Subsidiando a criação de valor público. *Pensar Contábil*, 8(31). Recuperado de http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/37/37

Brasil. (2007). Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação Avaliação e Controle de Sistemas. *Manual de Orientações para Contratação de Serviços do SUS* Brasília: Ministério da Saúde. (Série A – Normas e Manuais Técnicos). Recuperado de https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_orientacoes_contratacao_servicos_sus.pdf.

Brasil. (2002). Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Portaria SAS, n.º 312, de 02 de maio de 2002. Estabelece a padronização da Nomenclatura do Censo Hospitalar, para utilização nos hospitais integrantes do SUS. *Diário Oficial da União*, 02/05/2002, Brasília, DF.

Brasil. (2002b). Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.101 de 12 de junho de 2002. Estabelece padrões de cobertura e apresenta fórmulas básicas para os seguintes indicadores hospitalares. *Diário Oficial da União*, 13/06/2002, Brasília, DF,

Brasil. (1998) Portaria Ministerial 3.925/98 de 13 de novembro de 1998 que aprova o Manual para a Organização da Atenção Básica no SUS. *Diário Oficial da União*, 17/11/98, Brasília, DF.

Brasil. (1995). Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (Documentos da Presidência da República).

Brasil. (1995.) Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* 14/2/95, Brasília, DF.

Brasil. (1994). Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22/6/93, retificado em 6/07/93, Brasília, DF.

Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 5/10/88, Brasília, DF. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

Brasil. (1967). Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 17/2/67, Brasília, DF. Recuperado de <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>.

Bresser Pereira, L. C. (1996). Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista de Serviços Públicos*, 120(1)7-40. doi: 10.21874/rsp.v47i1.702.

Cabral, S. (2006). *"Além das Grades": Uma Análise Comparada das Modalidades de Gestão do Sistema Prisional.* (Tese de Doutorado, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia).

Campos, G.W de S. (2009). Modo de co-produção singular do Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate* 33(81), 47-55. Recuperado de https://pesquisa.bvsalud.org/bvsms/resource/pt/his-17798

Coelho, S. M. P. S. (2016.). *Avaliação dos Indicadores Presentes nos Contratos da Gestão Terceirizada de Hospitais Públicos: Um estudo na Secretaria de Saúde do Estado da Bahia – SESAB.* (Dissertação de Mestrado, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia).

Coelho, S.M.P. S. (2010). *Trajetórias e Desafios da Regulação da Assistência à Saúde no Estado da Bahia.* (Monografia), Escola Estadual de Saúde Pública do Estado da Bahia.

Cohn, A. (2009). A Reforma sanitária brasileira após 20 anos do SUS: Reflexões *Caderno de Saúde Pública*, 25(7)1614-1619. doi: 10.1590/S0102-311X2009000700020.

Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: Desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37(5), 969-92. Recuperado de http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf

Dardot, P., & Laval, C. (2016.). *A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal.* Boitempo.

Denis, J-L. (2010). Institucionalização da avaliação na administração pública. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*10(1). doi: 10.1590/S1519-38292010000500020.

Dubois, C., Champagne, F., & Bilodeau, H. Histórico da Avaliação. In: A., Broussele, (org) *Avaliação conceitos e métodos*, Fiocruz 19-39.

Fonseca, F.C.P. (2019). A "governança empresarial" das metrópoles sob o predomínio neoliberal: O papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cad. Metrop*., 21(45)393-415. doi: 10.1590/2236-9996.2019-4502.

Flyn, N. (2009). *Public Sector Management.* SAGE Publications Inc.

Garcia, R. C. (2015). Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas. In: J.C., Junior Cardoso, & A.S., Cunha (org.) *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo* IPEA 7-70.

Gonçalves, E., Braga, F. M.S., & Campos, E. S. A. (2011). Avaliação executiva de indicadores no governo do estado de Minas Gerais: Análise da implementação de uma ferramenta de monitoramento e avaliação. *Revista de Administração Pública* 45(6)1891-1914. doi: 10.1590/S0034-76122011000600013.

Inamine, R., Erdman, R.H, & Marchi, J.J. (2012). Na análise do Sistema eletrônico de Compras do Governo Federal Brasileiro sob a Perspectiva da Criação de Valor Público. *Revista de Administração*,47(1)124-139. doi: 10.5700/rausp1030

Jannuzzi, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56(2)137-160. doi: 10.21874/rsp.v56i2.222

Kayo, E. K., & Securato, J. R. Método Delphi: Fundamentos, Críticas e Vieses. *Cadernos de Pesquisa em Administração*, 1(4)51-61. doi: 10.1590/1980-6248-2015-0140

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública,* 40(3)479-499. doi:10.1590/S0034-76122006000300008

Lima, S. M. L., & Rivera, F.J.U. (2012). A Contratualização nos Hospitais de Ensino no Sistema Único de Saúde Brasileiro. *Ciência e Saúde Coletiva*, 17(9). doi:10.1590/S1413-81232012000900031

Luedy, A, Mendes, V. L. P. S., & Ribeiro Júnior, H. (2012). Gestão Pública por Resultados: Contrato de Gestão como Indutor de Melhorias em um Hospital Universitário. *Organizações & Sociedade*, 19(63)641-659. doi: 10.1590/S1984-92302012000400005

Menard, C. (2006). Hybrid Organization of Production and Distribution. *Revista de Análisis Económico*, 21(2). Recuperado de https://www.rae-ear.org/index.php/rae/article/view/60

Nsamzinshuti, A., Van Elslande, C., & Ndiaye, A. B. (2014). *Managing Hospital Efiicience and Effetiveness: Designing a Hospital Performance Measurement System Logistic and Operations.* Trabalho apresentado na Management International Conference Rabat, Morocco.

Projeto Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde. (2015). Recuperado de : https://www.proadess.icict.fiocruz.br/ .

Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O Estado da arte da avaliação das políticas públicas: Conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública,* 46(5)1271-294. doi:10.1590/S0034-76122012000500005

Sampaio, J. , Carvalho, E. M.F. , Pereira, G. F. C., & Mello, F.M.B. (2011). Avaliação da capacidade de governo de uma secretaria estadual de saúde para o monitoramento e avaliação da Atenção Básica: Lições relevantes. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(1)279-290. doi:10.1590/S1413-81232011000100030

Sano, H., & Montenegro Filho, J.F. (2013). As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Desenvolvimento em Questão*, 11(22)35-61. doi: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61

Santos, S. M. C., Guimarães, M.C.L., Melo, C.M.M., & Sanches Filho, A. (2006). Subsídios para Avaliação da Gestão Pública: Processos de Construção de Indicadores para Avaliação da Capacidade de Gestão de Organizações Sociais. *Organizações & Sociedade*, 13(37)109-124. doi: 10.1590/S1984-92302006000200006

Saravia, E; I (2006). Introdução à Teoria da Política Pública. In: E, Saraiva, & E, Ferrarezi, (org.). *Políticas Públicas Coletânea* Vol. 1, (pp.21-42) Escola Nacional de Administração Pública.

Souza, A. et al (2009). Controle de Gestão em Organizações Hospitalares. *Revista de*

gestão USP, 16 (3) 15- 29. doi: 10.5700/issn.2177-8736.rege.2009.36675

Trosa, S. (2001). *Gestão Pública por Resultados: Quando o estado se compromete*. Revan.

Vaitsman, J., & Andrade, G. R. B. (2005). Satisfação e Responsividade: Formas de medir a qualidade e a humanização da assistência à saúde. C*iência & Saúde Coletivam*, 10(3)599-613. doi: 10.1590/S1413-81232005000300017

Velloso, C. C. (2013). *A (In) Eficiência da CNDT como Instrumento capaz de Evitar a Responsabilização da Administração Pública Contratante de Serviços Terceirizados*. (Monografia– Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia).

POLÍTICAS PÚBLICAS, NEOLIBERALISMO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: TRANSIÇÕES E DILEMAS

Public Policies, Neoliberalism and Social Participation: Transitions and Dilemmas

Políticas Públicas, Neoliberalismo y Participación Social: Transiciones y Dilemas

RESUMO

O objetivo deste artigo é evidenciar como os pesquisadores brasileiros abordaram as políticas públicas participativas nos últimos anos, elaborando algumas categorizações teóricas sobre as experiências participativas a partir da literatura relevante, para em seguida avaliar seus limites diante das transições e dos dilemas do contexto político, especialmente no que se refere às mudanças no perfil do neoliberalismo. Para isso, na primeira parte, apresentamos um breve histórico das experiências participativas no âmbito da administração pública e políticas públicas no Brasil. Na segunda parte, interrogamos como os pesquisadores brasileiros trataram a questão dos novos arranjos institucionais participativos e sua dinâmica nos últimos anos a partir de um levantamento não sistemático dos artigos teóricos sobre o tema publicados entre 1980 e 2020, para apresentar duas vertentes predominantes de investigação: a analítica e a crítica. Na terceira parte, realizamos uma discussão sobre a recente virada conservadora e o recrudescimento do neoliberalismo, que apresenta uma nova face e ameaça a participação social no Brasil, e suas repercussões nas vertentes de investigação identificadas. Nas considerações finais, apresentamos alguns limites do artigo, bem como novas questões para discussão e debate.

PALAVRAS-CHAVE: participação social, políticas públicas, neoliberalismo, conservadorismo, democracia.

Ana Paula Paes de Paula 1
appp.ufmg@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8035-472X

Marcia Prezotti Palassi 2
mprezotti@hotmail.com
ORCID: 0000-0002-0751-6777

Rogério Zanon da Silveira 3
E-mail: rogerio.silveira@ufes.br
ORCID: 0000-0002-1410-2767

1 Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Administração da Faculdade de Ciência Econômicas, Centro de Pós-Graduação em Pesquisas em Administração, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil
2 Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Vitória, Espírito Santo, Brasil
3 Universidade Federal do Espírito Santo, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Vitória, Espírito Santo, Brasil

Artigo convidado

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.84362

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The aim of this article is to highlight how Brazilian researchers have approached participatory public policies in recent years, by elaborating some theoretical categorizations of participatory experiences from relevant literature, in order to assess their limits in face of the transitions and dilemmas of the political context, especially with regard to changes in neoliberalism profile. For such, a brief history of participatory experiences in the scope of public administration and public policies in Brazil is presented in the first section. In the second section, the way Brazilian researchers address the new participatory institutional arrangements and their dynamics in recent years is questioned, based on a non-systematic survey of theoretical articles on the topic published from 1980 to 2020, to present two predominant research strands: analytical and critical. In the third section, the recent conservative turn and the resurgence of neoliberalism, which presents a new face and threat to social participation in Brazil, and its repercussions on the identified research aspects are discussed. In the final remarks, some limits of the article, as well as new questions for discussion and debate are presented.

KEYWORDS*: social participation, public policies, neoliberalism, conservatism, democracy.*

RESUMEN
El objetivo de este artículo es resaltar cómo los investigadores brasileños han abordado las políticas públicas participativas en los últimos años, elaborando algunas categorizaciones teóricas sobre experiencias participativas a partir de la literatura relevante, para evaluar posteriormente sus límites ante las transiciones y dilemas del contexto político, especialmente en cuanto a cambios en el perfil del neoliberalismo. Para eso, en la primera parte, presentamos una breve historia de experiencias participativas en el ámbito de la administración pública y de las políticas públicas en Brasil. En la segunda parte, cuestionamos cómo los investigadores brasileños abordaron el tema de los nuevos arreglos institucionales participativos y su dinámica en los últimos años, a partir de un relevamiento no sistemático de artículos teóricos sobre el tema publicados entre 1980 y 2020, para presentar dos líneas de investigación predominantes: analítica y crítica. En la tercera parte, discutimos el reciente giro conservador y el resurgimiento del neoliberalismo, que presenta un nuevo rostro y amenaza a la participación social en Brasil y sus repercusiones en los aspectos de investigación identificados. En las observaciones finales, presentamos algunos límites del artículo, así como también nuevas preguntas para discusión y debate.

PALABRAS CLAVE*: participación social, políticas públicas, neoliberalismo, conservatismo, democracia.*

INTRODUÇÃO

A questão da participação social, que tem um caráter interdisciplinar, ganhou proeminência a partir da década de 1990, envolvendo domínios como a administração pública, a ciência política e a psicologia social e política. No campo das políticas públicas, observamos uma fase de avanços nas experiências participativas governamentais, tensionadas pela lógica neoliberal, primeiramente por meio das "confluências perversas" (Dagnino, 2004) que buscavam sequestrar as pautas progressistas para realizar os ideais do Estado mínimo, e, em seguida, por meio de novas estratégias e ferramentas surgidas com o ultraneoliberalismo, que procuram desmontar totalmente tais experiências.

Neste artigo, nosso objetivo é evidenciar como os pesquisadores brasileiros abordaram as políticas públicas participativas nos últimos anos, elaborando algumas categorizações teóricas sobre as experiências participativas a partir da literatura relevante, para em seguida avaliar seus limites diante das transições e dos dilemas do contexto político, especialmente no que se refere às mudanças no perfil do neoliberalismo.

