



# **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**

**V. 10 N. 24, Set./Dez. 2017**

**DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v10i24>**

## **Sumário**

### ***Editorial***

#### EDITORIAL

Antonio Teixeira Barros 3-4

### ***Expediente***

#### EXPEDIENTE

5

### ***Dossiê: Parlamentos e Comunicação Pública***

#### DISCURSOS E PROJETOS DE MUDANÇA SOCIAL

7-21

Júlio Roberto de Souza Pinto,  
Cristiane Brum Bernardes,  
Débora Messenberg, Flávia Lessa  
de Barros

[ERNESTO LACLAU: DA  
DEMOCRACIA RADICAL AO  
POPULISMO / ERNESTO LACLAU:  
FROM RADICAL DEMOCRACY TO  
POPULISM](#) 22-38

Céli Regina Jardim Pinto

[IS LADY JUSTICE BLIND?  
READING BRAZIL'S 2012  
AFFIRMATIVE ACTION DECISION  
THROUGH THE STRUGGLE FOR  
GENDER EQUALITY](#) 39-62

Travis Knoll

[DISCURSOS MIDIÁTICOS E A  
DESLEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA](#) 63-87

Sylvia Debossan Moretzsohn

[A ABOLIÇÃO DA MISÉRIA:  
DESAFIOS DO SÉCULO XIX NO  
SÉCULO XXI](#) 88-100

John D. French

## ***Artigos***

[A OBJETIVIDADE E O  
JORNALISMO DA FONTE NA  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
PARANÁ: SISTEMA ESTATAL X  
PÚBLICO NA COMUNICAÇÃO  
PARA O CIDADÃO](#) 101-  
115

Edson Gil Santos Júnior

[PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS  
E QUALIDADE DA ARQUITETURA  
PÚBLICA](#) 116-  
141

Fabiano José Arcadio Sobreira,  
Paulo Victor Borges Ribeiro

<u>PRODUÇÃO LEGISLATIVA, GASTOS DE CAMPANHA E DESEMPENHO ELEITORAL: EVIDÊNCIAS A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO</u>	142- 155
--	-------------

Renato Hayashi

## ***RESUMOS***

<u>RESUMOS DAS DISSERTAÇÕES DEFENDIDAS E APROVADAS EM 2017</u>	156- 159
--	-------------



Este número da revista E-Legis apresenta um dossiê temático e uma seção com artigos de temas livres.

O dossiê, intitulado *Crise, discursos políticos e projetos de mudança social*, é organizado pelo professor Julio Roberto de Souza Pinto (CEFOR) e as professoras Cristiane Brum Bernardes (CEFOR), Débora Messenberg (Departamento de Sociologia da UnB) e Flávia Lessa de Barros (Departamento de Estudos latino-Americanos da UnB). O dossiê é fruto do IV Seminário Internacional Estudos Legislativos, organizado pela mesma equipe em setembro de 2016, evento realizado em conjunto com a sétima edição da jornada de pesquisa da Câmara dos Deputados.

Além do artigo de apresentação, o referido dossiê conta com quatro artigos de autores de renome. O primeiro intitulado “Ernesto Laclau: da democracia radical ao populismo”, de autoria de **Céli Pinto**, examina a relação entre os conceitos de hegemonia, democracia radical e populismo na obra de Ernesto Laclau. Pinto argumenta que o populismo não consegue realizar-se totalmente como projeto político em cenários de concorrência democrática. Para a autora, governos populistas se colocam na difícil situação de ou perder o poder ou avançar projetos que, pelas próprias condições dadas do populismo, tendem a se aproximar de experiências autoritárias.

No segundo artigo intitulado “Is Lady Justice blind? Reading Brazil’s 2012 affirmative action decision through the struggle of gender equality”, **Travis Knoll** analisa a decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil que, de forma unânime, manteve o sistema de cotas da Universidade de Brasília rejeitando a alegação do Partido Democratas de que tal sistema violava preceito fundamental da Constituição. Para o autor, a decisão é surpreendente tanto pela amplitude do consenso ideológico que ela representa quanto por seu apoio explícito às cotas raciais num país que, em grande parte, não reconhece as próprias tensões e preconceitos raciais.

No terceiro artigo intitulado “Discursos midiáticos e deslegitimação da política”, **Sylvia Moretzsohn** enfoca esse papel central da mídia nos processos políticos na atualidade. A autora procura mostrar como o discurso jornalístico hegemônico contribuiu efetivamente para a formação de um clima propício à derrubada de um governo, à “destruição” de um partido e à deslegitimação dos políticos e da própria política, empurrando o Brasil para o limiar do fascismo.

No artigo de encerramento do intitulado “A abolição da miséria: desafios do século XIX ao século XXI”, **John French** apresenta um panorama histórico da escravidão em São Paulo e da

crise que levou à sua abolição tardia no Brasil, a partir do discurso articulado por uma geração de intelectuais reformistas, entre os quais ele destaca os menos conhecidos André e Antônio Rebouças.

A seção de temas livres é composta por três artigos. O primeiro é de autoria de **Edson Gil Santos Júnior** e tem como título: “A Objetividade e o Jornalismo da Fonte na Assembleia Legislativa do Paraná: Sistema Estatal X Público na Comunicação para o cidadão”. Trata-se de um estudo sobre as práticas de divulgação institucional da Assembleia Legislativa do Paraná (Alep).

Na sequência, o artigo de **Fabiano José Arcadio Sobreira** e **Paulo Victor Borges Ribeiro**, intitulado “Parcerias público-privadas e qualidade da arquitetura pública”, apresenta um breve panorama sobre as experiências internacionais e nacionais no que se refere ao julgamento qualitativo de projetos de Arquitetura e Urbanismo no âmbito das Parcerias Público-Privadas.

Por fim, temos o texto de **Renato Hayashi**, cujo título é “Produção Legislativa e Desempenho Eleitoral: evidências a partir de um estudo de caso”. O estudo analisa o impacto da produção legislativa, dos gastos de campanha e da filiação partidária sobre a quantidade de votos recebido pelos vereadores do Recife nas eleições municipais de 2016.

E a partir desta edição, a E-Legis passa a publicar o resumo das dissertações do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Programa de Pós-Graduação (Cefor) da Câmara dos Deputados defendidas durante o ano.

Boa leitura a todos!



### **Conselho Editorial**

André Freire da Silva, Câmara dos Deputados, DF  
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS  
Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ  
Fabiano Peruzzo Schwartz, Câmara dos Deputados, DF  
Juliana Werneck de Souza, Câmara dos Deputados, DF  
Lucio Remuzat Rennó Junior, Universidade de Brasília, DF  
Milton Pereira da Silva Filho, Câmara dos Deputados, DF  
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados, DF  
Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília, DF

### **Comissão Editorial**

Antonio Teixeira de Barros, Câmara dos Deputados, DF  
Terezinha Elisabeth da Silva, Câmara dos Deputados, DF

### **Conselho Científico**

Ada Cristina Machado Silveira, Universidade Federal de Santa Maria  
Adriano Codato, Universidade Federal do Paraná  
Afredo Attié Júnior, Tribunal de Justiça de São Paulo  
Ana Cláudia Niedhardt Capella, Universidade Estadual Paulista  
Andrea Maria Linhares da Costa, Universidade Estadual do Rio Grande do Norte  
Aparecido Reis, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul  
Bruno de Castro Rubiatti, Universidade Federal do Pará  
Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Universidade Federal de Minas Gerais  
Carmen Pineda Nebot, Instituto Nacional de Administracion Publica (Espanha)  
Claudio Reis, Universidade Federal da Grande Dourados  
Cristina Leston-Bandeira, University of Leeds  
Ednaldo Aparecido Ribeiro, Universidade Estadual de Maringá  
Elinaldo Leal Santos, Universidade Estadual do Sul da Bahia  
Eva Anduiza, Universitat Autònoma de Barcelona  
Guilherme Wagner Ribeiro, Assembleia Legislativa de Minas Gerais  
Hemerson Luiz Pase, Universidade Federal de Pelotas  
Jairo Cesar Marconi Nicolau, Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Francisco Paulo Jamil Marques, Universidade Federal do Paraná  
José Joaquim Dinis Reis, Universidade de Coimbra  
Marcelo Mella Polanco, Universidad de Santiago de Chile  
Maria do Rosário de Fátima e Silva, Universidade Federal do Piauí  
Suzy dos Santos, Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Sylvia Iasulaitis, Universidade Federal de São Carlos  
Valdemir Aparecido Pires, Universidade Estadual Paulista  
Vera Chaiá, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Vitor Braga, Instituto Politécnico do Porto

### **Revisão de Texto**

Claudia Regina Fonseca Lemos, Câmara dos Deputados, DF  
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados, DF  
Maristela Martha de Alcantara Silva Sampaio, Câmara dos Deputados, DF

### **Projeto Gráfico**

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados, DF  
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados, DF

### **Fotografias**

Banco de imagens – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados, DF



## DISCURSOS E PROJETOS DE MUDANÇA SOCIAL

## DISCOURSES AND PROJECTS OF SOCIAL CHANGE

Julio Roberto de Souza Pinto <sup>1</sup>

Cristiane Brum Bernardes <sup>2</sup>

Débora Messenberg <sup>3</sup>

Flávia Lessa de Barros <sup>4</sup>

**Resumo:** Neste artigo, escrito para apresentar o dossiê “Crise, discursos políticos e projetos de mudança” social, os organizadores procuram construir os marcos teórico-metodológicos dentro dos quais os demais artigos devem ser lidos. O trabalho começa fazendo a diferenciação entre Análise de Discurso – a perspectiva teórico-metodológica adotada no projeto – e Análise de Conteúdo, e a conseqüente distinção discurso e texto. Em seguida, busca desconstruir o discurso segundo o qual há uma relação direta e não mediada entre as palavras e as coisas, desnudando, portanto, a impossibilidade de uma análise objetiva. Ato contínuo, procurar mostrar a centralidade do discurso nas relações de poder, na formação de hegemonias e na resistência a elas. Por último, ainda que reconheça, portanto, o caráter eminentemente político de todo e qualquer discurso e sua conseqüente e necessária vinculação a diferentes projetos sociais, o artigo procura definir e caracterizar diversos gêneros discursivos: o político, o jurídico e o midiático.

**Palavras-chaves:** Análise de discurso. Discurso político. Discurso jurídico. Discurso midiático. Projetos de mudança social.

**Abstract:** In this article, written to present the dossier “Crisis, political discourses and social change projects”, the organizers seek to construct the theoretical-methodological frameworks within which the other articles should be read. The work begins by differentiating between Discourse Analysis – the theoretical-methodological perspective adopted in the project – and Content Analysis, and the consequent

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília, pós-doutor pela Universidade de Oxford, Reino Unido e pela Universidade de Duke, EUA. Advogado e professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (juliorobertopinto@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados. Pesquisadora visitante no Centro de Estudos Legislativos da Escola de Política, Filosofia e Estudos Internacionais da Universidade de Hull, no Reino Unido (cris.brum@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, com Pós-Doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília. Atualmente é professora Associada 1 da Universidade de Brasília (deboramess@gmail.com).

<sup>4</sup> Doutora em Sociologia, com Pós-Doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília. Coordenadora do Núcleo-Rede de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Democracia na América Latina. Coordenadora do GT Estudos Políticos, Sócio-jurídicos e Institucionais da Associação Latino-Americana de Sociologia, Membro do GT Integração Regional e Unidade Latino-Americana e Caribenha, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (flavia.barros17@gmail.com).

distinction between discourse and text. It then seeks to deconstruct the discourse according to which there is a direct and unmediated relation between words and things, denying therefore the impossibility of an objective analysis. Next, it seeks to show the centrality of discourse in the relations of power, in forming hegemonies and resisting them. Finally, even though it recognizes the eminently political character of any discourse and its consequent and necessary connection to different social projects, the article seeks to define and characterize several discursive genres: political discourse, legal discourse and media discourse.

**Keywords:** Discourse analysis. Political discourse. Legal discourse. Media discourse. Social change projects.

## 1 Introdução

O dossiê *“Crise, discursos políticos e projetos de mudança social”* é fruto do IV Seminário Internacional Estudos Legislativos, de mesmo título, organizado por grupo de pesquisa integrado por professores da Câmara dos Deputados e da Universidade de Brasília que há mais de uma década vem estudando o Poder Legislativo, e realizado juntamente com a VII Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados em setembro de 2016.

O dossiê é também resultado de um esforço de Análise de Discurso envidado pelos integrantes do grupo de pesquisa e pelos palestrantes-autores convidados. Partimos do pressuposto teórico de que “Análise de Discurso” não se confunde com “Análise de Conteúdo”. Enquanto a Análise de Conteúdo procura extrair sentidos dos textos respondendo à pergunta “O que este texto quer dizer?”, a Análise de Discurso, que não busca atravessar o texto para encontrar um sentido do outro lado, dispõe-se a responder à pergunta “Como este texto significa?”. Diferentemente da Análise de Conteúdo, a Análise de Discurso parte do entendimento de que não é pelo conteúdo que se chega à compreensão de como um objeto simbólico produz sentidos. O conteúdo do texto serve apenas como ilustração de algum ponto de vista já afirmado alhures (ORLANDI, 2007).

O social, do qual textos e discursos são elementos, é um social significativo, hermenêutico. Não aparece como algo a ser simplesmente desvendado, desvelado, mas sim compreendido, a partir de muitas formas, das várias possibilidades de se alcançar múltiplas verdades sempre contingentes e precárias. Logo, o real, como algo a ser perscrutado, conhecido verdadeiramente, como uma positividade transparente, é uma impossibilidade, tendo em vista que é significado de diferentes maneiras, a partir das diversas lentes dos sujeitos. É claro que existe objeto fora do discurso, mas só dentro do discurso é que o objeto tem sentido (LACLAU; MOUFFE, 1985; LACLAU, 1996; 2000).

Assim como Análise de Discurso se distingue de Análise de Conteúdo, “discurso” não se confunde com “texto”. Texto é a unidade que o analista tem diante de si e da qual parte. Mas cumpre a ele remeter o texto a um discurso, que, por sua vez, se explicita em suas regularidades por sua referência a uma ou outra formação discursiva, que, a seu turno, ganha sentido porque

deriva de um jogo definido pela formação ideológica dominante naquela estrutura. “Formação discursiva” se define como aquilo que numa formação ideológica dada – ou seja, a partir de uma dada posição numa conjuntura sócio histórica dada – determina o que pode e deve ser dito (ORLANDI, 2007; MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017).

Um texto pode ser atravessado por várias formações discursivas, que nele se organizam em função de uma formação dominante. O discurso é uma dispersão de textos. O discurso universitário, por exemplo, é uma dispersão de textos de professores, alunos, administradores; de textos científicos, burocráticos *etc.* Mas o discurso não é simplesmente um conjunto de textos. Antes, é um conjunto de textos passíveis de serem reproduzidos de acordo com as coerções de uma formação discursiva (ORLANDI, 2007). Discurso é categoria que une palavras e ações, é prática, prática discursiva, uma vez que toda e qualquer ação empreendida por sujeitos, identidades, grupos sociais é significativa (LACLAU; MOUFFE, 1985; LACLAU, 1996; 2000).

A Análise de Discurso é, pois, o programa de estudos que toma o texto como unidade de análise centrada nos conceitos de discurso como *prática*, de poder e de ideologia (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017). Estuda primariamente como o abuso do poder social, a dominação e a desigualdade são produzidos, reproduzidos e resistidos pelo texto no contexto social e político. Por meio dessa “pesquisa dissidente”, os analistas assumem uma posição explícita: eles querem entender, expor e, em última instância, resistir a desigualdade social (VAN DIJK, 2005).

Neste ponto, cumpre consignar que os organizadores e os autores deste dossiê partem do pressuposto de que não existe análise objetiva, se por objetiva se queira qualificar aquela análise que simplesmente descreva o que está “lá”, sem ser “contaminada” pela subjetividade do analista. Como aponta Fairclough (2003), as ciências sociais críticas são motivadas pelo propósito de prover uma base científica para o questionamento crítico da vida social em termos morais e políticos, ou seja, em termos de justiça social e poder. Noutra vertente, muitas pesquisas sociais podem ser vistas como motivadas pelo propósito de dar mais eficácia e eficiência às formas de vida social existentes, sem levar em consideração questões de ordem moral ou política. Nenhuma das duas abordagens é objetiva. Ambas são baseadas em interesses específicos (FAIRCLOUGH, 2003).

Nesse sentido, o dossiê, assim como a perspectiva teórico-metodológica a partir do qual ele foi engendrado, tenta evitar estabelecer uma relação simplista de determinação entre os textos e o social. Ele leva em conta as premissas de que o discurso é estruturado pela dominação, que cada discurso é historicamente produzido e interpretado, e que as estruturas de dominação são legitimadas pelas ideologias dos grupos que detêm o poder. A perspectiva teórico-metodológica adotada, por conseguinte, permite tanto a análise das pressões verticalizadas quanto das possibilidades de resistência às relações desiguais de poder que se estabilizam e naturalizam (WODAK, 2004).

O conceito gramsciano de poder como “hegemonia” converge, pois, com a proposta dialética da Análise de Discurso de pensar as práticas sociais como essencialmente contraditórias e em permanente transformação. Para um grupo se manter temporariamente em posição hegemônica, é necessário estabelecer liderança moral, política e intelectual na vida social, por meio da difusão de uma visão de mundo particular pelo tecido da sociedade como um todo, igualando, assim, o próprio interesse de um grupo em aliança com o da sociedade em geral. A esfera responsável por essa difusão ideológica é a sociedade civil, no âmbito da qual as classes buscam ganhar aliados para os seus projetos por meio da manutenção da direção e do consenso (GRAMSCI, 1988).

Uma das razões por que a Análise de Discurso focaliza o discurso como elemento da prática social é que isso permite uma oscilação entre a perspectiva de estrutura social e a perspectiva de ação social ou agência, ambas necessárias à pesquisa e à análise social (FAIRCLOUGH, 2003). É função da ciência crítica tentar desvelar aspectos considerados negativos da “nova ordem mundial” hegemônica e mostrar que podem ser mudados pela agência humana, visto que não são naturais. Antes, ao menos em parte, são o resultado de estratégias particulares engendradas por meio de decisões políticas de acordo com interesses determinados (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999).

Com efeito, um dos objetivos da Análise de Discurso é desmistificar os discursos decifrando as ideologias. A linguagem não é poderosa em si mesma – ela adquire poder pelo uso que os agentes que detêm poder fazem dela. Isso explica porque a Análise de Discurso com frequência adota a perspectiva dos que sofrem, e analisa criticamente a linguagem daqueles que estão no poder, os quais são responsáveis pela existência de desigualdades e dispõem dos meios e oportunidades para melhorar as condições gerais (WODAK, 2004).

## **2 Discurso e Poder**

O acesso a um discurso e o controle sobre ele é um importante recurso simbólico. A maioria das pessoas somente tem um controle ativo sobre falas cotidianas com familiares e amigos, e um controle passivo sobre a mídia. Em muitas situações, as pessoas comuns são “alvos mais ou menos passivos” de textos ou falas de seus professores ou chefes, ou de autoridades como policiais, juízes ou fiscais, que simplesmente dizem a eles o que crer ou fazer (VAN DIJK, 2005).

De outra banda, os integrantes mais poderosos de grupos sociais e instituições, especialmente seus líderes, têm acesso mais ou menos exclusivo a um ou mais tipos de discurso e controle sobre eles. Professores controlam o discurso escolar ou acadêmico, jornalistas controlam o discurso midiático, advogados e juízes controlam o discurso jurídico e políticos controlam o discurso político. Quanto mais controlam o discurso, mais poderosos se tornam (VAN DIJK, 2005).

O discurso situa-se entre o texto e o contexto social (eventos, práticas e estruturas sociais)

(FAIRCLOUGH, 2003). Controlar o contexto envolve definir a situação, o lugar e o tempo dos eventos, quem pode participar e em qual papel, que conhecimento e opinião podem ter (VAN DIJK, 2005).

Integrantes de grupos poderosos podem definir os gêneros discursivos possíveis para uma ocasião. Um professor ou um juiz podem exigir uma resposta direta de, respectivamente, um aluno ou réu. Pode-se, portanto, analisar como locutores abusam de seu poder em tais situações, como, por exemplo, quando um delegado de polícia faz uso da tortura para obter uma confissão ou quando um editor homem impede uma jornalista mulher de escrever sobre economia. Muito importante é também saber quem controla os tópicos e as mudanças de tópico, como quando o editor decide quais matérias serão cobertas e o professor quais conteúdos serão tratados (VAN DIJK, 2005).

Discorrendo sobre essa relação entre poder/dominação e discurso, van Dijk (2005) destaca que, a menos que seja inconsistente com suas crenças e experiências pessoais, os indivíduos e grupos recipientes tendem a aceitar crenças (conhecimento e opinião) por meio do discurso daqueles que eles veem como fontes autorizadas e confiáveis, tais como especialistas, peritos e profissionais, inclusive da mídia. O autor salienta que, em alguns casos, os participantes são obrigados a ser recipientes do discurso, como costuma acontecer em situações de ensino e trabalho. Noutros casos, quase inexistem discursos ou mídia dos quais se possam tirar crenças alternativas. E o que é pior: os recipientes muitas vezes têm pouco acesso a conhecimentos ou crenças de que necessitam como embasamento para desafiar os discursos a que são expostos (VAN DIJK, 2005). Em todo caso, é preciso deixar consignado, acreditamos que sempre haverá discursos contra hegemônicos, uns com maior visibilidade e acessibilidade do que outros.

Para que se possam entender os processos de controle por meio do discurso, segundo van Dijk (2005) é necessário fazer-se uma distinção entre “memória pessoal ou episódica” e “memória social”. Memória pessoal é o armazenamento de experiências ou representações subjetivas, ou seja, conhecimentos específicos e opiniões que as pessoas acumulam ao longo da vida. Memória social, a seu turno, são representações sociais ou conhecimentos, atitudes e ideologias mais gerais e abstratas que membros de um grupo partilham uns com os outros. Assim, uma história cotidiana costuma ser baseada numa experiência pessoal, enquanto um programa partidário ou slogans racistas usualmente expressam as crenças de um grupo social (VAN DIJK, 2005).

### **3 Discurso Político**

A ação política e, conseqüentemente, o discurso político são definidos pelo contexto, ou seja, em termos de eventos e práticas cujas funções sejam, se não exclusivamente pelo menos primariamente, políticas. Isso exclui falas de políticos fora do contexto político e inclui as de outros grupos, instituições ou cidadãos quando engajados em evento político (VAN DIJK, 1997).

Na verdade, a maioria das ações políticas é discursiva. Portanto, além dos debates

parlamentares, projetos de lei, leis, decretos e regulamentações administrativas, o discurso político inclui propaganda política, pronunciamentos, entrevistas, programas partidários, entre outros gêneros (VAN DIJK, 1997).

Para van Dijk (1997), sempre que um discurso ou parte dele é direta ou indiretamente funcional no processo político, deveria ser categorizado e analisado como político, o que pode incluir conversas *off-the-record* de políticos e ações de qualquer outro grupo que, explícita ou tacitamente, tenda a influenciar o processo político. Neste dossiê, entretanto, tais ações são excluídas dessa categoria quando perpetradas por operadores do direito ou por jornalistas, sendo classificadas como discursos, respectivamente, jurídicos e midiáticos. Ainda que todo discurso seja político no sentido de que o social é politicamente constituído, aqui se distinguirão discursos políticos propriamente ditos de outros como discursos jurídicos e midiáticos.

Na realidade, as estruturas do discurso político raramente são exclusivas, mas van Dijk (1997) destaca algumas que são bastante funcionais à adequada realização de ações políticas dentro de contextos políticos.

Em primeiro lugar, ressalta o autor, grande parte dos discursos políticos é reflexiva, ou seja, trata de tópicos relacionados com a própria política. Dificilmente aparece no discurso político um sujeito que não seja político, poderoso ou influente. Quando aparece alguém que não pertence à elite é para dar um efeito retórico especial ao discurso, como acontece em histórias sobre expulsão de imigrantes, em que um político ou partido toma as dores de uma pessoa ou família para mostrar sua boa vontade humanitária, estratégia de auto apresentação positiva que costuma mascarar políticas anti-imigração (VAN DIJK, 1997).

Assim como ocorre com os sujeitos, os predicados usualmente são reflexivos: falam do que os políticos têm feito ou farão, de suas deliberações e de suas opiniões sobre questões políticas. Raramente tratarão de ações pessoais, privadas, triviais ou cotidianas. Os predicados tendem a ser orientados para o futuro. As referências ao passado costumam ser negativas (VAN DIJK, 1997).

Os tópicos são usualmente modalizados: eventos e ações são representadas como necessárias, prováveis ou possíveis, permitidas ou obrigatórias, desejadas ou lastimadas. As avaliações são costumeiramente polarizadas: NÓS somos democráticos, ELES não; NOSSOS soldados são defensores da liberdade, os DELES são terroristas (VAN DIJK, 1997).

Argumentos *ad hominem* e *vox populi* são bem recorrentes num nível semântico mais global. Boas políticas podem ser desacreditadas por meio de ataques aos oponentes (*ad hominem*), assim como más políticas podem ser escondidas pelo foco nas boas qualidades e intenções de seus defensores. Além disso, costuma-se atribuir a si valores democráticos como a tolerância e imputar a outros o desrespeito pela vontade do povo (*vox populis*) (VAN DIJK, 1997).

Já num nível semântico mais local, as estratégias de polarização costumam incluir explicitação/implicação (explicitar as boas qualidades de NOSSO grupo, e vice-versa),

generalização/especificação (descrever NOSSAS boas ações com riqueza de detalhes, e vice-versa) e contrastação/exemplicação (tratar NOSSAS falhas como exceção ou incidente, e vice-versa) (VAN DIJK, 1997).

No nível lexical, oponentes e inimigos são usualmente descritos em termos mais negativos, ao passo que NOSSOS maus hábitos, propriedades, produtos e ações, quando o são, tendem a ser descritos por meio de eufemismos, como ocorre quando NOSSAS matanças de civis entre nossos inimigos de guerra são chamadas de “danos colaterais” (VAN DIJK, 1997).

As manipulações sintáticas são menos óbvias e mais sutis, tais como o uso de pronomes, as variações na ordem das palavras, as construções ativas e passivas, as nominalizações, entre outros modos de expressar sentidos subentendidos (VAN DIJK, 1997).

No que diz respeito à retórica, são bastante recorrentes as operações de repetição no nível fonológico (aliterações e rimas), morfológico (paralelismos) e semântico. Políticos não raro descrevem com riqueza de detalhes ações que lhes são benéficas e histórias de horror sobre seus inimigos, e vice-versa. Hipérboles e eufemismos são estratégias comumente utilizadas. Operações de apagamento e de substituição (ironia, metonímia e metáfora) também são bastante frequentes (VAN DIJK, 1997).

No próximo artigo deste dossiê intitulado “Ernesto Laclau: da democracia radical ao populismo”, **Céli Pinto** examina a relação entre os conceitos de hegemonia, democracia radical e populismo na obra de Ernesto Laclau. Pinto argumenta que o populismo não consegue realizar-se totalmente como projeto político em cenários de concorrência democrática. Para a autora, governos populistas se colocam na difícil situação de ou perder o poder ou avançar projetos que, pelas próprias condições dadas do populismo, tendem a se aproximar de experiências autoritárias.

Especialmente interessante na análise que Pinto faz da obra de Laclau é a percepção de que, em cenários de crise do grupo hegemônico, as diferenças entre as diversas lutas tendem a esmaecer-se, constituindo-se uma “cadeia de equivalência”. As cadeias de equivalência, prossegue Pinto, têm duas características: cada um de seus elos possui uma particularidade e todos eles, um antagônico comum que os torna equivalentes. Mas, para que a cadeia de equivalência se torne um discurso capaz de disputar a hegemonia, é necessário ainda que um dos elos sofra um deslocamento que o permita representar todos os outros. O “significante vazio” é, assim, um elo da cadeia de equivalência que consegue, por meio de um processo de deslocamento, não ser ele mesmo, mas ser todos. É vazio porque aceita todos os outros elos da cadeia.

Laclau, entretanto, não enfrenta a questão da manutenção da cadeia de equivalência ou do pacto hegemônico ou a capacidade de o significante vazio continuar a conter todas as demandas da cadeia de equivalência após a tomada de poder, observa Pinto. Se a pluralidade democrática do processo hegemônico se materializa na autonomia dos elos, sua radicalidade se concretiza na manutenção da cadeia de equivalência e, conseqüentemente, na limitação dessa pluralidade, o que pode resultar em soluções autoritárias e até mesmo totalitárias.

#### 4 Discurso Jurídico

Embora tenha nascido do discurso político, o discurso jurídico dele se diferenciou em meio a um processo de especialização. É possível dizer que o discurso jurídico seja uma sofisticação do discurso político. Enquanto no discurso político destacam-se as ideias de “soberania popular” e “maioria” (domínio da vontade), no discurso jurídico ressaltam-se as noções de “primado da lei” e “respeito aos direitos fundamentais” (domínio da razão).

Se em sua origem é impossível separar o discurso jurídico do discurso político, na medida em que o direito é produto da vontade das maiorias, em seu desenvolvimento prático tem-se procurado evitar a ingerência do poder político sobre a atuação judicial. Para tanto, tem-se buscado criar mecanismos como a proibição de se editarem leis retroativas, destinadas a atingir situações concretas.

Na tentativa de demarcar os limites do discurso jurídico em relação ao discurso político, Ronald Dworkin (1985) vê o campo do direito como um “fórum de princípios”. Para o autor, numa sociedade democrática, algumas questões devem ser tratadas como questões de princípios (morais e políticos) e não como questões de poder político ou vontade majoritária. Dworkin cita como exemplos a questão da igualdade racial e de gênero, a da orientação sexual e os direitos reprodutivos, além da questão do direito do acusado ao devido processo legal (DWORKIN, 1985).

John Rawls (1996), por sua vez, enxerga na “razão pública” esse traço distintivo do discurso jurídico. De acordo com o autor, só a razão pública consegue justificar decisões políticas sobre questões constitucionais essenciais e questões de justiça básica, como os direitos fundamentais. Apenas ela é capaz de expressar argumentos que pessoas com as mais diversas formações políticas e morais podem acatar. Rawls exclui, portanto, da razão pública e, conseqüentemente, do discurso jurídico, aqueles tópicos muito abrangentes, como os de caráter religioso ou “ideológicos” (RAWLS, 1996).

No entanto, a distinção entre direito e política, até mesmo em seu desenvolvimento prático, não é tão fácil como pretendem alguns teóricos. Há hoje quase um consenso segundo o qual a interpretação e a aplicação do direito envolvem elementos cognitivos e volitivos. A definição do que é o direito num caso concreto requer o exercício do poder político.

Tanto a criação quanto a aplicação do direito dependem da atuação de um sujeito (na verdade, sempre mais de um sujeito, mesmo quando o legislador ou o intérprete está fisicamente sozinho). A legislação, como ato de vontade humana, expressará os interesses dominantes ou, pelo menos, o interesse público como percebido pela maioria num determinado momento e lugar. Já a jurisdição, que é a interpretação final do direito aplicável a um caso concreto, na melhor das hipóteses, expressará a compreensão de um ou mais juízes acerca do sentido e alcance da norma. Isto porque, no mundo real, não se encontram juízes imparciais e apolíticos, magistrados que, livre de influências externas, colhem de um sistema de regras e princípios harmônicos, soluções adequadas para problemas concretos. As decisões judiciais quase sempre refletem as preferências

personais dos juizes (FISHER, 1993), são políticas (TUSHNET, 1991) e influenciadas por múltiplos fatores extrajurídicos (MILES; SUNSTEIN, 2007).

É premente, pois, superarmos a falaciosa negação da relação entre os discursos jurídico e político. Toda a energia despendida na construção do insustentável muro de separação entre as práticas discursivas do direito e da política deveria ser canalizada noutra direção: na construção de um maior entendimento dos mecanismos dessa intensa e inevitável relação, com a finalidade de preservar, no que é essencial, a especificidade e a integridade do direito (Barroso, 2013).