Com esse intento, na primeira parte do artigo, apresentamos um breve histórico das experiências participativas no âmbito da administração pública e políticas públicas no Brasil, situando como o aparecimento de no-

vos arranjos institucionais que modificaram as relações entre o Estado e a sociedade, como os conselhos consultivos e gestores, o orçamento participativo, as audiências públicas, os fóruns e as conferências temáticas, foram acolhidos pela legislação e o aparelho do Estado brasileiro, considerando inclusive o avanço conservador, que é a causa de retrocesso dessas experiências.

Na segunda parte, interrogamos como os pesquisadores trataram a questão dos novos arranjos institucionais participativos e sua dinâmica nos últimos anos: a partir de um levantamento no Portal CAPES de 1980 a 2020, analisamos os artigos teóricos encontrados, apontando as duas vertentes que orientam as investigações sobre o tema: 1) a vertente analítica, que aborda o marco teórico da participação como inovação, cidadania e emancipação; e 2) a vertente crítica, que procura avaliar os limites e a crise da participação, do ponto de vista do problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, do problema do enraizamento da cultura política autoritária e do problema do participacionismo.

Na terceira parte, discutimos a recente virada conservadora e o recrudescimento do neoliberalismo, que apresenta uma nova face e ameaça a participação social no Brasil, endereçando algumas proposições para refletir sobre os problemas colocados pela vertente crítica, uma vez que atualmente, para além dos limites e da crise das experiências de participação social, emerge a possibilidade de sua extinção. Nas considerações finais, apresentamos alguns limites de nossa empreitada, bem como novas questões para discussão e debate.

EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE HISTÓRICO – TRANSIÇÕES E DILEMAS

Em um editorial recente na Revista de Administração Pública, sobre os dilemas em políticas públicas e democracia, Teixeira (2020) alertou para uma intensa crise no campo da política e da representação democrática que afeta de forma danosa o debate público, a ação coletiva e as políticas públicas, pois quando pensávamos estar em uma transição de políticas públicas populistas para políticas públicas programáticas, nos vimos diante de um retrocesso que se configura em paralisia e anacronismo.

A expectativa dessa transição que acabou não ocorrendo envolvia a participação do cidadão na administração e na vida pública, que estava se concretizando em diversas esferas e sendo escrutinada pelos pesquisadores. Essa participação foi objeto de classificações, como o modelo proposto por Hafner-Fink (2009), explorado por Borba (2012), que é um bom exemplo para compreender as várias modalidades de participação do ponto de vista analítico:

> 1. Atividade política, dividida em a) comunicação (contato com políticos, contato com meios de comunicação, participação em fóruns da internet); b) participação direta em ações (boicotes, participação em demonstrações, participação em comícios); e c) suporte a projetos políticos (abaixo-assinados, doações de dinheiro).
> 2. Membro de organizações, dividido em: a) partidos; b) sindicatos e organizações profissionais; c) organizações voluntárias. (p. 2078)

Assim, no Brasil, nas últimas décadas, surgiu uma nova modalidade que inclui a participação social em novos espaços e instituições democráticas, que tentam repactuar a interação entre o Estado e a sociedade, como os conselhos consultivos e gestores, o orçamento participativo, as audiências públicas, os fóruns e as conferências temáticas. Em pesquisa recente, sobre essas inovações institucionais participativas, que geraram novas políticas públicas, Paes de Paula e Keinert (2016) situam essas experiências como manifestação de uma mudança nas matrizes teóricas que orientam o Estado brasileiro, abrindo espaço para uma posição sociocêntrica (Keinert, 2000), que alterou as relações entre o Estado e a sociedade, estabelecendo um contraponto ao modelo gerencialista. A emergência de possibilidades de uma administração pública societal (Paes de Paula, 2003) deu oportunidade, a partir da tradição mobilizadora brasileira de 1960 a 1980, que culmina com o processo constituinte, a reinvenções institucionais para atender à crescente demanda por cidadania e participação social.

Avritzer (2007) corroborou com a visão de que o sistema político gerado pela Constituição de 1988 hibridizou a democracia brasileira, combinando representação e participação, uma vez que previu a possibilidade da iniciativa popular de projetos de lei, o plebiscito e referendo, bem como a participação de atores e entidades da sociedade civil na deliberação de políticas públicas, por meio de conselhos e outros canais institucionais. Em um balanço atual, Silva (2018) seguiu nessa mesma direção, pois apontou que a Constituição Federal brasileira de 1988 representou um marco institucional para a democracia, após duas décadas de governos autoritários. Nesse contexto, a participação emergiu como um direito, que foi conquistado com as lutas pela redemocratização do país, concretizada em novas articulações entre democracia representativa e participativa, que permitiram maior abertura ao diálogo no que se refere ao desenho e à implementação de políticas públicas.

No balanço dessas mudanças institucionais, Silva (2018) debruçou-se sobre três pares analíticos: a) institucionalização e inserção estrutural dessas inovações; b) participação e representatividade; c) deliberação e efetividade – para avaliar o que ele denomina "instituições de deliberação participativas" (IDPs), no que se refere aos seus avanços e contradições. Essas IDPs se localizam em todos os níveis federativos do governo (nacional, estadual e municipal) e nas diferentes temáticas da esfera das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, meio ambiente e outras), envolvendo diferentes desenhos institucionais (orçamentos participativos, conferências, conselhos, elaboração participativa de planos diretores) e abrangendo as dimensões deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e publicizante.

Para fortalecer essa rede de IDPs, após duas consultas públicas, em 2014 o governo federal, sob a presidência de Dilma Rousseff, publicou o Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que estabeleceu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Embora o decreto não criasse novidade – tinha o objetivo de organizar e gerenciar as IDPs existentes –,sofreu severas críticas em meios sociais e políticos, assim como na imprensa. Por exemplo, houve acusação de aparelhamento partidário e ideoló-

gico do Estado e do governo, entre outras. Quatro meses aproximadamente após sua edição (dois dias após a reeleição de Dilma Rousseff para presidente), o decreto foi derrubado na Câmara de Deputados, em 28 de Outubro de 2014. Um novo momento desse debate deu-se com a edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, no governo Jair Bolsonaro, cujos objetivos estão estampados logo em seu art. 1º: "Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional".

Silva (2018) corroborou as posições de Tatagiba (2002) e Petinelli (2013) de que as contradições em torno das IDPs se relacionam com a tentativa de manutenção da centralidade do poder do Estado no funcionamento delas, uma vez que há grande dificuldade do poder público, sob uma histórica herança autoritária, em lidar com interesses plurais e compartilhar o poder. O Poder Executivo, em geral, monopoliza a cessão de espaços físicos e uso de recursos, que limitam os fóruns de participação e, além disso, o conhecimento burocrático é evocado para estabelecer o domínio das agendas, a pauta de reuniões e o acolhimento de propostas definidas em deliberação. Essas limitações, somadas a um novo contexto pós-manifestações em 2013 e ao impeachment da presidente Dilma Roussef, evidenciam que, mesmo com 30 anos de experiências, a base de sustentação política das IDPs ainda permanece bastante frágil, requerendo atenção e persistência na mobilização. Por outro lado, culminou na crise política apontada por Teixeira (2020), causando imobilismo e frustrações diante de uma transição esperada para um patamar de políticas públicas programáticas que não se concretizou.

EXAMINANDO O MARCO TEÓRICO DA PARTICIPAÇÃO: AS VERTENTES ANALÍTICA E CRÍTICA

O contexto apresentado anteriormente evidencia com clareza um impasse sobre a continuidade e manutenção das experiências participativas e das novas relações ensejadas entre Estado e sociedade. Nesta seção, pretendemos responder como esses novos arranjos institucionais participativos, que modificaram as políticas públicas, foram analisados e estudados pelos pesquisadores nos últimos anos.

Para fazer face a essa pergunta, realizamos um levantamento no Portal CAPES entre 1980 e 2020 com algumas palavras-chave sobre participação (participação cidadã; participação comunitária; participação política; cidadania; democracia; participação social; e participação) e selecionamos 79 artigos nacionais teóricos sobre o tema. Buscamos examinar os referidos textos selecionados, estabelecendo algumas diretrizes teóricas, analíticas e críticas sobre o tema participação.

Esse trabalho investigativo e analítico foi realizado de forma não sistemática, pois procuramos agregar o material consultado de acordo com o nosso conhecimento e nossa experiência acumulados ao longo dos anos sobre as correntes de pesquisa estudadas, bem como os perfis teóricos e analíticos que se destacam na própria literatura, corroborando os constructos apresentados a seguir neste artigo com a citação dos textos que consideramos mais representativos daquilo que buscamos ilustrar. Logo, não foi possí-

vel descrever passo a passo a metodologia utilizada e nem é esse nosso propósito, pois o que realizamos foi uma leitura detida do material de modo a elaborar eixos e constructos, à luz do nosso conhecimento e do que emergiu dos textos analisados.

A leitura desses artigos teóricos mostrou-nos que o marco conceitual da participação no Brasil é interdisciplinar e apresenta um caráter inacabado tanto na literatura acadêmica em geral, quanto na área de administração pública, demandando sistematização para ampliação desse debate. Assim, após a leitura e a análise desses textos teóricos, esboçamos os constructos abaixo, apresentando duas vertentes para o estudo da participação na administração pública:

> 1) a vertente analítica, que se volta mais para a questão do marco teórico, sendo composta por três eixos de conceituação e análise – a participação como inovação, a participação como cidadania e a participação como emancipação;
> 2) a vertente crítica, que procura avaliar os limites e a crise da participação, que é também composta por três eixos de problematização, abordando a participação do ponto de vista de três problemas: a confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, o enraizamento da cultura política autoritária e o participacionismo.

Em seguida, discutimos o conteúdo das vertentes analítica e da vertente crítica, bem como seus respectivos eixos de conceituação e problematização.

A vertente analítica

O exame dos artigos identificados revelou que o marco conceitual da participação é um constructo em evolução e tem um caráter eminentemente interdisciplinar, sendo abordado principalmente no campo da administração pública, da ciência política e da psicologia social. A partir da leitura, análise e sistematização dos textos, identificamos três eixos de conceituação e análise preferencialmente utilizados pelos investigadores: a participação como inovação, como cidadania e como emancipação.

Observamos que, na área de administração pública, muitos artigos começaram a ser elaborados a partir da década de 1990 e costumavam versar sobre a participação social como uma inovação na administração pública – uma mudança de paradigma no bojo da reforma do Estado – que se baseava em novas formas de articulação entre público e privado, na redistribuição de poder e na modernização, na descentralização e democratização da máquina pública e nas políticas setoriais, que geraram novas políticas públicas e sociais envolvendo a participação.

Nesses trabalhos, também emergiu a preocupação com a tensão dialética trazida pela reforma neoliberal na década de 1990 no Brasil, pois, se por um lado a participação social potencialmente traz emancipação e inovação, por outro também facilita a reforma neoliberal, fundamentada nos eixos privatização, descentralização e focalização de políticas (Draibe, 1993), na medida em que possibilita a transferência de serviços e, assim, desresponsabiliza o Estado. Podemos citar, como exemplos que se destacam, os trabalhos de pesquisadores como Motta (1994), Farah (1997; 1998; 2000; 2001), Tenório (1998), Jacobi (2001); Kliskberg (2007)

e Ventura (2016). De um modo geral, esses artigos tratam a questão da participação social como inovação tendo como referencial a administração pública e a reforma do Estado.

Nos textos identificados como provenientes da área de ciência política, a participação social foi tratada a partir da vertente dos movimentos sociais e da democratização brasileira, vista como uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade que passou a incluir a participação como exercício de cidadania. Experiências como orçamento participativo, conselhos, fóruns, conferências e audiências públicas protagonizavam os trabalhos, sendo consideradas como novos lugares de participação e formação de cidadania (Streck & Adams, 2006). Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), ocorreu a criação de um novo repertório de interação entre Estado e sociedade civil, incluindo os protestos e a ação direta, a participação institucionalizada (conselhos, orçamento participativo, fóruns), a política de proximidade (interação direta com poder público nas reivindicações) e a ocupação de cargos na burocracia por ativistas.

Alguns trabalhos também partiram da cultura participativa que emerge nos movimentos sociais e na sociedade civil entre 1970 a 1990 no Brasil (Abers & Bülow, 2011), ou da questão da esfera pública e da deliberação (Costa, 1997; Gugliano, 2004 & Faria, 2012). Já a tensão entre representação e democracia direta, que perpassou a maioria desses artigos, é tratada de forma sistemática nos trabalhos da pesquisadora Lüchmann (2007; 2011).

No campo da ciência política, vale ainda mencionar alguns balanços e análises sobre instituições e experiências participativas que podem ser úteis como ponto de partida para os pesquisadores: o balanço de Kauchakje (2002) das teses sobre participação social e movimentos sociais produzidas na USP e na UNICAMP entre 1970 e 1995; o balanço de Gohn (2014) sobre estudos de movimentos sociais no período 1970 a 1990; o balanço de Buvinich (2014) sobre os conselhos gestores de políticas públicas existentes nos municípios brasileiros em 2013; o balanço de Lüchmann (2014) sobre os 25 anos de Orçamento Participativo; a análise do ciclo de protestos populares 1984-1992-2013 de Tatagiba (2014); o balanço sobre os conselhos de políticas públicas de Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) e o balanço de Valmore e Sousa (2016) sobre a produção em movimentos sociais, instituições participativas e sociedade civil.

Em ambas as áreas, administração pública e ciência política, observamos poucos trabalhos que tratam da questão da participação do ponto de vista da subjetividade. Nesse âmbito, o foco da participação deslocou-se para a emancipação, para o modo como essa prática constitui sujeitos políticos e coletivos, por meio da intersubjetividade e da autorreflexão (Paes de Paula, 2012). Verificamos esse viés em alguns artigos no campo dos estudos organizacionais e da administração pública, a partir da educação (Nunes, 1999) e da saúde (Kleba & Wendausen, 2009). No entanto, a questão da subjetividade e a via emancipatória ganharam maior protagonismo em artigos da área da psicologia, na sua vertente social e política, que tratam dessa questão (Goulart, 2010), com destaque para Costa e Prado (2017) que procuram realizar um balanço da

produção na área entre 1986 e 2011.

Em síntese, constatamos a existência de três diferentes eixos analíticos para tratar da participação e suas manifestações:

> a) a inovação: que trata da participação a partir da noção da repactuação da relação Estado e sociedade por meio de novos formatos institucionais que combinam representação e ação direta, tendo em vista o desenho e a implementação de políticas públicas;
> b) a cidadania: que aborda a participação como uma forma de inclusão, ou seja, como um processo que, para além dos interesses instrumentais envolvidos e da disputa por recursos escassos, constitui a cidadania;
> c) a emancipação: que aborda a participação como um processo de subjetivação que engendra a emancipação, fazendo surgir sujeitos políticos e coletivos.

Podemos dizer que a análise e a conceituação da participação como inovação, como cidadania e como emancipação são eixos predominantes, respectivamente, na administração pública, na ciência política e na psicologia. No entanto, isso não é exclusividade de nenhuma das áreas, pois há textos bastante híbridos, especialmente aqueles de inspiração interdisciplinar, em que se percebe que o autor se desloca entre os eixos analíticos. É possível propor, assim, um referencial analítico para participação, de modo que cada trabalho realizado será tanto mais abrangente quanto mais eixos analíticos envolver, o que também não deixa de ser índice de sua interdisciplinaridade. Por outro lado, é importante considerar que esse referencial não tem grande utilidade se for utilizado como uma escala ou hierarquização de posições analíticas para a participação, ou seja, como um *continuum*: não se trata aqui de priorização ou importância de um eixo sobre o outro, mas de buscar compreender o equilíbrio entre eles, pois o objetivo não é afirmar que uma posição é melhor que a outra, mas que as posições são diferentes.

A vertente crítica

Nos textos teóricos analisados, também se destacam artigos que podem ser categorizados como pertencentes a uma vertente crítica, pois buscam explorar principalmente os limites e a crise das experiências participativas no âmbito da administração pública.

De um modo geral, podemos dizer, a partir dos textos analisados e baseados em Cunha e Rezende (2018), que a vertente crítica se manifesta em três eixos da abordagem: 1) o problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, no que se refere à participação da sociedade civil, que começa a ser discutida por Dagnino (2004) e depois alcança outros críticos; 2) o problema da cultura política nacional autoritária que estabelece limites intrínsecos às experiências participativas na administração pública, explorada inicialmente por Chauí (2005); e 3) o problema do participacionismo, que significa uma inserção "administrada" da sociedade civil pelo governo nos assuntos públicos, cuja discussão mais emblemática aparece no texto de Paço-Cunha e Rezende (2018). Discutiremos a seguir o que se apresenta em cada um desses três eixos.

Quanto à confluência perversa, Dagnino (2004) argumenta ter identificado uma tensão

dialética entre as experiências participativas e a reforma neoliberal, que estabeleceu uma confluência entre o projeto democratizante e participativo e o projeto neoliberal. A autora caracterizou esse fenômeno como uma crise discursiva, na qual se disputam significados de referências aparentemente comuns como participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Por outro lado, a redução do Estado e a transferência de responsabilidades para a sociedade civil estabeleceu na prática uma "nebulosidade de intenções" que estariam no bojo da participação, fazendo os ativistas questionarem se vale a pena se inserir nesses novos espaços institucionais, como conselhos e Orçamento Participativo, em detrimento da atuação mobilizadora e direta, pois talvez não haja de fato uma disposição de efetiva partilha de poder, mas uma instrumentalização feita em nome de possíveis interesses comuns.

Em trabalhos posteriores, Dagnino (2016) continuou sustentando essa posição. Reconheceu que o Brasil vem sendo apontado como país com os mais amplos e avançados experimentos de participação, que segundo a autora se consolidaram nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de experiências exitosas e reconhecidas, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre a partir de 1989. No entanto, também alertou que já se produziu uma significativa literatura, que, após a primeira onda de entusiasmo com esses sucessos, passaram a enfatizar os limites e as dificuldades da democracia participativa. Além disso, os próprios movimentos sociais e setores populares tornaram-se críticos das ações governamentais, devido a suas contradições e ambiguidades na confluência com o projeto neoliberal, bem como ao protagonismo da representação e não da ação direta.

Analisando a atuação do PT no governo federal, Dagnino e Teixeira (2014) afirmaram que continuou prevalecendo o dilema da confluência perversa entre os projetos democrático e neoliberal. As autoras admitiram avanços no campo de reinvindicações de gênero, raça e diversidade sexual, mas que se deram principalmente em espaços institucionalizados, sendo que é muito difícil medir a efetividade da participação ocorrida nesses novos formatos institucionais. Isso porque, embora a ênfase tenha se deslocado para o diálogo, não significou necessariamente o desenvolvimento de uma visão mais radical de participação, comprometida com a cidadania e com a emancipação, levando a um questionamento sobre a autonomia dos movimentos sociais e setores populares.

Segundo Dagnino e Teixeira (2014), a fragmentação, as inconsistências, as tensões e contradições das experiências participativas nesses espaços representativos, culminaram com os protestos de junho de 2013, envolvendo inclusive grupos e ativistas que não tinham tradição e história mobilizadoras, localizadas à extrema direita. Avritzer (2017), acrescentou que, a partir desses protestos, a participação teria assumindo uma nova configuração, que ainda não foi totalmente compreendida, com o surgimento de um polo que representa a classe média, bem como a emergência de um pluralismo que mais tarde se dividiu entre forças progressistas e conservadoras, que se engajaram no processo de impeachment de Dilma Rousseff e na eleição de Jair Bolsonaro.

Quanto ao problema da cultura política auto-

ritária, Chauí (2005), aponta que esse é um obstáculo à cidadania e democracia, pois tende a bloquear a participação e a criação de direitos, atrelando-se a um fenômeno de escala mundial, que é a despolitização causada pelo neoliberalismo "(...) provocada de um lado, pela fragmentação e dispersão de classes populares (sob os efeitos da economia neoliberal sobre a divisão e organização sociais do trabalho) e, de outro, pelo encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado (...)" (p. 30). Nesse contexto, a autora questiona se, diante das novas experiências participativas, a atuação no âmbito das Organizações Não Governamentais (ONGs) e da sociedade civil as tornaram canalizadoras de fundos públicos e interlocutores exclusivos do Estado, colaborando, paradoxalmente com essa despolitização contemporânea, indo na direção de algumas preocupações de Dagnino (2004).

Avritzer (2016), também corroborou essa percepção, pois afirmou que o Brasil nos últimos 20 anos converteu-se em um laboratório de experiências de participação, que articulam ações participativas e representação, inserindo a sociedade civil na deliberação de políticas públicas, mas reconheceu que elas estão permeadas de dificuldades, uma vez que se apresentavam como uma versão limitada da participação, que por vezes se restringem a problemáticas locais e parciais, sem uma garantia de inserção igualitária dos grupos e interesses, muitas vezes obliterada até mesmo pela inexistência de uma cultura política de participação.

Lavalle e Vera (2011) complementaram essas críticas, observando que as novas experiências participativas, como conselhos e orçamento participativo, representavam um risco à eliminação da polarização entre a representação e a democracia direta, fazendo com que os sujeitos da participação – sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos – se desloquem para uma posição de *accountability* social, que ressignifica a participação como governança, transparência, eficiência e prestação de contas, o que, em síntese, reduziria a participação ao controle social, afastando-a do polo semântico que a caracterizava como atuação direta, democrática, política e deliberativa.

Em um artigo em que exploram algumas teses equívocas sobre a participação, Costa e Cunha (2010) também fizeram colocações críticas: 1) o Estado não seria o indutor da cidadania e nem aquele que concede a participação, pois também é possível que a sociedade civil busque sua autonomia e lute para se impor aos poderes do Estado; 2) a participação não garante o aumento da capacidade governativa, pois a simples existência de fóruns e conselhos não significa que as decisões sobre políticas públicas estão deixando de ser monopólio exclusivo de uns poucos, uma vez que muito ainda precisa ser feito para ampliar a esfera pública, fortalecendo a governança e a governabilidade; 3) a participação não garante a sustentabilidade de programas sociais, pois os consensos formados entre Estado e sociedade sobre alocação de recursos não são imutáveis, uma vez que estão à mercê da alternância de poder; 4) a participação não estimula necessariamente a democracia e nem mesmo a própria participação, pois essa prática não garante uma convivência mais democrática, ou uma busca mais desinteressada do bem comum e, além disso, sua intensificação depende da existência de uma história de associativismo e da formação de lideranças populares des-

vinculadas do poder público.

Paço-Cunha e Rezende (2018) também abordaram os limites das experiências participativas brasileiras, identificando as duas vertentes críticas que apontamos inicialmente: 1) a ausência da "cultura política" necessária para a implementação dessas experiências; e 2) a ambiguidade trazida pela confluência com o projeto neoliberal. Buscaram propor, então, uma leitura particular do fenômeno, sugerindo que a participação no Brasil é um "participacionismo", uma "cogestão pública na democracia dos proprietários", que se explica "(...) pelas condições objetivas da formação de um capitalismo atrófico que implica uma forma política refratária à participação popular na gestão do Estado", que se manifesta "(...) como uma modalidade de integração de demandas populares por maior influência na administração pública, mas que se dá em condições econômicas inalteradas e com efeitos limitados" (p. 346), ou seja, como a "participação possível", que ocorre sem a necessária "consciência de participação".

Para os autores, tratava-se de uma concessão derivada da acomodação das classes, ou seja, uma "(...) participação que não decide, mas legitima, não representa uma escolha, mas valida a 'escolha possível'" (p. 359), pois a participação real

> (...) só pode nascer das condições materiais modificadas numa realidade imbuída da necessidade de transformação social e apenas assim seus efeitos podem ser avaliados para além da mera acomodação das contradições. E essa modificação não pode nascer da ausência de uma fusão entre a luta política e a luta econômica, uma vez que se trata de alterar as próprias condições materiais (p. 360).

Em síntese, a vertente crítica para os estudos da participação pode ser categorizada conforme os três problemas identificados – a confluência perversa, a cultura política autoritária e o participacionismo. Essa vertente costuma ser mais explorada no campo da ciência política e estudos de inspiração marxista, mas aparece também em alguns textos da área de administração pública.

UMA BREVE DISCUSSÃO: UM PONTO DE INFLEXÃO QUE AMEAÇA AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

Para além das implicações da vertente analítica que procurou examinar as experiências participativas sob diferentes ênfases, e da vertente crítica, que procurou abordá-las apontando seus limites, apresentadas ao longo deste artigo com a intenção de traçar para os pesquisadores algumas trajetórias possíveis de investigação, não podemos deixar de frisar que atualmente o que se apresenta no Brasil é uma acelerada tentativa de extinção das IDPs, bem como o enfraquecimento das experiências participativas. Os impasses que encontramos na realidade dos governos agora se transferem para o campo das pesquisas, nos levando a interrogar como as categorias teóricas citadas anteriormente podem ser discutidas no atual contexto.

As eleições de 2018, que levaram o deputado Jair Bolsonaro do Partido Social Liberal (PSL) e representantes da direita e da extrema direita ao poder, resultaram concretamente logo no início do governo em uma perspectiva de desmonte da democracia

participativa no Brasil, configurado em ações como a edição recente do Decreto nº 9.759, em de 11 de abril de 2019, que extingue os órgãos colegiados da administração pública federal (Bezerra; Szwako; Romão, & Vello, 2019), afetando diretamente a participação em políticas públicas de direitos humanos, igualdade racial, indígena, rural, cidades, LGBT e meio ambiente. Dessa forma, agrava-se a tendência conservadora, que sob o argumento de "desaparelhar" o Estado e reduzir a influência progressista no debate das políticas públicas, por exemplo, redundou na derrubada do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, na Câmara dos Deputados, que buscava estabelecer a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Nesse sentido, ressaltamos um possível ponto cego, um elemento que talvez tenha escapado aos investigadores e analistas das experiências participativas nos últimos anos, principalmente da vertente crítica. Segundo Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo atualmente engendra uma racionalidade que "(...) tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação". Isso quer dizer, o neoliberalismo pode ser definido como "(...) o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência" (p. 17). Emerge assim, uma nova subjetivação denominada pelos autores como "subjetivação contábil e financeira", que é uma forma mais bem acabada da subjetivação capitalista.