Todavia, se de um lado os valores, as preferências e as ideologias dos juizes não podem ser desprezados como variáveis explicativas do desfecho dos casos judiciais, de outro, a legislação e a jurisprudência, os elementos e os métodos de interpretação sempre desempenharão um papel limitador importante nas decisões dos magistrados.

Eventuais preferências políticas dos juizes também haverão de ser contidas por fatores extrajurídicos, tais como a interação com outros atores políticos e institucionais e a perspectiva de cumprimento efetivo das decisões judiciais. O Judiciário, diferentemente dos demais poderes estatais, não tem de armas e tampouco detém as chaves do tesouro. Tudo de que dispõe é a força de seu discurso, que por isso mesmo não pode perder a densidade jurídica. Outros fatores extrajurídicos que interferem nas decisões judiciais incluem a estrutura e o funcionamento dos órgãos colegiados como sessões públicas e transmissões ao vivo por rádio e TV, a liderança pessoal e intelectual de alguns magistrados sobre outros e a opinião pública.

No terceiro artigo deste dossiê intitulado “Is Lady Justice blind? Reading Brazil’s 2012 affirmative action decision through the struggle of gender equality”, **Travis Knoll** analisa a decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil que, de forma unânime, manteve o sistema de cotas da Universidade de Brasília rejeitando a alegação do Partido Democratas de que tal sistema violava preceito fundamental da Constituição. Para o autor, a decisão é surpreendente tanto pela amplitude do consenso ideológico que ela representa quanto por seu apoio explícito às cotas raciais num país que, em grande parte, não reconhece as próprias tensões e preconceitos raciais.

Knoll explica a unanimidade do acórdão pelo uso que os ministros fizeram daquilo que chama de “constelação de metáforas e filosofias constitucionais”. De acordo com o autor, tais metáforas e filosofias constitucionais, às vezes em relação de tensão, confluíram para o reconhecimento dos direitos de grupos identitários minoritários e do dever do Estado de protegê-los. Na realidade, esclarece Knoll, os ministros lançaram mão de conceitos de “diferença” e “igualdade”, recorrentemente encontrados no discurso feminista, para chegar a uma decisão favorável às cotas raciais, fazendo convergir linhas de ação afirmativa que até então trilhavam caminhos separados.

A análise de Knoll é especialmente interessante pela consideração que ele faz de fatores extrajurídicos, tais como as preferências políticas dos ministros, indicadas inclusive pelas circunstâncias de sua nomeação, sua identidade de gênero e racial, assim como a estrutura e o

funcionamento do Tribunal, seu processo decisório público e transmitido ao vivo por rádio e TV.

## 5 Discurso Midiático

Neste ponto, vale repetir a observação de Gramsci (1988) de acordo com a qual é na esfera da sociedade civil que as batalhas ideológicas são travadas, que as classes buscam ganhar aliados para seus projetos. E cada vez mais isso se dá pela mídia.

Vários autores já destacaram essa centralidade da mídia ou da produção cultural na configuração política das sociedades contemporâneas, entre eles Habermas (1984 [1962]), Castells (1999), Charaudeau (2006), Manin (1997), Gomes (2004), Gomes e Maia (2008), Miguel e Biroli (2010). Segundo os brasileiros Miguel e Biroli (2010), por exemplo, a mídia altera as formas do discurso político, a relação entre representantes e representados e também o acesso à carreira política. Os autores reforçam que a presença da mídia na política se faz sentir em quatro dimensões principais: a) a mídia é o principal instrumento de contato entre a elite política e os cidadãos e substitui algumas funções dos partidos; b) o discurso político adaptou-se às formas preferidas pelos meios de comunicação; c) a mídia é a principal responsável pela agenda pública, um momento crucial do jogo político; e d) a gestão da visibilidade torna-se uma preocupação maior ainda para candidatos a posições de destaque na política (MIGUEL; BIROLI, 2010).

Nas sociedades ocidentais contemporâneas, a mídia também exerce uma importante função auxiliar aos agentes governamentais em suas tarefas administrativas, conforme observa Cook (2005). Apesar do risco de exposição negativa, os atores políticos fazem uso contínuo dos meios de comunicação porque eles são instrumentos úteis para governar. Em primeiro lugar, porque as próprias palavras, no caso da política, são ações, isto é, a política é formada por uma série de atos performativos, o que significa que ações políticas são realizadas por meio de palavras (COOK, 2005). A mídia também ajuda a estabelecer uma agenda comum, ou seja, auxilia o ator a persuadir os demais agentes ao revelar quais são as preferências de cada um e também a mobilizar a opinião pública a seu favor (COOK, 2005). Por fim, a mídia cria um clima favorável a certas decisões, funcionando como elemento de persuasão no processo político (COOK, 2005). Por isso, alguns autores argumentam que uma dimensão crucial do poder é a habilidade de criar eventos públicos, divulgados, obviamente, com o auxílio da mídia.

Contudo, a relação entre os campos midiático e político é bastante ambígua, sempre caracterizada por colaboração e antagonismo, ao mesmo tempo, e pela incorporação de valores mútuos. A “política midiática”, ou, mais exatamente, a política tornada visível pela mídia, acaba se tornando um dos sistemas pelos quais a disputa por poder se realiza nas atuais sociedades, sendo a comunicação midiática um lugar privilegiado para a palavra política (GOMES, 2004), ainda que não o único. Como destaca Charaudeau:

Também as mídias se encontram em uma situação contraditória. Elas estão estreitamente ligadas ao mundo político na busca de informação: os jornalistas são, de um lado, dependentes das fontes de informação, oficiais ou não, que se

impõem a eles; frequentam jantares, banquetes e outras reuniões públicas – e mesmo privadas – que reúnem políticos; estabelecem e utilizam redes de informantes e se dotam de agendas de endereços que lhes permitem obter instruções mais ou menos secretas; suscitam confidências etc. Entretanto, as mídias, por razão de credibilidade, procuram se distanciar do poder político. Diversificam as fontes, realizam pesquisas e investigações de todas as ordens. Revelam os subterrâneos de certos negócios; na verdade, interpelam os responsáveis políticos para provar ao cidadão que são independentes e estão imunes à influência política, pois existe sempre a suspeita do jornalista a serviço do poder estatal (CHARAUDEAU, 2006, p. 29).

Se a mídia é essencial para o próprio trabalho político, especialmente para a obtenção de visibilidade pública em sociedades onde a realidade e a atualidade midiática acabam por coincidir (GOMES, 2004), por outro lado pode atrapalhar e até mesmo inviabilizar as ações de governo a partir das informações que veicula. Por esse motivo, Cook não caracteriza a mídia como o “Quarto Poder”, mas como uma instituição intermediária entre os poderes, funcionando mais como os partidos ou os grupos de interesse junto ao governo (COOK, 2005).

Interessante para a análise das relações entre o discurso político e o discurso midiático, o conceito de “campo” de Pierre Bourdieu ajuda a perceber as inter-relações entre as estratégias usadas pelos atores sociais. Na formulação de Bourdieu, o campo é uma “estrutura de relações de força simbólica” expressas, em dado momento, por meio de “uma determinada hierarquia das áreas, das obras e das competências legítimas” (BOURDIEU, 1987, p. 118). O discurso nada mais é, portanto, do que a principal ação por meio da qual as relações de força – ou “concorrência pelo monopólio do exercício legítimo da violência” (BOURDIEU, 1987, p. 118) – se expressam.

A hipótese de Bourdieu é que os discursos sociais são sempre produzidos a partir da posição que os enunciadorees ocupam no campo determinado de onde falam (2005) e das relações que os próprios campos estruturam entre si. Em suma, a posição do agente confere legitimidade para que ele possa proferir determinados tipos de discursos.

Como sistemas simbólicos destinados a estruturar o mundo social, os discursos político e jornalístico são relações de comunicação. E ambos disputam com a ciência social o poder de impor a visão legítima do mundo, que consiste em definir os princípios dominantes de visão e divisão da realidade social (BOURDIEU, 2005). Bourdieu ressalta que

[...] as relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou instituições) envolvidos nessas relações (BOURDIEU, 2006, p 11).

O poder do Campo Midiático, por conseguinte, reside na condição do meio de comunicação como grande mediador dos diferentes campos sociais, isto é, como o ator que dá visibilidade ao social e que produz, projeta e legitima sentidos, veiculando as várias vozes que constituem um determinado tempo histórico (TRAQUINA, 1993; MCCOMBS-SHAW, 1993; SCHUDSON, 1993; BERGER, 1996). Deste modo, a mídia é um ator chave no processo de criação, disseminação, visibilidade e hegemonia dos discursos políticos.

No quarto artigo deste dossiê intitulado “Discursos midiáticos e deslegitimação da política”, **Sylvia Moretzsohn** enfoca esse papel central da mídia nos processos políticos de nossos dias. Mais especificamente, a autora procura mostrar como o discurso jornalístico hegemônico contribuiu efetivamente para a formação de um clima propício à derrubada de um governo, à “destruição” de um partido e à deslegitimação dos políticos e da própria política, empurrando o Brasil para o limiar do fascismo.

Para Moretzsohn, a comunicação de nossos dias é midiaticizada e controlada pelas grandes corporações do ramo. Argumenta a autora que tal fato se estende ao fluxo de informações pela Internet, apesar das novas possibilidades de disseminação de vozes alternativas oferecidas por esse meio.

Moretzsohn busca também desconstruir o discurso segundo o qual, por trás de sua idealização como o “Quarto Poder”, o papel essencial da mídia é colocado acima das “contradições do mundo real”, como se ela efetivamente atuasse como fiscal das instituições em nome dos interesses da sociedade. Segundo a autora, embora exerça atividade política, a mídia age em benefício dos interesses das grandes corporações que a controlam.

Moretzsohn observa ainda que a mídia faz parte da luta política, no sentido gramsciano da “grande política”, justamente por exercer atividade política. O problema, aponta a autora, é quando ela se envolve na “pequena política” e se torna instrumento de propaganda, passando a fazer oposição ao governo em vez de fiscalizá-lo.

## **6 Projetos de Mudança Social**

Os discursos não apenas representam o mundo como ele é ou como parece ser. Eles também são projetivos, imaginários. Representam outros mundos possíveis, diferentes do que está aí. Estão ligados a projetos de mudança social (FAIRCLOUGH, 2003).

Na verdade, pode-se dizer que projetos de mudança social são inerentes a todo e qualquer discurso. Segundo Laclau (1996), um discurso constitui-se buscando preencher todos os sentidos que permitam sua completa universalização. A total e eterna universalização discursiva é, no entanto, uma situação impossível, seja pela precariedade e contingencialidade discursivas, seja pelo corte antagônico, que limita a expansão de seus conteúdos (LACLAU, 1996).

Como Laclau, os organizadores deste dossiê e seus autores não propõem nenhuma “receita” para uma comunidade “mais bem ordenada”, tampouco uma projeção de um cenário emancipatório específico futuro ou uma fórmula para uma sociedade plenamente reconciliada. Antes, as análises partem da premissa de que qualquer projeto histórico, ainda que bem-sucedido, tem fim porque tem começo. Ou seja, origina-se numa particularidade que pretende encarnar a universalidade, mas que, para tal, precisa excluir alternativas não hegemônicas e, cedo ou tarde, se confrontará com sua impossibilidade de interromper o curso da história (LACLAU; MOUFFE, 1985).

Em outras palavras, este dossiê é um esforço teórico que parte do pressuposto de que não há possibilidade de se considerar qualquer estrutura como uma totalidade fechada, construída a partir de fundamentos que transcendem sua própria historicidade. Nesse arcabouço, projetos totalizantes, sejam eles marxistas ou liberais, ficam fora do horizonte proposto nesta obra.

Em todo caso, a mudança social surge no cenário nas possibilidades sociais como um imperativo ético e político em favor de pessoas e grupos em desvantagem. Mas a luta que se trava e seus resultados não têm que ver apenas com a capacidade dos atores sociais envolvidos, mas também com outras condições dadas no processo social. A mediar tudo isso está o discurso como domínio imprescindível da realidade social. Seu manejo consciente e instrumentalizado é a principal frente de transformação numa sociedade cada vez mais marcada pela presença e domínio do simbólico.

No artigo de encerramento deste dossiê intitulado “A abolição da miséria: desafios do século XIX ao século XXI”, **John French** apresenta um panorama histórico da escravidão em São Paulo e da crise que levou à sua abolição tardia no Brasil, a partir do discurso articulado por uma geração de intelectuais reformistas, entre os quais ele destaca os menos conhecidos André e Antônio Rebouças.

Para French, a compreensão do Brasil não estará completa até que se conheça o discurso articulado por esses dois irmãos, netos de um alfaiate português casado com uma negra baiana, liberta da escravidão no século XVIII, e filhos de um prócer da independência do Brasil na Bahia em 1822 e, mais tarde, destacado político do Império. Formados pela Escola Militar do Rio de Janeiro em 1860 e com estudos avançados na Europa, os Rebouças foram os engenheiros mais bem preparados do Império, averba o autor.

Nos anos de 1880, André Rebouças era um dos principais articuladores do movimento abolicionista e do primeiro movimento social de massa com base verdadeiramente urbana, registra French. Imbuído de uma visão democrática para o Brasil, Rebouças atacou não somente a escravidão, mas também sua origem no monopólio latifundiário, anota o autor. Rebouças condenou ainda a “aversão em pagar salários justos e a recusa da distribuição igualitária” da riqueza oriunda da “escravidão e da servidão”, cita French.

Embora seu discurso pudesse ser facilmente associado hoje com aquele articulado pelo MST e pelo PT em sua fase heroica, Rebouças não era o que pudesse ser chamado de “homem de esquerda”, argumenta French. Ao contrário, prossegue o autor, Rebouças era adepto de Adam Smith e defendia a adoção do modelo democrático norte-americano na organização de uma sociedade capitalista no Brasil, ainda que mais tarde viesse a reconhecer como um equívoco de juventude a sua idealização dos Estados Unidos.

Um ano depois do fim do “crime tri-secular” da escravidão, Rebouças explicou seu extremo ceticismo em relação ao novo regime republicano dizendo que era “mais fácil democratizar um rei ou uma rainha do que uma assembleia de opulentos proprietários”, registra

French. Acrescenta o autor que o Brasil “permanece profundamente marcado pelas poderosas tradições autoritárias nutridas por 350 anos de escravidão africana. A classe dominante do país tem sido incrivelmente bem-sucedida na proteção de seus privilégios e na conservação de sua extraordinária concentração de riqueza, mantendo o Brasil na terceira pior colocação entre 150 países no que diz respeito à distribuição de renda”.

## Referências

- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013
- BENSON, Rodney; NEVEU, Erik. Introduction: field theory as a work in progress. In: BENSON, R.; NEVEU, E. **Bourdieu and the journalistic field**. Cambridge: Polity Press, 2005. p. 1-25.
- BERGER, Christa. **Campos em confronto: jornalismo e movimentos sociais**. As relações entre o Movimento Sem Terra e a Zero Hora. 1996. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Escola de Comunicações e Artes (ECA), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt> Acesso em: 4 set. 2001.
- BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- \_\_\_\_\_. The political field, the social science field, and the journalistic field. In: BENSON, R.; NEVEU, E. **Bourdieu and the journalistic field**. Cambridge: Polity Press, 2005. p. 29-47.
- \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- \_\_\_\_\_. **O senso prático**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede: a era da informação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006.
- CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. **Discourse in late modernity: rethinking critical discourse analysis**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- COOK, Timothy. **Governing with the news: the news media as a political institution**. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.
- DWORKIN, Ronald. **A matter of principle**. Harvard University Press, 1985.
- GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.
- GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley C.M. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Analysing discourse: textual analysis for social research**. Londres: Routledge, 2003.
- FISHER, William W. et al (Org.). **American Legal realism**. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- FOWLER, R. et al. **Language and control**. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.
- GRAMSCI, Antonio. **A Gramsci reader: selected writings, 1916-1935**. Organizado por David Forgacs. London: Lawrence and Wishart, 1988.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1962].
- HALL, S. et al (Org.). **Culture, media, language**. Londres: Hutchinson, 1980.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London: Verso, 1985.

- LACLAU, Ernesto. **Emancipación y diferencia**. Buenos Aires: Ariel, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. 2. ed. Buenos Aires: Nueva Visión, 2000.
- MAGALHÃES, Izabel; MARTINS, André R.; RESENDE, Viviane de M. **Análise de discurso crítica: um método de pesquisa qualitativa**. Brasília: Editora UnB, 2017.
- MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MCCOMBS, Maxwell; Shaw, Donald. The evolution of agenda-setting research: twenty-five years in the marketplace of ideas. **Journal of Communication**, v. 43, n. 2, p. 47-58, 1993.
- MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia (Orgs.). **Mídia, representação e democracia**. São Paulo: Hucitec, 2010.
- MILES, Thomas J.; SUNSTEIN, Cass. The new legal realism. **Public law and legal theory working paper**, n. 191, p.23-41, 2007.
- ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2007.
- RAWLS, John. **Political liberalism**. Columbia University Press, 1996.
- SCHUDSON, Michael. A política da forma narrativa: a emergência das convenções noticiosas na imprensa e na televisão. In: TRAQUINA, N. (Org.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1993. p. 278-293.
- TRAQUINA, Nelson. As notícias. In: TRAQUINA, N. (Org.). **Jornalismo: questões, teorias e "estórias"**. Lisboa: Vega, 1993. p. 167-176.
- TUSHNET, Mark. Critical legal studies: a political history. **Yale Law Journal**, n.100, p.1515-1531, 1991.
- VAN DIJK, T. What is political discourse analysis? **Belgian Journal of Linguistics**, v. 11, n. 1, p. 11-52, 1997.
- \_\_\_\_\_. Critical discourse analysis. In SCHIFFRIN, D.; TANNEN, D.; HAMILTON, H. E. (org.). **The handbook of discourse analysis**. Malden, Massachusetts: Blackwell, 2005.
- WODAK, R. Do que trata a AC: um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. **Linguagem em (Dis)curso**, v. 4, p. 223-243, 2004,



## ERNESTO LACLAU: DA DEMOCRACIA RADICAL AO POPULISMO

## ERNESTO LACLAU: FROM RADICAL DEMOCRACY TO POPULISM

Céli Regina Jardim Pinto<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo examina a relação entre os conceitos de hegemonia, democracia radical e populismo na obra de Ernesto Laclau. Uma das conclusões é que o populismo não consegue se realizar totalmente como projeto político em cenários de concorrência democrática. O argumento central é que os governos populistas se fragilizam e se colocam na difícil situação de ou perder o poder, ou criar projetos chamados de democracia popular, que pelas próprias condições dadas do populismo, tendem a se aproximar de experiências autoritárias. Isso porque o populismo não tem as condições intrínsecas necessárias para levar a efeito um pacto que engendre a democracia radical. Ao contrário, o populismo é um elemento limitador dessa possibilidade.

**Palavras-chaves:** Democracia radical. Populismo. Ernesto Laclau.

**Abstract:** This article examines the relationship between the concepts of hegemony, radical democracy and populism in the work of Ernesto Laclau. One of the conclusions is that populism cannot fully realize itself as a political project in scenarios of democratic competition. The central argument is that populist governments get weak and put themselves in the difficult situation of either losing power, or creating projects called popular democracy, which by the given conditions of populism tend to get close to authoritarian experiences. This is because populism does not have the necessary intrinsic conditions to carry out a pact that engenders radical democracy. On the contrary, populism is a limiting element of this possibility.

**Keywords:** Radical democracy. Populism. Ernesto Laclau.

### 1 Introdução

Os 30 anos da publicação de “Hegemonia e Estratégia Socialista” (1985) (HES) de autoria de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe<sup>2</sup> (L&M) comemorados no ano de 2015 coincidiu com um cenário complexo na América Latina, de crises sucessivas em países com governos de centro-esquerda e esquerda: o chavismo na Venezuela; o kischerismo na Argentina, os governos petistas

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade de Essex e Professora Titular do Departamento de História da UFRGS (celirjp@gmail.com).

<sup>2</sup> Traduzido em mais de 10 idiomas, a “Hegemonia e Estratégia Socialista” (HES) só foi publicada no Brasil em 2015. Portanto, é um trabalho pouco conhecido da academia brasileira.

no Brasil, o governo Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador, são exemplos contundentes. Algumas dessas experiências, como as da Argentina e da Venezuela, estiverem fortemente informadas pelas teses de Ernesto Laclau. Fora da América Latina, o Syriza, na Grécia, e o Podemos, na Espanha, também beberam desta fonte.<sup>3</sup>

O presente artigo se ocupará, em um primeiro momento, da obra de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (L&M) examinando os conceitos de hegemonia e de democracia radical. Posteriormente, acompanhará a trajetória de Laclau em direção ao conceito de populismo, tratando de evidenciar que da forma como a noção foi construída em seu trabalho, não se constitui em um momento de radicalização da democracia, mas de um novo projeto político, diferenciado do original conceito de democracia radical. O argumento deste artigo é que o populismo não consegue se realizar totalmente como projeto político em cenários de concorrência democrática. Os governos populistas se fragilizam e se colocam na difícil situação de ou perder o poder, ou criar projetos chamados de democracia popular, que pelas próprias condições dadas do populismo, tendem a se aproximar de experiências autoritárias. Em outras palavras, o populismo não tem as condições intrínsecas necessárias para levar a efeito um pacto que engendre a democracia radical. Ao contrário, ele é um elemento limitador dessa possibilidade. Para fim de esclarecimento do argumento que se segue, entende-se como uma experiência de democracia radical um regime político que busque atender no mínimo as seguintes condições: renda mínima a toda população, reduzindo drasticamente a desigualdade econômica; democratização do poder de decisão, através de mecanismos de controle social; paridade de gênero e etnia em todos os cargos políticos e públicos, desoligarquização das estruturas partidárias; efetiva participação, através dos partidos e de outras organizações da sociedade na discussão e proposição de políticas públicas; garantia de saúde e educação em condições de igualdade para toda a população. Em suma, um projeto de democracia radical, em última instância, implica a superação do próprio sistema capitalista.

O argumento principal que será desenvolvido neste artigo é o de que Laclau, através da ruptura radical com qualquer essencialismo de classe ou determinismo econômico, fez uma importante contribuição para o entendimento e análise do político, identificando e explicando as lógicas da construção da hegemonia e a centralidade do povo como sujeito político. Suas maiores descobertas, entretanto, lhe colocam frente a frente com o complicado dilema de como pensar uma possível estabilidade hegemônica capaz de dar guarida a projetos democráticos e socialistas. A solução do populismo encontrada por Laclau traz novos problemas, que parecem não encontrar

---

<sup>3</sup> Ver: Dan Hancox. (2105) Why Ernesto Laclau is the intellectual figurehead for Syriza and Podemos <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/09/ernesto-laclau-intellectual-figurehead-syriza-podemos/> o jornal La Nación do dia 13 de abril de 2014 ao noticiar a morte de Ernesto Laclau assim o qualifica: “El politólogo Ernesto Laclau, considerado el referente intelectual del kirchnerismo, falleció hoy a los 78 años en España tras sufrir un infarto”. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1680548-murio-ernesto-laclau-referente-intelectual-del-kirchnerismo> Acesso em: 20 jan. 2015.

solução satisfatória em seu aporte teórico.

Duas características são centrais na obra inaugural de 1985: rompimento com as bases constitutivas do marxismo e o desenho de uma nova estratégia visando ao socialismo, tendo como ponto de partida uma releitura do conceito de hegemonia em Gramsci. De 1985 até a sua morte em 2014, Ernesto Laclau produziu uma extensa obra que aprofundou, qualificou e modificou as bases posta em HES. Em 2005 quando publica a “A razão populista” (ARP), apresenta sua teoria do político de forma mais acabada, com algumas alterações significativas em relação à HES. As noções de hegemonia e democracia radical e plural, cedem centralidade as de povo e populismo.<sup>4</sup>

O artigo se organizará a partir de três entradas: o conceito de hegemonia na obra inaugural; o conceito de democracia radical e plural, onde aparecerá também o trabalho Mouffe, “The democratic Paradox” (2000); o conceito de populismo desenvolvido na “A razão Populista”.

## **2 A construção da hegemonia**

O conceito de hegemonia de L&M é tributário de Antonio Gramsci. O filósofo italiano rompeu com a proposta de aliança estratégica da classe operária com outras classes, contida na visão de Lenin, introduzindo a noção de incorporação real pela classe proletária das demandas e interesses das demais classes e grupos dominados e/ou excluídos. Gramsci pensava em uma adesão mútua e espontânea dos proletários às demandas camponesas e dos camponeses à liderança proletária. Mesmo mantendo o último como líder, abre espaço para o discurso popular no lugar de um exclusivamente classista. Mouffe em um compreensivo artigo sobre hegemonia em Gramsci, trata de mostrar a posição contrária do filósofo à máxima marxista de que todo o sujeito é um sujeito de classe, o que será fundamental na formulação do conceito de hegemonia na sua obra conjunta com Laclau. Mouffe afirma:

De acordo com ele [Gramsci] os sujeitos da ação política não podem ser identificados com classes sociais. [...] eles são desejos coletivos que obedecem especificamente às leis formadas com vista no fato que eles constituem a expressão política do sistema hegemônico criado através da ideologia. Portanto, os sujeitos (as classes sociais) que existem no nível econômico não são duplicados no nível político. Ao invés disto, diferentes sujeitos inter classes são criados” (MOUFFE, 1979, p.189) (tradução minha).

L&M avançam em relação perspectiva gramsciana, ao discordarem da manutenção da classe proletária como essencialmente a liderança do processo hegemônico. Para eles não havendo uma identificação necessária entre a posição dos agentes nas relações de produção e o surgimento do sujeito revolucionário, a liderança não está assegurada a nenhum dos sujeitos envolvidos na luta contra o capitalismo, daí ser impossível derivar um papel apriorístico da classe proletária no processo revolucionário. Ao defender o não essencialismo de classe afirmam:

---

<sup>4</sup> Paralelamente a obra de Laclau, Chantal Mouffe desenvolve a categoria de democracia plural e radical, conceito que já aparecia em HES, mas que está plenamente desenvolvido em seu livro “Democratic Paradox” (2005).

Evidentemente, isto não implica que a classe trabalhadora e socialismo sejam incompatíveis, e sim o enunciado, bem diferente, de que interesses fundamentais pelo socialismo não podem ser logicamente deduzidos de determinadas posições no processo econômico. A visão oposta – de que uma tal conexão é dada pelo interesse dos trabalhadores em impedir a absorção capitalista do excedente econômico – somente seria válida se supusesse, além disto; (a) que o trabalhador é um homo oeconomicus que tenta maximizar o excedente econômico tanto quanto o capitalista; ou (b) que ele é um ser espontaneamente cooperativo, que aspira à distribuição social do produto de seu trabalho. A resistência dos trabalhadores a certas formas de dominação dependerá da posição que eles ocupem no conjunto das relações sociais, e não somente nas de produção (LACLAU; MOUFFE, 2015, p.153).<sup>5</sup>

L&M afirmam que não há relação necessária entre o trabalhador como agente econômico e o sujeito revolucionário, o que coloca o primeiro em condições de igualdade com outros grupos e classes dominados, como potencialmente líderes de um processo revolucionário. O rompimento com o essencialismo de classe implica consequências teoricamente significativas. A primeira é o rompimento com o economicismo marxista, uma vez que não é a partir dos agentes econômicos, as classes fundamentais do capitalismo, que se derivam posições políticas. Isto não implica afirmar que o campo econômico não seja central no modo de produção capitalista, nem tão pouco que as classes que o organizam não sejam sujeitos centrais nas lutas políticas, através de uma articulação discursiva que lhes de sentido. A segunda consequência é decorrência lógica da primeira e diz respeito à ideia de consciência de classe ou falsa consciência. Se o proletariado, como agente revolucionário não existe antes de sua constituição como sujeito na luta política (no discurso), sua consciência será sempre verdadeira, na medida em que não existe possibilidade de se apreender uma consciência fora da luta, para que se estabeleça um a priori que parta do binômio falso-verdadeiro.

Somente atribuindo à classe proletária uma missão revolucionária por natureza, poder-se-ia avaliar a qualidade de sua consciência, o que não é de forma alguma contemplado nos textos de L&M. Uma terceira e não menos importante consequência é a centralidade que a perspectiva dos autores auferem aos movimentos sociais (LACLAU; MOUFFE, 2015). Smith, introduzindo seu livro sobre os dois teóricos chama atenção para isto, afirmando que:

Desta perspectiva, a novidade dos ‘novos movimentos sociais’ não consiste somente na articulação de novas demandas. Além de sua politização de novas áreas do social, esses movimentos também estabelecem de alguma maneira novas formas de contestação políticas. Suas lutas são irredutivelmente complexas e plurais por natureza. Porque o marxismo clássico pressupõe a existência de sujeitos ‘universais’ e conceptualiza o social com a ordem racional transparente, ele não pode capturar estes movimentos complexos de negociações de diferença (SMITH, 1998, p. 2). (tradução minha)

Laclau e Mouffe quando escrevem HES, na primeira metade da década de 1980, estavam informados pela efervescência dos movimentos sociais na Europa e nos Estados Unidos. Os

---

<sup>5</sup> Neste artigo, as citações do livro “Hegemonia e estratégia socialista”, publicado originalmente em inglês em 1985, serão feitas a partir da edição brasileira de 2015.

chamados novos movimentos sociais começavam a dar cores diversas às lutas políticas. O movimento feminista, por exemplo, trazia novas questões sobre a dominação, que desafiava os princípios que haviam estruturado a esquerda até então. Somavam-se a ele os movimentos pelo desarmamento, os movimentos ambientalistas, os movimentos antirracistas, os movimentos de gays e lésbicas. Completavam o quadro os movimentos sociais dos países da Europa do Leste que estavam tendo papel importante na crise dos regimes comunistas. Daí que os autores construíram seus principais pressupostos teóricos em um cenário onde a classe perdia o protagonismo como o elemento revolucionário por natureza, ou seja, a liderança das lutas políticas anticapitalistas. Essa é uma guinada teórica importante, que ao mesmo tempo pontuava novas possibilidades de luta e apresentava uma complexidade não presente na concepção do enfrentamento de duas classes fundamentais.

L&M entendiam os movimentos sociais como uma grande novidade, mas não os percebiam capazes de exercerem liderança. Se no nível abstrato o rompimento com o essencialismo de classe cria as condições para que qualquer sujeito seja candidato potencial à liderança, quando, principalmente Laclau, desenha como mais detalhes o projeto populista, esses novos sujeitos foram praticamente esquecidos, com será visto na parte final deste artigo.

A ruptura com o essencialismo de classe e, por consequência, com o economicismo, aliada à presença das múltiplas lutas advindas dos novos movimentos sociais tornam-se centrais para que os autores pensem o conceito de hegemonia, que resulta de práticas articulatórias expressas basicamente em duas lógicas discursivas: lógica da diferença e a lógica da equivalência, esta última o outro nome da hegemonia.

L&M identificam nas sociedades com democracias estáveis discursos políticos que são regidos pela lógica da diferença, onde diversos sujeitos com demandas próprias disputam suas reivindicações. Não há, nesses cenários, identificação entre as lutas. Cada uma das demandas se esgota em si e são diferentes das demais. Demandas por melhores salários, por escolas com tempo integral, por cotas raciais nas universidades, por políticas de desarmamento, podem coexistir em democracias estáveis sem nenhuma articulação entre elas. Cada uma delas tem um espaço de luta e de reivindicação. Já em outros cenários, baixos salários, corrupção, desemprego, desigualdade de gênero, desigualdade racial podem se articular entre si contra um governo que se torna a negação de todos os direitos.

Há, pois, duas lógicas presentes nesses exemplos, no primeiro estamos frente à lógica da diferença, onde cada demanda se esgota em si mesma. O segundo funciona no sentido inverso, em um cenário de crise do grupo hegemônico, as diferenças entre as diversas lutas tendem a se esmaecer, construindo uma cadeia de equivalência. Esse processo de estabelecimento de equivalências é fundamental para a construção de hegemonia. Trata-se do que Gramsci chamou de “desejo coletivo”.