Nesse novo contexto de subjetivação, os autores argumentam que o neoliberalismo não pretende diminuir a força da autoridade do Estado, mas sim mudar seu tipo de autoridade e seu campo de atuação, transferindo esse poder do povo para uma elite considerada competente que será fiadora de uma lei comum, que governa os interesses econômicos e financeiros dos grupos dominantes em uma determinada sociedade. Para Dardot e Laval (2016) o neoliberalismo se reinventou de modo a reconsiderar o que se entende por democracia e soberania popular, pois professa que o "(...) povo deve nomear quem o dirigirá, e não dizer a cada instante o que deve ser feito", uma vez que a democracia" (p. 99) (...) só pode funcionar normalmente com certo grau 'de apatia e não participação de certos indivíduos e grupos'" (p. 194). Assim, estaríamos entrando em uma era pós-democrática, pois o "(...) neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente, um antidemocratismo" (p. 384).

Na nossa visão, esse ponto de inflexão do neoliberalismo, no que se refere à democracia, transforma radicalmente as relações entre o Estado e a sociedade, bem como afeta as subjetividades dos cidadãos, o que nos possibilita endereçar algumas proposições na direção dos três eixos apresentados pela vertente crítica:

> 1) a tese da confluência perversa entre o projeto democrático e o projeto neoliberal está sofrendo uma modificação, pois o próprio neoliberalismo encontrou novas vias para autoritariamente impor suas políticas sociais residuais sem fazer quaisquer concessões participativas para a sociedade civil, uma vez que não está mais interessado em delegar funções, pois prefere priorizar a concorrência e a lucratividade em um modelo financeiro de economia, que não de-

pende mais diretamente de produtividade e consumo, não importando mais se for desmontando todo e qualquer aparato de seguridade social;

2) a tese do problema da cultura autoritária, que limita experiências participativas, está ganhando mais espaço, porque o neoliberalismo reforça o autoritarismo do Estado, bem como o autoritarismo social, sendo que os acontecimentos recentes mostram que esse ideário está fortemente enraizado no imaginário brasileiro, considerando o avanço político da extrema direita e de setores militares e a própria tentativa recente de exaltação do regime militar pós-1964, mesmo com os protestos e a resistência de forças progressistas nacionais;

3) a tese do participacionismo, que refletiria uma inserção limitada e orquestrada da sociedade civil nos assuntos públicos, também precisaria de mais reflexão, porque essa forte necessidade do neoliberalismo de contar com uma apatia e não participação de certos grupos nas decisões de políticas públicas indica que, a despeito da fragilidade e dos limites de IDPs como conselhos e fóruns, os ativistas sociais estavam evoluindo em conquistas, que atualmente incomodam as elites econômicas e ameaçam a radicalização do projeto neoliberal no Brasil. A acelerada tentativa de extinção dessas instituições participativas pelo governo nos faz questionar se esses espaços eram realmente tão esvaziados de verdadeira partilha de poder e se os movimentos sociais foram tão cooptados como se supunha – afinal eles continuam realizando resistência ao avanço desses retrocessos.

Considerando que esses são fenômenos recentes e que demandam mais análises, constatamos que no momento não há possibilidade de aprofundar tais proposições, pois ainda não há distanciamento histórico para tal. No entanto, não poderíamos deixar de lançá-las para o debate, uma vez que temos condições de fazê-lo, porque sem mencioná-las haveria o risco de este artigo tornar-se rapidamente um texto datado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou destacar como os pesquisadores brasileiros abordaram as políticas públicas participativas nos últimos anos, apontando algumas categorizações teóricas sobre as experiências participativas a partir da literatura relevante e, em seguida, avaliando seus limites diante das transições e dilemas do contexto neoliberal.

Partindo de esforços analíticos não sistemáticos dos 79 artigos teóricos coletados no levantamento no Portal CAPES, com o corte temporal entre 1980 e 2020, conforme os critérios anteriormente expostos, esboçamos e descrevemos duas vertentes para o estudo da participação social: 1) a vertente analítica, que aborda a participação como inovação, cidadania e emancipação; e 2) a vertente crítica, que aborda o problema da confluência perversa entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, o problema do enraizamento da cultura política autoritária e o problema do participacionismo. Admitimos que a impossibilidade de reproduzir a metodologia utilizada para isso, uma vez que se tratou de exercício de abstração teórica para elaboração de constructos que não temos como descrever de forma sistemática, compreendemos que esse é um limite do artigo, mas também que possibilita a tentativa de

uma contribuição original.

Realizamos então uma discussão dos limites dessa própria categorização, em especial da vertente crítica, tendo em vista o progressivo conservadorismo político e a radicalização do neoliberalismo que afetam a agenda democrática e colocam em risco as próprias iniciativas, experiências e instituições participativas. Diante das proposições colocadas para o debate, as perguntas que emergem são as seguintes: de que nos valerão, senão para estudos de um tempo histórico, os eixos da vertente analítica para o estudo da participação social na administração pública, se esses objetos de pesquisa desaparecerem em decorrência de um acirramento no quadro antidemocrático que se configura hoje no Brasil no nível federal? Será que caminhamos para extinção desses objetos, ou eles prevalecerão de outras formas, como no poder local e estadual, como ocorreu no período de transição democrática?

Por outro lado, nos interrogamos se a preocupação da vertente crítica em enfatizar os limites da participação social talvez tenha contribuído, de forma não intencional, para abrir flancos para a desconstrução das instituições participativas pelos seus detratores, bem como para uma sistemática desmobilização dos ativistas sociais diante de tantos obstáculos e resultados insatisfatórios obtidos tanto do ponto de vista de inovação, da cidadania ou da emancipação, que agora assistem atônitos ao desmonte das políticas públicas participativas. Teríamos sido muito afoitos em nossas exigências de radicalização democrática e excessivos na nossa descrença no atual sistema político representativo e participativo, esquecendo-nos de que a democracia é um árduo e contínuo aprendizado? Ou somos vítimas de uma guinada conservadora na história, fundamentada na financeirização dos mercados, que tornou o pacto capital, trabalho e Estado, antes afiançado pelo regime democrático, dispensável? A questão é saber o quanto sobrará de humanidade em um mundo de subjetividades sequestradas pelo ideário neoliberal, que é concorrencial, autoritário e enfatiza o ganho financeiro.

Reconhecemos que no Brasil, apesar dos grandes obstáculos na trajetória em busca de participação, autonomia e emancipação, ocorreram muitos avanços nas últimas décadas. Seja como for, respostas a essas e muitas outras questões somente virão com o tempo e com as próximas respostas a serem dadas pela democracia representativa em diferentes lugares no mundo. Respostas que dependerão de novas formas e de persistentes e novos engajamentos em participação, o que inspira e move nossas ações enquanto acadêmicos e pesquisadores.

REFERÊNCIAS

Abers, R. & Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84. doi: 10.1590/S1517-45222011000300004

Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: A experiência na Era Lula. *Dados*, 57(2), 325-357. doi: 10.1590/0011-5258201411

Almeida, C., Cayres, D. C., & Tatagiba, L. (2015). Balanço dos estudos sobre conse-

lhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94, 255-294. doi: 10.1590/0102-64452015009400009

Avritzer, L. (2007). Reforma política e participação no Brasil. In L. Avritzer, F. & Anastasia, (orgs.). *Reforma política no Brasil* (pp. 36-42). EdUFMG

Avritzer, L. (2016). Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. *Revista Internacional de Sociologia*, 74(3), 1-13. doi: 10.3989/ris.2016.74.3.040

Avritzer, L. (2017). Participation in democratic Brazil: From popular hegemony and innovation to middle-class protest. *Opinião Pública*, 23(1), 43-59. doi: 10.1590/1807-0191201723143

Bezerra, C., Szwako, J. W, Romao, W., & Vello, B. (2019, 25 de abril.). Um decreto contra a participação. Os riscos à democracia no Brasil. *Carta Capital.* Recuperado de https://www.cartacapital.com.br/sociedade/um-decreto-contra-a-participacao-os-riscos-a-democracia-no-brasil/

Borba, J. (2012). Participação política: Uma revisão dos modelos de classificação. *Revista Estado e Sociedade*, 22(2), 263-288. doi: 10.1590/S0102-69922012000200004

Buvinich, D. P. R. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 48(1), 55-82. doi: 10.1590/S0034-76122014000100003

Chauí, M. (2005). Considerações sobre democracia e os obstáculos à sua concretização. In A.C.C., Teixeira (org.) *Os sentidos da democracia e da participação* (23-30). Instituto Pólis

Costa, S. (1997). Movimentos Sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35), 1-15. doi: 10.1590/S0102-69091997000300008

Costa, A. F. & Prado, M. A. M. (2017). Ações coletivas e comportamento político: Produção científica da Psicologia Social brasileira (1986-2011). *Athenea Digital*, 17(1), 205-230. doi: 10.5565/rev/athenea.1785

Costa, F. L. & Cunha, A. P. G. (2010). Sete teses equívocas sobre participação cidadã: O dilema da democracia direta no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 54, 543-553. doi: 10.1590/S1984-92302010000300007

Cunha, E. P. & Rezende, T. D. H. (2018). Participação e miséria brasileira: O participacionismo nas condições de possibilidade do capitalismo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(3), 345-362. doi: 10.1590/0034-7612171569

Dagnino, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5, 139-144. doi: https://doi.org/10.5007/%25x

Dagnino, E. (2016). State-Society relations and dilemmas of new developmentalist State. *IDS Bulletin*, 47(2), 157-168. doi: 10.19088/1968-2016.190

Dagnino, E. & Teixeira, A. C. C. (2014). The

participation of civil society in Lula's government. *Journal of Politics in Latin America*, 6(3), 39-66. doi: 10.1177/1866802X1400600303

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo.* Boitempo.

Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014 (2014). Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 26.5.2014. Presidência da República.

Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019 (2019). Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União de 14.4.2019. Presidência da República.

Draibe, S. (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, 17, 86-101. doi: 10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101

Farah, M. F. S. (1997). Gestão Pública e cidadania: Iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 31(4), 126-156. Recuperado de https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/farah_-_gestao_publica_e_cidadania_iniciativas_inovadoras_na_administracao_subnacional_no_brasil.pdf

Farah, M. F. S. (1998). Reforma de políticas sociais no Brasil: Experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração*, 33(1), 51-59. Recuperado de http://www.ijsn.es.gov.br/bibliotecaonline/Record/5869

Farah, M. F. S. (2000). Governo local, políticas públicas e novas formas de Gestão Pública no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 7(17), 59-86. doi: 10.1590/S1984-92302000000100005

Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-144. Recuperado de https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/farah_-_parcerias-novos-arranjos-institucionais_e_politicas_publicas_12451.pdf

Faria, C. F. (2012). Do ideal ao real: As consequências das mudanças conceituais na teoria deliberativa. *Lua Nova*, 87, 63-81. doi: 10.1590/S0102-64452012000300004

Gohn, M. G. (2014). A produção sobre movimentos sociais no Brasil no contexto da América Latina. *Política & Sociedade*, 13(28), 79-103. doi: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p79

Goulart, M. S. B. (2010). Democracia e psicologia social crítica. *Psico*, 41(3), 319-324. Recuperado de https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/revistapsico/article/view/8161

Gugliano, A. A. (2004). Democracia, participação e deliberação – contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democráticas. *Civitas*, 4(2), 257-283. doi: 10.15448/1984-7289.2004.2.14

Hafner-Fink, M. (2010novembro). Using cluster analysis to discover political participation typologies in a comparative context. In Workshop methodological challenges in cross-national participation research, 2009. *Anais*… The Hague, Netherlands: Cordis, 2009. Recuperado de http://cinefogo.cuni.cz/

index.php?&l=0&w

Jacobi, P. (2001). Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 8(22), 1-31. doi: 10.1590/S1984-92302001000300006

Kauchakje, S. (2002). A academia e participação social no Brasil: Teses e dissertações produzidas na UNICAMP e na USP entre 1970 e 1995. *Educação Temática Digital*, 4(1), 97-109. doi: 10.20396/etd.v4i1.615

Keinert, T. M. M. (2000). *Administração pública no Brasil: crise e mudança de paradigmas.* Annablume/FAPESP. doi: 10.1590/S0034-75902001000300015

Kleba, M. E. (2009). Empoderamento: Processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. *Saúde & Sociedade*, 18(4), 733-743. doi: 10.1590/S0104-12902009000400016

Kliksberg, B. (2007). Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? *Revista de Administração Pública*, 41(3), 537-581. doi: 10.1590/S0034-76122007000300008

Lavalle, A. G. & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: Da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 95-139. doi: 10.1590/S0102-64452011000300005

Lüchman, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, 139-170. doi: 10.1590/S0102-64452007000100007

Lüchman, L. H. H. (2011). Associação, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, 84, 141-174. doi: 10.1590/S0102-64452011000300006

Lüchman, L. H. H. (2014). 25 anos de Orçamento Participativo: Algumas reflexões analíticas. *Política & Sociedade*, 13(28), 167-197. doi: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p167

Motta, P. R. (1994). Participação e descentralização administrativa: Lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, 28(3), 1-21. Recuperado de https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-403060

Nunes, D. (1999). Por uma pedagogia da participação popular. *Organizações & Sociedade*, 16, 115-127. doi: 10.1590/S1984-92301999000300009

Paes de Paula, A. P. (2003). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. EdFGV.

Paes de Paula, A. P. (2012). *Repensando os estudos organizacionais: por uma nova teoria do conhecimento*. EdFGV.