Essas duas lógicas têm uma trajetória ao longo da obra de Laclau, onde a lógica de

equivalência vai ocupando espaço em detrimento da lógica da diferença. É significativo que no livro inaugural da teoria laclaniana essas lógicas estejam localizadas geograficamente:

Pode parecer possível estabelecer uma característica diferencial importante entre as sociedades avançadas e a periferia do mundo capitalista: nas primeiras, a proliferação de pontos de antagonismo permite a multiplicação de lutas democráticas, mas estas lutas, dada sua diversidade, não tendem a constituir um “povo”, isto é, entrar em equivalência umas como as outras e dividir o espaço político em dois campos antagonísticos (LACLAU; MOUFFE, 2015, p.210)

As características diferenciadas da exploração imperialista da periferia, portanto, facilitariam a construção de equivalências entre as diversas lutas em uma relação antagônica com o inimigo (o dominador). Nos países de capitalismo avançado, a proliferação e o êxito de lutas democráticas, como a feminista, ecologista, gay etc., tornariam mais difícil a construção de campos antagônicos. O importante aqui é ter claro que esses momentos de assimilação de lutas chamadas democráticas é também um momento de grande hegemonia por parte de um grupo no poder. Isso não é problematizado tanto na HES como nos demais trabalhos de Laclau e, em se tratando das sociedades da modernidade, o que está se deixando de fora é a hegemonia do capitalismo e de sua classe dominante, ao longo de século XX, capaz de transformar seus próprios interesses em interesses universais.

Mesmo que a distinção entre as duas lógicas tenda a ter um papel mais secundário na obra posterior de Laclau, ela não é de menor importância, pois dá conta de uma questão de fundo do trabalho do filósofo, que é a relação entre hegemonia como expressada na lógica da equivalência cujo nome é povo, e a construção de pactos políticos democráticos. Na passagem citada acima parece que as duas condições não se encontram em um mesmo processo, estando inclusive delimitadas geograficamente; mas, no decorrer da obra e, principalmente, quando desenvolve de forma mais acabada sua teoria do populismo, estas duas lógicas encontram um momento de tensão.

A hegemonia, na medida em que não é monopólio de uma classe ou de qualquer grupo aprioristicamente dado, tem um caráter puramente contingente. Um momento hegemônico só pode ser descrito a partir de sua própria existência histórica, pois depende das condições que propiciam o aparecimento de demandas e interesses de grupos e da possibilidade que haja um processo de deslocamento capaz de transformá-los em equivalentes. As cadeias de equivalência têm duas características: cada um dos seus elos contém uma particularidade, que não se esgota na cadeia, e todos, um antagônico comum que os tornam equivalentes. Em países de capitalismo subdesenvolvido, onde as desigualdades sociais e concentração de renda fazem parte do cotidiano de grandes parcelas da população, demandas por melhor urbanização dos bairros populares, por creches públicas, por atendimento médico adequado, por escolas, por empregos, por salários dignos circulam com intensidade. Essas demandas podem ser expressão de luta de grupos esparsos; no entanto, por condições de emergência específica, podem articularem-se

contra um polo de poder, um governo conservador e corrupto por exemplo, tornando-se uma expressão política, onde a falta de creche, torna-se equivalente à falta de atendimento à saúde ou à educação etc. Para que a cadeia de equivalência torne-se um discurso capaz de disputar a hegemonia, é ainda necessário que um dos elos da cadeia de equivalência sofra um deslocamento que permita representar todos os outros, como será visto mais adiante neste texto.

O aporte teórico de Ernesto Laclau traz uma contribuição vigorosa para o entendimento das formas, das possibilidades e potencialidades políticas dos processos hegemônicos, historicamente dados. Todavia, ao identificar a hegemonia como uma construção a partir de diferenças, que se tornam equivalências sem um ponto fundacional, como seria uma ideologia formulada por uma classe social, ou mesmo um projeto de socialismo a ser alcançado, fica em aberto uma questão maiúscula que é a da natureza frágil da hegemonia.

Abstratamente o processo de construção de uma posicionalidade hegemônica tem condições de emergência em cenários onde pactos esgotaram sua capacidade de governo e há uma miríade de demandas fragmentadas a espera de articulação, frente a um inimigo a destruir. A questão a enfrentar, entretanto, é que a momentos equivalenciais, que sustentam a hegemonia, seguem-se momentos de institucionalização, onde a lógica da equivalência tende a se esgarçar e ser substituída pela lógica das diferenças. Suponhamos um momento de crise onde partidos de esquerda e centro esquerda somam-se ao movimento feminista, LGTB, negros, etc. para se opor a perspectiva de um golpe de estado, ou a um governo conservador. Superado o perigo do golpe ou havendo uma vitória eleitoral ou revolucionária, a tendência é que as diferenças que haviam perdido substância no momento de crise, venham a reaparecer. Uma vez que no processo hegemônico cada uma das lutas perdeu centralidade, mas entraram em um processo de equivalência, a questão a revolver, tanto teórica como política, é a do momento posterior a tomada de poder pelo grupo hegemônico. Não há razão para que as lutas enfraquecidas por um momento de radicalidade, não apareçam novamente, cobrando “um preço” para se manterem na cadeia de equivalência. Essa parece ser uma das razões das dificuldades de se desenvolver uma teoria da democracia radical. A presença de movimentos sociais como formadores destas cadeias não dá resposta a este gargalo.

L&M e posteriormente Laclau em sua obra solo dão muita centralidade aos movimentos sociais e a noção de demanda, quando explicam as cadeias de equivalência e os processos hegemônicos. Não é razoável desprezar a importância que os movimentos sociais tiveram nas últimas décadas do século XX e que até hoje ainda têm. Também não parece correto não levar em consideração os achados de L&M quanto à centralidade desses movimentos nas lutas políticas. Todavia, há duas questões que não podem ser deixadas de lado, quando se trata de pensar em hegemonia a partir de práticas articulatórias: a primeira diz respeito ao fato de que os movimentos sociais, por natureza, não aspiram ao poder, não se organizam com esse objetivo. Daí que tendem a ser protagonistas da ação política em situações onde a vida política por alguma razão está

desacreditada ou proibida como foram o caos na Polônia, na Alemanha Oriental e na Hungria durante as décadas de 1970 e 1980.

Uma segunda questão sobre a centralidade dos movimentos sociais como agentes políticos refere-se à sua posição em relação ao conjunto dos excluídos. Os movimentos sociais abarcam porções importantes dos excluídos, mas não todos os excluídos, quer pensemos no conjunto das populações que sofre injustiças sociais, quer pensemos nos próprios sujeitos, que por suas condições relativas na luta social, são potencialmente sujeitos interpeláveis pelos movimentos sociais. Nesse sentido Honneth (2003), com uma perspectiva teórica completamente diversa, tem uma interessante contribuição: criticando a centralidade dos movimentos sociais nas teses de Nancy Fraser chama a atenção para a limitação de considerar os movimentos sociais os sujeitos políticos da contemporaneidade. Honneth pontua que a grande massa dos excluídos não está nos movimentos sociais que já estariam incluídos à luta política. Os verdadeiros excluídos são aqueles que não chegaram a identificar e organizar suas próprias demandas (HONNETH, 2003).

Laclau no segundo momento de sua obra, quando desenvolve a teoria do populismo, também vai minimizar os movimentos sociais, não apontando suas limitações como o faz Honneth, mas trazendo para o centro da luta política um novo sujeito, que denomina povo.

### **3 A democracia radical e plural**

Laclau e Mouffe em HES e posteriormente Mouffe em “The democratic paradox” (2000) enfrentam o tema da democracia a partir da dualidade liberdade-igualdade, reconhecendo a condição necessária das duas dimensões, a tensão existente entre elas e a possibilidade do que chamam de democracia radical plural. Para construir esse conceito, os autores somam a seu aporte teórico a noção de democracia liberal para darem conta da dimensão da liberdade. Essa apropriação é feita incorporando a experiência histórica das liberdades democráticas no sentido de pensar a radicalização da igualdade a partir da ideia da liberdade de todos. A questão da liberdade é colocada de forma muito original nesse pensamento de inspiração socialista, já que o socialismo esteve sempre mais inclinado a enfatizar a igualdade em detrimento da liberdade:

Na medida que, dos dois grandes temas do imaginário democrático – igualdade e liberdade -, foi o da igualdade que tradicionalmente prevaleceu, as demandas por autonomia conferem um papel cada vez mais central à liberdade. Por esta razão, muitas destas formas de resistência se manifestam não na forma de lutas coletivas, mas através de uma afirmação do individualismo (a esquerda, naturalmente, está despreparada para assumir estas lutas, as quais ela ainda hoje descarta como liberais”. Daí o perigo de que elas possam ser articuladas por um discurso de direita, de defesa de privilégios) (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 249).

No trabalho inaugural (HES) a noção de pluralismo está associada a um forte grau de autonomia dos diversos elos da cadeia de equivalência.

O pluralismo só é radical na medida em que cada termo desta pluralidade de

identidades encontra em si próprio o princípio de sua validade, sem que este tenha que ser buscado num fundamento positivo, transcendente ou subjacente para a hierarquia de sentido de todos eles, e fonte e garantia de legitimidade (LACLAU; MOUFFE, 2015, p. 252).

A centralidade da liberdade no pensamento de L&M é muito candente neste primeiro momento e está diretamente relacionada com o não desaparecimento de demandas e posicionamentos em nome de uma causa maior. Os autores enfrentam aqui o legado de experiências de socialismo que resultaram em totalitarismos. Há um esforço teórico no sentido de buscar resolver a tensão entre liberdade (o que Mouffee chama de “autoconstitutividade” dos elos de uma cadeia de equivalência) e a generalização da lógica equivalencial (LACLAU; MOUFFE, 2015). Todavia, essa generalização tem um limite, que é o outro, o antagônico, aquele que é exterior à cadeia e sua negação. Se o antagônico se desfaz, os eles se tornam independentes. E essa é uma questão primordial, que oferece grande dificuldade, mormente no terreno da prática política. O afrouxamento da cadeia de equivalência pode significar o fracasso de um projeto radical, mas, paradoxalmente, a garantia de liberdades democráticas.

A L&M não resolvem as questões centrais de um projeto estratégico para o socialismo, sob a forma de uma democracia radical. Destaco aqui duas questões primordiais. A primeira refere-se à própria estratégia para o socialismo, tema completamente ausente no trabalho de Laclau e Mouffe. A segunda refere-se à capacidade do pacto hegemônico de se manter válido ao longo de um tempo maior do que o momento crítico.

A noção de socialismo está claramente proposta desde o título do trabalho inaugural, mas, ao mesmo tempo, há uma completa ausência de qualquer proposta concreta de socialismo. Se, por um lado, tal ausência se adequa a perspectiva discursivista da teoria, por outro, a problemática que permanece é a de como identificar o antagônico, sem a presença de uma positividade, um projeto socialista, por exemplo. Uma decorrência disto é a quase total ausência nas teses de Laclau da identificação do capitalismo como antagônico. Na sua obra é fácil perceber a existência de uma positividade contra o colonizador (o projeto nacional), ou contra o poder patriarcal (a igualdade de gênero), ou contra o poder branco em uma sociedade racista (igualdade racial), mas não contra a burguesia. Como Laclau retira da classe a centralidade na luta pelo socialismo, não consegue avançar em um projeto, que necessita se colocar como antagônico ao capitalismo, para se realizar.

Dois comentadores da obra de L&M examinarem essas questões. Oliver Marchart aponta para o fato de que o discurso é um processo “sem nenhum sujeito voluntarístico puxando as cordas atrás do processo articulatório” (MARCHART, 2012, p.230) Sua preocupação está muito dirigida a problemas metodológicos quando se pergunta qual seria a unidade de análise, já que nada antecede ao próprio discurso. Todavia, essa preocupação suscita outra questão que ultrapassa o problema de pesquisa: se não se reconhece nada anterior aos discursos em uma luta hegemônica, os discursos em um dado recorte histórico devem ser tratados sempre como inaugurais, o que

parece um equívoco analítico, pois cada luta hegemônica incorpora sujeitos já articulados em discursos anteriores. O não aparecimento do pertencimento de classe em uma luta popular após séculos de capitalismo não é, pois, uma questão menor.

O segundo comentador, Thomas Brockelman, também aponta para a natureza imprecisa do discurso quando afirma a impossibilidade de se chegar a um conceito de democracia radical.

Afirma:

[...] que é “o imaginário da democracia radical que ambos Laclau e Mouffee invocam? E a primeira resposta a esta questão - quase em linha com suas posições convencionalista e historicista - não necessariamente significa alguma coisa determinada. Ou seja, quando defrontados com o desafio da questão, ambos Mouffee e Laclau (tanto escrevendo juntos como separados) inevitavelmente, primeiro invocarão o anti essencialismo que eles veem como (...) a genuína possibilidade para a vida política: eles argumentam que movimentos políticos podem ganhar sua identidade somente através de uma particular ou ‘parcial’ identidade que combina para constituir um movimento (BROCKELMAN, 2003, p. 187). (tradução minha)

O que Brockelman identifica em relação a democracia pode ser dito igualmente em relação ao socialismo, que mesmo tendo centralidade na obra de L&M ao ponto de dar título ao livro inaugural, nunca é qualificado, como uma alternativa ao capitalismo, este último uma rara presença na obra dos autores.

Quanto à segunda questão acima elencada - a capacidade do discurso hegemônico de liderar um novo pacto político - cabe chamar a atenção para a necessidade de manter a minimização das particularidades remanescentes, que o processo de construção da hegemonia imprime nas cadeias de equivalência. A questão a ser respondida é a de até onde a cadeia de equivalência tem condições de se manter como tal? Pensemos em uma situação, não tão hipotética, de um partido de esquerda com fortes relações com o catolicismo progressista e com os movimentos sociais, entre os quais o movimento feminista, este último com uma pauta favorável ao aborto. Até onde o partido poderá manter o movimento social articulado em uma cadeia de equivalência, onde um dos elos é a Igreja Católica? Até onde o movimento social tolerará ser um elo da cadeia de equivalência para garantir a hegemonia partidária, tendo de abrir mão de sua luta pela legalização do aborto?

Como L&M não se referem em suas obras às instituições políticas, aos sistemas jurídicos, à história incorporada, não há momento no aporte em que a hegemonia esteja ameaçada pela autonomia dos elos da cadeia de equivalência. Se a pluralidade é a presença da autonomia, e certamente é, a radicalidade é a manutenção da cadeia e, por conseguinte, o limite desta pluralidade. Em outras palavras, o que sustenta a lógica hegemônica é a cadeia de equivalência cujo o limite é dado pela relação antagônica com o outro exterior. A lógica da equivalência se constrói a partir de uma tensão necessária, que é a presença do outro. Ao mesmo tempo para que a hegemonia se constitua, a cadeia tem de se estender, mas não ao ponto de extinguir o antagônico, que é essencial para a sua existência. Sem a presença do outro que pressiona como negatividade,

os elos equivalentes tendem a se tonar diferenças. Se, por um lado, essa é a característica radicalmente democrática do processo hegemônico, por outro, é sua própria fragilidade, já que, quando no nível da luta política há uma real ameaça ao poder, a sua defesa passa pela busca da fixação da cadeia equivalencial, o que pode resultar em soluções autoritárias e, até mesmo, totalitárias.

Mouffe concorda com Carls Schmitt sobre o conflito entre liberalismo e democracia ao explicar a distinção entre a lógica liberal (diferencial) e a lógica democrática (equivalencial) afirmando que: “Não há dúvida, existe uma oposição entre a ‘gramática’ liberal da igualdade, que postula a universalidade para a ‘humanidade’ e a prática da igualdade democrática que requer o momento político da discriminação entre o ‘nós’ e o ‘eles’ ” (MOUFFE, 2000, p. 44).

A resolução ou equilíbrio final entre estas duas lógicas conflitivas não é nunca possível, e pode haver somente negociações temporárias, pragmáticas instáveis precárias da tensão que existe entre elas. Política democrática-liberal consiste, de fato, em um constante processo de negociação e renegociação – através de diferentes articulações hegemônicas deste paradoxo constitutivo (MOUFFE, 2000, p. 45). (tradução minha)

Momentos hegemônicos são melhor constituídos quanto mais equivalências existirem entre os elos da cadeia, ou seja, quando menos as particularidades de cada elo estejam presentes, mas esses momentos estão em tensão com a democracia plural e radical, que pressiona no sentido de esgotar a capacidade do significante vazio constitutivo da hegemonia. A identificação do ‘nós’ versus ‘ele’ não esgota a possibilidade da ruptura do ‘nós’, pois um elo pode deixar de ser um momento na cadeia de equivalência para a ser um significante flutuante perfazendo um novo cenário.

Um significante flutuante é aquele que se desprende de cadeia de equivalências e fica como que a disposição de diferentes articulações discursivas, (...) se tornam autosuficiente e independente de qualquer articulação equivalencial (LACLAU, 2013 p. 163).<sup>6</sup>

Um exemplo clássico é o do nacionalismo na América Latina, um tema recorrente nos embates políticos em muitos países desde o século XIX, quando se tornaram independentes. Mas a ele não é possível atribuir uma natureza ideológica de direita ou de esquerda, reacionário ou progressista, pois tem funcionado como um significante flutuante associado tanto a governos militares ditatoriais, como a discursos radicais de esquerda anti-imperialistas.

Em 2005 com a publicação de “A razão Populista” Laclau faz dois movimentos importantes em seu aporte teórico: primeiro, trazendo para o centro da análise a lógica da equivalência e o significante vazio; segundo, aproximando, ou quase fundindo, as noções de povo, de democracia e de populismo: “a Construção de um povo é condição *sine quo non* do funcionamento democrático. Sem a produção do lugar vazio não há povo, não há populismo, mas

---

<sup>6</sup> O livro “A Razão Populista”, do qual a citação foi retirada, foi publicado pela primeira vez em 2005, em inglês. Neste artigo está sendo usada a edição brasileira de 2013.

tão pouco há democracia” (LACLAU, 2013, p. 169).

O lugar vazio, isto é, o significante vazio é um componente da cadeia de equivalência que consegue através de um processo de deslocamento não ser ele mesmo, mas ser todos. É vazio porque aceita todos os outros elos da cadeia. É essa cadeia condensada em um significante vazio que Laclau chama de povo. Quando mulheres feministas, ativistas LGTB, ativistas de movimento negro, ativistas de movimento ecológico, ativistas de movimento dos sem-terra, de movimento dos sem teto se reconhecem em um dos elos da cadeia, por exemplo, no movimento ecológico, a ecologia torna-se um significante vazio em uma relação antagônica com o poder dominante. Nesse momento, Laclau identifica a existência de um povo. O que ocorre nesse processo é a transformação de cada movimento social (demanda) em um elo de algo maior, que constituiria um movimento/discurso político. Isso envolve um novo problema a ser enfrentado. Na medida em que um movimento social dificilmente torna-se um significante capaz de liderar a tomada de poder político e como no construto de Laclau o partido político não tem nenhuma centralidade, não é nem mesmo citado, o povo acaba se configurando em um líder.<sup>7</sup>

Há um sentido democrático na constituição de um povo, pois, uma vez que a cadeia de equivalência não tem um a priori, ou seja, nenhuma liderança anterior a ela, nenhum elo por natureza é mais importante que o outro, o aparecimento na cadeia de um elo como o catalisador de todos os outros é resultado de um processo que ocorre na luta política (luta por significação). Pensar um discurso político a partir dessa perspectiva realmente abre a possibilidade para se entender como alguns temas são subsumidos e outros se tornam protagonistas. Retomemos o exemplo do tema do aborto e a luta feminista. A interrupção voluntária da gravidez sempre foi no feminismo do norte global um tema central de luta, mas no feminismo latino americano esse tema perdeu espaço muitas vezes pelo protagonismo da Igreja Católica nas lutas por democracia, no subcontinente. A constituição de cadeias de equivalência contra os regimes militares ditatoriais na América Latina nas três últimas décadas do século XX colocou o movimento feminista ao lado dessa igreja progressista, deslocando a centralidade do tema do aborto.

A questão que não é problematizada por Laclau é a de que, em distintos momentos históricos, os elos (movimentos, demandas, grupos) entram em equivalência com diferentes capacidades de subjetificar, no sentido althusseriano do termo. Quando se tem uma Igreja progressista e articulada aos movimentos populares, o espaço de um movimento com o feminista é muito menor se comparado a cenários de sociedades não religiosas, onde a política está completamente afastada da religião. Em termos da lógica que preside o aporte teórico de Laclau, os poderes e as capacidades de articulação se constituem na luta. Mesmo isso sendo verdade, Laclau nunca considera que os diferentes elos da cadeia de equivalência possuem historicidade distintas e se encontram em um dado momento de luta trazendo estas diferentes historicidades. A

---

<sup>7</sup> No caso da América Latina, líderes como Chaves e Evo Morales criaram os partidos posteriormente à sua própria figura de líder. Antes deles, Peron e Getúlio Vargas também haviam agido dessa forma.

Igreja Católica progressista pode entrar em uma cadeia de equivalência com o movimento feminista, mas é pouco provável que a Igreja minimize seus conteúdos e suas verdades de fé ou conveniência em favor do feminismo. Este sim como elo frágil, tomado historicamente, tenderá a minimizar suas demandas para permanecer na cadeia.

Laclau não entra na difícil discussão sobre a posição que o elo da cadeia de equivalência que se torna significativo vazio toma em relação aos outros elos. A hegemonia é um processo de tomada de poder, através do povo, que se constrói no significativo vazio. A tomada de poder é simples de ser entendida, o complicador aparece na medida em que esse momento é necessariamente sucedido da institucionalização desse poder, seja ela de que forma e grau for. A questão não respondida é a da capacidade desse significativo vazio continuar a conter todas as demandas da cadeia de equivalência após a tomada de poder. Laclau fala de um direito legítimo do significativo de ocupar este lugar, porque venceu a luta hegemônica e isso significa que conquistou uma real incorporação dos outros elos da cadeia. Mas o significativo vazio, seja ele um partido ou um líder, necessita se manter no poder, *vis-à-vis* a precariedade inerente da cadeia de equivalência, ou seja, manter as condições para que a adesão espontânea não se rompa ou as diferenças mantidas em cada elo da cadeia de equivalência não aflorem. Essa tensão não é problematizada nas teses de Laclau, ao contrário, ela fica subsumida na presença do povo:

Os significantes vazios só podem desempenhar seu papel se significam uma cadeia de equivalência e só o fazem constituindo um povo. Em outras palavras: a democracia só pode fundar-se na existência de um sujeito democrático, cuja emergência depende da articulação vertical entre demandas equivalentes. Um conjunto de demandas equivalentes articuladas por um significativo vazio é o que constitui um povo (LACLAU, 2013, p.171).

Para avançar no argumento retomemos a lógica da equivalência. Em primeiro lugar recordemos que a lógica da equivalência só ocorre a partir de diferenças, que em um certo momento da luta tornam-se equivalentes. Essas equivalências têm um constitutivo externo, mas ao mesmo tempo mantêm em cada um dos seus elos as diferenças que as constituem (por isto são equivalentes e não se transformam em um elo único). Quanto menos a diferença pesar como uma luta particular, mais forte será a cadeia e mais força terá o significativo vazio, aquele que por um processo de deslocamento é vazio no sentido de ser capaz de significar todos os outros. Em uma luta contra um regime militar, as lutas das mulheres, dos negros, dos camponeses, dos trabalhadores da indústria, articulam-se em uma cadeia de equivalência contra o poder militar, que não permite que nenhum desses sujeitos se realize. Esse é um momento primeiro do povo. Quanto mais essa cadeia de equivalência se estende, menor é a força de cada uma de seus elos e maior é a força do significativo vazio que contempla todas elas. No caso dos regimes militares, a democracia pode passar a ser um significativo vazio.

Retomada a democracia, há uma tendência à fragilização da cadeia de equivalência, porque no novo momento o inimigo desaparece. As diversas lutas que perderam espaço, mas não

desapareceram, tendem a ressurgirem. A tendência, nesse novo cenário, da cadeia de equivalência enfraquecer-se é um ponto crucial, pois se a democracia permite o aparecimento das diferenças, ela também depende de um mínimo equivalencial para se reproduzir, na linguagem de Laclau precisa de um mínimo de povo, constituído por um significante vazio.

A solução encontrada por Laclau para que esse povo continue a dar sustentação à hegemonia é bastante explicativa de alguns momentos da luta política da modernidade, mas deixa em aberto a questão da própria democracia. O que mantém a cadeia de equivalência é o significante vazio e é explicitando esse significante que Laclau introduz um dos seus mais problemáticos argumentos, a identificação com uma liderança individualizada – o líder. Laclau faz uma comparação entre sua ideia de líder e a ideia de soberano encontrada em Hobbes.

Estamos até certo ponto em uma situação comparável à do soberano de Hobbes: em princípio não há nenhuma razão pela qual um corpo coletivo não possa desempenhar as funções do Leviatan; mas sua pluralidade mostra que está em desacordo com a natureza indivisível da soberania. Porque o único soberano natural segundo Hobbes poderia ser um indivíduo (LACLAU, 2013, p.130).

Laclau não considera que Hobbes tinha em mente em sua teoria da soberania que os homens abrissem mão da liberdade em função da garantia da vida dada pelo poder do soberano.<sup>8</sup> Afirmo que a diferença entre Hobbes e sua teoria é que o filósofo está falando de governo de fato e ele está falando em uma unificação simbólica que “não conduz mecanicamente a tal [governo]” (LACLAU, 2013, p.130). Mas ao longo de sua obra o filósofo argentino acaba sempre tratando de cenários históricos, que envolvem tomada de poder político e estabelecimento de governo. Talvez se possa afirmar que Laclau fez um movimento inverso em relação a Gramsci. Este substituiu o príncipe pelo partido. Laclau volta ao príncipe através do líder, pois ao retirar a essencialidade da classe como sujeito revolucionário, o que é um dos seus grandes avanços teóricos, não encontra um novo sujeito coletivo, na sua construção discursiva. Na tese populista, a presença obrigatória do povo e do líder parece funcionar como um novo essencialismo.

#### 4 O populismo

O problema que se estabelece a partir da centralidade que Laclau atribui ao líder é que sobre ele recai a responsabilidade de manter a precária unidade do povo – a razão populista. O momento revolucionário ou mesmo pós-eleitoral, onde haja um líder nas condições de representar o povo, apresenta duas possibilidades: o fortalecimento dos elos da cadeia e, em decorrência, o fortalecimento do povo incorporado no líder; ou o enfraquecimento dos elos, quando o líder não consegue expressar e atender as demandas de cada elo da cadeia. Essa é uma tensão irresolvida

---

<sup>8</sup> “Por conseguinte, a lei da natureza... é o ditado da razão, esta conhecedora daquelas coisas que devem se fazer ou se omitir para a conservação constante da vida e dos membros na medida em que reside em nós. Lei da natureza (*lex naturalis*) é um preceito ou norma geral, estabelecida pela razão, em virtude da qual se proíbe fazer o que pode destruir sua vida ou privar os meios de conserva-la; ou bem, omitir aquilo mediante o qual pensa ficar sua vida melhor preservada” (Leviatan, cap. 14, p. 106 *apud* SABINE, 1974, p. 344)

na teoria democrática, mas que se torna mais contundente na perspectiva laclaniana, na medida em que ela não estabelece nenhuma mediação entre o líder e o povo, tanto em termos de partidos políticos, de burocracia estatal ou de formas alternativas de participação popular. A inexistência, na obra de Laclau, de qualquer referência a um projeto capaz de reproduzir o povo como sujeito ativo do novo momento hegemônico reforça a presença do líder como o garantidor da própria hegemonia. A função simbólica do povo parece lhe sequestrar a possibilidade de uma função política.

Laclau em sua obra inaugural de 1985 falava da simplificação versus a complexidade da política, onde a primeira era concretizada na lógica da equivalência e a segunda na lógica da diferença, estabelecendo uma clara distinção entre elas. Em 2005, mostra o entrelaçamento destas duas lógicas que estão sempre presentes com importâncias distintas e a necessária presença da equivalência para que o político exista:

Em tipos de discursos mais institucionalizados (dominado por lógica da diferença), esta cadeia se reduz ao mínimo, enquanto sua extensão será máxima nos discursos de ruptura que tendem a dividir o social em dois campos. Mas certa classe de equivalência (certa produção de “povo”) é necessária para que um discurso possa ser considerado político (LACLAU, 2013. p.195).

Laclau quando se refere ao populismo reafirma a centralidade do povo e do líder, o que limita a possibilidade que seja pensado momentos alternados de mais povo – menos povo, ou seja da presença da lógica da diferença. Para ele esses cenários mais institucionalizados existem fora da própria problemática da qual se ocupa. Não há em sua obra uma discussão da passagem de um momento populista para um momento em que as instituições sejam mais presentes que o líder.

Em seu texto “A Razão Populista” ao se referir à posição do líder no populismo aponta para o líder como o significante vazio, aquele que representa tudo e ao mesmo tempo nada: o que chama de “nome”, a singularidade que une “Mas a forma extrema de singularidade é uma individualidade” (LACLAU, 2013, p. 128-130).

A relação do líder com o povo, ao mesmo tempo que é um elemento central do populismo, é onde reside o maior gargalo tanto da teoria como da prática populista. Panizza em seu ensaio introdutório ao livro “Populism and ther mirror of democracy” (2005), pontua que em todos os estudos sobre populismo, a presença do líder é uma constante (PANIZZA, 2005). E que uma de suas características centrais é a relação direta líder-povo sem nenhuma mediação:

No discurso populista, políticas e partidos políticos são frequentemente considerados instituições diversionistas que deveriam ser eliminadas, ou pelo menos purificadas de facções ou interesses particularistas permitindo ao povo tornar-se unido. Instituições, partidos e políticos estabelecidos que pretendam representar o povo abafam as vozes que dizem representar e traem seus seguidores, em contraste, o líder reivindica ter uma relação direta com o povo que permite a ele defender seus interesses sem tornar-se prisioneiro dos poderosos (PANIZZA, 2005, p. 22). (tradução minha)

A descrição de Panizza enfatiza duas características centrais do populismo: o desprezo às instituições e a centralidade do líder como capaz de substituí-las. Tais características podem

reforçar a proximidade do populismo com o autoritarismo/totalitarismo.

## 5 Conclusão

A centralidade do líder no aporte de Laclau tem como consequência a ausência de uma teoria da democracia, substituída pelo populismo como uma teoria do político. Um dos grandes achados do trabalho de Laclau é o reconhecimento que há sempre necessidade de um grau de populismo, para que o político se realize, mas isso necessita ser pensado de forma diferente das chamadas experiências populistas, que têm se aproximado de experiências autoritárias e mesmo totalitárias. Os exemplos que povoam os textos de Laclau são, em quase sua totalidade, de experiências que resultaram em autoritarismos e/ou totalitarismos: Mao, Peron, Vargas, De Gaulle e mesmo Chaves. Mas ele contra argumenta:

A construção de uma cadeia de equivalência a partir de uma dispersão de demandas fragmentadas e sua unificação em torno de posições populares que operam como significantes vazios não é em si mesmo totalitária, senão a condição mesma da construção da vontade coletiva que, em muitos casos, pode ser profundamente democrática. O fato de que alguns movimentos populistas possam ser totalitários e que apresentem muitos ou todos os traços que descreve Lefort tão apropriadamente é sem dúvida certo, mas o espectro de articulações possíveis é muito mais diverso que a simples oposição totalitarismo /democracia parece sugerir (LACLAU, 2013, p.209).