Paes de Paula, A. P. & Keinert, T. (2016). Inovações institucionais participativas: Uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). *Cadernos EBAPE*, 14(3), 744-758. doi: 10.1590/1679-395130829

Petinelli, V. (2013). Contexto político, natureza política, organização da sociedade civil e

desenho institucional. In L., Avritzer; Souza, C. L. (orgs.). *Conferências Nacionais*. (pp. 207-242). IPEA.

Silva, S. P. (2018). *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira.* Texto para Discussão IPEA, 2358, 1-36.

Streck, D. R. & Adams, T. (2006). Lugares de participação e formação de cidadania. *Civitas*, 6(1), 95-117. doi: 10.15448/1984-7289.2006.1.24

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In E., Dagnino (org.) *Sociedade civil espaços públicos no Brasil.* Paz e Terra. doi: 10.1590/S0104-44782005000200017

Tatagiba, L. (2014). 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclo de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, 13(28), 35-62. doi: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p35

Teixeira, M. A. C. (2020). Dilemas brasileiros em políticas públicas e democracia. *Revista de Administração Pública*, 54(5), editorial. doi: 10.1590/0034-761252020

Tenório, F. (1998). Gestão Social: Uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, 32(5), 7-23. Recuperado de https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/09/Ten%c3%b3rio-1998.pdf

Valmore, F. & Souza, N. R. (2016). Movimentos sociais, instituições participativas e sociedade civil em sete periódicos nacionais (Qualis A1, A2 e B1), 2005-2014. *BIB*, 82, 105-126.

Ventura, T. (2015). Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE*, 14(3), 705-720. doi: 10.1590/1679-395131003

CAPITALISMO, NEOLIBERALISMO PROGRESSISTA E LUTAS EMANCIPATÓRIAS NO PENSAMENTO DE NANCY FRASER

Capitalism, Progressive Neoliberalism and Emancipatory Struggles in Nancy Fraser's Thought

Capitalismo, Neoliberalismo Progresista y Luchas Emancipatorias en el Pensamiento de Nancy Fraser

RESUMO

Para entender o atual cenário de crise internacional do ideário neoliberal – dos quais o Brexit, bem como a eleição de Trump e de Bolsonaro, seriam sintomas –, Nancy Fraser propõe uma ampla análise da estrutura do capitalismo, a qual engloba, mas ultrapassa, a caracterização marxista usual. De sua análise surge uma importante chave de leitura histórica: a hegemonia das últimas décadas não seria apenas do neoliberalismo, mas do que ela chama de "neoliberalismo progressista"; e a crise não é apenas do neoliberalismo, mas do progressismo que o acompanhou. Trata-se de uma análise política, que supera as análises frequentemente moralistas que têm sido feitas da ascensão de líderes populistas de direita. A reflexão acerca do caso brasileiro a partir desse instrumental pode ajudar a estabelecer, assim esperamos, cursos de ação para o futuro.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo progressista, Nancy Fraser, lutas emancipatórias, teoria crítica, bolsonarismo.

Ester Gammardella Rizzi 1
ester.rizzi@usp.br
ORCID: 0000-0002-3670-008X

Tiago Tranjan 2
ttranjan@unifesp.br
ORCID: 0000-0002-9940-7331

1 Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, SP, Brasil
2 Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Guarulhos, SP, Brasil

Submetido 03.02.2021. Aprovado 22.07.2021

Avaliado pelo processo *double blind review*

Editores convidados: Alfredo Saad-Filho (King's College London, Londres, Reino Unido), Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH-USP, São Paulo, Brasil), Daniel Pereira Andrade (FGV EAESP, São Paulo, Brasil) e Francisco Fonseca (FGV EAESP e PUC-SP, São Paulo, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83219

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

In order to understand the present crisis of neoliberal ideology – some symptoms of which could be seen in the Brexit as well as in Trump and Bolsonaro elections –, Nancy Fraser advances a broad analysis of capitalism, encompassing the usual Marxist description, but going beyond it. Her analysis brings forth an important key to evaluate our time: not only neoliberalism, but rather what she calls "progressive neoliberalism" has been the hegemonic ideology of recent decades; and the present crisis is not only of liberalism, but also of the progressive ideology that accompanied it. This is a political analysis far superior to the frequently moralist analyses being done about the rise of right-wing populist leaders. Using these theoretical tools to investigate Brazilian situation may prove helpful to adequately plan future political action.

KEYWORDS*: progressive neoliberalism, Nancy Fraser, emancipatory struggles, critical theory, Brazilian elections.*

RESUMEN

Para entender el actual escenario de crisis internacional de la ideología neoliberal, del que serían síntomas el Brexit, así como también la elección de Trump y Bolsonaro, Nancy Fraser propone un análisis amplio de la estructura del capitalismo, que abarca, y que sobrepasa, la caracterización marxista habitual. De su análisis surge una clave importante para la lectura histórica: la hegemonía de las últimas décadas no sería sólo del neoliberalismo, sino de lo que llama "neoliberalismo progresista"; y la crisis no es sólo del neoliberalismo, sino del progresismo que lo acompañó. Es un análisis político más amplio comparado a los análisis a menudo moralistas que se han hecho sobre el ascenso de los líderes populistas de derecha. La reflexión sobre el caso brasileño a partir de esta herramienta puede ayudar a establecer, esperamos, nuevos cursos de acción para el futuro.

PALABRAS CLAVE: *neoliberalismo progresista, Nancy Fraser, luchas emancipadoras, teoría crítica, bolsonarismo.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar algumas das reflexões recentes de Nancy Fraser sobre o capitalismo e sobre a perda de hegemonia do que ela chama de "neoliberalismo progressista". Em paralelo, pretendemos refletir sobre como este aparato teórico ajuda-nos a compreender a realidade política do Brasil de 2021.

Logo de início, sublinhamos que Fraser é, como cientista social, uma teórica crítica. Isso significa dizer que ela, ao fazer teoria, ao tentar compreender a realidade, está permanentemente comprometida em identificar os problemas de nossas dinâmicas históricas, as lutas e os desejos do presente, bem como possíveis caminhos para transformações no futuro. Sua teoria não é neutra, desenraizada, meramente analítica. Sua reflexão está totalmente ancorada em seu desejo de desarticular os muitos eixos de opressão que entravam nossa sociedade, em suas aspirações de justiça e liberdade.

> Ao mesmo tempo, todas [as respostas populistas] dizem que o neoliberalismo não está funcionando, que há algo de profundamente errado com a atual maneira de organizar a vida e fazer negócios e que temos de substituí-la por algo bem diferente. (...) Mas as forças antineoliberais estão em marcha em todos os lugares, rejeitando abertamente o projeto neoliberal e enfraquecendo muito, senão estilhaçando por completo, sua hegemonia. O que emerge em situações como essa nem sempre é bonito. Lembro-me da descrição de Gramsci de uma 'crise de autoridade' anterior, que diz 'o velho está morrendo e o novo não pode nascer; nesse interregno, aparece uma grande variedade de sintomas mórbidos". O que vemos agora são os sintomas

> mórbidos. (Fraser & Jaeggi, 2020, p. 214)

Este trecho sintetiza sua visão atual sobre o neoliberalismo: sendo uma conformação histórica do capitalismo pós-década de 1970, passa por uma profunda crise de hegemonia. O Brexit, bem como as eleições de Trump e de Bolsonaro, seriam alguns dos efeitos mórbidos dessa crise.

Não é apenas o neoliberalismo, porém, que está em crise. É o neoliberalismo progressista. É fundamental entender, nesse sentido, a surpreendente aliança histórica entre, de um lado, pautas emancipatórias em defesa da liberdade de grupos oprimidos (mulheres, negros, imigrantes, indivíduos LGBT) e, de outro lado, o neoliberalismo. Para fazer isso, começaremos por examinar como Fraser analisa o próprio capitalismo, que ela descreve como "ordem social institucionalizada". Tentaremos compreender suas características permanentes ao longo do tempo, seus pressupostos de existência. É a partir daí que será possível indicar, segundo um diagnóstico de época cuidadosamente elaborado, as frentes de luta que emergem dessa estrutura. Em outras palavras, para entender a crise de hegemonia do neoliberalismo progressista e as oportunidades de transformação que ela abre, será preciso entender como essa forma histórica do capitalismo chegou a ser hegemônica, e isso, por sua vez, só pode ser feito em um quadro mais amplo de análise.

TOPOGRAFIA DO CAPITALISMO: CARACTERÍSTICAS DE PRIMEIRO PLANO E PLANO DE FUNDO

Em livro de 2019, no qual dialoga com a professora alemã Rahel Jaeggi, Fraser oferece uma exposição bastante sistemática do seu pensamento (Fraser & Jaeggi, 2020). A primeira tarefa a que ela se propõe consiste em descrever o neoliberalismo como etapa histórica do capitalismo.

Essa opção, evidentemente, tem consequências. Em primeiro lugar, é necessário explicitar o que se considera como a permanência do capitalismo. Ou seja: por que é possível chamar de "capitalismo" a ordem social institucionalizada que se vai analisar se o nosso capitalismo, neoliberal do século XXI, tem tantas características diferentes daquelas do capitalismo mercantil do século XVI? O que confere unidade a essas ordens sociais? E uma vez classificadas como capitalistas, quais são as diferenças entre elas?

O ponto de partida da análise é Marx. Na estruturação do capitalismo, haveria um primeiro plano econômico, relativo à produção e à circulação de mercadorias. Esse primeiro plano teria sido bem descrito pela teoria marxista, a partir de quatro características fundamentais: (I) propriedade privada dos meios de produção e consequente divisão de classes entre proprietários e trabalhadores; (II) trabalho livre e instituição de um mercado de trabalho assalariado; (III) acumulação/concentração permanente do capital como fator condicionante da dinâmica de produção capitalista, de modo que a geração de lucro passa a ser mais importante do que a satisfação de necessidades; (IV) presença cada vez mais central do mercado, entendido como lugar abstrato de trocas mediadas pela moeda, e progressiva expansão da lógica da mercadoria para todos os aspectos da organização social.

No entanto, é preciso ir além. Essa descrição

do capitalismo, centrada exclusivamente em estruturas econômicas, não consegue dar conta da complexa dinâmica das sociedades capitalistas. Não apenas aspectos importantes da realidade social ficam obscurecidos, não encontrando quadro adequado de análise, como também a capacidade de explicar a evolução das próprias formas capitalistas fica prejudicada. Nesse sentido é que Fraser propõe encontrar, para as características estruturais econômicas apontadas, um lugar analítico mais preciso, dentro de uma verdadeira "topografia" da sociedade capitalista como um todo.

As quatro características econômicas seriam o primeiro plano: a parte mais aparente e explícita do capitalismo. Outras quatro características, porém, são definidas como plano de fundo não econômico do capitalismo. Esse plano de fundo, por sua vez, é visto como condição de possibilidade da existência da ordem social institucionalizada que é o capitalismo. Não há hierarquia entre "primeiro plano" e "plano de fundo". O primeiro plano é mais evidente, já foi analisado há mais tempo, está mais consolidado do ponto de vista teórico. Ambos os planos, porém, somam-se na determinação da ordem social capitalista.

Esse plano de fundo do capitalismo é composto, na visão de Fraser, por quatro cisões fundamentais. Cada uma delas, estando possivelmente anunciada em ordens sociais precedentes, só ganha sua atual magnitude e significado dentro da ordem capitalista. Inversamente, somente a ordem capitalista apoia-se nessas cisões como ingredientes fundamentais para seu mecanismo de funcionamento, sem as quais não poderia sustentar-se ou reproduzir-se. É justamente nesse sentido que seria um equívoco ignorar o plano de fundo, ou tentar reduzi-lo às estruturas econômicas do primeiro plano. Sem as cisões que indicaremos a seguir, todas as quais operantes em planos distintos do da economia, as estruturas econômicas capitalistas simplesmente não conseguiriam operar da maneira como operam.

A primeira delas é a cisão entre exploração do trabalho e expropriação. A divisão consiste em diferenciar, de um lado, a mais valia obtida por meio do trabalho assalariado – regulado pelo contrato de trabalho em um contexto jurídico bem estabelecido, segundo o pressuposto de liberdade das partes – e, de outro lado, um processo de apropriação violenta, despossessão (Harvey, 2004), que também gera acumulação de capital. Em Marx, esse processo é descrito como acumulação primitiva. Diferentemente de Marx, porém, Fraser afirma que exploração e expropriação são coexistentes em todas as etapas do capitalismo.

Essa cisão ocupa um lugar diferente das outras, pois é a única que não se apresenta, na visão de Fraser, como condição de possibilidade ou como consequência necessária das sociedades capitalistas. Trata-se simplesmente de constatar duas formas de exploração que têm se mostrado coexistentes no desenvolvimento histórico do capitalismo, assumindo ambas importantes funções.

As três cisões seguintes, ao contrário, são fundamentais para a caracterização do capitalismo. Trata-se de cisões inauguradas – ou aprofundadas de maneira definitiva, segundo o papel que desempenham na totalidade do sistema – no capitalismo. São elas: (I) cisão entre esfera produtiva e esfera reprodutiva;

(II) cisão entre o que é considerado natural (não-humano) e o que é considerado humano; (III) cisão entre economia e política.

Fraser é muito clara quando diz que, ao assinalar essas cisões e enfatizar sua essencial novidade histórica, não tem pretensão nenhuma de idealizar o passado, muito menos pretende alguma espécie de retorno a ele. Pelo contrário. De alguma forma, essas cisões fundamentais do capitalismo possibilitaram pressões emancipatórias para grupos antes dominados. E o exemplo óbvio desta narrativa são as lutas emancipatórias das mulheres.