Estamos aqui novamente frente ao paradoxo entre liberdade e igualdade proposto por Mouffe. Os resquícios de particularidades, que sempre permanecem nos elos da cadeia respondem pela liberdade e ameaça a equivalência que responde pela igualdade. A manutenção do poder de líderes, como os exemplificados, só pode ocorrer pelo fortalecimento da igualdade, que atingiria seu grau máximo na própria representação do líder. Todavia, essa igualdade não garante a expressão igualitária das particularidades que compõe os elos da cadeia de equivalência. Apenas pode garantir uma igualdade pela existência de um líder que representa igualmente a todos, o que só pode acontecer no nível simbólico. Laclau reconhece a dificuldade dessa situação quando fala da hegemonia a longo prazo: “o processo de esvaziar uns poucos significantes centrais para a criação de uma singularidade histórica sempre vai estar submetido à pressão estrutural de forças que vão tentar revinculá-los a seus significados originais de modo que qualquer hegemonia expansiva não vá demasiado longe”(LACLAU, 2013, p.231).

Panizza, na conclusão do artigo, aponta as dificuldades das democracias no mundo globalizado para garantir a vontade popular. Para ele, nesse cenário, o populismo se coloca de forma ameaçadora às experiências que “subordinam a política a razões técnicas ditadas pelo mercado” e conclui de forma instigante:

Por levantar desajeitadamente questões sobre as formas modernas de democracia e frequentemente representando a face feia do povo, populismo não é a mais alta forma de democracia nem seu inimigo, mas o espelho na qual a democracia pode contemplar-se com todos os seus defeitos e encontrar sobre o que se trata e o que está faltando (PANIZZA, 2015, p.30). (tradução minha)

A centralidade da noção de populismo na obra de Laclau tem um importante valor heurístico quando explica a luta política pela construção de cadeias de equivalências e significantes vazios. A noção de povo também parece ser muito robusta para o entendimento de discursos radicais. Entretanto, esses achados não conseguiram evitar a aproximação entre populismo e autoritarismo/totalitarismo e uma séria dificuldade em se aproximar de um projeto democrático.

## Referências

- BROCKELMAN, Thomas. The failure of the radical democratic imaginary Zizek versus Laclau and Mouffe on vestigial utopia. **Philosophy & Social Criticism**, v. 29, n. 2, p.183–208, 2003.
- HANCOX, Dan. Why Ernesto Laclau is the intellectual figurehead for Syriza and Podemos. **The Guardian**, 9 Feb. 2015. Disponível em: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/09/ernesto-laclau-intellectual-figurehead-syriza-podemos/> Acesso em: 31 ago. 2017.
- HONNETH, Alex; FRASER, Nancy. **Redistribution or recognition**. London: Versos, 2003.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios, 2015.
- LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- MARCHART, Oliver. Elements of Protest- politics and culture in Laclau's theory of populist reason. **Cultural Studies**, v. 26, n. 2/3, p. 223-241, Mar./May, 2012. Disponível em: <http://www.tandfonline.com> <http://dx.doi.org/10.1080/09502386.2011.636194> Acesso em: 31 ago. 2017.
- MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. London: Verso, 2000.
- PANIZZA, Francisco (Ed.). **Populism and the mirror of Democracy**. London: Verso, 2005.
- SABINE, George. **História de la teoria política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- SMITH, Anna Mary. **Laclau and Mouffe: the radical imaginary**. London: Routledge, 1998.



**IS LADY JUSTICE BLIND? READING BRAZIL'S 2012 AFFIRMATIVE ACTION  
DECISION THROUGH THE STRUGGLE FOR GENDER EQUALITY**

**A DONA JUSTIÇA É CEGA? LENDO A DECISÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA DE 2012  
NO BRASIL ATRAVÉS DA LUTA PELA IGUALDADE DE GÊNERO**

Travis Knoll<sup>1</sup>

*“The color of one's skin is like the gender that one carries or your place of birth – [one's] geographic origin.” – Carlos Aryes Britto, Brazilian Supreme Court (STF) President (04/2012-11/2012)*

*“In a democracy, we do not give to each individual that which is theirs, but rather, adopt policies to give to each according to their needs.” – Cármen Lúcia, STF Minister (Current President 2017)*

**Abstract:** Brazil has boldly embraced affirmative action on a scale never before attempted in the Americas. Despite this innovation, scholars have not analyzed this surprising development in a rigorous and grounded fashion. This essay seeks to delve deeper into the Brazilian Supreme Court's (STF) 2012 decision (*acórdão*) to uphold the University of Brasilia's racial quota system against allegations by the conservative Democrat Party (DEM). The DEM argued that such a system of affirmative discrimination violated a “fundamental [i.e. constitutional] precept”, a procedure of relief and remedy that serves as a last resort for resolving constitutional disputes. The unanimous decision came as surprise to most Brazilian observers both for its broad ideological consensus and for its explicit endorsement of racial quota policies in a country that still widely regarded itself as relatively free of racial tensions and biases. Closely analyzing the judges' final opinions (*votos*), this essay makes the case that the decision's unanimity came from a constellation of metaphors and constitutional philosophies. These metaphors and philosophies, at times in tension, coalesced to form a coherent defense of protected identity classes and the state's duty to protect them. In fact, the decision served to converge two categories of affirmative action that previously had operated on parallel tracks: Racial and gender quotas. Finally, each vote relied on concepts of difference and equality (in the feminist sense) to arrive at a decision favorable to quotas.

**Keywords:** Supreme Court. Affirmative action. Race. Feminism. Equality. Identity.

**Resumo:** O Brasil adotou ação afirmativa numa escala nunca antes tentada nas Américas. Apesar dessa inovação, pesquisadores ainda não analisaram, de maneira rigorosa e fundamentada, esse acontecimento surpreendente. Este artigo pretende aprofundar-se no acórdão do ADPF do Supremo Tribunal Federal que decidiu de forma unânime manter o sistema de cotas da Universidade de Brasília (UnB) contra a alegação do Partido Democratas (DEM) de que tal sistema violava preceito fundamental da constituição (a ADPF é

---

<sup>1</sup> History PhD student at Duke University (travis.knoll@duke.edu).

remédio jurídico que serve como último recurso na resolução de controvérsia constitucional). A decisão surpreendeu tanto por seu amplo consenso quanto pelo apoio explícito às cotas raciais num país que ainda se vê livre de tensões e preconceitos raciais. Analisando detalhadamente os votos dos ministros, este estudo argumenta que a unanimidade da acórdão procedeu de uma constelação de metáforas e filosofias constitucionais. Tais metáforas e filosofias, às vezes operando em tensão, coalesceram para formar uma defesa coerente dos direitos de grupos identitários e do dever do Estado de protegê-los. Na realidade, o acórdão conseguiu convergir linhas de ação afirmativa que vinham operando em trilhos separados: as cotas de raça e de gênero. Enfim, cada voto recorreu aos conceitos de diferença e igualdade (no sentido feminista) para chegar a uma decisão favorável às cotas.

**Palavras-chaves:** Supremo Tribunal Federal. Ação afirmativa. Raça. Feminismo. Igualdade. Identidade.

## 1 Introduction

Brazil has boldly embraced affirmative action on a scale never before attempted in the Americas. Despite this innovation, scholars have not analyzed this surprising development in a rigorous and grounded fashion. This essay seeks to delve deeper into the 2012 decision (*acórdão*) of the Brazilian Supreme Court (STF) to uphold the racial quota system of the University of Brasilia (UnB) against allegations by the conservative Democrat Party (DEM) that such a system of affirmative discrimination violated a “fundamental [i.e. constitutional] precept”, a procedure of relief and remedy that serves as a last resort for resolving constitutional disputes.<sup>2</sup> The unanimous decision came as a surprise to most Brazilian observers both for its broad ideological consensus and for its explicit endorsement of racial quota policies in a country that still widely regarded itself as relatively free of racial tensions and biases.

The DEM’s petition argued that formal equality before the law created a harmonious society and that positive discrimination would tear the national fabric asunder. UnB’s response argued that both the spirit and the letter of Brazil’s founding documents rested on society’s ability not just formally to stop, but also to repair, lasting and continuing damage to the most vulnerable members of Brazil’s body politic. So with Brazil’s national identity at stake and such a wide range of judicial philosophies, why did the judges feel the need for unanimity? What logics and tradeoffs produced this seemingly resounding result?

Using the judges’ final opinions (*votos*), this essay makes the case that the decision’s unanimity came from a constellation of metaphors and constitutional philosophies. These metaphors and philosophies, during times of tension, coalesced to form a coherent defense of

---

<sup>2</sup> Those alleging a “Case of Violations of Fundamental Precepts (ADPF)” must specify the alleged constitutional violation, provide proof for said violation, prove that the act violated the fundamental rights of the accused, a specific request for relief, and any relevant court rulings or debates pertaining to the alleged violation. The Court reviews ADPFs only after the alleged victim exhausts all other legal remedies. For further elaboration, see “Article 3: I-V, Article 4, 1. Lei 9.882. Dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/legislacaoAnotadaAdiAdcAdpf/verLegislacao.asp?lei=1>. Acesso em: 15 mar. 2017.

protected identity classes and the state's duty to protect them. In fact, the decision served to converge two categories of affirmative action that previously had operated on parallel tracks: Racial and gender quotas. This convergence proved important, because gendered analogies and metaphors allowed many of the STF's ministers to reconceptualize Brazil's racial inequalities in ways that would conform to, rather than disrupt, Brazil's national narrative. The complex network of sociability among the ministers and social actors and among the justices themselves played a role not only in the rationale of each opinion, but also in the margin of victory for racial quota policies in court.

This essay will first briefly describe the case itself and the structure of the document it analyzes. It will then place the decision in the larger context of policy and historical debates surrounding gender and racial quotas. It will then provide an analysis of each judge's decision (or lack thereof) and how each opinion drew on ideas of difference and equality in arriving at the decision to support the quotas. The essay will end with a few questions about the decision's potential impact in Brazil's present political environment.

## **2 ADPF 186: The Case**

The final decision was in fact a synthesis of years of documentation. The case documents run over 2000 pages from April 17, 2006 to April 26, 2016. The case documents center on a 612-page DEM petition and an 80-page response by the University of Brasilia (UnB). A set of third-party documents sought to inform and influence the opinions of the court. Some offered opinions in their capacity as government agencies. Others filed as "friends of the court" citing the "democratization" of the Supreme Court's deliberative process (the Brazilian legal system adopted this legal form in 1999 when they standardized the process for challenging the constitutionality of laws).<sup>3</sup> Included in the case were government legal offices, such as Brazil's attorney general (AGU), inspector general (PGR), and General Public Defender (DPGU). These documents offered technical legal advice on how affirming or denying racial quotas would affect their various missions. Government cultural agencies such as the National Indian Foundation (FUNAI) and the Palmares Foundation (a Ministry of Culture institution that promotes/preserve African-Brazilian culture) also weighed in to support the policies, which converged with their mandates to advance the interests of Indigenous and Afro-Brazilian communities. The then-ruling Worker's Party (PT) also weighed in, as did the country's largest union, the Central Worker's Union (CUT-DF). Social movements such as the UnB's student union (DCE-UnB), various

---

<sup>3</sup> Friends of the court fall under three categories. 1. "Those who seek to protect the rights of others [a tutela de interesses ou direitos de outrem], and can influence the outcome of the case", 2. Those "outside the process called by the presiding judge to give information or clarify technical or even legal questions pertinent to the facts of the case" and 3. "[Specifically for the Supreme Court] representative natural, juridical persons or specialized entities with competency to weigh in on directly relevant matters of the constitutional debate". See "Amicus Curiae" In: GLOSSÁRIO JURÍDICO, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>. Acesso em: 16 mar. 2017.

human rights institutes, and African Brazilian movement organizations – EDUCAFRO and Unified Black Movement (MNU) – also threw their support behind the policies. While this article will not analyze any of these briefs in detail, they played a foundational role in shaping the judges’ reasoning and legitimizing the case as a forum for pluralistic, historical, philosophical, and political debate.

### 3 Race and Gender Quotas: Getting from Parallel to Intersecting Tracks

The historical debates surrounding affirmative action remain as new as the policies themselves. However, followers of the policy and historical questions surrounding quotas can easily distinguish separate sets of questions raised when dealing with either gender or racial quotas.

Questions centering on the permissibility and roots of affirmative action characterized the debates over racial quotas. Some historians and sociologists debated Brazil’s legacy of slavery, the constitutional meaning of equality, and the driving forces behind the policies. Some scholars argued that affirmative action efforts started locally with the rise of black movements. Others cited international and national examples of quotas, such as Franklin Roosevelt’s and Getúlio Vargas’ labor laws.<sup>4</sup> For some, the combination of data and militancy drove affirmative action’s rise. Marcelo Paixão, an important Brazilian public intellectual and sociologist, wrote in 2004: “Statistics produced recently are the result of pressure by the black movement”.<sup>5</sup>

The debate over affirmative action went to the heart of a long-running debate, both in the U.S. and Brazil, about the level of brutality applied in each system of slavery and what debt, if any, society owed as a result. Some earlier historians of Brazil saw racism as an imperial problem, a vestige of the ancient regime. Following in the footsteps of intellectuals who proclaimed a racially enlightened Brazil, Roger Bastide condemned the backwardness of the previous generation of slaveholders, while proclaiming that Brazil had moved from a “negative” Eurocentrism to a “scientific” view of race relations by “proclaim[ing] the equality of all citizens, regardless of skin color or ethnic origin”.<sup>6</sup> The most notable historians and sociologists in Brazil, first from Bahia and Recife, and later from the University of São Paulo, gained notoriety by attempting to determine the origins, strength, and comparability, of racial discrimination in

---

<sup>4</sup> Valter Roberto Silvério, “Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil”. *Cad. Pesqui.* [online], v. 117, p. 227, 230, 2002; MOEHLECKE, Sabrina. “Ação afirmativa: história e debates no Brasil.” *Cadernos de pesquisa*, v. 117, n. 11, p. 203-204, 2002; Legal commentator and affirmative action critic Antonio Celso Baeta Minhoto agreed with these general timelines. He traced affirmative action back to Franklin Roosevelt’s fair labor laws and later, to 1960s Brazilian labor laws seized on by black activists in the 1970s. Minhoto also saw affirmative action as a mechanism of state intervention to protect vulnerable populations. MINHOTO, Antonio Celso Baeta. *Da escravidão às cotas*. São Paulo: Boreal, 2013, p. 5, 65, 95.

<sup>5</sup> Marcelo Paixão. “Waiting for the Sun: An Account of the (Precarious) Social Situation of the African Descendant Population in Contemporary Brazil.” *Journal of Black Studies*, v. 34, n. 6, p. 743, 2004.

<sup>6</sup> Roger Bastide, *The African Religions of Brazil: toward a Sociology of the interpenetration of Civilizations*. Baltimore: Hopkins University Press, 1978, p. 140.

Brazil.<sup>7</sup> So, in a real sense, history was present for the litigants.

The historical role of the United States in formulating racial theories (and responses to them), also played a significant role in the case. Many of the studies of racism in Brazil came from U.S. historians that wanted to answer a question that had dogged UNESCO's researchers in Brazil during the 1950s: Did discrimination exist in Brazil, and if so, how did it compare with the U.S.A.'s segregationist system?<sup>8</sup> Far from isolated Brazil's academic theories, they often wrestled with these questions jointly with their Brazilian colleagues.<sup>9</sup> At the heart of this legal action lay the question: What is Equal Protection (the Fourteenth Amendment in the U.S. and Article III in Brazil's Constitution)? Behind that legal question laid another even more politically and historically fraught question. Where lay the origins of racism? Scholars ostensibly opposed to U.S. imperialism, bristled at the idea that black activists in Brazil would draw on the U.S. Civil Rights movement, alongside de-colonialization efforts in Angola and Mozambique. The DEM's petition used this anti-U.S. critique to argue that affirmative action merely constituted a U.S. export of its racial theories to the rest of the world.<sup>10</sup> Ironically, the DEM had no problem citing in the same brief comparative historian Carl Degler, the "anti-racist" Gilberto Freyre, noted historian of race John Hope Franklin, and even Martin Luther King's "I Have A Dream" speech, to affirm the superiority of Brazil's race relations and extol the virtues of colorblindness.<sup>11</sup> UnB also launched its brief with a citation of King's "Why We Can't Wait" dismissing the notion that blacks being free *ipso facto* bestowed equality upon them.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> The main works of the São Paulo school during the mentioned period are the following: Fernando Henrique Cardoso, **Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul** (Rio de Janeiro: Difusão Européia do Livro, 1962). See also: Florestan Fernandes, **A integração do negro na sociedade de classes. I, O legado da "raça branca"** (S.I.): Dominus Editora, 1965).

<sup>8</sup> Jean M. Hébrard, "Slavery in Brazil: Brazilian Scholars in the Key Interpretive Debates." **Translating the Americas** v. 1, p. 52-53, 2013. Disponível em: <https://quod.lib.umich.edu/cgi/p/pod/dod-idx/slavery-in-brazil-brazilian-scholars-in-the-key-interpretive.pdf?c=lacs;idno=12338892.0001.002>. Acesso em: 9 maio 2017.

<sup>9</sup> Frank Tannenbaum, **Slave and Citizen** (Boston: Beacon Press, 1946); Carl Degler, **Neither Black nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States** (New York: Macmillan, 1971); Robert Toplin, **The Abolition of Slavery in Brazil** (New York: Atheneum, 1972), 117-118n. Although Toplin would not enter into direct dialogue with the structural questions raised in Brazilian historian Emilia Viotti da Costa's first book, he would cite her, Robert Conrad, Florestan Fernandez, Sergio Buarque de Holanda, Octavio Ianni, and Stanley Stein for their contributions to the manuscript.

<sup>10</sup> The argument that affirmative action constitutes a U.S. imposition (self-imposed or otherwise), had remained a continuing debate, even among traditionally progressive history and sociology scholars in the decade leading up to the decision. Pierre Bourdieu and Loic Wacquant, "On the Cunning of Imperial Reason". **Theory, Culture, and Society**, v. 16, n.1, p.44, 1999. The author also adds "book sales, for a lack of success based on intellectual esteem" as another sordid motive for exporting this model (p. 44-45). See historian John French's response: John D. French, "Passos em Falso da Razão Antiimperialista: Bourdieu, Wacquant, e o Orfeu e o Poder de Hanchard". **Estudos Afro-Asiáticos**, Ano 24, n. 1, p. 97-140, 2002.

<sup>11</sup> DEM, "Petição Inicial.", ADPF 186. **Supremo Tribunal Federal**, 1,3,40, 49, 53,58, 187. For King's full speech (of which the DEM brief cites part on page 1) see: King, Martin Luther Jr., "I Have a Dream". Address delivered at the March on Washington for Jobs and Freedom". The Martin Luther King, Jr. Research and Education Institute (Stanford University). Disponível em: <https://kinginstitute.stanford.edu/king-papers/documents/i-have-dream-address-delivered-march-washington-jobs-and-freedom>. Acesso em: 16 mar. 2017

<sup>12</sup> UnB, ADPF 186." Resposta do Despacho". **Supremo Tribunal Federal**, 628. An English translation of the passage cited in UnB's draft can be found in King, Martin Luther King Jr., **Why We Can't Wait** (New York: A Mentor Book/New American Library, 1964), 134. As excerpted by the King Legacy Series at Rutgers University. Disponível em: <http://rcha.rutgers.edu/images/2016-2017/1960s/Documents/11.-RCHA-2016-The-Culture-of-the-Sixties-Martin-Luther-King-Jr.-Why-We-Cant-Wait-condensed-1963.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

Unlike racial quotas, gender quotas did not meet with stiff public (albeit minority) opposition to notions of “compensatory justice” and collective equality. Instead, authors - many times feminist scholars - questioned the very efficacy of the gender quota systems whether because of their basis in current meritocracy or the danger that identity *per se* would outweigh the quality of candidates’ political projects.<sup>13</sup> Other feminist scholars focused on the importance of difference and the dangers of formalistic egalitarian discourse either because such discourses boxed radicals into mainstream political projects or as an attempt to fight a “melting pot” or *mestiçagem* narrative that would undercut identity itself.<sup>14</sup> History, origins, and means of justice mattered as much to these scholars as the practical outcome of increased access of protected classes to higher education.

As the court process unfolded, scholars such as Silvério, Clio Nudel Radomysler, Evandro Duarte, and Guilherme Scotti dealt with the complex relationship between the courtroom, the judges that presided over it, and the social stakeholders that argued in it.<sup>15</sup> This essay’s analysis of the court’s final decision both builds on this latest scholarship tying social movements to legal advances and argues that ministers’ decisions relied on converging discussions of racial and gender inequalities, inequalities that have often been treated as empirically parallel with only a nod toward the occasional theoretical usefulness of one category to the other. This essay, in tracing the contributions of masculine discourses and feminist theory to justifications for racial affirmative action, accounts for “the need to account for multiple identities when considering how the social world is constructed”.<sup>16</sup> In short, this essay tracks how one key case in Brazilian jurisprudence developed notions of intersectionality to advance a specific racial and gender determined public policy.

#### 4 The Case Report: Setting the Stage or Tipping the Scales?

<sup>13</sup> Clara Araújo, “Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil”. *Estudos Feministas*, p. 231-244, 2001; Paula Patr. Helga, “A Política De Cotas Para Mulheres no Legislativo, o Feminismo e as Ações Afirmativas.” *Revista de Administração Pública*, v. 38, n. 6, p. 1116-1118, nov. 2004. For Araújo’s previous work on women in politics, see: Araújo, Clara. “Mulheres E Representação Política: A Experiência Das Cotas No Brasil.” *Estudos Feministas* 6, no. 1 (1998): 71-90. Araújo has in recent years moved toward a comparative historical approach to highlight problems faced by Brazilian women in politics. See: Araújo, Clara, “Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo-um estudo comparado entre Brasil e Argentina” *Estudos Feministas* v. 18, n. 2, p. 567-584, maio/ago. 2010.

<sup>14</sup> Rosiska Darcy de Oliveira and Peggy Sharpe (Trans.), *In praise of difference: the emergence of a global feminism* (Piscataway, NJ: Rutgers University Press, [1998] 2000), 42; Sandra Azeredo, “Mestiçagem, igualdade e afirmação da diferença-pensando a política das cotas na universidade.” *Estudos Feministas*, Florianópolis, 13:3 (Sept.-Dec. 2005):741, 745. Fúlvia Rosemberg, and Leandro Feitosa Andrade. “Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: A tensão entre raça/etnia e gênero.” *Cadernos Pagu* Vol. 31 (2008): 424-428, 435. Some scholars, while claiming affirmative action policies “created” racial binaries in the 1990s argue that difference played a key and constructive role in redistributing social capital. See: Mountian, Ilana, and Elena Calvo-Gonzalez. “II. ‘Race’, class and affirmative action in Brazil: Reflections from a feminist perspective.” *Feminism & Psychology* Vol. 22, no. 2 (2012): 240-248.

<sup>15</sup> Silvério, Valter Roberto, *As cotas para negros no tribunal: A audiência pública do STF* (São Carlos: EDUSFCar, 2012); Duarte, Evandro Piza and Guilherme Scotti, “História e memória nacional no discurso jurídico: o julgamento da ADPF 186.” *Universitas JUS* 24:3 (2013): 33-45; Radomysler, Clio Nudel, “STF: Um espaço de luta do movimento negro.” *Revista Direito e Práxis* 4:6 (2013): 31-51.

<sup>16</sup> Kimberle Crenshaw, “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color.” *Stanford Law Review*, 43,6 (Jul. 1991): 1245.

The court decision involved ten Supreme Court ministers (with one minister recusing). The court itself tilted center-left, with eight out of eleven ministers appointed by presidents President Luiz Inácio “Lula” da Silva and Dilma Rousseff of the Worker’s Party (PT) -- pioneers of federal university expansion and access. The court had only two women and one Afro-Brazilian minister. Included below is a table containing information on partisan political leanings, the day each minister took office, the race, and the gender of each justice, as well as their vote on DEM’s petition (a “no” vote would uphold UnB’s policy). I have listed the ministers in the order that they cast their votes.

Supreme Tribunal Ministers at a Glance (April 2012)						
Name	Assumption (dd/mm/yyyy)	Appointed By (Name, Party)	Nominating Party Lean	Gender	Race	Vote on ADPF
Ricardo Lewandowski	16/03/2006	L. I. Lula da Silva (PT)	Center-Left	Male	White	No
Luiz Fux	3/3/2011	D. Rousseff (PT)	Center-Left	Male	White	No
Rosa Weber	19/12/2011	D. Rousseff (PT)	Center-Left	Female	White	No
Cármen Lúcia	21/06/2006	L. I. Lula da Silva (PT)	Center-Left	Female	White	No
Joaquim Barbosa	25/06/2003	L. I. Lula da Silva (PT)	Center-Left	Male	Black	No
Cezar Peluso	25/6/2003	L. I. Lula da Silva (PT)	Center-Left	Male	White	No
Gilmar Mendes	20/06/2002	F. H. Cardoso (PSDB)	Center-Right	Male	White	No
Marco Aurélio Mello	13/06/1990	F. Collor de Mello (PRN)	Conservative	Male	White	No
José Celso de Mello	17/08/1989	J. Sarney (PMDB)	Center	Male	White	No
Carlos Ayres Britto	25/06/2003	L. I. Lula da Silva (PT)	Center-Left	Male	White	No
Dias Toffoli	23/10/2009	L. I. Lula da Silva (PT)	Center-Left	Male	White	Recuse

There are a few things that stand out in this table. Judges nominated by the Center-Left presidents cast their votes earliest. The more senior ministers, often more conservative, voted last (with the STF president as the exception). Since either side needed six votes to triumph and since each vote occurred in real time, voting together as a bloc, PT-nominated judges could decide the case before conservatives could present their full cases. Conservative justices would then have to change their vote or explain their dissent on a highly controversial issue publicly with the case already decided. Thus, arguing that conservative ministers voted strategically not to be “on the wrong side of history” or in the minority constitutes a viable interpretation and fits with notions of law-as-performance and Brazilian elites’ desires to project public social harmony. That said, conservative justices would not want to seem to bow to merely political pressures. Such an interpretation does not take seriously the reasoning of each minister nor his or her ability intellectually to evolve in a dynamic environment and does not seem productive given the rich documentary sources presented here. To this aforementioned political and demographically composed STF, Minister Ricardo Lewandowski, as case rapporteur, opened his summary report.

The rapporteur’s report serves by definition to “direct the rest of the justices in the court in their analysis of the controversy before them”.<sup>17</sup> The rapporteur then casts his or her vote after reading prepared remarks (if any) separate from the report. Other judges follow a similar procedure in which they have the opportunity to make commentary before reading their opinion

<sup>17</sup> See, “Relator” In: **Glossário Jurídico**, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=R&id=212>. Acesso em: 15 mar. 2017. The rapporteur is generally responsible for summarizing the case, including all relevant filings up until the point of the final decision. In extraordinary cases, the rapporteur may unilaterally decide a case. The court distributes cases on a rotating basis in accordance with internal governance mechanisms. Because the decisions are read aloud, the *acórdão* serves as a type of transcript of conversation and not merely a compilation of judicial decisions. It highlights the comity of the court, which allows for back-and-forth, and even interruptions, that eschews a mechanical decorum.

from the bench.<sup>18</sup> In short, Lewandowski, appointed by former President Lula da Silva, had a unique opportunity to frame the questions and agenda before the court and did end up authoring the final decision.<sup>19</sup> Lewandowski started by summarizing the DEM petition, which alleged that UnB policies providing housing and special admissions slots to indigenous and African Brazilian students violated a host of Equal Protection Clauses of Brazil's detailed constitution.<sup>20</sup> After verifying that the petitioner had exhausted all previous legal remedies, Lewandowski, responsible for presenting the case to the court, summarized both positions.

Lewandowski highlighted the petitioner's (DEM) caveat that they did not wish to "(a) discuss, in this ADPF, the constitutionality of affirmative action [as] a necessary policy for minority inclusion. (b) No one is arguing over whether Brazil should adopt a Social State model; (c) no one denies the existence of racism, prejudice, and discrimination in Brazilian society". Lewandowski's report highlighted the contradiction of these seemingly reasonable caveats by turning immediately to the DEM's assertion that the UnB policies would run the "danger" of establishing "institutional racism" in the mold of the United States, South Africa, and Rwanda," that "racial affirmative actions are not necessary in the country," and that "no one is excluded, in Brazil, for simply being black".<sup>21</sup> Lewandowski also highlighted DEM's concern that "compensatory justice" would force Brazilians to pay for "injustices and failures committed against individuals in the past" without knowing who in the present deserved redress given alleged inflation of Brazil's black demographic percentage and the alleged complexity of Brazil's multi-racial classifications.<sup>22</sup> In short, the DEM's characterization of Brazil as a melting pot in danger of racialization contradicted its claims to acknowledge that some Brazilians pegged blackness as a negative difference.

The rapporteur then moved to the defendants' (UnB) arguments, which deemed anti-discrimination laws "insufficient for the achievement of equality; [for which] it is fundamental to... combin[e] prohibition against discrimination with policies that promote equality".<sup>23</sup> The UnB further argued that the representational disparity of black Brazilians in public higher education spoke to a "veiled [and] camouflaged" racism, and only "democratizing" quotas could

---

<sup>18</sup> This procedure does not have the same meaning in the United States, where reading an opinion from the bench usually occurs during a dissent and serves to convey extreme displeasure at the majority decision. See: William D. Blake AND Hans J. Hacker, "'The Brooding Spirit of the Law': Supreme Court Justices Reading Dissents from the Bench" *The Justice Center Journal* v. 31, n.1, p. 1-25, 2010.

<sup>19</sup> "Acórdão, ADPF 186" *Supremo Tribunal Federal*, 4.

<sup>20</sup> Ibid. 3. Those alleging a "Case of Violations of Fundamental Preceptss (ADPF)" must specify the alleged constitutional violation, provide proof for said violation, prove that the act violated the fundamental rights of the accused, a specific request for relief, and any relevant court rulings or debates pertaining to the alleged violation. The Court reviews ADPFs only after the alleged victim exhausts all other legal remedies. For further elaboration, see "Article 3: I-V, Article 4, 1. **Lei 9.882**. Dezembro de 1999. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/legislacaoAnotadaAdiAdcAdpf/verLegislacao.asp?lei=1>. Acesso em: 15 mar. 2017.

<sup>21</sup> Ibid. 4.

<sup>22</sup> Ibid. 5-6.

<sup>23</sup> Ibid. 7.

begin to remedy long-standing social ills.<sup>24</sup> The UnB's argument carried weight with the Executive Branch's legal apparatus. The General Prosecutor supported the UnB policies as being in accordance with the 1988 Constitution's endorsement of material equality, and by extension, redistribution and reparations based on past and continuing social discrimination. The Attorney General's office also weighed in citing blatant discrimination in Brazilian society and added that "reserving slots does not exclude other [converging means] toward similar ends".<sup>25</sup> In short, Brazil's leading law enforcement agencies agreed that discrimination based on socially-constructed race discrimination warranted redress through positive discrimination.

Lewandowski's summaries of the "friend of the court" briefs and the public audience debates highlighted the importance of "pluralizing the constitutional debate" by consulting affected stakeholders (academics, students, unions and social movements) in influencing the affirmative action debate.<sup>26</sup> The Public Defender argued that most of the legal aid it provided went to vulnerable populations, populations which most benefited from affirmative action policy. Afro-Brazilian human rights institutes and NGOs involved in another state case in which they were involved, the ADI 3.197/RJ, which also challenged racial quotas, also sought entry into the process citing their defense of cultural, racial, and socio-economic justice. The Brazilian Mestizo-Pardo Movement (MPMB) opposed affirmative action policies for not including "all participating groups in the civilizing national project" adding that diversity expanded beyond "indigenous and Afro-Brazilian groups".<sup>27</sup> Despite this small group's opposition, major government organizations FUNAI and the Palmares Foundation, explicitly created to advance Afro-Brazilian and indigenous cultural rights, challenged DEM's argument that race discrimination *per se* did not exist in 2012 Brazil. DEM's argument discounted the living reality of the very populations to which these organizations advocated giving "political, social, and economic equality". Furthermore, the organizations saw no contradiction between merit and positive discrimination in the quota system, noting the UnB integrated "cutoff scores" which would ensure minimum academic standards.<sup>28</sup> The convergence of civil society organizations and government agencies confirmed a strong social consensus rooted in the recognition and respect of positive social differences.