A divisão entre esfera produtiva e reprodutiva pode, em linhas gerais, ser descrita como a divisão entre dois tipos de atividade humana: de um lado, o trabalho remunerado, reconhecido pelo nome de "trabalho" (esfera da produção); de outro, o trabalho invisível, não remunerado e muitas vezes não reconhecido pelo nome de "trabalho", consistente em reproduzir a espécie humana, cuidando de crianças e idosos, mantendo as condições domésticas da vida, transmitindo valores (esfera da reprodução). O que torna essa cisão típica do capitalismo é, justamente, a mediação universal da moeda e do mercado. Somente nesse cenário a divisão apontada ganha sentido determinante. Em outras sociedades, a mesma divisão terá de ser descrita em sua extensão: certas tarefas são típicas de um grupo social, outras tarefas são típicas de outro grupo social; certas tarefas são masculinas, outras tarefas são femininas. Mas somente no capitalismo a divisão é estrutural: há tarefas que entram na circulação capitalista, sob a forma de trabalho vendido em um mercado de trabalho, e há tarefas que não entram. Além disso, tendo a circulação da moeda ganhado um caráter transversal capaz de abranger quase todas as esferas da vida social, o alijamento do mercado de trabalho passa a ter consequências ao mesmo tempo muito mais abstratas (desvinculadas de um significado social específico) e muito mais decisivas.

Que o acesso de homens e mulheres a esse mercado se dê, desde o princípio, em condições bastante assimétricas, passa a ser, igualmente, um fato social novo, capaz de explicitar com clareza nova antigas desigualdades e assimetrias de poder. Há uma tensão aqui. E a partir dessa tensão, Fraser identifica dois possíveis impulsos de transformação. Por um lado, uma luta emancipatória das mulheres, que tiveram sua específica dominação ampliada e explicitada. Por outro lado, é o próprio capitalismo que poderá ser questionado, pela própria existência e aprofundamento da cisão. Segundo ela, a partir da cisão surge uma crise, e "essa vertente da crise está ancorada numa contradição estrutural: o fato de a economia capitalista, ao mesmo tempo, depender e tender a desestabilizar as próprias condições de possibilidade sociorreprodutivas" (Fraser & Jaeggi, 2020, p. 51).

Uma segunda cisão fundamental para o capitalismo ocorre entre o que é natural e o que é humano. Natural é aquilo que não foi produzido pelo ser humano e, ao mesmo tempo, fornece "matéria-prima" para o sistema de produção. Já a humanidade constitui-se do conjunto de seres humanos, suas produções, suas construções históricas e socioculturais. Novamente, a novidade não está propriamente na cisão, mas no papel estruturante que ela assume, bem como no significado que passa a comportar. O que se

explicita é, novamente, certa relação ancorada na onipresença do mercado e da moeda: uma relação de consumo da natureza. A realidade cinde-se em dois polos opostos, permanentemente identificáveis em suas diferenças. O mundo está posto à mesa, inteiramente servido à técnica produtiva: parte dele já foi transformado e consumido; outra ainda não o foi. As muitas continuidades entre as duas esferas – humano e não-humano – perdem-se diante do fato essencial da produção capitalista, sua técnica, sua escala, sua estrutura monetária. Até certo ponto da história, o ser humano podia ser visto como distinto da natureza, mas era uma parte distinta "dentro" da natureza. Na nova estrutura de consumo, inverte-se a perspectiva: a natureza só pode ser vista como parte específica – insumo – da produção humana.

No entanto, dessa cisão surge outra grande crise. Novamente, aquilo que aparece como constitutivo do capitalismo parece levar – ao menos a partir de certo momento – o próprio capitalismo a um impasse. Os recursos naturais, como tem ficado cada vez mais claro no século XXI, esgotam-se. Segundo Fraser, há uma "contradição ecológica: o capital, a um só tempo, depende de e tende a desestabilizar as próprias condições 'naturais" de possibilidade'" (Fraser & Jaeggi, 2020, p. 54).

Por fim, a terceira cisão descrita por Fraser ocorre entre economia e política. Por longos períodos da história, ter poder econômico e ter poder político eram praticamente sinônimos: não apenas de fato, mas também de direito. Que as duas situações coincidissem, era visto não apenas como natural, mas quase sempre como necessário. No capitalismo, o poder político – e de maneira geral o Estado, que garante os contratos, a circulação de moeda e os pagamentos de dívidas por meio do monopólio do exercício legítimo da força – busca legitimidade justamente por afastar-se, ao menos na perspectiva jurídica e institucional, do poder econômico. Separação dos interesses públicos frente aos interesses privados e econômicos: é nessa cisão que a promessa da democracia pode fundar-se.

Ao mesmo tempo, porém, é nessa forma política "socialmente neutra" – na qual o poder político se desvincula de seus liames exclusivos com grupos sociais específicos, coincidentes com o poder econômico – que o poder abstrato da moeda pode exercer-se com mais vigor. Não à toa, o estabelecimento do capitalismo como ordem social institucionalizada ocorre, historicamente, em paralelo à progressiva perda de domínio econômico por parte dos grupos que até então monopolizavam o poder político (e todos os privilégios daí derivados), vale dizer, a nobreza europeia articulada no período feudal. Nesse sentido, é interessante observar a dupla face de que se reveste a luta burguesa por acesso ao poder político. Por um lado, do ponto de vista fático, trata-se de uma luta que tende a reaproximar o poder político do poder econômico, que então mudava de mãos. Por outro lado, do ponto de vista discursivo, ela assume a forma abstrata que convém à nova ordem social: não há mais privilégios de casta (nascimento); não há mais fechamento social relativo à apropriação das riquezas; não há mais fechamento social relativo à apropriação do poder político. Na verdade, na medida mesma em que o poder econômico não deve mais se vincular a um grupo social fechado, mas apenas traduzir certa relação

com o mundo da produção, o poder político passa a flutuar de maneira ambígua: não pertence de direito a nenhum grupo previamente determinado, mas deve garantir permanentemente as condições para a produção capitalista e, portanto, os interesses de determinada classe.

É assim que surge, como parte do projeto democrático, a promessa (não cumprida) de que a desigualdade econômica não vai interferir nos processos políticos democráticos. No capitalismo, esfera política e esfera econômica separam-se, ao menos em alguma medida, e passam a responder, ao menos de algum modo, a formas de funcionamento próprio. A contradição deriva, mais uma vez, do fato de que a economia depende dos poderes instituídos e, ao mesmo tempo, tende a desestabilizar esses poderes.

Em outras palavras, a afirmação de duas esferas distintas, com lógicas de funcionamento próprias – economia e política –, realiza analiticamente uma promessa nova: de que o poder econômico não ditará todas as cartas da política; de que haverá alguma proteção contra a atuação do poder econômico nas decisões tomadas na esfera política; e de que a regra mais geral de legitimação do poder político reside em atender, não ao interesse de grupos específicos, não ao interesse dos mais ricos, mas a interesses mais amplamente concebidos, como quer que sejam definidos (da coletividade, da sociedade, da cidadania). Todos sabemos o quanto falta para que essa promessa seja cumprida. No entanto, o fato de ela ser formulada e, principalmente, de se encarnar sob a forma de instituições, gera uma tensão importante. Aponta-se a partir daí para uma nova crise e para novas lutas, na medida justamente em que a própria noção de democracia afirma-se como valor hegemônico.

Para resumir: segundo Fraser, a topografia do capitalismo é composta pelas quatro características econômicas do primeiro plano e as três (ou quatro) cisões não econômicas do plano de fundo. Somando-se os dois lugares da sua topografia temos o todo da ordem social institucionalizada do capitalismo. Essa ordem, por sua vez, é causa de inúmeros problemas sociais, e nela estão inscritas, senão crises já instaladas, tendências de crises a serem vividas e aprofundadas.

NEOLIBERALISMO COMO ETAPA HISTÓRICA DO CAPITALISMO

Diferentes pesquisadores elegem diferentes marcas e características para definir quais seriam as etapas históricas do capitalismo. Fraser alega que deveríamos identificar as seguintes quatro etapas: capitalismo mercantil, entre os séculos XVI e XVIII; capitalismo liberal-concorrencial, no século XIX; capitalismo de Estado, no século XX até a década de 1970, mas principalmente após a Segunda Guerra Mundial; e capitalismo financeirizado, da década de 1970 até hoje. Cada uma dessas etapas seria distinguida por um diferente regime de acumulação. O neoliberalismo, que ela trata como sinônimo de capitalismo financeirizado, aparece assim como uma dessas quatro etapas históricas. E, segundo Fraser – no que é acompanhada por diferentes autores (v.g. Streeck, 2018; Rugitsky, 2020) –, vive neste século XXI um momento de crise de legitimidade.

Para entender a natureza dessa crise, é importante recuar um pouco e examinar a

etapa anterior. Chamou-se de capitalismo de Estado aquele associado ao Estado de bem-estar social, em que o poder político buscava regular a economia de maneira a garantir certo bem-estar mínimo da população, sobrestando tendências revolucionárias que, a partir de finais do século XIX, podiam ser claramente identificadas em diferentes contextos nacionais. Do ponto de vista econômico, essa atuação do Estado para garantir direitos gerou – principalmente nos países centrais do capitalismo, mas não apenas neles – salários mais altos, melhores condições de trabalho, um Estado provedor de direitos básicos (saúde, educação, assistência social, cultura). Todo esse conjunto, porém, resultou em uma diminuição relevante nos ganhos de produtividade do capital. E não seria exagero dizer que, se as diferentes etapas do capitalismo são caracterizadas por seus diferentes regimes de acumulação, então o capitalismo de Estado apresentou-se, por um breve período histórico, como forma relativamente mitigada de capitalismo. Os mecanismos que possibilitaram essa situação histórica foram muito bem analisados por Claus Offe em seu "A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano" (Offe, 1984).

Do ponto de vista da economia global, contudo, esse quadro resultou na fuga de estruturas industriais e fabris dos países centrais para nações periféricas, que garantiam menos proteção ao trabalho. Além disso, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista encontrou na Ásia uma nova área geográfica de expansão, sendo o caso da China, a partir da subida de Deng Xiaoping em 1976, somente o mais espetacular deles. Como consequência, ao longo do tempo, essa proteção aos trabalhadores e essa garantia de direitos oferecidas pela política foi colocada em xeque: o ambiente estava preparado para a ascensão do capitalismo financeirizado.

Se no capitalismo de Estado o poder público sujeitava o poder econômico em nome do bem-estar social, no neoliberalismo a economia "liberta-se" dos limites impostos pelo Estado e aumenta significativamente suas margens de lucro, diminuindo o bem-estar social e a proteção ao trabalho. Esse processo vem acompanhado de uma visão de mundo que o sustenta, e que faz com que os próprios agentes públicos atuem para diminuir a capacidade de regulação do campo político sobre o campo econômico. Em paralelo, assiste-se a um progressivo aumento nas transações internacionais. Um ambiente internacional de relativa estabilidade (sem conflitos diretos entre os principais atores capitalistas), somado a um avanço tecnológico sem precedentes (notadamente no campo da produção industrial, dos transportes e das telecomunicações), vão tornando extremamente móveis as matrizes de produção e de consumo. Nesse contexto, o Estado nacional, já enfraquecido de dentro, perde relevância frente a decisões tomadas, não propriamente no âmbito internacional, mas em um âmbito essencialmente deslocalizado, "o mercado globalizado". Perde assim, também, sua capacidade de ser protagonista na elaboração de projetos sociais capazes de oporem-se à lógica econômica.

Em resumo, eis o quadro cujos contornos tornam-se, a partir da década de 1970, cada vez mais nítidos: pouca proteção do trabalho; pouca garantia de direitos; pouca proteção ambiental; diminuição do poder do Estado nacional; facilidade no deslocamento inter-

nacional das matrizes de produção e consumo, bem como de capitais; aumento da importância do mercado financeiro.

Evidentemente, todo esse processo – visto até agora em suas linhas gerais, e principalmente do ponto de vista dos países centrais – assume características e nuances próprias no Brasil. Mesmo assim, está claro que o cenário descrito acima é não apenas identificável em nosso país, como vai determinar, por aqui, certas tensões centrais do nosso recente percurso histórico. Por um lado, é verdade que nunca logramos alcançar, nem antes nem depois de 1970, um capitalismo de Estado completo. No entanto, a consolidação de seus pressupostos permaneceu, ao menos desde a década de 1940, como ponto focal de importantes lutas. Por outro lado, é igualmente verdade que nunca mergulhamos completamente no capitalismo financeirizado neoliberal. Também nesse caso, a disputas em torno da penetração, em nosso país, das novas tendências históricas do capitalismo, vendidas sob a nome de "modernização", estiveram na base de boa parte de nossos embates políticos, sociais e econômicos, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988 (e em tensão permanente com ela).

LEGITIMAÇÃO E CRISE DE LEGITIMAÇÃO DO NEOLIBERALISMO

Mas como compreender, em geral, a legitimação dessa nova etapa do capitalismo, partindo de um cenário de erosão de conquistas sociais amplamente reconhecidas pelas populações que dela puderam se beneficiar? E como entender, a seguir, a crise dessa legitimidade?