The public audiences allowed for direct live testimony to the court, combining decorum with spectacle sometimes pitting faculty against students. Stare of Rio Grande do Sul's Federal University (UFRGS) anthropology professor, Denise Fagundes Jardim, spoke of the "[positive]

---

<sup>24</sup> Ibid. 8.

<sup>25</sup> Ibid. 9-10.

<sup>26</sup> See judgment by Eros Grau in **ADPF 73** on August 1, 2005 in the judicial comments on Art. 6 Sec. 2, **Lei 9.882**. Dezembro de 1999. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/legislacaoAnotadaAdiAdcAdpf/verLegislacao.asp?lei=1>;

[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(73.NUME.%20OU%2073.DMS.\)%20NAO%20S.PRES.&base=baseMonocraticas](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(73.NUME.%20OU%2073.DMS.)%20NAO%20S.PRES.&base=baseMonocraticas). Acesso em: 16 mar. 2017.

<sup>27</sup> Ibid. 11-13.

<sup>28</sup> Ibid. 15, 16.

socio-structural impact” of affirmative action which “affirmed the collective constitutional rights of those that [had been] relegated to the margins of human dignity”. Other professors such as São Paulo University’s (USP) Kabengele Munanga, the State of Minas Gerais’ Federal University (UFMG) Leonardo Avritzer, and spokesmen for various cultural and human rights organizations argued that affirmative action promoted diversity. Diversity, being not only legal, but also beneficial to society, represented “true democracy”.<sup>29</sup> On the other side lawyer Wanda Marisa Gomes Siqueira and student David Kura Minuzzo (who graduated in September of 2012) argued that racial quotas hurt white students because of the potential for fraud and the lost opportunities for students to seek early admission decisions (*preenchimento de vaga*).<sup>30</sup>

All in all, the *amicus curiae* briefs and the public audiences showed that civil society organizations and sympathetic government organizations formed a broad social coalition of support for the quota system - crossing economic, social, and ethnic divides - while the petitioners remained largely isolated, relying on a set of traditional arguments about Brazilian social harmony long since questioned by social scientists. While the UnB argued for an intersectional effect (helping one marginalized group would directly or indirectly help another), the DEM and its supporters highlighted the dangers of emphasizing social difference and advocated the traditional safety and predictability of a homogenous meritocracy. The DEM’s supporters argued for a negative form of justice that “protected” the rights of individuals to pursue certain universal rights, while the UnB, government organizations, and the majority of social movements involved in the case advocated for a “right to access” for marginalized groups, access they believed would benefit society as a whole. Lewandowski’s report told the story of an imbalance in the legal arguments over quotas. Had Lewandowski’s report skewed perceptions, reflected them, or both? A clearer answer might come in seeing how he and the other ministers would actually vote, and why.

## 5 The Votes

Turning to the votes, it’s important to remember that each vote in the STF functions as a concurring opinion. Votes are written up beforehand and read from the bench, but the ministers do not work beforehand to form majority or minority blocks and do not normally know the votes of other ministers. The votes in this case centered on a few key rationales. First, a tutelage mentality toward race- and gender-protected classes aided the minister in escaping the exclusively “racial” aspect of the UnB’s affirmative action policies. Other ministers similarly conflated gender and racial non-discrimination arguments applying legislation and precedents from both areas.<sup>31</sup> Other ministers voted in accordance with the principle of redistributive justice (the necessity to remedy current socioeconomic inequalities). Others still focused on the principle of

---

<sup>29</sup> Ibid. 24.

<sup>30</sup> Ibid. 20-21

<sup>31</sup> Rightly so, I believe given the text of Brazil’s constitution describes non-discrimination in sequential clauses.

compensatory justice (repayment for past harm, in this case racism). Finally, others focused on the benefits society gained from disadvantaged groups' participation in the political process.

In addition to presenting the report to the full court, Lewandowski also presented his vote first. He focused on the intersection of gender and racial discrimination and the social benefits of marginalized groups' political participation in deciding to dismiss DEM's petition. He described the 1988 Constitution as a rupture from previous visions of social harmony. Instead of "simply proclaiming the principle of equality in the formal sense [according to Article V of the Brazilian Constitution]" the constitution sought to "give the maximum effect to this important statement" by guaranteeing "material or substantive equality...taking into consideration-of course-the differences that distinguish [Brazilians and resident foreigners] due to natural, cultural, social, and even accidental reasons" with special attention to "the de facto inequality between "diferente" social groups [italics mine]."<sup>32</sup> Citing legal scholar Daniela Ikawa, Lewandowski elaborated that "formal equality" that "carries on injustices" refuses to recognize "differences in identity".<sup>33</sup> Thus, only material equality could give different groups due recognition.

Lewandowski also engaged the long debate over the origins and precedence of affirmative action, pointing out that "affirmative action policies are not a North American creation. They really have their origin in India in 1935 with the "Government of India Act" a society marked by "a rigid social stratification". Connecting racial affirmative action to gender, Lewandowski also noted that former STF judge Sydnei Sanches (1984-2003) upheld as "constitutionally legitimate" affirmative action policies citing at the time the United States' Fair Pay Act (1963) and Civil Rights Act (1964). Rebutting the DEM's claims that UnB's policies gave credence to racial scientific theories, Lewandowski turned toward legal historian Antônio Manuel Hespanha, who argued "the ethnic question presents extremely strong analogies with the gender question" citing the "exportation" of white-Eurocentric "universal categories [applied] to countries to which they were complete foreign" essentially relegating these societies to "unequal relations" as "inferior cultures".<sup>34</sup> Lewandowski used gender as a vehicle for understanding the contradictions of the suit claiming reverse discrimination by importing Universalist principles in the name of ideological protectionism. By invoking India's quota laws, Lewandowski implicitly nodded to the intersectional oppression of race and class.<sup>35</sup> This point opposed conservative

---

<sup>32</sup> Ibid. 49. Article V establishes that "all are equal before the law without distinction of any sort, guaranteeing Brazilians and foreign residents in the country the inviolable rights to life, liberty, equality, security, and property..." Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 mar. 2016.

<sup>33</sup> Citing Daniela Ikawa, **Ações afirmativas em universidades** (Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008), 150-52. In: Ibid. 51.

<sup>34</sup> Ibid. 55. 64-65. Citing Antônio Manuel Hespanha, **O caleidoscópio do Direito: o Direito e a Justiça nos dias e no mundo de hoje** (Coimbra: Almedina, 2007), 238-239. Lewandowski not only cited gender in comparative contexts, but alluded to the struggles of double minorities, black women, who earned less than their white counterparts.

<sup>35</sup> For extensive treatment of the racial and class aspects of the caste system, see B.S. Ghurye,

**Caste and Race in India** (London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., LTD., 1932), 71,96. For a comparative frame see Sidney Verba, Bashiruddin Ahmed, and Anil Bhatt, **Caste, race, and politics: a comparative study of India and the United States** (Beverly Hills: Sage Publications, 1971), 21-28.

arguments making socioeconomic and racial quotas a zero-sum dilemma.

More generally, Lewandowski cited Brazilian Constitution's Article III which called for the "eradication of poverty and marginalization" alongside the "promotion of the welfare of all" regardless of origin, race, color or age.<sup>36</sup> Such promotion would fulfill the goal of "equality and justice as supreme values of a fraternal society, pluralist and without prejudice, founded on social harmony" laid out in the 1988 Constitution's Preamble, which encapsulated the "general objectives sought by the Democratic State of Law". The Democratic State of Law also sought to empower, not merely tutor, by helping marginalized groups acquire the technical tools to realize the "potential capacity [quota applicants] contain to intervene in social problems". Citing the need for "a pluralism of ideas", Lewandowski bluntly supported "the methodology of *differentiated selection* [italics mine]". This method, carried out properly, would "lead to choices centered on the realization of social justice".<sup>37</sup> The minister occasionally invoked paternal imagery. A key reason for affirmative action stemmed from policy priorities centering, as the Census Bureau put it, "the protection of families and the development of children and adolescents" to facilitate, in Lewandowski's words, "the creation of leadership within these discriminated groups, [leaders] capable of fighting for the defense of their rights, besides serving as paragons of integration and social ascent".<sup>38</sup> The social "family's" stability (in part his paternal responsibility), as much as Equal Protection, guided Lewandowski.

Lewandowski's view, far from overturning national narratives of social harmony through sinister foreign imports, showed careful attention to legitimate social differences and the resolution of material inequalities actually fulfilled the goals laid out in Brazil's Constitution. The rapporteur's solutions even fulfilled the goal of "social harmony" ostensibly sought by the DEM, as his emphases on meritocracy, minority leadership and the protection of families suggested. By invoking gender difference and the ministers' paternal duties, Lewandowski not only urged subsequent voting ministers to uphold precedent, but also to embrace a vision of constructive, not destructive, difference as a prime category of social and legal analysis.

---

<sup>36</sup> Ibid. 56, 57.. See Article 3: III-IV of the Federal Constitution of Brazil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>37</sup> Ibid. 61-63. Article 1:V, which Lewandowski cited on page 63 calls not for a "pluralism of ideas" but in fact "political pluralism" which implies the ability not only to express ideas, but to implement them in the public sphere. Lewandowski's emphasis on difference seems intentional in this context. He later went on to cite feminist Nancy Fraser and philosopher Axel Honneth's **Redistribution or recognition?** (2003) in grappling with the importance of "gender difference" in debates around redistributive policies (Ibid. 72). Lewandowski concerned himself with the substantial differences between U.S. and Brazilian legal structures, citing a variety of U.S. affirmative action decisions to highlight "the Brazilian Constitution-it is important to note-permits a wider treatment of affirmative action policies than those main by the Supreme Court of the United States (Ibid. 86)" In fact, the use of the Preamble in the Brazilian Constitution as an interpretive tool of analysis contrasts starkly from the United States, where in 1905, the Supreme Court found that "Although that [U.S. Constitution's] Preamble indicates the general purposes for which the people ordained and established the Constitution, it has never been regarded as the source of any substantive power conferred on the Government of the United States or on any of its Departments". See: 70. **Jacobson v. Massachusetts** 197 U.S. 22 (1905). Disponível em:

<http://readingroom.law.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=buckvbell>. Acesso em: 17 mar. 2017.

<sup>38</sup> Ibid. 71.

Luiz Fux, nominated by then-President Dilma Rousseff, cast his vote on his birthday. He turned to a more personal tact than Lewandowski. While Lewandowski had the responsibility of filing the formal report, Fux also maintained the right to give opening commentary before his formal vote. Calling on the justices to give a reading of the case “turned toward the human soul” as a court “turned toward humanity” he recalled his friendship with two prominent black activists, then deceased politician Abdias de Nascimento and Franciscan priest and affirmative action advocate Frei David.<sup>39</sup> Invoking his personal family history, he compared the historic tragedy of the Holocaust to the plight of Afro-Descendants. On the other hand, he recalled fond memories from his time at the Rio de Janeiro State University (UERJ), teaching “boys and girls [UERJ college students]”, who he mentioned in a book preface as “representing the best of him.” As part of the Luiz Carpenter Academic Center of the UERJ, they had written a 2012 revolutionary-toned open letter supporting UnB’s racial quotas.<sup>40</sup> Fux’s diminutive tone toward his students constituted a performance of masculinity that implied paternalistic affection. By performing his role as an intellectual father and teacher to these students, Fux strengthened his own *bona fides* as an interpreter of the law, as a compassionate male in his interpersonal relations, and an empathetic judge in his public duties.<sup>41</sup> Fux turned more explicitly to gender in citing feminist legal scholar Flavia Piovesan’s work on “the right to difference”.<sup>42</sup>

Fux briefly touched on other controversies surrounding affirmative action. Fux, like Lewandowski, also rejected an Eighteenth-Century individualist interpretation of the Constitution for “discounting the duties which come from Article 3 Section I of the Carta Magna which demands 'a free, just and solidary society.'" Later in the text of the decision he emphasized the “comparative institutional advantages” for university institutions that prioritized diversity and reiterated that race was not based on “structures of the human genome” but on social construction.<sup>43</sup> Drawing on landmark U.S. Civil Rights cases, Fux warned that while “Brown vs. Board of Education” (1954) served as a “watershed case” in applying Equal Protection, “social segregation and discrimination would not be snuffed out with an abstentionist posture”. Therefore, the U.S. Supreme Court had justly upheld affirmative action in “Regents of University of California v. Bakke”.<sup>44</sup> Fux argued that recognizing differences would not reinforce racial scientific theories, but rather constitutes a first step towards addressing discrimination based on

---

<sup>39</sup> Ibid. 94, 96-97. He nevertheless made clear that the Court was also acting to resolve a Constitutional question in the absence of direct guidance from Congress and thus, committing itself to judicial restraint.

<sup>40</sup> Ibid. 100-1.

<sup>41</sup> Richard Collier, *Men, Law and Gender: Essays on the 'Man' of Law* (New York: Routledge, 2010), 18,25.

<sup>42</sup> Ibid. 110 citing Piovesan, Flávia. “Ações Afirmativas: A Questão das Cotas”. In: Renato Ferreira (Coord.) *Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas* (Niterói: Impetus, 2011) p. 118-119. See also: Flavia Piovesan “Acoes afirmativas no Brasil: Desafios e Perspectivas.” *Estudos Feministas*, Florianópolis, 16(3): 424, setembro-dezembro/2008

<sup>43</sup> Ibid. 111, 115,118. The reference to the human genome seemed to allude to the DEM’s argument, at least as characterized by Fux, that race did not exist because scientists could not detect *differences* in the human genome. This argument would still use biological factors to adjudicate the racial question and thus Fux deemed it invalid.

<sup>44</sup> Ibid. 8-9.

the socially-existent category of race.

Rosa Weber, a Lula nominee, concisely focused on classic proof for racial discrimination in Brazil. She briefly mentioned that Afro-Brazilians continued to be underrepresented at Federal universities. Turning to the international arena, Weber reminded justices that Rwanda's racial classifications were socially-based, not biologically-based and noted the 1940 and 1950 studies of Oracy Norgueira, distinguishing between discrimination due to ancestry in the United States and discrimination based on phenotype in Brazil.<sup>45</sup> Weber's opinion did not explicitly mention gender, but did put emphasis on social construction as a useful lens through which to view, analyze and recognize racial discrimination.

Minister Carmen Lúcia (who became STF President in 2016), a Lula appointee, opened her pre-vote comments taking an unusually conciliatory tone, going out of her way to iterate that "those who have a contrary understanding to mine do not fail to deserve my respect and my understanding". After a deferential opening, Minister Lúcia contrasted "formal equality" with the process of "dynamic equalizing" in which the Court was then participating.<sup>46</sup> Equality then was not a universal principle but an ongoing and changing process. She then turned to personal matters, citing an experience when one of her nieces, who was black, rejected a black doll that Lúcia had gifted her (another white niece had proudly accepted the exact same doll). Lúcia also recounted the story of a black elementary school girl who asked Lúcia to buy a sandwich for her with the girl's own money because the girl was afraid the elementary school officials "would think the money is not mine" were she to enter the cafeteria.<sup>47</sup> It's hard to know whether Fux's invocation of the *Brown* decision spurred the minister's memory of dolls, but her invocation of inaccessible lunch counters and doll tests perhaps suggested that the world of the segregated United States, long deplored and looked down upon by elite Brazilian intellectuals, was not so far away from home.

Lúcia emphasized that such experiences, in addition to "experiences that I lived in my house, are not observed from a distance". These personal experiences led Minister Lúcia to the conviction that "in a democracy, we do not give to each individual that which is his or hers, but rather, adopt policies to give to each according to his/her necessity".<sup>48</sup> Minister Lúcia, structuring her argument according to Lewandowski's report and vote reasoning, said that discourse on formal inequality constituted "repeated rhetoric, agreed upon in language, but eluded in practice". Minister Lúcia also emphasized the importance of embracing identity difference, the need for society to "become aware of the need to respect identities on those factors that distinguish us as intrinsically human, but [also] in peculiarities" restating "we are all equal, but we are also

---

<sup>45</sup> Ibid. 125-6,129.

<sup>46</sup> Ibid. 131-2.

<sup>47</sup> Ibid. 133.

<sup>48</sup> Ibid. 134-5.

unique”.<sup>49</sup> Minister Lúcia repeated her belief in “dynamic equality, which changes to transform our society...which is not only a guideline and advice, but also a rule...” Citing legal scholar Boaventura de Sousa Santos (a key scholar in affirmative action historical debates) the minister rejected the notion that legislators and judges could address racial discrimination with solutions based solely on class.<sup>50</sup> Fundamentally, “constitutional dynamism” came down to the “right to be, and on top of that, to be different, [with] guaranteed identities...” because “ [Lúcia repeats] in democracy, we do not give to people what belongs to them, but adopt policies to give to each one according to necessity”.<sup>51</sup>

Minister Lúcia's emphasis on the personal as opposed to the abstract creates an interesting tension with her assertion that the state has an expressed responsibility to intervene, even at the cost of the individual's ownership, in order to satisfy the needs of society. Thus, in Minister Lúcia's decision, individual private difference and collective political and economic rights both functioned in paradox to fulfill the mandates of non-discrimination, perhaps lending credence to Carol Hanisch's adage that “the personal is political”.<sup>52</sup> Minister Lúcia's story of the dolls invoked both a maternal instinct (the desire to protect her nieces from the ravages of racial bias). The example also suggested that the United States of “Brown v. Board” was not so far away from the Brazil of 2012 as racial exceptionalists would have hoped.<sup>53</sup> The example served another purpose: To perform an “authentic” feminine role in a masculine space.<sup>54</sup> Perhaps she hoped that her colleagues would find a deferential tact and maternal performance more persuasive than invoking the paternal duties of the law.

Surprisingly, Joaquim Barbosa, a Lula appointee and Brazil's first Afro-Brazilian Supreme Tribunal minister, and soon-to-be Chief of the STF (2012-2014), deferred to Lewandowski's vote. “I have nothing further to add to the exhaustive and excellent vote of Minister Lewandowski...Your Excellency's vote is not only convincing, but also wide ranging and in complete harmony with the most modern literature on the topic”.<sup>55</sup> Perhaps his historic

---

<sup>49</sup> Ibid. 137-8.

<sup>50</sup> Ibid. 139, 145 Lúcia citing SANTOS, Boaventura de Sousa, *A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade* (São Paulo: Cortez, 2004), 69

<sup>51</sup> Ibid. 153.

<sup>52</sup> See: Carol Hanisch, “The Personal is Political” in *Radical Feminism: A Documentary Reader*, ed. Barbara A. Crow (New York: New York University Press, 2000).

<sup>53</sup> Minister Lúcia's invocation of dolls would have special significance in the United States. The Clark Doll Test, concluded that even black children, when presented with black and white identical dolls, preferred the white one. Lúcia's story deviates only insofar as her white niece liked the black doll. Mamie and Kenneth Clark testified in the lower court case that would become *Brown v. Board*. For the details of the test, see: Kenneth B. Clark and Mamie P. Clark, “Emotional Factors in Racial Identification and Preference in Negro Children” *The Journal of Negro Education*, Vol. 19, No. 3, The Negro Child in the American Social Order (Summer, 1950):341-350. For details on their testimony, see: Beggs, Gordon J. “Novel expert evidence in federal civil rights litigation.” *American University Law Review* 45 (1995):10-11.

<sup>54</sup> The courtroom, like the political rallies in Madeline Peltier's novels, functions as a male space in which women are encouraged to either take the poses of a man or take on traditionally feminine rolls when addressing largely male audiences. See: Joan Scott, *The Fantasy of Feminist History*, Next Wave Provocations (Durham: Duke University Press, 2011), 56-7.

<sup>55</sup> Ibid. 154. He also possibly said this in order to create a sense of unity, and thus, momentum for the ministers voting later in the sequence, as peers would not want to end up on the wrong end of a lopsided decision in a historic

presence in the chamber and his prior scholarship (which Lewandowski had cited) made a lengthy statement unnecessary. Perhaps he felt a long statement by a black justice on affirmative action would polarize the court threaten the potential ideological consensus. Whatever the reasons for his brevity, Barbosa's statement highlighted the great impact that Lewandowski's report and vote had on the court. It also spoke to the institutional power of the Relator in framing the debate.

Cezar Peluso, another Lula appointee who had previous conflicts with Joaquim Barbosa over Peluso's tenure as STF president, nevertheless, "endorsed the words" of the minister praising Lewandowski's thoroughness. However, he found it necessary "to express [his] own thoughts on the matter".<sup>56</sup> His vision sought to protect both racial and gender minorities in the same way that the state protected children or the disabled. Peluso cited the "infra-constitutional legislation" such as the domestic violence Maria da Penha law and articles of the Constitution that "tutor[ed] classes or groups in situations of socioeconomic vulnerability" and gave "exception treatment" to "women", "minors" and "handicapped" citizens. Peluso endorsed reserving quotas for "needy or poor children".<sup>57</sup>

Several issues stand out here. Peluso cited Article 7 Section XX referring to the "protection of the women's workforce" through "specific incentives". Article 7 more generally speaks of "rural and urban workers" and their "right to improve their [own] social condition". One sees a difference in the general article's vision of workers' agency (workers "improve their social condition") and paternalism toward certain protected classes. In this case, it was "protection" of women and their work environments.<sup>58</sup> Peluso's statements seemed to touch the heart of the latter vision.

Peluso separated the socioeconomically vulnerable from other vulnerable classes like "women, minors, and the handicapped" indicating that affirmative action was a way of "protecting" women as women and not simply making up for socioeconomic harm caused by systemic disadvantages. For Peluso, restorative justice did not constitute the center of affirmative action policy as much as the need to protect "persons in vulnerable situations". The Maria da Penha Law, which Peluso cited next, sought to "repress" domestic violence against women.<sup>59</sup> While the law followed in a line of international progressive laws on domestic violence, the Constitutional article it invoked as its foundation, Article 226, states that "The family is the foundation of society with special protection of the state". Confirming the articles traditional purposes, Section 3 of Article 226 affirms the state's role in promoting the marriage of one man

---

case.

<sup>56</sup> Ibid. 155.

<sup>57</sup> Ibid. 156-57.

<sup>58</sup> Artigo 7, Sec. XX. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 mar. 2017.

<sup>59</sup> Art. 1, *Lei 11.340*. 7 de Agosto de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm). Acesso em: 18 mar. 2017.

and one woman for the growth of a family.<sup>60</sup> It seemed that corporatist concepts, not pluralist visions, guided Peluso's reasoning.

Despite this seemingly philosophical conservatism, after brief interjections from Joaquim Barbosa and Gilmar Mendes on the divide between private and public educational institutions in Brazil, Peluso ended his remarks more or less on terms similar to those of his predecessors.<sup>61</sup> Drawing on Weber's point distinguishing phenotypic and ancestral discrimination, Peluso chided quota opponents for over-emphasizing the material difference between race and ethnicity. He also factored in the "historical obstacles" facing protected classes seeking to access and benefit from higher education. Ending more or less on the theme of "necessity" versus "ownership" highlighted by Minister Lúcia, Peluso delivered a final blow to the merit argument. "It is not possible, therefore, to use this same criteria for those that, in their past, did not have equal objective conditions to now support judgment by that criteria in the name of justice".<sup>62</sup> After delivering an unequivocal phrase, he delivered his affirmative vote, continuing the streak of unanimity.

What made Peluso such a unique case in connecting race and gender? While reasoning at the intersection of gender and racial justice generally promoted the vision of a plural democratic society, Peluso's vote suggested a judges' paternalism – not only sympathies – regarding intersectional politics, can drive legal minds to make these connections. While a nagging question may remain as to whether one can truly be "equal" under a government more interested in "protecting" than "empowering" vulnerable social classes, the use of blatantly paternalistic discourse to advocate for intersectional politics remains an interesting tension between theories of human agency and the practicalities of constructing discourses of legal guarantee.

Gilmar Mendes, an appointee of Fernando Henrique Cardoso, and the most quota-skeptical judge of the STF at that time, opened his pre-vote commentary lauding the "magnificent vote brought by the eminent rapporteur [Lewandowski]" and proceeded to follow up on Peluso's discussion of the Maria da Penha law, which he said, showed that "the very Constitution foresees measures of social assistance...contemplating the situations of those who, in some way, find themselves in some deficient relations".<sup>63</sup> Mendes then narrowed the discussion to the question of racial tribunals and race specifically (claiming that the UnB "adopted exclusively racial criteria") saying the third party commissions to verify self-identified Afro-Brazilians remained "difficult to justify". During a heated debate with Supreme Court President Ayres Britto, Mendes cited the example of a 2004 case where twins applied to the UnB under the quota system, and administrators accepted one, and rejected the other. When Britto responded that being black and

---

<sup>60</sup> Art. 226 Sec. 3, 8. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art226§8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art226§8) Acesso em: 18 mar. 2017.

<sup>61</sup> Ibid. 156-60.

<sup>62</sup> Ibid. 162

<sup>63</sup> Ibid. 163-4.

poor was “an inequality within an inequality” (not the same as being poor and white) Mendes retrenched in his position, continuing to argue that Afro-Brazilians attending private schools would fare better than poor whites attending public schools.<sup>64</sup> Evaluating the racial quotas apart from socioeconomic ones “would lead me to vote for the furtherance of this petition [against the quotas]”.<sup>65</sup> It seemed that the most conservative justice on the court would not bow easily to the early momentum favoring the UnB system. Despite arguments about collective rights, Mendes appeared ready to disregard historical discrimination and affirm constitutional individualism.

Surprisingly, however, Minister Mendes opted to support affirmative action precedent, referencing the “substantial number of [STF] decisions” legitimizing various methods of affirmative action under the principle that formal equality (quoting Anatole France) “assured the poor and the rich [equal opportunity to sleep under the bridge]”.<sup>66</sup> In order to overcome his objection to the lack of socioeconomic quotas, he would rely on the judicial concept of “intermediary sentencing” which allowed for the possibility that policies and even the meaning of judicial concepts, would progress as historical conditions evolved.<sup>67</sup> This view of the law bears much similarity to Gail Hershatter’s scholarship seeking to “introduce a bit of disquiet by suggesting that we think of gender not as a structure, but rather as a fractured, unpredictable, and expansive terrain. In doing so, we can find new and more varied lodging places for gender as a category of historical analysis”.<sup>68</sup> Moving into his official vote, Mendes proposed looking at affirmative action “in the light of Liberty, Equality, and Fraternity”. For him, legal interpretation adhered to fundamental precepts even as those precepts themselves changed over time. Additionally, Mendes described, in substance, Darcy de Oliveira’s “equality trap” as “the equality paradox” in which formal equality resulted in *de facto* material inequality and material equality resulted in formal inequality.<sup>69</sup> Despite these admissions, Mendes’ support for quotas seemed forced. He argued that the Brazilian state had never implemented formal segregation (and had actually fought against it) until the cultural affirmation policies of the Fernando Henrique Cardoso administration and the implementation of separate lines during the quota process. He also argued that decisions on blackness had become politicized and supported DEM’s assertion that the statistics proving historic discrimination had been “manipulated”.<sup>70</sup> Despite all of his reservations,

---

<sup>64</sup> Ibid. 166-7.

<sup>65</sup> Ibid. 168.

<sup>66</sup> Ibid. 169.

<sup>67</sup> Ibid. 170.

<sup>68</sup> Gail Hershatter, “Disquiet in the House of Gender” *The Journal of Asian Studies* Vol. 71,4 (November 2012): 877.

<sup>69</sup> Ibid. 177, 179 Mendes citing ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001).

<sup>70</sup> Ibid. 182-85, 187, 189, 191, 199. Mendes even quoted controversial African-American economist Thomas Sowell, who drew both praise and fire for his comparative work arguing the ineffectiveness of affirmative action. Ibid. 193 Mendes citing SOWELL, Thomas, *Ação Afirmativa ao redor do mundo: estudo empírico*. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. 2ª ed. (Rio de Janeiro: UniverCidade Editora, 2004), 2. Feminist economist Cecilia A. Conrad wrote, “[*Affirmative Action Around the World*] is sure to provide fodder for conservative pundits, but it offers little to advance economic scholarship on this issue”. Cecilia A. Conrad, Review of *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. By Thomas Sowell (New Haven, CT: Yale University Press, 2004). **The Journal of Economic**

however, he opted ultimately to embrace the quotas as a trial of “institutional experimentalism” that would challenge “the civil religion” of the law. In other words, Mendes preferred a “prospective” as opposed to “retrospective” view of the law. That legal view -- combined with his pride that “the UnB was a pioneer in the formulation” of affirmative action -- superseded his objections on the merits.<sup>71</sup> Thus for Mendes, the “equality paradox” played a key role in coming to terms with systemic inequality and the need to address it through institutional entrepreneurial means, even means that cast doubt on the notion of individual meritocracy.

Minister Marco Aurélio, nominated by his cousin and eventually impeached President Fernando Collor, began his vote by comparing Brazil's higher education system unfavorably to Argentina's, which lacked a national entrance exam. He also pointed out his proposal to expand affirmative action policies in the private sector as well as the universities.<sup>72</sup> By pointing this out immediately, the judge immediately made clear his vision on how race and class intersected in this case, which served as a direct rebuke to the DEM's attempts to separate them. Like other judges, Aurélio weighed in on the origins of affirmative action, tracing them back to 1968 with Brazil's ratification of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination. Aurélio, like Chief Minister Lewandowski, recognized the intersectional concerns laid out in the Preamble to the Brazilian Constitution which guaranteed both “individual and social rights” founded on “social harmony...under the protection of God”. Unlike Lewandowski, Aurélio incorporated religious universalist language into his Preamble citation, drawing on a long tradition of Catholic human rights that nevertheless implied an overall conservative position.<sup>73</sup> Minister Aurélio also drew on the concept of “efficacious, dynamic equalization” which should “‘construct, ‘guarantee’, and ‘promote’” implying “a posture [which] ought to be affirmative”.<sup>74</sup> Aurélio also drew heavily on the case and statutory law surrounding gender. Pointing to precedent supporting legislative gender quotas, Article 7 regarding the “protection of women” in the workforce, and a law (8.666/93) protecting the disabled, Aurélio directly argued “that the practice of affirmative action in the public universities is a *latent possibility* in the constitutional rules and principles applicable to the subject [*italics mine*]”.<sup>75</sup> That the “rules and principles applicable” to the racial quota case before him happened to be statutory law on protecting women and the disabled hardly seemed to be a coincidence. Neither

---

*History* 64,4 (December 2004): 1157. She seems to have been prophetic on the first point.

<sup>71</sup> Ibid. 204-5,208.

<sup>72</sup> Ibid. 209. Although they do not have a national entrance exam, Argentine universities do have individual entrance exams for professional schools such as Medicine.

<sup>73</sup> Ibid. 212. The judge, nominated by Fernando Collor, had at one point called the 1964 military coup and subsequent military regime “a necessary evil” See: Eduardo Maretti, “Marco Aurélio volta a defender golpe de 64: ‘Sem a revolução, o que teríamos?’” *Rede Brasil Atual* October 23, 2012. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/10/julgamento-do-mensalao-201ce-estritamente-tecnico201d-diz-marco-Aur%e9lio-mello>. Acesso em: 1 abr. 2017. On the relationship of Catholicism and Protestantism to human rights see: Samuel Moyn, *Christian Human Rights* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015).

<sup>74</sup> Ibid. 213.

<sup>75</sup> Ibid. 216-7.

did the judge's invocation of "dynamic equalization" that is, constantly changing identities. This same justice who had supported the amnesty laws for military officials in the name of "turning the page" on the past called for compassion above "judicial dogmatism", rebuked, citing the words of his colleague Minister Lúcia, "the silence of whites with blacks and the soft words with women", and lauded affirmative action for aiding in advancing the potentially post-racial politics of U.S. President Barack Obama.<sup>76</sup> Clearly, even this conservative member of the court, who had just years before defended the military regime, seemed convinced of the constitutionality and the inevitable march of progress that legally empowering marginalized identities represented. Interestingly, like Mendes, he ruled based on theories of identity instability and development, even while turning to paternal gendered precedents to justify his vote.