O capitalismo é um regime que, como ideologia, ignora sua dependência da natureza, da reprodução social e do poder público. Para Fraser, esses três elementos são considerados como "brindes gratuitos inesgotáveis", algo que sempre está lá à disposição da acumulação do capital, de maneira que não deveria haver, do ponto de vista da dinâmica econômica, nenhuma preocupação para mantê-los.

Em relação à natureza – em que a finitude dos recursos parece mais dramática – o capitalismo global neoliberal e financeirizado parecia ter "resolvido" o problema da escassez, que na Europa já dava claramente o ar da sua graça, com o deslocamento das plantas fabris para o Sul do mundo. Assim, a crise ecológica foi deslocada geograficamente – e, ao menos momentaneamente, minimizada nos países centrais. O chamado "Norte global" especializou-se em serviços e tecnologia (centralizando, é claro, o setor financeiro), enquanto o "Sul global" ficava com todas as externalidades da produção industrial (extrativismo, poluição etc.). Além disso, o poder público – que poderia ser um contrapeso contra a devastação sem freios da natureza – vai sendo progressivamente deslegitimado em seu papel regulador, sobretudo nos países em desenvolvimento.

No que diz respeito à produção/reprodução, a transição do capitalismo de Estado para o capitalismo financeirizado deu-se, principalmente, com a mudança da estrutura típica da família com um salário (e a responsabilização da mulher pelas tarefas de cuidado) para a estrutura da família com dois salários. Nos EUA, por exemplo, a parcela de mulheres no mercado de trabalho passou de 40% para 60% em apenas 20 anos, en-

tre 1970 e 1990 (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2017). Do ponto de vista prático, o que estimula essa mudança é o fato de que se torna muito difícil sustentar dignamente uma família com apenas um salário (o que também é provocado pela menor proteção do trabalho vigente no capitalismo neoliberal financeirizado). Aprofundando um processo que já estava dado desde o século XIX, com a segunda Revolução Industrial, homens e mulheres são estimulados igualmente a trabalhar, em um processo de universalização (no caso, de gênero) da lógica do mercado de trabalho e consequente expansão do binômio produção/consumo. Situação, contudo, que gera uma crise quanto às responsabilidades na esfera da reprodução.

Neste ponto, é interessante observar que a análise de Fraser, ao mostrar o esgarçamento das condições de reprodução social, não chega a alcançar uma realidade recorrente no Brasil, que torna esse esgarçamento ainda mais sofrido em nosso país: mais de 18% das famílias são monoparentais. E desses 18%, em mais de 87% dos casos, as responsáveis pelo cuidado e sustento da família são mulheres (IBGE, 2010). No que diz respeito ao caso do Brasil, portanto, a análise de Fraser, dramática como possa ser, ainda não consegue captar todo o drama, pois está centrada nos pouco mais de 60% de famílias em que há um casal com filhos e que têm, potencialmente, um ou dois salários (ou outros 19% são de casais sem filhos).

De maneira ampla, a tendência geral do capitalismo financeirizado, no que tange à reprodução e à produção, é "o acentuado aumento do número de horas de trabalho pago necessário para sustentar um domicílio" (Fraser & Jaeggi, 2020, p. 105). Como resultado, há cada vez menos disponibilidade para as tarefas de reprodução da vida. A maneira de lidar com essa situação, evidentemente, está profundamente ligada a inúmeras e importantes variáveis locais. Há casos, como o brasileiro, em que a instituição (ainda que parcial) de um Estado de proteção social convive por longo tempo – devido à acentuada desigualdade de renda e à permanência de estruturas sociais arcaicas – com o uso intenso de mão de obra doméstica. Na etapa financeirizada do capitalismo, porém, a crise das condições de reprodução da vida faz-se notar em quase todos os níveis, tanto no centro como na periferia do sistema. Há um processo de verdadeira compressão social. Estratos intermediários cada vez mais numerosos veem-se espremidos entre a necessidade (econômica, mas também de legitimação social) de buscar dois salários e o acúmulo das funções domésticas, particularmente aquelas relativas à criação dos filhos. Essas funções acabam sendo, na medida do possível, terceirizadas por meio da compra de serviços no mercado. Já as famílias com maior poder aquisitivo, sobretudo nos países em que o custo do trabalho não é tão elevado, conseguem transferir o problema "para baixo" não apenas por meio da terceirização, mas também pela contratação direta de funcionários. Assim, em casas de classe média alta, em geral com dois salários, mulheres pouco qualificadas e quase sempre mal remuneradas realizam esse tipo de serviço. Essas mulheres, por sua vez, transferem os cuidados de suas próprias famílias e crianças a outras mulheres, com condições de trabalho ainda mais precárias. O trabalho reprodutivo torna-se, assim, uma mercadoria do mercado de trabalho, realizado por pessoas pouco qualificadas e pouco valorizadas do ponto de vista salarial e de condições de

trabalho. A reprodução social fica nas brechas da vida, enquanto o trabalho produtivo, remunerado, passa ao primeiro plano da valorização social.

É tendo em vista esse quadro, cujas contradições centrais começamos a delinear, que devemos retornar agora à nossa segunda questão: como então o capitalismo neoliberal financeirizado ganhou sua legitimação, surpreendentemente ruidosa em alguns momentos? Fraser cunha um conceito que ajuda a explicar como um sistema tão cruel para a vida da maior parte da população ganha um verniz carismático: neoliberalismo progressista (Fraser, 2018b).

Fraser parte de uma releitura de Karl Polanyi, que propunha compreender certa dinâmica do capitalismo a partir do seguinte binômio: mercantilização e proteção social. De um lado, progressiva transformação do mundo e das relações em mercadorias a serem comercializadas em algum mercado. De outro, a tentativa de garantir direitos e proteção social para toda a população. Segundo Polanyi, a sociedade viveria, no capitalismo, um permanente conflito entre esses dois polos. O que a análise de Fraser propõe acrescentar, nesse sentido, é um terceiro polo para a compreensão da dinâmica social do capitalismo, que ela chama de "emancipação". Com isso ela quer indicar a luta de alguns setores da sociedade (negros, mulheres, imigrantes) por mais reconhecimento e liberdade. Se a chave da proteção social é a da garantia de direitos e da regulação do trabalho, a chave da emancipação é a luta contra certo tipo de opressão que se exerce para além da classe social ou das relações de trabalho (embora nutram com elas uma íntima relação) (Fraser, 2017).

O neoliberalismo progressista seria, nesse cenário, uma estranha aliança realizada entre setores da sociedade que defendem pautas emancipatórias e os que defendem a política econômica neoliberal. Foi esta aliança que teria permitido ao neoliberalismo se tornar não só o regime de acumulação vigente, mas também o regime de acumulação hegemônico, ou seja, com alta adesão social a seus valores e orientações.

O "triplo movimento" descrito por Fraser, portanto, configura-se a partir de um trio de impulsos e desejos que mobilizam a vida em sociedade sob o capitalismo: (I) mercantilização; (II) emancipação e (III) proteção social. Elas vêm funcionando, segundo a autora, em cenários de "dois contra um". Assim, no capitalismo de Estado teria sido vigente uma aliança entre mercantilização e proteção social. No capitalismo neoliberal financeirizado, por sua vez, a aliança é entre a mercantilização e emancipação. Falta testar, historicamente, uma possível – e desejável – aliança entre emancipação e proteção social.

Certamente poderíamos acrescentar outros elementos para descrever o sucesso do neoliberalismo como etapa do capitalismo e como ideologia dominante. Dardot e Laval (2016) elencam alguns, dentre os quais vale a pena destacar: afirmação da meritocracia como critério para distinções sociais e indivíduos empreendedores de si mesmo, em permanente competição com os outros. Já Streeck fala de uma lógica individualista consumista que invade a vida política (Streeck, 2012). Do nosso ponto de vista, essas análises se complementam. Contudo, o pensamento de Fraser parece-nos oferecer

um quadro teórico mais amplo a partir do qual pensar-se estratégias de ação política.

DECLÍNIO DA HEGEMONIA DO NEOLIBERALISMO PROGRESSISTA: LUTA DE CLASSES E LUTAS DE FRONTEIRA

A análise das três cisões provocadas ou aprofundadas pelo capitalismo não é, assim, meramente uma busca pela melhor forma de descrever o capitalismo ou suas etapas históricas. Ela permite descrever o capitalismo neoliberal financeiro de forma que se possa melhor compreender as possibilidades de transformá-lo. Há um objetivo político claro que serve de motivação à análise teórica: contestar e enfrentar esse sistema.

Mas por que, afinal de contas, o sistema capitalista mereceria ser contestado? Surgem aqui pelo menos três ordens de considerações: (I) disfuncionalidade: trata-se de um sistema social e econômico insustentável no tempo, propenso a crises sucessivas ou mesmo permanentes; (II) imoralidade: trata-se de um sistema moralmente indefensável, na medida em que promove imensas desigualdades, exploração do trabalho, expropriação e, em última instância, uma estrutura social injusta, segundo certos pressupostos de liberdade e de igualdade cuja progressiva elaboração histórica tem sido uma das grandes conquistas humanas; (III) estreiteza existencial: trata-se de um sistema no qual a progressiva mercantilização de todas as esferas da vida vai tornando cada vez mais distante a possibilidade de atribuir significado à própria vida, e no qual a existência humana, posta sob a pressão quase exclusiva da produção e do consumo, não logra realizar seu pleno potencial.

A análise proposta por Fraser permite, então, distinguir dois tipos de luta. Um deles é o que ela chama de "lutas de fronteira". Esse tipo de luta explora as contradições que surgem, como já indicado, das cisões entre produção/reprodução, natural/humano e política/economia. O outro são as lutas travadas diretamente na esfera da produção e do trabalho, ou seja, aqueles enfrentamentos derivados da posição das pessoas em relação ao sistema de produção, e que têm como referência a classe social (lutas de classe). O ponto central estaria em ver as lutas de fronteira como um enriquecimento no enfrentamento global ao capitalismo, em um cenário no qual, por muito tempo, a ênfase quase exclusiva esteve colocada nas demandas de classe, diretamente derivadas da análise marxista. Nesse sentido, as lutas de classe e as lutas de fronteira deveriam ser percebidas como complementares (e não alternativas) para a transformação do todo social complexo que é o capitalismo, rumo à construção de uma sociedade melhor.

A questão fundamental que se coloca agora, portanto, reside em compreender adequadamente – para melhor articulá-las – a dinâmica dessas lutas. Para certa ortodoxia marxista, é necessário manter em vista a absoluta centralidade do conflito entre trabalho e capital. Daí que o protagonismo da luta caberá sempre aos trabalhadores. Possivelmente articulados no plano internacional, são eles que organizariam a ação política e disporiam da força necessária para o enfrentamento e a superação do sistema capitalista. Para Fraser, porém, o cenário é bem mais complexo. Há múltiplas lutas acontecendo paralelamente. Elas são heterogêneas e praticadas por grupos sociais heterogêneos. Elas não convergem, necessariamente, para aquele fim

único de enfrentamento e superação do capitalismo. De fato, as pressões pela emancipação das mulheres ou para a obtenção de melhores condições sociais para os negros estão profundamente ligadas a cisões típicas do capitalismo (como as cisões entre reprodução/produção e política/economia), e foram mesmo propiciadas por essas cisões. Por esse motivo, as lutas emancipatórias das mulheres e da população negra não necessariamente convergem para a superação do capitalismo. É nesse cenário de complexidade das lutas sociais que precisaremos navegar, cada vez mais. E em que se pode observar, neste início de século XXI, um fato novo. O neoliberalismo progressista – visto como pensamento hegemônico que deu sustentação ideológica às práticas do capitalismo neoliberal financeirizado – vive hoje uma profunda crise de legitimação (Fraser, 2018A). Em diversos contextos políticos, surgem importantes forças contrárias ao neoliberalismo. A vitória de Trump, do Brexit e de Bolsonaro – para ficar apenas em três exemplos bastante significativos – devem ser interpretadas nesse contexto. O horizonte de futuro (seja no próprio capitalismo, seja em outra ordem social institucionalizada) ainda não está claro. Recorrendo a Gramsci: o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Vivemos sintomas mórbidos deste período de transição. Mas é importante atentar para a perda de espaço desta hegemonia antes tão consolidada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: O BRASIL DE 2021

A derrocada do pensamento hegemônico neoliberal progressista está evidentemente ligada à deterioração progressiva das condições de vida (e de trabalho) de grande parte da população que vive sob esse regime. A ampliação da garantia de direitos e liberdades para parte das mulheres, dos negros, dos imigrantes, das pessoas LGBTQ e das pessoas com deficiência não tem sido mais capaz de conferir verniz carismático para uma forma de organização social que força as pessoas a trabalharem 10, 12, 15 horas por dia e que diminui seus salários, e na qual o Estado oferece cada vez menos proteção social. As condições de vida de grande parte da população – sobretudo em estratos intermediários da sociedade – deteriorou-se significativamente nas últimas décadas.

Devemos então indagar: por que, nesse contexto de enfraquecimento da ideologia neoliberal, as saídas políticas antineoliberais à direita do espectro político têm conseguido maior apelo do que as de esquerda?