Supreme Tribunal President Ayres Britto, also nominated by Lula, was the last to vote.<sup>77</sup> Also invoking the Preamble, Britto argued for the necessity of redistributive justice. Drawing upon the Catholic tradition as well, Britto referred to the words of Augustine of Hippo "without a minimum of material welfare, one cannot even serve God".<sup>78</sup> Britto's vision of the nation as "a river, one river from the source to the mouth...from the first to last generation" only reinforced the imagery of a nation at once united and changing. Drawing on gendered language, the author speaks of the equalizing of material factors as "social inclusion" and community integration into the body politic as "fraternal integration". Hitting back at a false sense of "racial harmony" however, Britto pointed to Brazil's criminalization of racism as a proof for its existence and also pointed to the pluralism mandated in Article III of Brazil's Constitution as a grounds for affirmative action generally, and quotas specifically, for every category of disadvantaged group.<sup>79</sup> Britto also connected race and gender. "The color of one's skin is like the gender that one carries or your place of birth – [one's] geographic origin".<sup>80</sup> In short, Britto tied race and gender together as inevitable human variances, socially immutable characteristics that nevertheless incurred discrimination and required redress. Britto, nevertheless echoed Brazil's founding motto of "Order and Progress", lauding Brazil's "humanistic Constitution" which had allowed (with Britto's own vote) unanimous ruling, a moment constituting "one more motive to look into the

---

<sup>76</sup> Ibid. 218-19. For Aurélio's comments on amnesty, see: Sonia Racy, "'A Lei da Anistia é uma virada de página. Não há mais como mudá-la.'" **Estado de São Paulo** December 8, 2014. Disponível em: <http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/a-lei-da-anistia-e-uma-virada-de-pagina-nao-ha-mais-como-muda-la/>. Acesso em: 1 abr. 2017.

<sup>77</sup> Minister José Celso de Mello Filho canceled his *voto* (although he also voted yes in the proceedings according to news reports). Dias Toffoli recused himself from the case. This left a 10-0 margin in the original vote count, and a 9-0 margin in the *acórdão* with Celso de Mello's cancellation.

<sup>78</sup> Ibid. 221. I have so far not been able to verify this quote. The only other place it appears is another Britto decision before the Brazil's Supreme Labor Court (TST). Disponível em: [http://www.tst.jus.br/home?p\\_p\\_id=15&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_15\\_struts\\_action=%2Fjournal%2Fview\\_article&\\_15\\_groupId=10157&\\_15\\_articleId=8777362&\\_15\\_version=1.4](http://www.tst.jus.br/home?p_p_id=15&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_15_struts_action=%2Fjournal%2Fview_article&_15_groupId=10157&_15_articleId=8777362&_15_version=1.4).

<sup>79</sup> Ibid. 224, 227, 228. For more on the relationship between landscape and metaphors of national inclusion and exclusion see: Thomas D. Rogers, **The deepest wounds: a labor and environmental history of sugar in Northeast Brazil**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010.

<sup>80</sup> Ibid. 231.

mirror of history and not blush with shame."<sup>81</sup> Britto, with his vote and statement, had declared a major victory in Brazil's long struggle to accept its deep differences while at the same time invoking the better angels of the country's nature, its potential social harmony.

## 6 Conclusion: where from here?

This article laid out the multiple rationales that led to this incredible moment of clarity and consensus on the meaning of Brazil's Constitution. Affirming the common critical potential of race and gender served as one of the principle judicial means of incorporating positive discrimination into Brazil's narrative of national progress and serves as an example to feminist and critical race scholars debating the potential of "difference" in promoting joint analysis.<sup>82</sup> While this ruling came down in a Brazilian court, it quite literally re-litigated the affirmative action debates in the United States, from "Brown to Bakke". In the early 1940s and 1950s, historians from around the world, including many U.S. and Brazil historians, looked to Brazil as an example of racial reconciliation, but later faced the reality of a discovered discrimination just as insidious as in the segregated U.S. This ruling provides historians, not just current policy makers, and the chance to rethink yet again Brazil's contributions to the fight for racial justice. In a case where Brazil's history was at stake, Brazilian justices, eight of eleven of them white men, chose to accept a Brazilian past that admitted racial guilt, past and present, as opposed to a historical denial that would impede progress. Further scholarship might consider what historical conditions have changed in Brazil, such that in this instance, the Brazilian courts took a truly more circumspect view of their own racial past and present than the U.S. Supreme Court took in prior decades.<sup>83</sup> Does this represent a shift in Brazilian historical thought, or merely the reappearance of a long line of alternative histories of Brazilian race relations? Turning to policy, how does this reasoning on this case apply to current governmental efforts, from all three branches, to consolidate education expansion and access laws established in previous governments?<sup>84</sup> How does it pertain to the legal rationale for budget measures, measures which some legal experts

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> While the move to analyze gender and race through "difference" has significant support among scholars, cross-analysis of gender and racial struggles has not always been associated with progress narratives. As Robyn Wiegman writes, some saw the institutional highlighting of "difference" and joining the categories of race and gender as "the progress of gender's most persistent threat". See: Robin Wiegman, **Object lessons**, *Next Wave: New Directions in Women's Studies* (Durham: Duke University Press, 2012), 50.

<sup>83</sup> Even the 2016 U.S. Fischer ruling upholding the University of Texas' "holistic" affirmative action process relied on the least effective (vaguest and hardest to prove) justification for affirmative action, that is, diversity's benefits to the institution. See "Opinion of the Court". **Fisher v. University of Texas at Austin**. 579 U.S. 12-13 (2016). Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-981\\_4g15.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-981_4g15.pdf). Acesso em: 7 jun. 2017.

<sup>84</sup> See: "Plenário declara constitucionalidade da Lei de Cotas no serviço público federal" **Notícias STF**, 8 jun. 2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=346140>. Acesso em: 4 set. 2017. See also: José Mendonça Bezerra Filho, "Reunião de Comparecimento com a presença do Sr. José Mendonça Bezerra Filho, Ministro de Estado da Educação" *Requerimento nº 254/2017 - CE, do Deputado Caio Narcio. Requerimento nº 317/2017 - CFFC, do Deputado Wilson Filho*, 17 maio, 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/videoArquivo?codSessao=65568>. Acesso em 7 jun. 2017.

allege disproportionately cut programs benefiting Brazil's most vulnerable?<sup>85</sup> Whatever the answers, this case has opened the door to rethink Brazil's role on the world stage, its approach to race, and its role in the struggles for racial justice and a better understanding of global racial histories.

## Bibliography

- ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ARAÚJO, Clara. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. **Estudos Feministas**, v. 6, n. 1, p. 71-90, 1998. Disponível em: 71-90.<http://www.jstor.org/stable/43904024>. Acesso em: 27/06/17
- ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.
- ARAÚJO, Clara. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo-um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Estudos Feministas**, v. 18, n. 2, p. 567-584, maio/ago. 2010.
- AZEREDO, Sandra. Mestiçagem, igualdade e afirmação da diferença-pensando a política das cotas na universidade. **Estudos Feministas**, v. 13, n. 3, p. 738-755, set./dez. 2005.
- BASTIDE, Roger. **The African religions of Brazil: toward a Sociology of the interpenetration of Civilizations**. Baltimore: Hopkins University Press, 1978.
- BLAKE, William D.; HACKER, Hans J. 'The Brooding Spirit of the Law': Supreme Court Justices Reading Dissents from the Bench." **The Justice Center Journal** 31, 1 (2010): 1-25.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loic. On the Cunning of Imperial Reason. **Theory, Culture, and Society**, Vol. 16, No.1 (1999)
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Difusão Europeia do Livro, 1962.
- COLLIER, Richard. **Men, Law and Gender: Essays on the 'Man' of Law**. New York: Routledge, 2010.
- CRENSHAW, Kimberle. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, 43,6 (Jul. 1991).
- DAFLON, Veronica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Fora de quadro: a ação afirmativa nas páginas d'O Globo. **Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar**, Vol. 1, no. 2 (2012): 61-83.
- DAFLON, Veronica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa** 43, no. 148 (2013): 302-327.
- BARRETO, Paula Cristina da Silva. Gênero, raça, desigualdades e políticas de ação afirmativa no ensino superior. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Vol. 16 (2015): 39-64.
- DEGLER, Carl. **Neither Black nor White: Slavery and Race Relations in Brazil and the United States**. New York: Macmillian, 1971.

---

<sup>85</sup> See: Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior, "As Inconstitucionalidades do 'Novo Regime Fiscal' Instituído pela PEC N°55, de 2016 (PEC N° 241, de 2016, na Câmara do Deputados), **Boletim Legislativo**, 53, p. 23-25, nov. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>. Acesso em: 7 jun. 2017.

MACEDO, Felipe; FONSECA, Gabriel Ferreira. O papel transformador do Direito: ações afirmativas e inserção das mulheres na política brasileira. **FIDES: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade** Vol. 1, no. 2 (2010): 125-142.

DUARTE, Evandro Piza; SCOTTI, Guilherme. História e memória nacional no discurso jurídico: o julgamento da ADPF 186. **Universitas JUS** 24:3 (2013): 33-45.

HELGA, Paula P. A Política De Cotas Para Mulheres no Legislativo, o Feminismo e as Ações Afirmativas. **Revista De Administração Pública** 38, no. 6 (Nov, 2004): 1109-1122.

FERNANDES, Florestan. **A Integração do negro na sociedade de classes. I, O Legado da "raça branca** [S.I]: Dominus Editoria, 1965.

FRENCH, John D. Passos em Falso da Razão Antiimperialista: Bourdieu, Wacquant, e o Orfeu e o Poder de Hanchard. **Estudos Afro-Asiáticos**, Ano 24, 1 (2002):97-140

GHURYE, B.S. **Caste and Race in India**. London: Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., LTD., 1932.

HANISCH, Carol. The Personal is Political, in CROW, Barbara A (org.). **Radical Feminism: A Documentary Reader**. New York: New York University Press, 2000.

HÉBRARD, Jean M. Slavery in Brazil: Brazilian Scholars in the Key Interpretive Debates. **Translating the Americas** 1, 2013.

HERSHATTER, Gail Disquiet in the House of Gender. **The Journal of Asian Studies** Vol. 71, 4 (November 2012).

HESPANHA, António Manuel. **O Caleidoscópio do Direito – O Direito e a Justiça nos dias e no mundo de hoje**. Coimbra: Almedina, 2007.

IKAWA, Daniela. **Ações Afirmativas em Universidades**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

MINHOTO, Antonio Celso Baeta. **Da escravidão às cotas**. São Paulo: Boreal, 2013.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa** 117, no. 11 (2002): 197-217.

MOUNTIAN, Ilana; CALVO-GONZALEZ, Elena. II. 'Race', class and affirmative action in Brazil: Reflections from a feminist perspective. **Feminism & Psychology** Vol. 22, no. 2 (2012): 240-248.

MOYN, Samuel. **Christian Human Rights**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2015.

OLIVEIRA, Darcy de. **In Praise of Difference: The Emergence of a Global Feminism** Piscataway, NJ: Rutgers University Press, [1998] 2000.

PAIXÃO, Marcelo. Waiting for the Sun: An Account of the (Precarious) Social Situation of the African Descendant Population in Contemporary Brazil. **Journal of Black Studies** Vol. 34, no. 6 (2004): 743-765.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas: A Questão das Cotas. In: FERREIRA, Renato (org.) **Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas**. Niterói: Impetus, 2011.

RADOMYSLER, Clio Nudel. STF: Um espaço de luta do movimento negro. **Revista Direito e Práxis** 4:6 (2013): 31-51.

RIBEIRO, Carlos Costa; Schlegel, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades, como Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: UNESP, 2015.

ROGERS, Thomas D. **The Deepest Wounds: A Labor and Environmental History of Sugar in Northeast Brazil**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2010.

ROSEMBERG, Fúlvia; ANDRADE, Leandro Feitosa. Ação afirmativa no ensino superior brasileiro: A tensão entre raça/etnia e gênero. **Cadernos Pagu** Vol. 31 (2008): 419-437.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SCOTT, Joan. **The Fantasy of Feminist History**, Next Wave Provocations. Durham: Duke University Press, 2011.

SILVERIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. **Cad. Pesqui.** [online].117 (2002):219-246.

SILVÉRIO, Valter Roberto. **As cotas para negros no tribunal: A audiência pública do STF**. São Carlos: EDUSFCar, 2012.

SISS, Ahyas. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: Razões históricas**. Rio de Janeiro: PENESB-UFF, 2003.

TANNENBAUM, Frank. **Slave and Citizen**. Boston: Beacon Press, 1946.

TOPLIN, Robert. **The Abolition of Slavery in Brazil**. New York: Atheneum, 1972.

VERBA, Sidney; AHMED Bashiruddin; BHATT Anil. **Caste, Race, and Politics: A comparative Study of India and the United States**. Beverly Hills: Sage Publications, 1971.

VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. As Inconstitucionalidades do ‘Novo Regime Fiscal’ Instituído pela PEC N°55, de 2016 (PEC N° 241, de 2016, na Câmara do Deputados). **Boletim Legislativo** 53 (Nov. 2016): 23-25.

WIEGMAN, Robin. **Object Lessons Next Wave: New Directions in Women's Studies**. Durham: Duke University Press, 2012.



## DISCURSOS MIDIÁTICOS E A DESLEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA

### MEDIA DISCOURSES AND THE DELEGITIMIZATION OF POLITICS

Sylvia Debossan Moretzsohn<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo retoma as discussões sobre a natureza do processo que levou à queda da presidente Dilma Rousseff. Mostra a tradição golpista da imprensa brasileira e o eterno retorno do tema da corrupção como “cruzada moral” para desestabilizar governos democraticamente eleitos, sua força ideológica e sua capacidade de escapar de uma abordagem objetiva do fenômeno. Aponta a articulação das investigações da Operação Lava Jato com o discurso jornalístico hegemônico da mídia para a conformação de um clima propício não apenas para a derrubada do governo, mas para a deslegitimação dos políticos envolvidos nas denúncias de corrupção, que abriu o caminho para a deslegitimação da própria política e estimulou a proliferação das manifestações de ódio, empurrando o país para o limiar do fascismo.

**Palavras-chaves:** Mídia. Deslegitimação da política. Fascismo.

**Abstract:** This article resumes the discussions about the nature of the process that led to the down-fall of President Dilma Rousseff. It shows the traditional role of the Brazilian press in supporting coups d’État and the eternal return of the theme of corruption as a “moral crusade” to destabilize democratically elected governments, its ideological strength and its ability to bypass an objective approach to the phenomenon. It points out the links between Lava Jato's investigations and the media's hegemonic journalistic discourse to create a favorable climate not only for the overthrow of the government, but for the delegitimation of politicians involved in corruption allegations, which opened the way for the delegitimation of politics itself and excited the spread of hate speech, pushing the country to the brink of fascism.

**Keywords:** Media. Delegitimation of politics. Fascism.

## 1 Introdução

Desde que o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff deixou de ser uma ameaça para se tornar uma possibilidade real, muitos artigos e livros foram publicados com o objetivo de denunciar o processo em curso, os riscos ao desrespeito à ordem democrática e, finalmente, o golpe e seus desdobramentos. Escritos no calor da hora, muitos desses textos combinavam a decisão de intervenção na luta política com a argumentação bem fundamentada, e por isso servem ao mesmo tempo como um documento de resistência e como referência para a compreensão da

---

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela UFRJ, jornalista e professora de jornalismo no Departamento de Comunicação Social da UFF (sylviamoretz@uol.com.br).

mais grave crise política do país desde o fim da última ditadura.

Tentei contribuir com esse esforço através da publicação regular de textos que discutiam a atuação da mídia ao longo desse processo, no site do ObjETHOS – Observatório de Ética Jornalística – e, especialmente, num artigo que aponta a tradição golpista das nossas grandes empresas de comunicação e a maneira pela qual trabalham no sentido de fazer cumprir suas profecias (MORETZSOHN, 2016a). Aqui, retomo essas referências para contextualizar o que ocorreu e procuro ampliar a abordagem a respeito do discurso jornalístico hegemônico na conformação de um clima propício não apenas para a derrubada do governo, mas para a destruição do PT – o que ultrapassa largamente os limites da disputa política democrática –, a partir do ataque sistemático a seu líder máximo, o ex-presidente Lula, e a deslegitimação dos políticos envolvidos nas denúncias de corrupção, o que abre caminho para a deslegitimação da própria política. Foi este o ambiente propício para a proliferação das manifestações de ódio, que puseram o país no limiar do fascismo. O silêncio diante das críticas aos abusos da Operação Lava Jato, a mitificação do juiz que a conduz e a defesa do projeto do Ministério Público Federal contra a corrupção, que afronta elementares direitos constitucionais, são a outra face dessa moeda.

A ênfase no papel da mídia em todo esse processo decorre de sua própria relevância no mundo contemporâneo: a comunicação, em nosso tempo, é necessariamente midiaticizada e comandada pelas grandes corporações do ramo. São também grandes corporações as que controlam o fluxo de informações pela internet, embora esse meio ofereça possibilidades inéditas de disseminação de vozes alternativas. Essas relações de poder não costumam ser percebidas justamente porque, como observou Venício A. de Lima (2006), a mídia está tão incorporada à vida cotidiana que é difícil cultivar o senso crítico em relação a ela. Bastaria lembrar, como faz Paulo Moreira Leite (2015), que, quando se fala em “repercussão” de algum fato, normalmente se esquece que essa repercussão é criada – ampliada ou esvaziada – pela valorização ou depreciação desse fato pela mídia.

Por outro lado, afirmar a centralidade da mídia não significa conferir-lhe um poder absoluto, como tantas vezes, equivocadamente, se faz: Lima (2006) mostra que existe sempre a possibilidade de ações contra-hegemônicas, como aconteceu na vitória de Lula na eleição que lhe daria o segundo mandato, apesar da crise do Mensalão e da cobertura intensiva que minava a credibilidade do governo. O mesmo ocorreria nas duas eleições seguintes, como já havia ocorrido em 1982, na vitória de Brizola para o governo do Rio de Janeiro. Em qualquer caso, foi necessário enfrentar esse poder, o que só reforça a sua importância.

Para o que nos interessa tratar aqui, será preciso, antes de mais nada, reiterar a correta definição do que aconteceu no processo de destituição da presidente Dilma. Isso implica a responsabilidade de “dizer o que é”, que Hannah Arendt (1992 [1954]) assinala em seu famoso ensaio sobre “verdade e política”.

Apesar de tudo o que já se escreveu a respeito, é preciso reiterar a natureza da derrubada

do governo legitimamente eleito, deixando claro que não se trata de mais uma “narrativa”, como os jornalistas das grandes corporações de mídia e seus habituais colaboradores do mundo acadêmico insistem em martelar. Certamente a disputa discursiva é essencial na luta ideológica, sempre permeada por lacunas, distorções e até mentiras. Mas a substância fornecida pelos fatos não permite contestação, a não ser pela violência da fraude. A propósito, Hannah Arendt (1992) argumentava: por mais que o relato de um fato já traga consigo uma interpretação, e por mais que as interpretações variem, não é possível apagar as linhas que distinguem fato de opinião ou interpretação, nem aceitar a manipulação dos fatos. Citava, como exemplo de respeito à verdade factual, a resposta de Clemenceau à pergunta de um representante da República de Weimar sobre o que os historiadores do futuro pensariam a respeito da culpa pela eclosão da Primeira Guerra Mundial: “Isso eu não sei. Mas tenho certeza de que eles não dirão que a Bélgica invadiu a Alemanha” (ARENDR, 1992).

Retomemos, então, o fio da meada que resultou na queda do governo, e recuemos até as vésperas do segundo turno da eleição, em outubro de 2014, quando Dilma liderava as pesquisas por pequena margem e um empurrãozinho final poderia decidir o jogo a favor da oposição. Como se recorda, a revista *Veja* antecipou sua edição semanal e circulou com uma capa na qual os rostos de Lula e Dilma apareciam lado a lado, cortados verticalmente pela manchete que afirmava: “Eles sabiam de tudo”. “Tudo” era o esquema de corrupção na Petrobras, investigado pela Lava Jato. A afirmação, acolhida sem ressalvas pela revista, decorria de suposto depoimento do doleiro Alberto Yousseff, que estava preso e fechara acordo de delação premiada. Nas ruas, a capa foi reproduzida e ampliada em cartazes para servir às manifestações favoráveis ao candidato da oposição e para acirrar os ânimos contra o PT. Na internet, começaram a circular boatos de que o doleiro estava desaparecido e até de que teria sido assassinado. A revista foi obrigada a oferecer imediatamente direito de resposta – embora o tenha cumprido precariamente, e ainda assim só na edição eletrônica –, as informações sobre o depoimento do doleiro seriam questionadas pelo seu advogado, mas o estrago já estava feito.

Foi ali, dois dias antes do pleito, que pela primeira vez se falou em impeachment. Um dos principais articulistas de política do jornal *O Globo* e comentarista da *Globo News*, Merval Pereira escreveria em sua coluna de 24/10/2014: se comprovada aquela denúncia, “o *impeachment* da presidente será inevitável”, em caso de reeleição. E completava: “Corremos o risco de estarmos condenados a uma crise institucional das grandes com membros do Congresso, governadores e até a presidente eleita envolvidos em um processo criminal mais grave do que o mensalão” (PEREIRA, 2014). Era o recado do que estaria por vir. Caso típico de profecia auto cumprida, tão bem ilustrado por Laerte numa charge publicada na *Folha de S. Paulo* em 5/5/2015, que mostra, numa sequência, um homem semeando acusações, depois pulverizando a plantação com o veneno das suspeitas, aguardando o crescimento e, finalmente, passando o trator para colher as pesquisas, que já saem da máquina devidamente empacotadas.

A oposição partiu para a contestação do resultado, denunciando fraude e pedindo recontagem de votos. Mas logo desistiu dessa tática para, quatro dias depois da eleição, protocolar o primeiro dos 37 pedidos de impeachment que seriam apresentados ao longo dos meses seguintes. Os motivos variavam – era por “saber de tudo”, pelo “desrespeito à lei orçamentária”, por “tráfico de influência”, “improbidade administrativa” – as tais “pedaladas fiscais”. Alvo de inúmeras acusações e processos, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que paralisava o governo com suas sucessivas “pautas-bomba”, rejeitava sistematicamente os pedidos de impeachment, até perder o apoio de representantes do PT na Comissão de Ética. Foi uma evidente atitude de retaliação, que o próprio futuro presidente Temer acabaria insinuando, como se veria adiante. Cunha só seria preso depois de consumada a queda de Dilma.

Quando o processo de impeachment foi contestado por falta de provas, passou-se à alegação de que o julgamento não era jurídico, mas político – como se a Constituição não exigisse a comprovação de crime, como se uma decisão política equivalesse a um ato de vontade. A propósito, o advogado Ricardo Lodi, que participou dos debates durante o julgamento do caso, foi muito claro quanto ao sentido de se falar em “decisão política”: era precisamente o oposto do que se dizia, tratava-se de aplicar juízos de conveniência e oportunidade, de avaliar se, mesmo diante de um crime passível de perda do cargo, valeria a pena tomar uma decisão de tão graves consequências para o país<sup>2</sup>.

A principal contestação à denúncia de que a destituição de Dilma seria um golpe se baseava no argumento de que o impeachment era uma hipótese prevista na Constituição. É um conhecido artifício retórico, que consiste em tentar desqualificar o argumento contestador, atribuindo-lhe algo que ele não contesta. Daí, como relata Rodrigo de Almeida (2016), a necessidade da frase completa: “impeachment sem crime de responsabilidade é golpe”. Apontava-se o crime de responsabilidade nas “pedaladas fiscais”, embora, como ficou demonstrado, os antecessores de Dilma tivessem utilizado o mesmo expediente, e governadores e prefeitos em atividade ainda o utilizassem. Além disso, logo após o afastamento definitivo da presidente o Congresso aprovou lei que isentava o recurso àquele tipo de manobra contábil da classificação de crime de responsabilidade.

Seria possível, mas excessivo e, principalmente, ocioso discorrer sobre as questões

---

<sup>2</sup> Em seu depoimento no dia 27/8/2016, Ricardo Lodi afirmou: “Primeiro nós temos de verificar a existência de crime. E se o juiz não tem convicção sobre a existência do crime o resultado é a absolvição, num Estado de direito. Os aspectos políticos, os juízos de conveniência e oportunidade, dizem respeito à aplicação da pena de impeachment, que é muito grave para o país. Pode ser que um determinado presidente cometa uma violação da lei orçamentária e o Congresso Nacional entenda que será um prejuízo para o país o seu afastamento. O juízo político que se faz é este. Não se pode, a partir de um juízo político, condenar em caso de dúvida, condenar quando não ficou cabalmente demonstrada a materialidade, a tipicidade, a culpabilidade”. Disponível em: <https://youtu.be/Sv3vi3m19SQ>. Foi um esforço vão, entretanto, como ficou claro na entrevista do senador Álvaro Dias (PV-PR) à TV Senado: “Pra ser sincero, isso é uma encenação, o cumprimento de uma formalidade”. Os votos não iriam mudar com a inquirição das testemunhas porque “aqui já há uma consolidação das convicções”, que foram “arraigadas durante os debates que nós travamos aqui desde outubro. Este é um tribunal político, já há convicção em relação aos crimes praticados ou não pela presidente”. Disponível em: <https://www.facebook.com/badernanoticias/videos/649762598515927/>.

jurídicas envolvendo o caso, pois o que demonstra com toda a clareza a ilegalidade do impeachment são as próprias declarações de quem o aprovou ou se beneficiou dele. Antes da votação decisiva, por exemplo, o senador Telmário Mota (PDT-RR) afirmava: “eu já tinha convicção que ela [Dilma] não tinha praticado crime”<sup>3</sup>. Apesar disso, acabaria votando a favor do impeachment, possivelmente em razão de uma barganha, como noticiou a Folha de São Paulo<sup>4</sup>. Também o senador Acir Gurgacz (PDT-RO), na saída da sessão decisiva, afirmaria à TV Senado: “Nós temos a convicção de que não há crime de responsabilidade fiscal nesse processo, mas falta governabilidade”<sup>5</sup>.

Não bastasse isso, o próprio Michel Temer, já oficializado no cargo de presidente, afirmaria durante discurso:

“[...] há muitíssimos meses atrás, dez, doze meses [...] nós lançamos um documento chamado uma Ponte para o Futuro, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo, e até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento [...], e como isso não deu certo, não houve a adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como presidência (sic) da República”<sup>6</sup>.

Quase um ano depois do início do julgamento do impeachment, em entrevista à Rede Bandeirantes, Temer expôs o papel de Eduardo Cunha na decisão que seria fatal para o governo:

[...] uma ocasião ele foi me procurar, eram umas duas horas da tarde mais ou menos, dizendo, “hoje eu vou arquivar todos os pedidos de impeachment [...] porque prometeram-me os três votos do PT no Conselho de Ética”. [...] No dia seguinte eu vejo logo o noticiário dizendo que o presidente do partido, do PT, e três membros do PT se insurgiram contra aquela fala e votariam contra. Quando foi três horas da tarde ele me ligou e disse, “tudo aquilo que eu disse não vale, porque agora vou chamar a imprensa e vou dar início ao processo de impedimento”. Então veja que coisa curiosa, se o PT tivesse votado com ele naquela comissão de ética é muito provável que a senhora presidente continuasse [...].<sup>7</sup>

Coisa curiosíssima, vejam só: se o PT tivesse cedido à chantagem, não teria havido golpe.

Afirmar que foi golpe não é, portanto, construir uma “narrativa”: é dizer o que é.

Por isso, não é aceitável sair pela tangente e dizer “golpe ou não, chame-se como quiser”<sup>8</sup>, como faz Almeida (2016, p. 215), a despeito da importância de seu testemunho sobre a crise.

<sup>3</sup> Entrevista aos Jornalistas Livres, disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=AOkauLR7\\_X0](https://www.youtube.com/watch?v=AOkauLR7_X0).

<sup>4</sup> “Telmário diz ao Planalto que votaria contra Dilma em troca de cargos ocupados por Jucá”. Folha de São Paulo, 31/8/2016. Disponível em <http://painel.blogfolha.uol.com.br/2016/08/31/senador-telmario-diz-ao-planalto-que-vota-contradilma-em-troca-de-cargos-ocupados-por-afilhados-de-juca/>.

<sup>5</sup> <https://www.facebook.com/depjorgesolla/videos/1250516328301557/>

<sup>6</sup> Trecho do discurso de Temer em 21/9/2016, após almoço com empresários e investidores na sede da American Society / Council of the Americas, no dia seguinte à sua participação na ONU, onde defendeu a legalidade do impeachment. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=wPphw\\_VUquM&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=wPphw_VUquM&feature=youtu.be)

<sup>7</sup> Entrevista de Michel Temer à Rede Bandeirantes, 15/4/2017. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=8qyCYNEkfQg&feature=youtu.be>

<sup>8</sup> Por acaso, foi o mesmo que disse o apresentador Luciano Huck em entrevista à Folha de S. Paulo de 30/3/2017, na qual nega ser candidato à presidência e repete o discurso genérico da necessidade de união nacional acima de partidos ou ideologias: “se foi golpe ou se não foi golpe, não importa”. Cf. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/redesocial/2017/03/1871084-e-hora-de-minha-geracao-ocupar-os-espacos-de-poder-diz-luciano-huck.shtml>.

Tanto faz? É claro que não: se não tivesse sido golpe, não haveria o que reclamar. Mas foi, e isso legítima – diria mesmo, exige – a reação contra essa violência, que não ocorreu por acaso: como tantos já disseram, só com um golpe seria possível impor um conjunto de reformas e projetos que exterminam direitos sociais e reconduzem o país à condição de subalternidade no cenário internacional. Tamanho retrocesso jamais seria aprovado nas urnas.

## 2 A tradição golpista e a corrupção como inimigo

Os clássicos princípios editoriais da imprensa costumam se basear numa mistificação do conceito de “quarto poder”, que transforma o papel essencial de mediação próprio dessa atividade em algo que paira acima das contradições do mundo real. A imprensa, assim, seria o “cão de guarda”, fiscal das instituições, que atua em nome dos interesses da “sociedade”. Não é difícil comprovar o contrário: a imprensa, sobretudo na era das grandes corporações, age em benefício dos interesses que representa, embora os apresente como se fossem comuns a todos. Mas sempre, em qualquer circunstância, exerce uma atividade política. Enquadra-se no que Gramsci chamou de “aparelhos privado de hegemonia”.

Defender causas, mais que inevitável, é necessário: quem defende a liberdade de expressão – esse valor apenas aparentemente óbvio – defende uma causa. Porque exerce uma atividade política, a imprensa faz parte da luta política, no sentido amplo da palavra – mais uma vez, recorrendo a Gramsci: no sentido da “grande política”. Daí, inclusive, a necessidade da pluralidade de títulos. O problema é quando se envolve na “pequena política” e se torna instrumento de propaganda.

Esta determinação foi explicitada em 2010 pela então presidente da Associação Nacional dos Jornais, Judith Brito: “os meios de comunicação estão fazendo de fato a posição oposicionista deste país, já que a oposição está profundamente fragilizada”<sup>9</sup>. É uma evidente distorção da proposta do “quarto poder”: aqui já não se trata de “fiscalizar” a conduta do governo, mas de combatê-lo. Foi, talvez por descuido, um raro momento de “sincericídio”, por isso mesmo muito esclarecedor (BRITO, 2010, apud ARAÚJO, 2010, sem paginação)<sup>10</sup>.

Este é, de fato, o comportamento regular de nossa imprensa – refiro-me aqui, sempre, à atividade empresarial que explora o jornalismo –, cuja tradição golpista não é difícil comprovar,

---

<sup>9</sup> Cf. “Ações contra tentativa de cercear a imprensa” (*O Globo*, 18/3/2010, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/420258>). A declaração foi uma resposta das empresas jornalísticas à proposta do governo da época – e de movimentos sociais, há muitos anos – de “controle social da mídia”, visto como cerceamento da liberdade de expressão e de imprensa.

<sup>10</sup> Outro raro momento de “sincericídio” foi dado pelo apresentador Silvio Santos, em 9/4/2017, quando, num show de premiação promovido em seu canal de TV, repreendeu publicamente uma funcionária – a apresentadora Sherazade, conhecida por suas posições de extrema direita – e lhe disse, ainda que afetando um tom jocoso, que ela não havia sido contratada para dar opinião, mas para ler o texto do *teleprompter*: “Se você quiser fazer política, compra uma estação de televisão”. Isto é: um canal de TV não é uma concessão pública subordinada a princípios constitucionais, mas algo que se “compra”, com o objetivo de “fazer política”. Cf. <http://emails.estadao.com.br/noticias/tv,no-trofeu-imprensa-silvio-santos-repreende-sheherazade-e-gentili-por-comentarios-politicos,70001733278>.

especialmente se partirmos do período da nossa história em que as lutas sociais se ampliaram e a própria imprensa começou a se profissionalizar. No início de seu último mandato, em 1951, Getúlio Vargas incentivou Samuel Wainer a fundar a Última Hora porque sabia que seria, como foi, alvo do bombardeio implacável de jornais e rádios. Seu suicídio provocou uma reviravolta que abortou o golpe e o adiou em dez anos, quando o aprofundamento da luta de classes e da polarização da guerra fria levou o país a nova crise política, que resultaria na derrubada de João Goulart.

A articulação entre as principais empresas de comunicação contra Vargas foi informal, mas contra Jango se tornou orgânica. Em outubro de 1963, por iniciativa de João Calmon, deputado do PSD (Partido Social Democrático) e vice-presidente dos Diários Associados, formava-se a “Rede da Democracia”<sup>11</sup>, para desestabilizar o governo democraticamente eleito, identificado à “ameaça comunista”. A vitória da revolução cubana, em 1959, exercia então particular atração na América Latina.

Aloysio Castelo de Carvalho (2010) pesquisou a atuação dessa associação, que produzia um programa quase diário comandado pelas rádios cariocas Tupi, Globo e Jornal do Brasil e retransmitido por outras centenas de emissoras afiliadas. No dia seguinte, os discursos eram reproduzidos pelos meios impressos desse grupo – respectivamente O Jornal, O Globo e Jornal do Brasil. Assim se constituiu um amplo sistema de comunicação que articulou essas empresas com partidos e grupos de oposição, “principalmente a União Democrática Nacional (UDN), o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), que financiava as campanhas eleitorais dos candidatos anticomunistas” (CARVALHO, 2010, p. 16).

Em 1954, o discurso anticorrupção – o combate ao “mar de lama” – era o protagonista. Em 1964, passou a ser subsidiário ao discurso anticomunista. Agora, retornou como elemento mobilizador, combinado ao recrudescimento de um arcaico e estereotipado ódio ao comunismo destilado nas ruas. Saudosos do regime militar repetiam frases como “vai pra Cuba!” e “a nossa bandeira jamais será vermelha”. Foi o que deu às manifestações um tom farsesco, não só porque os governos petistas jamais se identificaram com esse ideal como porque, desde o fim da URSS, a “ameaça” comunista não está no horizonte. Os símbolos e o imaginário anacrônicos correspondiam a uma visão de mundo igualmente arcaica, mas de fácil assimilação, sobretudo em tempos de crise: assim, o anticomunismo de ontem equivale ao antipetismo de hoje, com a mesma carga de virulência, ignorância histórica e ódio de classe.

O apelo ao discurso anticorrupção sempre teve muito sucesso, sobretudo porque é muito

---

<sup>11</sup> O nome remete à Rede da Legalidade, comandada pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, que requisitou os transmissores da Rádio Guaíba, de Porto Alegre, e, do Palácio Piratini, conclamou à resistência contra a ameaça de golpe depois da renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961. Na época, os ministros militares tentaram impedir a posse do vice, João Goulart.

simplificador e, por isso, se enquadra perfeitamente na lógica binária do senso comum, de modo que qualquer crítica a esse discurso tende a ser entendida como indício de suspeita conivência ou, pelo menos, descaso para com a coisa pública. Lembrar, por exemplo, que o lema “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei” é a mais pura expressão de antirrepublicanismo definidora do nosso *ethos* é algo que costuma ser visto como artifício para naturalizar uma prática perversa, atribuindo-a a uma “cultura”. Como lembram Avritzer et al (2012, p. 14), “a explicação tautológica de que o Brasil é corrupto em função de sua identidade quase prescinde de refletir teoricamente e estudar empiricamente o fenômeno da corrupção”. Mas é preciso tratá-lo adequadamente, a partir do alargamento do enfoque: costuma-se identificar a corrupção ao aparelho do Estado e esquecer que “o funcionário público é apenas uma parte de uma engrenagem que envolve atores privados, que representam interesses econômicos ou políticos que não são explicitados na esfera pública” (AVRITZER et al, 2012, p. 13). Não é uma distorção inocente: é uma forma de reiterar o desprezo por tudo o que é identificado ao serviço público e, inversamente, enaltecer a iniciativa privada, “empreendedora”, fonte de toda virtude.

Outro aspecto especialmente relevante para o que tratamos aqui diz respeito à percepção pública do fenômeno: “quanto mais a corrupção é combatida, mais ela é noticiada, e quanto mais ela é noticiada, maior é a sua percepção”, de modo que, do ponto de vista do cidadão, o combate à corrupção gera a aparência de uma maior presença desta na vida administrativa do país” (AVRITZER et al, 2012, p. 18). Não é simples assim, entretanto. Pois não se trata apenas do aumento do volume de notícias sobre corrupção, isto é, de uma visibilidade maior desses casos, mas principalmente da maneira como são expostos. É por ser parte essencial da luta ideológica que a mídia hegemônica, oligopolizada como é no Brasil, atua na conformação dessa percepção: se houvesse pluralidade de meios, e se os próprios meios fossem o que prometem ser – um espaço para o debate de ideias, para o confronto de opiniões divergentes, para dar ao público a oportunidade de tirar suas próprias conclusões a partir de boas e contraditórias fontes de informação –, possivelmente a percepção seria outra. O público, no caso que discutimos aqui, poderia ser levado a comparar os governos de Fernando Henrique Cardoso – e seu “engavetador geral”, que fazia jus ao apelido – com os de Lula e Dilma, onde tanto o Ministério Público como a Polícia Federal gozavam de ampla autonomia, a ponto de elegerem seus chefes (MIGUEL, 2016, p. 105).

Por isso, aliás, Lima (2016) considera que a maior de todas as corrupções é a corrupção da opinião pública. Referência nos estudos sobre mídia e política, o autor (no prefácio a Guimarães e Amorim, 2013) deplora a interdição do debate público sobre o papel central que os meios de comunicação ocupam no processo democrático, fruto principalmente da atuação dos maiores interessados nesse silenciamento – os grandes empresários do setor – mas, também, dos próprios governos do PT, que não avançaram nesse campo.

Contra a amnésia histórica que alimenta a ideia de que no tempo dos militares havia rigor

no trato do dinheiro público, Heloísa Starling começa por mostrar que o fracasso da promessa do regime de publicar o “livro branco” da corrupção não se deveu apenas ao fato de que seria necessário incluir militares na lista, mas, sobretudo, porque tomar a questão do ponto de vista estritamente moral conduz necessariamente a uma distorção:

Numa perspectiva moralista a coisa pública não se recupera. [...] o vício é sempre público, a virtude sempre privada e nada chega à política. Essa redução do político ao que ele não é – a moral individual, a alternativa salvacionista – definiu o desastre da estratégia de combate à corrupção do regime militar brasileiro, ao mesmo tempo em que determinou o comportamento público de boa parte de suas principais lideranças, preocupadas em valorizar ao extremo algo chamado de decência pessoal. (STARLING, 2012, p. 214-215)

As demonstrações de decência pessoal, expressas no patrimônio modesto dos chefes de governo, não impediram inúmeros casos de corrupção – por exemplo, os do Instituto Brasileiro do Café, Grupo Delfin, Projeto Jari, Capemi, etc –, tornados públicos apesar da censura vigente na época, embora a falta de memória reinante produza a convicção, comum entre uma parcela da população, de que naqueles tempos não havia desvios. Mas o essencial, na abordagem da pesquisadora, é a compreensão de que “a corrupção fazia parte da essência do regime militar” porque, “numa ditadura, onde governar é reprimir, não há jeito de evitar que a corrupção se inscreva como desagregação do espaço público e conseqüente degradação da ideia de interesse público” (STARLING, 2012, p. 218). E não se trata apenas de desvio de recursos públicos e enriquecimento ilícito, como se costuma pensar, mas da prática da tortura, “o máximo de corrupção de nossa natureza humana” (STARLING, 2012, p. 219).

Um dos raros jornalistas de prestígio críticos do processo desencadeado pela Operação Lava Jato, Mauro Santayana (2016) tentou, num de seus artigos, retirar a carga de escândalo que usualmente recai sobre o tema da corrupção. Apresentou-a como uma prática “comum e inerente à sociedade humana”, que ocorre “de forma amplamente disseminada, em qualquer nação do mundo, independentemente de sistema político ou grau de desenvolvimento”. Por isso o fenômeno deveria ser visto com a dimensão que realmente tem: segundo o jornalista, não se pode eliminar a corrupção, o que é possível fazer é controlá-la, com o cuidado de “não afetar o funcionamento de um sistema infinitamente maior e mais complexo, e muitíssimo mais importante, que abarca todo o universo político, econômico e social de cada país e toda uma teia, vasta e interligada, de instituições internacionais”.

Ele reconhece, porém, que “é muito mais fácil e conveniente fazer os trouxas acreditarem que estão faltando escolas e hospitais mais devido à desonestidade dos políticos do que por causa das centenas e centenas de bilhões de reais pagos em juros ou perdidos com a sonegação de impostos” (SANTAYANA, 2016).

Desde 2013, pelo menos, uma parcela aparentemente preponderante do Ministério Público, da polícia, dos juízes federais, aliada aos segmentos dominantes de uma mídia manipuladora e irresponsável – e a um verdadeiro exército de “colunistas”, “especialistas” e “filósofos” conservadores, mendazes, hipócritas ideologicamente, e anacronicamente

anticomunistas, destituído de qualquer compromisso com o desenvolvimento do país ou a preservação de um mínimo de governabilidade, estão defendendo esse mito, movendo uma das maiores campanhas institucionais e midiáticas já vistas no mundo, destinada a fazer o país acreditar que a corrupção é o maior problema nacional e que ela pode ser erradicada por obra e graça de algumas mudanças na lei e o trabalho repressivo conduzido por meia dúzia de salvadores da pátria. (SANTAYANA, 2016, sem paginação)

O jornalista classifica como uma estratégia tipicamente fascista essa promessa de “consertar” o país, mobilizando o público a partir da exploração do medo, do preconceito e do ódio.

Mas é justamente esse o espírito de recentes campanhas desencadeadas pelo Ministério Público Federal. Lançada em 2015, a campanha “Todos juntos contra a corrupção”<sup>12</sup> considera a corrupção um “ente” a ser combatido por “todos”, não importa o grau nem as relações de poder que propiciam e facilitam essa prática. Assim, “furar fila, subornar um guarda ou desviar dinheiro público”, tudo é corrupção. Na mesma linha, o MPF divulgou o programa “Dez medidas contra a corrupção”, que havia obtido mais de 2 milhões de assinaturas quando foi entregue ao então presidente da Câmara, Eduardo Cunha, em março de 2016<sup>13</sup>. Entre essas medidas, constam a aplicação de “testes de integridade” a funcionários públicos, ignorando, portanto, a presunção de inocência; a validação de provas ilícitas – desde que obtidas “de boa fé”, como afirmou o juiz Sérgio Moro em audiência na Câmara<sup>14</sup>; a possibilidade de manter em sigilo a fonte da informação responsável pela investigação – isto é, dependendo das circunstâncias, o acusado não estaria autorizado a saber quem o acusa.

Medidas assim não são apenas abertamente inconstitucionais: expressam uma índole inquisitorial que uma imprensa responsável estaria obrigada a denunciar. Mas, salvo as exceções de praxe – como os colunistas Janio de Freitas e Bob Fernandes –, as críticas ficaram circunscritas a publicações especializadas em direito ou vinculadas à esquerda<sup>15</sup>. Típica das “cruzadas” morais, a índole inquisitorial não deveria causar surpresa, diante do vínculo religioso de certos protagonistas da “força tarefa” da Lava Jato, em especial o procurador Deltan Dallagnol, que se

---

<sup>12</sup> Idealizada pelo MPF em conjunto com a Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (AIAMP), a campanha se volta principalmente para “jovens ibero-americanos, entre 16 e 33 anos”, um público que, “segundo pesquisas feitas pela organização Transparência Internacional, (...) está muito incomodado com os frequentes casos de corrupção e demonstra interesse em encontrar formas de combater essa prática. A luta contra a corrupção depende de mudanças culturais e o público jovem está mais suscetível e disposto a enfrentar essas mudanças”. Trata-se, portanto, de uma aposta no futuro. Muito reveladora é a definição de “corrupção”, palavra que “vem do latim *corruptus*, que significa quebrado em pedaços. Por isso, sempre que uma pessoa ou instituição ‘quebra a lei’ ou se utiliza de seu poder ou autoridade para obter vantagens, ela está agindo de forma corrupta”. Lei é lei, não se discute: é algo absoluto, eterno, imutável, sem história. É uma concepção fundamentalista muito coerente com a filiação religiosa de alguns proeminentes membros do MPF. Cf. <http://corrupcaoao.mpf.mp.br/faq>.

<sup>13</sup> <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/03/29/congresso-recebe-2-milhoes-de-assinaturas-por-medidas-contracorrupcao.htm>

<sup>14</sup> Em 4 de agosto de 2016. Cf. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/sergio-moro-participa-de-audiencia-na-camara-sobre-combate-corrupcao.html> e a crítica de Lênio Streck no Conjur em: [http://www.conjur.com.br/2016-ago-08/prova-ilicita-validada-boa-fe-la-bebe-agua-suja?utm\\_source=d1vr.it&utm\\_medium=facebook](http://www.conjur.com.br/2016-ago-08/prova-ilicita-validada-boa-fe-la-bebe-agua-suja?utm_source=d1vr.it&utm_medium=facebook)

<sup>15</sup> Foi o caso de reportagens e artigos do Conjur e da edição especial da revista do IBCrim de dezembro de 2015, além de matérias na **CartaCapital** e em blogs de esquerda.

acredita um instrumento de Deus para a realização de uma missão<sup>16</sup>. Mas essa situação deveria ser um alerta para a ultrapassagem dos limites impostos por um Estado laico.

### 3 Convicções, ou uma questão de fé

O comportamento de Dallagnol e seu colega Roberson Pozzobon na coletiva do dia 14/9/2016 – que exibiu o famoso *power point* das bolinhas azuis com setinhas que apontavam para um círculo central com o nome de Lula, acusado de ser o “comandante máximo”, o “grande capo” da “propinocracia” – foi largamente ironizado nas redes sociais, onde imediatamente se multiplicaram memes daquela tosca exibição, mas está longe de ser apenas motivo de galhofa, porque expõe um método perigoso. Em primeiro lugar, o que seguramente os procuradores não ignoram, o recurso àquele tipo de slides tem resultado na anulação de julgamentos nos Estados Unidos, por significar uma espetacularização que solapa o direito ao *fair trial*, como ficamos sabendo depois que jornalistas de sites e blogs de esquerda divulgaram artigo de Ken Armstrong (2014) a respeito. Em segundo lugar, porque aquelas acusações tão enfáticas não constaram da denúncia formalizada pelo MPF, o que provocou críticas do ministro Teori Zavascki<sup>17</sup>.

Ficou mais ou menos evidente que o objetivo foi jogar para a plateia e reavivar os ânimos contra Lula, o que se consegue com muita facilidade quando se tem não apenas a garantia da transmissão ao vivo – embora por um canal pago, como a GloboNews – mas a imediata reprodução acrílica das acusações pelos principais sites jornalísticos: “Comandante máximo” (UOL), “‘Lula era o comandante máximo do esquema de corrupção’, diz MPF” (O Globo), “MPF diz que Lula é ‘comandante máximo’ da corrupção na Petrobras; defesa vê ‘ilusionismo’” (O Estado de S. Paulo). Consolida-se, assim, uma convicção que dispensa provas, porque assim deseja o senso acrílico: um espetáculo tão tosco como aquele necessita de um público imbecilizado, incapaz de levantar dúvidas, ou temeroso de o fazer.

<sup>16</sup> Em entrevista a Míriam Leitão, na GloboNews (26/3/2015), Dallagnol declarou-se convicto da conversão daqueles que resolveram “sair dessa cultura criminoso” e colaborar com a Justiça. Em culto numa igreja batista do Rio, à qual é filiado, disse acreditar que Deus colabora com a Lava Jato (Cf. Bernardo Mello Franco, “O procurador na igreja”, **Folha de S. Paulo**, 28/7/2015). Sua participação no culto “Quarta Profética”, em 17/2/2016, está disponível on-line (<http://igrejabatistaatitude.com.br/portfolio-view/combate-a-corrupcao-deltan-dallagnol-170216/>). Mas Dallagnol não é um caso isolado. Apontado como ainda mais duro que Sérgio Moro, o juiz Marcelo Bretas, que em novembro de 2015 passou a cuidar dos desdobramentos da Lava Jato no Rio de Janeiro – quando recebeu a parte do processo relativo à Eletronuclear e condenou seu ex-presidente, o almirante Othon Pinheiro, a 43 anos de prisão –, virou notícia ao fundamentar sua decisão de prender o ex-governador Sérgio Cabral num trecho do Livro de Eclesiastes. No perfil que publicou sobre ele, a Folha de S.Paulo mencionou a cena testemunhada pelo diretor da 7ª Vara Federal Criminal quando o juiz assumiu o cargo: ele teria retirado da pasta uma Bíblia e dito: “esse é o principal livro desta vara”. Cf. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1858829-juiz-da-lava-jato-no-rj-se-destaca-por-penas-duras-e-religiosidade.shtml>.

<sup>17</sup> De acordo com reportagem do Conjur, ao votar contra o recurso da defesa de Lula para a suspensão das investigações conduzidas pelo juiz Sérgio Moro sobre o ex-presidente, Zavascki criticou a conduta dos procuradores no episódio do *power point*, dizendo que a conduta “não parece compatível com a seriedade que se exige na apuração desses fatos”, e acrescentou: “Nós todos tivemos a oportunidade de verificar um espetáculo midiático com forte divulgação que se fez lá em Curitiba, não com a participação do juiz, mas do Ministério Público Federal e da Polícia Federal. Se deu notícia sobre organização criminosa colocando o presidente Lula como o líder dessa organização criminosa dando a impressão, sim, de que se estaria investigando essa organização criminosa. Mas aquilo que foi objeto do oferecimento da denúncia, efetivamente, não foi nada disso”. Cf. <http://www.conjur.com.br/2016-out-04/stf-nega-recurso-lula-suspender-investigacoes-moro>

Mas não foi só por essa característica que aquele show ganhou tanta repercussão: foi também pela polêmica em torno da frase “não tenho provas, mas tenho convicção”, que rapidamente virou motivo de galhofa e logo seria contestada pelos grandes jornais, que acusavam a militância de esquerda de manipulação e “desonestidade intelectual a serviço de uma causa”, como escreveu o editor de política de O Globo. O próprio Dallagnol se apressou a dizer nas redes sociais que a frase “foi inventada contra a Lava Jato, num contexto de guerra de comunicação”. Como escrevi à época (MORETZSOHN, 2016b), de fato, colocada entre aspas e atribuída a um sujeito individual, a frase nunca foi dita. Entretanto, nem de longe expressa uma rasteira e banal artimanha discursiva: vista no contexto da denúncia do MPF – ou seja, como expressão do discurso desse sujeito coletivo, que é exatamente do que se trata –, funciona como um perfeito resumo do que aconteceu.

O show das bolinhas azuis, que insistia na denúncia de que Lula seria o proprietário oculto de um triplex no Guarujá e de um sítio em Atibaia, foi mais um dos vários momentos em que se produziu a expectativa de prisão do ex-presidente. A maior delas, até então, havia sido o episódio de sua condução coercitiva para depoimento num escritório da PF no aeroporto de Congonhas, no dia seguinte à publicação da delação do senador Delcídio Amaral, ainda não homologada, mas antecipada pela revista IstoÉ em 3/3/2016. O local do depoimento, a informação de que haveria um avião preparado para transportar Lula preso para Curitiba e a presença de um grupo de opositores em que se destacava o deputado Jair Bolsonaro em frente à sede da PF do Paraná elevou o nível de tensão política. Meses depois, o delegado que coordenava as ações da Polícia Federal na Lava Jato declarou que o “timing” para a prisão havia sido perdido<sup>18</sup>, o que gerou mais críticas: afinal, deve-se prender alguém por fundadas razões de haver cometido um crime ou por uma questão de oportunidade política? Entretanto, os depoimentos de Marcelo e Emílio Odebrecht<sup>19</sup> e a divulgação da “lista de Fachin”<sup>20</sup>, cerca de três semanas antes do dia em que Lula seria inquirido pelo juiz Sérgio Moro, reacendeu essa expectativa.

Ressaltando a necessidade de fundamentar as acusações – em suma, de baseá-las em fatos –, o ex-ministro Nelson Jobim (2017) escreveu breve artigo em defesa das garantias individuais<sup>21</sup>. Terminava citando Nietzsche: “as convicções são inimigas mais perigosas da verdade do que as

---

<sup>18</sup> Entrevista do delegado Maurício Moscardi Grillo à revista Veja em 14/1/2017. Cf.

<http://veja.abril.com.br/brasil/perdemos-o-timing-para-prender-lula-diz-delegado-da-lava-jato/>.

<sup>19</sup> As denúncias de que Lula teria recebido dinheiro vivo da Odebrecht já haviam sido noticiadas pela imprensa em outros momentos, mas serviram para realimentar as manchetes e recuperar o “timing”, mostra Cíntia Alves em reportagem no Portal GGN: <http://jornalggn.com.br/noticia/o-depoimento-de-odebrecht-a-moro-e-o-timing-para-prender-lula>. Embora citasse uma série de políticos, inclusive o presidente Temer, a ênfase da cobertura foi sobre Lula e, em menor proporção, Dilma.

<sup>20</sup> Em 11/4/2017 o ministro relator da Lava Jato, Edson Fachin, autorizou a abertura de inquérito contra 76 políticos e autoridades, entre os quais oito ministros, três governadores, 24 senadores e 39 deputados federais.

<sup>21</sup> O artigo é, provavelmente, parte do movimento do que a Folha de S.Paulo chamou de “pacto de sobrevivência” entre lideranças políticas afetadas pela Lava Jato, sobretudo depois da divulgação da “lista de Fachin” e da repercussão dos depoimentos de Emílio e Marcelo Odebrecht. Jobim estaria atuando nessa articulação. Cf. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1875266-temer-lula-e-fhc-articulam-pacto-por-sobrevivencia-politica-em-2018.shtml>.

mentiras”. A carapuça tinha endereço certo, mas nada garante que tenha servido também a quem ainda hoje bate panelas contra Lula ou o PT: o metódico cultivo do ódio produz efeitos que costumam a passar.

#### **4 Mensalão e manifestações, vazamentos e presunção de culpa**

O percurso até o desfecho do golpe pode ser identificado, como aponta Luis Felipe Miguel (2016, p. 34), através da observação do trabalho de deslegitimação dos governos eleitos, realizado pela mídia, pelos *think tanks* conservadores e os movimentos pretensamente “espontâneos”, embora financiados e treinados por fundações norte-americanas, como mostrou reportagem de Marina Amaral (2015). A análise de Kátia Baggio (2016) da atividade da Atlas Network na América Latina para a divulgação do ideário ultraliberal é esclarecedora. No Brasil, a entidade mantém parceria com várias organizações, nas quais se repetem nomes de empresários, economistas, cientistas políticos, juristas, jornalistas, “consultores” etc. De todas, o Instituto Millenium é o mais diretamente vinculado às empresas de mídia, mas os grupos mais ativos na articulação das manifestações públicas são o Vem pra Rua e o Movimento Brasil Livre. A atuação é diversificada: há cursos de formação de lideranças, seminários, participação na mídia tradicional – seja dos próprios jornalistas que trabalham nessas empresas, seja de convidados para debates e entrevistas – e intenso uso das mídias sociais, que inclui a disseminação de falsidades como arma de propaganda.

Foi a partir das “Jornadas de Junho” de 2013 que começaram a ganhar expressão de massa os movimentos que sustentariam a derrubada do governo, quase três anos depois. Deflagradas pelo Movimento Passe Livre, que lutava pela melhoria do transporte público e pela tarifa zero, as manifestações tinham a adesão de outros grupos de esquerda, que protestavam contra os gastos e o impacto social provocados pela realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas. Inicialmente contrária aos protestos, clamando pela intervenção policial para combater o estrago promovido pelos *black blocs*, a mídia rapidamente os “ressignificou” – como gostam de falar os estudiosos do ramo – e passou a estimulá-los: Jessé Souza (2016) aponta a manobra para “federalizar” as manifestações, de modo que uma pauta municipal como a do preço das passagens de ônibus foi substituída pela do combate à corrupção, que visava o governo federal e fez despencar a popularidade da presidente. Além disso, os protestos incorporaram a contestação à PEC 37, que impedia o Ministério Público de promover investigações por conta própria. A emenda foi derrubada por 430 votos a 9.

Na introdução ao livro em que apresentou sua “outra história da Lava Jato”, Paulo Moreira Leite (2015, p. 54) mencionou a crítica da professora Ada Pellegrini Grinover sobre o “deslumbramento” do MP, que “estaria deixando de exercer sua função essencial, a condução da ação penal, para se colocar equivocadamente no papel de ‘defensor do povo’”. Tratava-se de um desvio grave, porque “a função do defensor do povo é uma extensão do poder político do

Congresso”, pois “representante do povo só é quem é escolhido pelo povo, e o Ministério Público não se legitima pelo voto popular no Brasil”. A crítica foi feita em 1997. Desde então, o protagonismo dos procuradores só fez crescer.

Moreira Leite (2015, p. 52) aponta a origem desse crescimento na decisão de Lula – “temerária”, segundo o jornalista – de indicar para o cargo de Procurador Geral da República o nome mais votado de uma lista tríplice da própria categoria. Assinala a distorção causada por essa medida, pois, com ela, “criou-se uma enorme fonte de poder, uma das mais ativas da República, que tinha como origem uma base de eleitores inferior aos votos necessários para escolha de um diretório central de estudantes nas grandes universidades brasileiras” (MOREIRA LEITE, 2015, p. 53). “Ao entregar a escolha do PGR a uma categoria, Lula abriu a porta para seus inimigos. Os procuradores com simpatia pelo governo e pelo PT ficaram imobilizados, pois qualquer gesto seria colocado sob suspeita. Aqueles que tinham simpatia e até mais do que isso pelo PSDB e outras siglas de oposição sentiram-se estimulados a investigar, apurar e denunciar” (MOREIRA LEITE, 2015, p. 55).

Mas, se quisermos buscar a origem mais remota de todo o processo que resultou no golpe, precisaremos recuar até o caso do Mensalão<sup>22</sup>, detonado pelo deputado Roberto Jefferson (2005), em entrevista à Folha de S. Paulo em 6/7/2005. Desde então, para a grande mídia, surgiu a oportunidade de identificar o PT à corrupção – um discurso especialmente poderoso, considerando a promessa do partido de inaugurar “outra história” e promover a “ética na política” –, e de fabricar a imagem de um salvador da pátria, o que só prospera em contraste com a deslegitimação da política tradicional. O eleito para esse papel foi o relator do processo, ministro Joaquim Barbosa, negro de origem humilde, cuja trajetória de superação servia à perfeição para a promoção do herói: era “o menino pobre que mudou o Brasil” (MARQUES; DINIZ, 2012, sem paginação), como quis a capa da Veja de 10/10/2012, alguém que não tinha papas na língua e enfrentava os poderosos com sua toga esvoaçante, à semelhança do justiceiro dos quadrinhos.

No campo jurídico, Eugênio Aragão, ministro da Justiça nos dois últimos meses do governo Dilma, ressalta a maneira pela qual o processo do Mensalão foi conduzido, a partir da construção de “castelos teóricos”: um modelo que estabelece hipóteses a serem confirmadas, independentemente de suas inconsistências ou contradições verificáveis ao longo da investigação. “As provas que vão chegando ao processo são empurradas, piladas, socadas para dentro das categorias pré-concebidas, para que se adaptem ao todo previamente desenhado”, de modo que, mesmo diante da fragilidade das acusações, vota-se pela condenação porque a doutrina permite (ARAGÃO, 2017, p. 54).

A experiência do uso do modelo teórico foi tão bem recebida por uma mídia

---

<sup>22</sup> A cobertura do caso do Mensalão pela mídia hegemônica, que se assumiu como uma voz a reverberar o suposto “clamor público” contra a corrupção – suposto porque, afinal, Lula reelegeu-se –, foi objeto de inúmeras análises, como as de Mainenti (2012), Seifert (2013), Moreira Leite (2013) e Arruda (2014), que demonstraram, inclusive, a pressão exercida sobre ministros do STF para a condenação exemplar dos acusados.

comercial, ávida por uma versão que comprometesse todo governo do PT, que virou uma coqueluche nas rodas de procuradores da República. E logo se realizou, já na gestão de Rodrigo Janot como procurador-geral, curso de “mensalão” na Escola Superior do Ministério Público da União, para os colegas aprenderem a montar seus castelos teóricos como rotina acusatória. (ARAGÃO, 2017, p. 53)

Piores ainda, segundo ele, são os castelos teóricos construídos em “forças tarefas”, criadas com tanto estardalhaço que ficam sob permanente pressão para apresentar resultados. Sob os holofotes da mídia, arquivar um inquérito seria frustrar as expectativas.

Esse estardalhaço, por si só, fere mortalmente a presunção de inocência e vai consolidando na opinião pública, como um enredo de novela previsível, a certeza do acerto da teoria inicial sobre o envolvimento dos atores escolhidos nos fatos supostamente ocorridos. O castelo teórico montado em força tarefa tem mui frequentemente como fundamento delações premiadas levadas a cabo com enorme pressão psicológica exercida sobre os potenciais delatores, direcionadas a alvos previamente escolhidos pelos investigadores e pelo juiz para dar contornos de solidez ao modelo teórico concebido sobre os fatos em investigação. Torna-se, pois, inexpugnável e a teoria, por mais simplória, passa a ser tratada como infalseável. Troca-se a ciência na investigação pela ideologia doutrinária, que vê em tudo corrupção como mal a ser extirpado, custe o que custar. (ARAGÃO, 2017, p. 55)

O já mencionado *power point* de bolinhas azuis foi exemplar:

Expõem-se castelos teóricos para o público que não são em absoluto conferíveis, para chegar a conclusões antecipadamente postuladas, por exemplo, de que Luiz Inácio Lula da Silva, o ex-presidente, era o chefe de uma organização criminosa instalada em seus governos. Nenhuma prova sólida é apresentada, mas apenas suposições baseadas em duvidosas declarações de terceiros, muitos, verdadeiras testemunhas de *hearsay*, sem credibilidade, todas socadas nos escaninhos teóricos prévios. Mas fazem-se coletivas de imprensa em salas de conferências alugadas com dinheiro público, para apresentações de vistosos gráficos de *power point* de impressionante fragilidade, sempre em prol de uma teoria prévia, que desconhece a dignidade humana e a presunção de inocência do investigado exposto, por darem-se como definitivos os pressupostos hipotéticos dessa teoria montada. (ARAGÃO, 2017, p. 59)

Aragão (2017, p. 58) aponta mesmo a inconstitucionalidade de uma força tarefa como a Lava Jato, na qual polícia, procuradores e juiz são parceiros de uma mesma empreitada e se protegem reciprocamente, em nome da necessidade do rigor no combate à corrupção. Pois, diz ele, “se os três atores públicos se mancomunam, ao invés de se controlarem sucessivamente, o jurisdicionado fica sem ter a quem recorrer contra eventuais abusos articulados”, o que viola o princípio do amplo acesso à justiça e inviabiliza a garantia do devido processo legal.