Se analisarmos a eleição de Bolsonaro em 2018, talvez seja possível esboçar uma resposta, coerente com o quadro analítico amplo proposto por Fraser. Bem verdade que o Brasil tem inúmeras especificidades em sua história política recente. Há todo um micropanorama de ações no jogo político que poderia ser minuciosamente descrito. No entanto, iremos desconsiderar esse cenário local e tentar tratar a eleição de 2018 como parte do processo internacional de crise de hegemonia do neoliberalismo progressista. Essa linha de análise justifica-se na medida em que alcança um sentido próprio, revelando aspectos estruturais importantes por trás dos movimentos mais explícitos da política.
A campanha de Bolsonaro enfrentou discursivamente o neoliberalismo progressista em suas duas características. Em uma de suas facetas, colocou-se abertamente ao lado do "politicamente incorreto", proferin-

do toda sorte de ofensas, ironias ou pura e simplesmente grosserias contra inúmeros grupos socialmente oprimidos, e criticando da maneira mais despudorada quase todas as conquistas emancipatórias das últimas décadas. Defendeu ainda a violência como método de controle social, louvou a ditadura militar e opôs-se aos direitos humanos.

Em outra de suas facetas, apresentada como complementar, atacou todos os políticos (e o sistema político como um todo), acusando-os de "fazer mal para os pobres, para o Brasil, para a população". Frases como "Tá na cara que estou sendo um problema para o sistema, não é para esse partido ou aquele, é para o sistema" (Bolsonaro em 26/06/2018) ou ainda "Sou ignorante em economia, mas foram os especialistas que levaram o país para o buraco" (Bolsonaro em 11/10/2017) mostram que, ao menos discursivamente, o candidato se colocava "contra tudo o que está aí", *outsider* de um sistema político e econômico que vinha piorando a vida da população.

Evidentemente, boa parte desse discurso "antissistema" não se sustentava na realidade. O envolvimento de Bolsonaro e de sua família com episódios de corrupção; sua longa e obscura carreira de deputado orbitando os centros fisiológicos do poder; sua associação à ortodoxia de Paulo Guedes, com o consequente aval a pautas neoliberais centrais, como a emenda constitucional do teto de gastos, a reforma trabalhista, as reformas da previdência; seu aceno constante a empresários amplamente beneficiados pelo sucateamento do mercado de trabalho; todos esses fatores e muitos outros deixavam claro que, do mesmo modo que Trump nos EUA, o enfrentamento à parte neoliberal do neoliberalismo progressista era muito menos sincero – e menos viável – do que seu ódio, esse sim palpável, ao progressismo. Mas o fato relevante, principalmente em termos eleitorais, é que Bolsonaro conseguiu, do ponto de vista discursivo, apresentar-se como inimigo número um do pensamento internacional até há pouco hegemônico, o neoliberalismo progressista.

Também é importante assinalar, nesse sentido, o modo como Bolsonaro conseguiu trazer para seu lado o forte sentimento antipetista, canalizando em seu favor o ódio a um partido que, no Brasil, pode ser visto como a face mais evidente desse neoliberalismo progressista. De fato, no sentido que estamos dando ao termo, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi certamente uma das maiores forças progressistas das últimas décadas, assumindo amplamente discursos e políticas com esse viés. Quanto à natureza neoliberal de suas políticas econômicas, a questão é certamente bem mais controversa, tendo em vista algumas importantes propostas redistributivas que defendeu e implementou. No entanto, a sequência de seus ministros da Fazenda – Antonio Palocci, Guido Mantega, Joaquim Levy, Nelson Barbosa, Henrique Meirelles – mostra bem, com exceção do penúltimo (de curta passagem pelo ministério), que a associação entre o partido e o ideário neoliberal é bastante razoável. (A respeito da natureza neoliberal das políticas econômicas do PT, a literatura disponível, embora ainda não consolidada, é extensa. Podemos destacar (Sampaio Jr., 2017), (Tristão, 2011), (Carvalho, 2018) e (ab'Saber, 2015). Para algumas boas análises de primeira hora, feitas ainda no calor dos acontecimentos, vale a pena recorrer às coletâneas organizadas por João Antônio de Paula, particularmente a (Carva-

lho, 2003) e (Neto, 2005).)

Em resumo, Bolsonaro é um político hiper-reacionário que conseguiu apresentar-se como alternativa contra o sistema como um todo. Para a compreensão dessa circunstância, pouco importa constatar a incoerência marcante de suas ações no governo, sobretudo no campo econômico, com a adoção hesitante ou politicamente incompetente de uma agenda ultraliberal que teve de ser momentaneamente suspensa devido à pandemia de COVID-19. O sentimento que levou ao voto e a atuação concreta de um governo podem mostrar-se surpreendentemente distanciados, sobretudo em questões de política econômica.

Olhar para a eleição de Bolsonaro como reação a uma insatisfação real e legítima da sociedade brasileira contra um sistema político que não vinha conseguindo garantir boas condições de vida é algo dolorido de fazer para setores progressistas. Doloridо, mas necessário, segundo nossa análise. Parece-nos equivocado, em termos da compreensão do fenômeno político, ignorar que a eleição de 2018 faz parte de um movimento internacional mais amplo e que, em especial, , em termos do delineamento de estratégias de atuação, atribuir os milhões de votos recebidos pelo atual presidente do Brasil a um surto psicótico coletivo causado por redes de *fake news* distribuídas por *Whatsapp* – muito embora esse tenha sido, sem dúvida, um componente importante da equação. Tal avaliação, contudo, pende para um viés moralista que tem feito mal à capacidade de atuação dos setores da sociedade mais comprometidos com a transformação social. O problema, segundo essa concepção, vai assumindo caráter cada vez mais moral e menos político: parece haver algum problema moral com o povo brasileiro, ou com amplos setores do povo brasileiro, que passam a ser identificados (e descredenciados) simplesmente como "fascistas", "machistas", "trogloditas" (a famosa "cesta de deploráveis" de que falou Hillary Clinton em 2016). Acontece que a reação moral, justificada ou não, tende a bloquear o entendimento político da situação e, consequentemente, a ação política. Do ponto de vista teórico, o erro consiste em desvincular certo comportamento eleitoral de seu significado político, certa ideologia do chão concreto no qual, a cada momento, está inserida, e do qual se nutre.

Do nosso ponto de vista, mais importante seria compreender a quais insatisfações o voto bolsonarista respondeu. Se Bolsonaro era o político que encarnou o sentimento antissistema, o que nesse sistema causava incômodo e desagrado, ou mesmo ódio e desespero? Que essa pergunta é relevante, mostra-se ainda por outro motivo: a insatisfação é por vezes tão forte, e de alcance tão generalizado, que se pode voltar contra a própria democracia. A cisão entre política e economia, como cisão típica do capitalismo, parece encontrar aqui um novo ponto de tensão. É necessário analisar a situação com conceitos adequados.

Vale a pena voltar a essa questão. Durante o século XX, a democracia representativa conseguiu ajustar-se progressivamente como forma política típica do capitalismo – contrariamente à expectativa quase unânime da teoria social anterior, tanto de esquerda como de direita – a partir de um duplo compromisso. De um lado, a introdução de um elemento político na lógica econômica,

por meio da atuação reguladora e redistributiva do Estado e da tentativa de construção, mais ou menos bem-sucedida, de um Estado do bem-estar social. De outro lado, e de maneira complementar, a introdução de um elemento econômico-competitivo na lógica política, por meio de disputas partidárias em que as agremiações políticas são chamadas a vender seus projetos em um "mercado" eleitoral, em busca de supremacia e de algum tipo de "consenso" (Offe, 1983, p. 35). Por trás desse duplo compromisso, porém, havia uma promessa fundamental: a de que o poder econômico não seria determinante na esfera política, de modo que o interesse da maioria da população – e em especial das classes trabalhadoras – pudesse afrontar o interesse econômico e, em larga medida, prevalecer. Foi essa promessa, suficientemente crível por algum tempo, que começou a desmoronar no último quartel do século XX, período de instalação do neoliberalismo. Em primeiro lugar, o elemento competitivo na política, como não poderia deixar de ser, revela-se em grande medida um elemento econômico. Em segundo lugar, o exercício do poder político, nas condições cada vez mais precárias ditadas pela dinâmica da globalização (um tema de que já tratamos acima), foi tornando-se incapaz de afrontar a lógica econômica.

Resulta daí, mais uma vez, que a descrença democrática, trágica como possa ser, possui fundamentos reais e traduz demandas legítimas da população. Que ela venha assumindo, frequentemente, a forma de uma rejeição da democracia, é algo preocupante. Mas é algo que só pode ser tratado a partir da compreensão correta de sua dimensão política, e não da condenação moral contra setores (muitas vezes a maioria da população) supostamente contaminados por um "pensamento autoritário", quiçá irremível. É algo que só pode ser tratado a partir do reconhecimento do problema real que lhe é subjacente: certo fracasso da democracia em entregar aquilo que havia prometido, e cujo cumprimento era correto exigir. Pois a democracia foi capaz de entregar, ainda que de maneira insuficiente, alguns progressos nas pautas emancipatórias e de reconhecimento. Mas a democracia vem sendo cada vez menos capaz de entregar justiça social, de construir uma sociedade mais fraterna e igualitária, ou ainda, uma sociedade menos excludente, violenta e exploradora.

Mas em que tudo isso nos diz respeito, aqui no Brasil, hoje?

No cenário que se delineia para breve – e do qual as próximas eleições em 2022 são apenas um primeiro passo –, o risco que parece emergir, de toda a análise apresentada acima, é claro. Qual é ele? O risco de que a tentativa de enfrentar e derrotar o profundo regresso representado pelo bolsonarismo leve a um outro tipo de regresso, representado pela renovação da aliança entre progressismo e neoliberalismo. Ou seja: o risco – que já começa a assumir feições bastante nítidas – de insistir em um neoliberalismo progressista que nos mantenha afundados nos mesmos impasses que levaram, em primeiro lugar, à erupção bolsonarista. Impasses cuja natureza não deriva, essencialmente, do "conservadorismo atávico" da sociedade brasileira ou de sua renitente "mentalidade escravagista" (embora esses fenômenos possam e devam ser devidamente identificados e combatidos). Impasses que derivam de uma situação histórica concreta de erosão, a médio e longo prazo, das condições de vida de boa parte

da população, nos marcos econômicos do neoliberalismo.

REFERÊNCIAS

Ab'Saber, T. (2015). *Lulismo: Carisma Pop e Cultura Anticrítica*. Hedra.

Carvalho, C. E. (2003). A política econômica no início do governo Lula: Imposição irrecusável, escolha equivocada ou opção estratégica? In J.A, Paula (org.) (2003). *A Economia Política da Mudança: Desafios e equívocos do início do governo Lula*. Autêntica.

Carvalho, L. (2018). *Valsa Brasileira: Do Boom ao Caos Econômico.* Todavia.

Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo: Boitempo (col. Estado de Sítio).

Fraser, N. (2017). *Why two Karls are Better than One: Integrating Polanyi and Marx in a Critical Theory of the Current Crisis.* Kollegforscherinnengruppe Postwachstumsgesellschaften – Working Paper 2017. Recuperado de http://www.kolleg-postwachstum.de/sozwgmedia/dokumente/WorkingPaper/WP+1_2017+Fraser.pdf

Fraser, N. (2018a). Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. *Cadernos De Filosofia Alemã: Crítica e Modernidade,* 23(2), 153-188. doi: 10.11606/issn.2318-9800.v23i2p153-188

Fraser, N. (2018b). Do neoliberalismo progressista a Trump – e além. *Revista Política & Sociedade*, 17(40). Recuperado de https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2018v17n40p43/38983

Fraser, N. & Jaeggi, R. (2020). *Capitalismo em Debate: Uma conversa na teoria crítica.* Boitempo.

Harvey, D. (2004). *O novo imperialismo.* Loyola.

IBGE (2010). Estatísticas de gênero. *Censo 2010*. Recuperado de https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-14,-15,-16,53,54,55,-17,-18,128&ind=4703 .

Neto, J. M. B. (2005). Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA, J. A. (Org.) *Adeus ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

Offe, C. (1983). A democracia partidária competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de estabilidade e desorganização. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 26(1), 29-51. Recuperado de http://dados.iesp.uerj.br/es/edicoes/?vn=26-1

Rugitsky, F. (2020). O interregno e a pandemia. *Revista Rosa-eletrônica*, (1). Recuperado de http://revistarosa.com/1/o-interregno-e-a-pandemia

Sampaio Jr., P. A. (2017). *Crônica de uma Crise Anunciada*. São Pulo: SG-Amarante.

Streeck, W. (2012). Citizens as Customers: Considerations on the New Politics of Consumption. *New Left Review*, (76), 27-47. Recuperado de

https://www.mpifg.de/pu/mpifg_ja/NLR_76_2012_Streeck.pdf

Streeck, W. (2018). *Tempo comprado: A crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo: Boitempo.

Tristão, E. (2011). A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. *In Ser Social*, 13(28),104-28. doi: 10.26512/ser_social.v13i28.12684

U.S. Bureau of Labor Statistics (2017). *"Women in The Workforce Before, During, and After the Great Recession"*. Recuperado de https://www.bls.gov/spotlight/2017/women-in-the-workforce-before-during-and-after-the-great-recession/pdf/women-in-the-workforce-before-during-and-after-the-great-recession.pdf