Todo o quadro aqui descrito reproduz precisamente os métodos da velha Inquisição, com a agravante de que o clamor público é produzido contemporaneamente pela mídia e reverbera nas redes sociais – embora, eventualmente, possa trilhar o caminho inverso –, e por isso tem alcance exponencialmente maior.

À semelhança do que ocorre sistematicamente em casos criminais de grande repercussão, na cobertura de escândalos políticos como o do Mensalão e, agora, o do Petrolão, a nossa mídia

inverte o princípio da presunção de inocência: como diz Lima (2006, p. 16), abusa do adjetivo “suposto”, que serve “para lançar todo tipo de insinuações, acusações, ilações, generalizações e suspeições, ao mesmo tempo que dissimula a responsabilidade do jornalista responsável pela matéria e confirma a predominância da ‘presunção de culpa’ na cobertura”. Todo *trial by media* se orienta pela lógica do espetáculo, que, entretanto, não é generalizável, considerando o caráter necessariamente seletivo daquilo que ganhará visibilidade: não há jornalismo sem pauta ou edição, pautar e editar é fazer escolhas, mas esses procedimentos ficam ocultos, de modo a parecerem naturais. Por isso é sempre oportuno aplicar às notícias a famosa frase de Bismarck sobre as salsichas e as leis: melhor não sabermos como são feitas.

Há pelo menos duas décadas a crítica de mídia no Brasil aponta os vícios do que se convencionou chamar de “denuncismo”, pelo qual os jornais descumprem sua responsabilidade de apurar a veracidade das informações e se satisfazem em disseminar o que dizem as fontes, eventualmente em off<sup>23</sup>. Esses procedimentos se tornaram ainda mais comuns em tempos de internet, como se uma tecnologia que agiliza a circulação de informações dispensasse o rigor na apuração. Faz parte da lógica do espetáculo a excitação do público: daí a proliferação de vazamentos, que são sempre seletivos e viciosos, porque obedecem ao interesse de quem vaza e porque podem conter, como frequentemente ocorre, meias verdades ou mesmo mentiras deslavadas<sup>24</sup>. Mas, como nos procedimentos usuais da cobertura policial, o que importa não é a verdade, mas o efeito: a exibição das denúncias tem a força da condenação, sobretudo porque a tendência não é duvidar do que se publica, por mais estapafúrdio que seja.

Essa tendência encerra algo mais profundo, que é disposição de se acreditar no que é mais conveniente ou no que se deseja – tal é, aliás, o sentido original da expressão “pós-verdade”, que

---

<sup>23</sup> Ver, a propósito, o dossiê “A mídia e o jornalismo fiteiro”, organizado por Luiz Egypto, com artigos publicados no Observatório da Imprensa entre 1998 e 2004. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/wp-content/uploads/2015/02/jornalismofiteiro.pdf>

<sup>24</sup> Um caso muito revelador ocorreu na estreia de Lauro Jardim como colunista de O Globo, em 11/10/2015. Egresso da Veja, onde ocupava o cargo de editor chefe e era titular da coluna “Radar”, ele bancou a manchete de impacto: “Baiano diz que pagou contas do filho de Lula”. Com o selo de “exclusivo”, a chamada “revelava” que o lobista Fernando Baiano, preso na Operação Lava Jato, afirmara em delação premiada que havia pago R\$ 2 milhões a Fábio Luis Lula da Silva, o Lulinha. O dinheiro seria para saldar despesas pessoais. No texto da coluna, o jornalista dizia que aquela “delação explosiva” estava “destinada a causar um estrondoso tumulto”, ao pôr o filho do ex-presidente “no olho do furacão”. A história foi explorada nos dias seguintes, mas era falsa. O pedido de desculpas demorou quase um mês para sair: “O Globo errou”, afirmou o jornal no dia 8/11, em primeira página, mas sem destaque no site. Não explicou, entretanto, como foi possível “errar” a partir de uma informação que deveria ter sido extraída de um documento. Ficou evidente que a informação veio de uma fonte – o próprio Lauro Jardim, em entrevista que antecedeu a sua estreia no jornal, dizia que precisava “conversar com as pessoas certas” para não perder credibilidade, e assim explicitava seu método. Terá conversado com a pessoa errada? O sigilo de fonte, como se sabe, é uma garantia constitucional muito importante para o pleno exercício profissional, mas deve prevalecer quando a fonte mente ou se equivoca a ponto de proporcionar a divulgação de uma informação errada e de graves consequências? Se soubéssemos de quem foi a responsabilidade, seria possível saber a quem interessava a mentira, e talvez aí começar a puxar o fio de uma bela meada. Teria havido mesmo um erro? Teria sido um acordo entre fonte e jornalista para plantar um balão de ensaio? Sem saber dos detalhes, tudo o que se pode fazer é especular. Outro caso interessante foi a “Conexão Uruguai”, que a revista IstoÉ alardeou na capa de sua edição de 28/10/2016, denunciando que Lula seria proprietário de uma mansão em Punta del Este. A história teve a previsível repercussão, mas era falsa. O comentarista Alexandre Garcia, um dos que investiram na denúncia, pediu desculpas publicamente, dizendo que a informação se baseou no comentário de um guia turístico. Guias turísticos como fonte de denúncias: tal é o ponto a que chegou esta imprensa.

o Dicionário Oxford (2017) elegeu como a “palavra do ano”: o que é “relativo ou referente a circunstâncias nas quais os fatos objetivos são menos influentes na opinião pública do que as emoções e as crenças pessoais”. Sobretudo em momentos de crise, as paixões prevalecem e o apelo à razão tende ao fracasso. Impossível tratar desse tema aqui, mas o registro é necessário para assinalar a extensão do problema e, ao mesmo tempo, expor o contexto em que os atores políticos passam a se sentir à vontade para mentir sem o mais pálido resquício de pudor<sup>25</sup>.

### **5 O roteiro do impeachment e a deslegitimação da política: cumprindo a profecia**

No artigo em que traçou o “roteiro do golpe”, André Singer (2016) mostrou que, apesar de toda a agitação causada pela aceitação do pedido de impeachment, no início de dezembro de 2015, o processo não decolava. Manifestações pela derrubada do governo, em fevereiro do ano seguinte, tiveram adesão muito baixa. Então, em 3 de março de 2016, a revista *IstoÉ* publicou a já citada delação do senador Delcídio Amaral, na qual afirmava que Lula e Dilma haviam tentado obstruir a Lava Jato. A repercussão midiática foi enorme e, no dia seguinte, equipes de reportagem já estavam a postos para a cobertura da condução coercitiva de Lula, que forneceria mais uma dose maciça de exposição contra ele. Menos de uma semana depois, procuradores paulistas pediram a prisão do ex-presidente, o que proporcionou nova carga de ataques à sua imagem. “Diante desse massacre eletrônico”, diz Singer, não espantava que, no dia 13/3, uma multidão fosse às ruas, “na maior manifestação da história política do Brasil pela saída de Dilma e a prisão de Lula. A partir daí, legitimado pelas ruas, o impeachment começa a andar. Tudo coincidência?”

Em seu *blog*, o jornalista Mário Magalhães (2016) constatou essa coincidência de ações da Lava Jato com vésperas de eventos políticos decisivos. No portal GGN, observando as primeiras páginas da Folha de S. Paulo entre 1º de janeiro e 25 de junho de 2016, a repórter Cíntia Alves (2016) concluiu que, nesse jornal, “nunca a Lava Jato teve tanto destaque [...] como nas semanas que antecederam a votação do impeachment de Dilma na Câmara”. Incluíam-se aí matérias que visavam o ex-presidente Lula, em especial sobre o sítio de Atibaia e o triplex do Guarujá, uma espécie de obsessão sempre à disposição para alimentar o noticiário<sup>26</sup>.

Mas a coincidência fatal ocorreria no dia 16 de março pela manhã, Dilma nomeava Lula para a chefia da Casa Civil – uma medida que a oposição acusava de manobra para garantir foro

<sup>25</sup> Um dos exemplos mais escandalosos é o do prefeito de São Paulo, João Dória Jr., eleito com base no discurso do “gestor” não-político e que já começa a articular sua candidatura à presidência da República, diante do enfraquecimento dos nomes tradicionais do PSDB, envolvidos na Lava Jato. Alimentando a imagem do “João trabalhador”, vestindo-se de gari e participando de encenações que tentam sustentar essa marca, Dória repetidas vezes afirmou que ele trabalhava, ao contrário de Lula, um “vagabundo”, que “nunca trabalhou”. Essa ousadia de inverter fraudar a realidade de forma tão escancarada só é possível num ambiente em que o compromisso com a verdade já não tem razão de ser.

<sup>26</sup> A história do triplex voltou à cena na reta final do impeachment, com a notícia do indiciamento de Lula, sua mulher e outros aliados. Janio de Freitas, em sua coluna na Folha de S. Paulo em 28/8/2017, notou a sincronia: “mais uma vez (...) a Lava Jato cria uma pretensa evidência, na linha do escandaloso, que atinja Dilma Rousseff ainda que indiretamente”. Cf. “Uma contribuição modesta”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefritis/2016/08/1807774-alem-de-envolvidos-lava-jato-ofende-quem-preza-o-respeito-a-constituicao.shtml>.

privilegiado ao ex-presidente e tirá-lo do alcance do juiz de primeira instância que conduzia a Lava Jato. Ao cair da tarde, Sérgio Moro levantou o sigilo das escutas telefônicas de Lula. Alguns dos áudios foram imediatamente ao ar e provocaram nova onda de protestos – no Congresso, parlamentares berrando pela “renúncia, já!”; nas ruas, mesmo à noite, manifestações de revolta, estimuladas pelo noticiário ao vivo, com repórteres transmitindo flashes das principais cidades do país.

Que a presidência da República estivesse vulnerável a grampos foi algo que aparentemente não causou espanto. Que um juiz tivesse cometido uma ilegalidade, tampouco: comprometida com o golpe, a mídia não poderia cumprir o dever elementar de fazer as perguntas indispensáveis. Assim, agiu previsivelmente como correia de transmissão dessa engrenagem.

A atitude de Moro evidenciou uma dupla ilegalidade: a interceptação de uma conversa após ele próprio haver determinado o fim das gravações e o fato de que esta conversa era com a presidente da República, que só poderia ser investigada com autorização do STF. Lênio Streck (2017, p. 38-39) relata o passo a passo dessa ilegalidade, que expôs pessoas fora do escopo da investigação e até a privacidade dos advogados e clientes do escritório que defende Lula<sup>27</sup>: “[...] é possível concluir que [...] o magistrado divulgou um produto de crime. [...] sabedor de que estava em suas mãos uma prova ilícita [...], assumiu o risco de ser enquadrado no artigo 325 do Código Penal [...]”. Noutras palavras: assumiu o risco de ser preso. Mas quem ousaria prender o ídolo das multidões indignadas?

O comportamento do juiz foi condenado pelos ministros do STF Marco Aurélio Mello e Teori Zavascki, então relator da Lava Jato, que considerou nula a prova “colhida indevidamente” – a conversa entre Dilma e Lula, aparentemente banal, mas reproduzida à exaustão pela mídia como se fosse uma mensagem cifrada. Não houve, porém, qualquer providência legal quanto a esse abuso de poder. Moro (2016) depois enviaria ofício em que repetiria suas “respeitosas escusas” ao “Egrégio Supremo Tribunal Federal”, dizendo que “jamais foi a [sua] intenção” causar polêmica, que não percebeu “eventuais e possíveis reflexos para a Exma. Presidenta da República” na divulgação da gravação. Sobre o diálogo colhido já depois de determinado o fim da interceptação – justamente o diálogo que provocou tamanhas consequências –, escreveu: “Não havia reparado antes no ponto, mas não vejo maior relevância”. “Genial, não?”, comentou Streck (2017, p. 38): “O juiz federal não havia reparado que tinha em mãos uma prova ilícita, mas não via ‘relevância’ nisso...”.

“O que leva um juiz criminal a jogar às favas os escrúpulos e divulgar interceptações

---

<sup>27</sup> A gravidade da situação foi exposta numa reportagem do Conjur publicada em 17/3/2016, intitulada “Todos os 25 advogados de escritório que defende Lula foram grampeados”: Moro “não quebrou o sigilo telefônico apenas de Roberto Teixeira, advogado do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas também do telefone central da sede do escritório dele, o Teixeira, Martins e Advogados, que fica em São Paulo. Com isso, conversas de todos os 25 advogados da banca com pelo menos 300 clientes foram grampeadas, além de telefonemas de empregados e estagiários da banca”. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2016-mar-17/25-advogados-escritorio-defende-lula-foram-grampeados>.

telefônicas sabidamente ilegais, [...] deixando patente a inexistência de algum fiapo da imparcialidade que a Constituição lhe impõe?”, indagou Geraldo Prado (2017, p. 63). Sua hipótese é de que Moro, sabendo que “mesmo o mais tolerante ministro do STF não concordaria em aproveitar em processo algum uma interpretação telefônica ilícita”, contava que “a revolta de grande parte da opinião pública constrangesse o STF a ‘lavar’ uma prova de origem ilícita, isto é, torná-la aceitável à luz de uma impossível ponderação entre interesses” – impossível porque a Constituição, “ao estabelecer o regime jurídico da proibição das provas obtidas por meios ilícitos, de forma intencional, à vista da precedente história autoritária, não contempla exceção” (PRADO, 2017, p. 66-67).

Após listar os principais pontos que demonstram o desprezo do juiz pelas garantias constitucionais – por exemplo, a decretação de prisões por estar convencido da culpa do investigado, ignorando a presunção de inocência –, o autor recorda a associação entre a atitude de Moro, de fazer pouco caso quanto à licitude da obtenção de uma prova, e a proposta de legitimá-la, constante das “Dez medidas contra a corrupção” propostas pelos procuradores que atuam na força tarefa da Operação.

Em suma, na Lava Jato o magistrado construiu sua própria Constituição, à revelia daquela que dirige os atos dos juízes no estado de direito. Se confiasse na legalidade de seu ponto de vista – e sinceramente confiasse no STF – o juiz simplesmente enviaria os autos ao Supremo, pois no STF seriam tomadas as medidas repressivas que reputassem necessárias. (PRADO, 2017, p. 67-68)

Em seu pedido de desculpas ao STF, Moro (2016, sem paginação) reproduziu as justificativas apresentadas para levantar o sigilo sobre as interceptações telefônicas: a intenção foi propiciar “o saudável escrutínio público sobre a atuação da Administração Pública e da própria Justiça criminal”, pois “a democracia em uma sociedade livre exige que os governados saibam o que fazem os governantes, mesmo quando estes buscam agir protegidos pelas sombras”. Agiu em nome do interesse público, portanto, e isso legitimaria sua atitude, independentemente do que possa dizer a lei.

Não é difícil perceber a eficácia dessa tática. A própria mídia, tanto nos casos de escândalos políticos como nos de crimes de grande impacto – que, por sua vez, ganham esse impacto exatamente por serem noticiados de maneira intensiva e, frequentemente, sensacionalista –, colabora para desmerecer o respeito às garantias constitucionais: o tempo lento e os rituais exigidos pelo devido processo legal aparecem como manobras protelatórias vistas como um entrave para que se faça justiça. A contrapartida seria o atendimento imediato ao clamor público. Os processos midiáticos de fabricação desse clamor ficam convenientemente ocultos.

É especialmente esclarecedora a releitura, hoje, do artigo que Moro escreveu em 2004 sobre a Operação Mãos Limpas, que abalou a Itália e com a qual a Lava Jato é frequentemente comparada. Está tudo ali: o elogio dos vazamentos, a necessidade de usar a imprensa – o juiz fala em “jornais e revistas simpatizantes” –, a prisão como meio de obter delações premiadas e,

sobretudo, a deslegitimação do sistema. Tudo o que viria a acontecer nessa investigação decisiva para a consumação do golpe no Brasil, e mesmo o que ocorreria depois, já estava ali.

Vejamos alguns trechos. Primeiro, sobre a solidariedade entre Judiciário e imprensa:

Na verdade, é ingenuidade pensar que processos criminais eficazes contra figuras poderosas, como autoridades governamentais ou empresários, possam ser conduzidos normalmente, sem reações. Um Judiciário independente, tanto de pressões externas como internas, é condição necessária para suportar ações judiciais da espécie. Entretanto, a opinião pública, como ilustra o exemplo italiano, é também essencial para o êxito da ação judicial. (MORO, 2004, p. 57)

Sobre o “propósito útil” dos vazamentos, a imprensa “simpatizante” e a necessidade de manter o interesse do público no caso:

Os responsáveis pela operação *mani pulite* ainda fizeram largo uso da imprensa. Com efeito: para o desgosto dos líderes do PSI, que, por certo, nunca pararam de manipular a imprensa, a investigação da “*mani pulite*” vazava como uma peneira. Tão logo alguém era preso, detalhes de sua confissão eram veiculados no “L’Espresso” [sic], no “La Republica” [sic] e outros jornais e revistas simpatizantes. Apesar de não existir nenhuma sugestão de que algum dos procuradores mais envolvidos com a investigação teria deliberadamente alimentado a imprensa com informações, os vazamentos serviram a um propósito útil. O constante fluxo de revelações manteve o interesse do público elevado e os líderes partidários na defensiva. (MORO, 2004, p. 59)

Sobre a deslegitimação:

A deslegitimação do sistema foi ainda agravada com o início das prisões e a divulgação de casos de corrupção. A deslegitimação, ao mesmo tempo em que tornava possível a ação judicial, era por ela alimentada: a deslegitimação da classe política propiciou um ímpeto às investigações de corrupção e os resultados desta fortaleceram o processo de deslegitimação. Consequentemente, as investigações judiciais dos crimes contra a Administração Pública espalharam-se como fogo selvagem, desnudando inclusive a compra e venda de votos e as relações orgânicas entre certos políticos e o crime organizado. As investigações *mani pulite* minaram a autoridade dos chefes políticos [...] e os mais influentes centros de poder, cortando sua capacidade de punir aqueles que quebravam o pacto do silêncio. [...]

O processo de deslegitimação foi essencial para a própria continuidade da operação *mani pulite*. Não faltaram tentativas do poder político interrompê-la. (MORO, 2004, p. 57)

Interromper a operação: “Tem que mudar o governo para estancar essa sangria” provocada pela Lava Jato, “tem que ter impeachment” para “botar o Michel, num grande acordo nacional”, “com o Supremo, com tudo”<sup>28</sup>.

Finalmente, sobre o clamor público e a ameaça de renúncia coletiva dos procuradores:

[...] quando o Parlamento italiano, em abril de 1993, recusou parcialmente autorização para que Bettino Craxi fosse processado criminalmente, houve intensa reação da opinião pública. Um dos protestos populares assumiu ares violentos. Uma multidão reunida em frente à residência de Craxi arremessou moedas e pedras quando ele deixou sua casa para atender uma entrevista na

<sup>28</sup> Trechos das gravações entre o ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, e o senador Romero Jucá, então recém-empossado ministro do Planejamento, vazados menos de duas semanas depois de Michel Temer assumir interinamente a presidência, em maio de 2016.

televisão. [...] A equipe de procuradores da operação *mani pulite* ameaçou renunciar coletivamente a seus cargos. (MORO, 2004, p. 57)

Ameaça de renúncia coletiva dos procuradores, exatamente como aconteceu quando a Câmara dos Deputados alterou o pacote anticorrupção proposto pelo MPF, em novembro de 2016<sup>29</sup>.

Vemos, portanto, que nem sempre a História se repete como farsa. Às vezes a História simplesmente se repete. Ponto.

Isto nos deveria servir de alerta. Como se sabe, há uma corrente – uma “narrativa”, talvez – que continua a sustentar que não houve golpe porque não houve tanques na rua e porque “as instituições estão funcionando”. O ex-ministro Ayres Britto classificou o ocorrido como “uma pausa democrática”. O ministro Ricardo Lewandowski, que presidiu a sessão decisiva do impeachment, como “um tropeço da democracia”. O general Geisel, nos tempos da ditadura que começava a se desfazer – muito lenta e gradualmente –, falava em “democracia relativa”. E a Folha de S. Paulo, em famoso editorial, cunhou a expressão “ditabranda”<sup>30</sup>, o que equivaleria a “ditadura relativa”.

O golpe, entretanto, existiu, como deve ter ficado claro, como claras devem ser as consequências do que aconteceu. Não é casual que um juiz de primeira instância transformado em herói ultrapasse sistematicamente os limites legais e não apenas não seja contido como, pelo contrário, seja apoiado: basta recordar a decisão dos desembargadores do TRF-4, que, por apenas um voto contrário, rejeitaram a representação de um grupo de advogados que pedia o afastamento de Moro pelas ilegalidades cometidas no episódio das interceptações telefônicas. A justificativa para a rejeição não deixa dúvidas: “as investigações e processos criminais da chamada operação Lava Jato constituem caso inédito, trazem problemas inéditos e exigem soluções inéditas”<sup>31</sup>. Substitua-se “inédito” por “excepcional” e teremos a palavra correta para o ambiente em que passamos a viver.

No ensaio que publicou às vésperas do afastamento definitivo de Dilma, Pedro Serrano, ancorado em estudo anterior do jurista argentino Raúl Zaffaroni sobre a criação do “inimigo”, mostra a convivência, nos países latino-americanos, de dois modelos de Estado:

Juridicamente, não há dúvida de que vigora apenas o Estado democrático de direito. Mas, no plano fático da realidade, coexistem um Estado democrático, geograficamente localizado nos grandes centros expandidos, e um Estado de polícia, autoritário, de exceção, localizado nas periferias das grandes cidades, que são verdadeiros territórios ocupados, onde vive a maior parte da população pobre do país. (SERRANO, 2016, p. 149)

<sup>29</sup> “Procuradores da Lava Jato ameaçam renúncia caso Temer sancione pacote”. UOL, 30/11/2016. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/11/30/procuradores-da-lava-jato-ameacam-renuncia-caso-temer-sancione-pacote.htm>

<sup>30</sup> “Limites a Chávez”. **Folha de São Paulo**, 17 fev. 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1702200901.htm>

<sup>31</sup> “Lava Jato não precisa seguir regras de casos comuns, decide TRF-4”. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-set-23/lava-jato-nao-seguir-regras-casos-comuns-trf>

Mas não se trata “apenas” – como se fosse pouco – dessa situação que demarca territórios conforme a classe social. Serrano (2016, p. 157) classifica o caso do Mensalão como “típico da jurisdição como fonte de exceção, e não do direito, pois alguns dos seus réus foram condenados pela importância política dos cargos que ocupavam no governo, e não pelas condutas em si”. Aponta, nesse caso, “um erro judiciário com finalidade política, caracterizando a sobreposição da lógica da política sobre a lógica do direito, o que se verifica sempre que há mecanismos de exceção no interior das rotinas democráticas” Serrano (2016, p. 157). Assinala, ainda, a aplicação subvertida das prisões cautelares como forma de utilização de medidas suspensivas com finalidade política:

O alto índice de prisões preventivas e a recente finalidade, no Brasil, da sua utilização como meio de se obter delações premiadas e confissões, sobretudo em casos rumorosos envolvendo políticos, empreiteiras e construtoras – como, por exemplo, nos processos judiciais da “Operação Lava Jato” –, caracteriza uma flagrante agressão aos direitos fundamentais da pessoa humana. Por meio da atribuição do signo linguístico de “corrupto” ou “corruptor” promove-se a desqualificação do ser como pessoa, autorizando seu tratamento como inimigo e sua conseqüente submissão a prisões que, além de ilegais, apresentam condições sub-humanas. (SERRANO, 2016, p. 157).

É por isso que Nilo Batista (2017, p. 101), ao tratar de sua experiência como advogado de Lula, busca “um olhar mais profundo” que nos conduza ao que subjaz ao processo que discutimos aqui: a articulação entre mídia e sistema penal, onde se encontra “o ovo da serpente, cuja casca entre nós talvez já esteja rompida”, exatamente pelo convívio do nosso proclamado Estado de direito com bolsões de exceção.

A indústria do controle do crime utiliza como matéria-prima o medo e as teorias fundamentadoras da pena, cuja inconsistência ou falsidade ninguém hoje pode desconhecer. A despeito disso, a pena – para os penalistas europeus do capitalismo industrial do pós-guerra, uma “amarga necessidade” – se converteu numa divindade, à qual toca reger a sociabilidade humana, operada por sacerdotes e, claro, exigente de sacrifícios. (BATISTA, 2017, p. 101)

O jurista aponta o sistema penal como o meio através do qual se manifesta o mais preocupante de todos os terrorismos: o terrorismo de Estado. Recorda a síntese de Robespierre sobre o significado do terror, que não é nada além da “justiça pronta, severa, inflexível”, para concluir: trata-se da “justiça desumanizada, que não amadurece seus vereditos, impiedosa e orgulhosa de sê-lo” (BATISTA, 2017, p. 101).

Esta é a “justiça” que a mídia hegemônica enaltece. Há mais de uma década, desde que ajudou a promover o caso do Mensalão, blindou juízes e procuradores afagando-lhes o ego com premiações variadas. Criava, assim, uma casta de intocáveis, agora formalmente autorizados a avançar para além das barreiras legais.

Quando se rompe com a ordem democrática, o inferno é o limite. Quando o combate à corrupção conduz à histeria moralista e à deslegitimação da política, abre-se o campo para o fascismo. Já vimos esse filme algumas vezes. Mas parece que não aprendemos nada com a

História.

## Referências

- ALMEIDA, Rodrigo de. **À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff**. São Paulo: LeYa, 2016.
- ALVES, Cintia. Lava Jato sob Moro atingiu o ápice nas semanas que antecederam o impeachment. **Jornal GGN**, 27 jun. 2016. Disponível em: <http://jornalggm.com.br/noticia/lava-jato-sob-moro-atingiu-o-apice-nas-semanas-que-antecederam-o-impeachment> Acesso em: 28 jun. 2016.
- AMARAL, Marina. A nova roupa da direita. **Agência Pública**, 23 jun. 2015. Disponível em: <http://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/> Acesso em: 25 jun. 2015.
- ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. O risco dos castelos teóricos do Ministério Público em investigações complexas. In: ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Vera Teixeira; VALIM, Rafael (Coord.). **O caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 51-60.
- ARAÚJO, W. A imprensa como partido político. **Observatório da Imprensa**, n. 586, 20 abr. 2010. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/armazem-literario/a-imprensa-como-partido-politico/> Acesso em: 5 dez. 2017.
- ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- ARMSTRONG, Ken. The sneakiest way prosecutors get a guilty verdict: powerpoint. **Wired**, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://www.wired.com/2014/12/prosecutors-powerpoint-presentations/> Acesso em: 24 dez. 2014.
- ARRUDA, Alexandre da Silva. **Julgamento do caso Mensalão e a influência da mídia: um ponto fora da curva?** 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.
- BAGGIO, Kátia Gerab. Conexões ultraliberais nas Américas: o *think tank* norte-americano Atlas Network e suas vinculações com organizações latino-americanas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISADORES E PROFESSORES DE HISTÓRIA DAS AMÉRICAS, 12., 2016, Campo Grande, MS. **Anais...** Disponível em: [http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/Katia%20Gerab%20Baggio%20\\_Anais%20do%20XII%20Encontro%20Internacional%20da%20ANPHLAC.pdf](http://anphlac.fflch.usp.br/sites/anphlac.fflch.usp.br/files/Katia%20Gerab%20Baggio%20_Anais%20do%20XII%20Encontro%20Internacional%20da%20ANPHLAC.pdf). Acesso em: 30 mar. 2017.
- BATISTA, Nilo. Advocacia em tempos sombrios. In: ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Vera Teixeira; VALIM, Rafael (Coord.). **O caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 95-106.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- CARVALHO, Aloysio Castelo de. **A rede da democracia: O Globo, O Jornal e Jornal do Brasil na queda do governo Goulart (1961/64)**. Niterói: Ed UFF, 2010.
- DICIONÁRIO Oxford. São Paulo: Saraiva, 2017.
- JEFFERSON, R. Entenda o "mensalão" segundo Roberto Jefferson. Entrevista. **Folha de São Paulo**, 07 jun. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69467.shtml> Acesso em: 5 dez. 2017.
- JOBIM, Nelson. Quando Lula será preso? **Zero Hora**, 10 abr. 2016. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/opiniao/noticia/2017/04/nelson-jobim-quando-lula-sera-presos-9766800.html> Acesso em: 12 abr. 2016.
- GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Paula. **A corrupção da opinião pública**. São Paulo:

Boitempo, 2013.

LIMA, Venício A. de. **Mídia, crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIMA, Venício A. de. A maior de todas as corrupções. **Carta Maior**, 11 mar. 2016. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-maior-de-todas-as-corrupcoes/4/35682> Acesso em: 13 mar. 2016.

MAGALHÃES, Mário. Ações da Lava Jato coincidem com vésperas de eventos políticos decisivos. **Blog do Mário Magalhães**, 4 maio 2016. Disponível em: <http://blogdomariomagalhaes.blogosfera.uol.com.br/2016/05/04/acoes-da-lava-jato-coincidem-com-vesperas-de-eventos-politicos-decisivos/> Acesso em: 5 maio 2016.

MARQUEZ, Hugo; DINIZ, Laura. O menino pobre que mudou o Brasil. **Veja**, 10 out. 2012. Disponível em: <http://www.ipsw.org.br/o-menino-pobre-que-mudou-o-brasil/> Acesso em: 05 dez. 2017.

MAINENTI, Geraldo Márcio Peres. **A imprensa e o judiciário: um estudo de caso sobre o julgamento da Ação Penal 470 pelo Supremo Tribunal Federal**. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia na encruzilhada. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 31-17.

MORETZSOHN, Sylvia Debossan. A mídia e o golpe. Uma profecia autocumprida. In: FREIXO, Adriano; RODRIGUES, Thiago (Orgs.). **2016, o ano do golpe**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016<sup>a</sup>. p. 116-140.

MOREIRA LEITE, Paulo. **A outra história do Mensalão**. Rio de Janeiro: Geração Editorial, 2013.

MOREIRA LEITE, Paulo. **A outra história da Lava-Jato**. São Paulo: Geração Editorial, 2015.

MORETZSOHN, Sylvia Debossan. Sobre provas, convicções, manipulações e sujeitos coletivos. **Objethos**, 2016b. Disponível em: <https://objethos.wordpress.com/2016/09/16/ponto-de-vista-sobre-provas-conviccoes-manipulacoes-e-sujeitos-coletivos/> Acesso em: 17 set. 2016.

MORO, Sérgio Fernando. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. **Revista CEJ**. Brasília: n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/625/805> Acesso em: 31 jul. 2016.

MORO, Sérgio Fernando. **Ofício nº 700001743752**. Curitiba: SJPR, 2016. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/pedido-desculpas-sergio-moro-stf.pdf> Acesso em: 31 jul. 2016.

PRADO, Geraldo. Moro constrange e apequena o Supremo Tribunal Federal. In: ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Vera Teixeira; VALIM, Rafael (Coord.). **O caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil**. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 61-70.

SANTAYANA, Mauro. O rabo e o cachorro. **Blog de Mauro Santayana**, 10 ago. 2016. Disponível em: <http://www.maurosantayana.com/2016/08/o-rabo-e-o-cachorro.html> Acesso em: 11 ago. 2016.

SEIFERT, Priscila Leal. **A Justiça no banco dos réus: uma análise da relação entre Imprensa e Judiciário através da cobertura jornalística do caso “Mensalão”**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal Fluminense, Niterói.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Alameda, 2016.

SINGER, André. Roteiro de um golpe? **Folha de São Paulo**, 26 mar. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2016/03/1754234-roterio-de-um-golpe.shtml>

Acesso em: 24 jun. 2016

STRECK, Lênio. Luz, câmera, ação: a espetacularização da Operação Lava Jato no caso Lula ou de como o direito foi predado pela moral. In: ZANIN MARTINS, Cristiano; ZANIN MARTINS, Vera Teixeira; VALIM, Rafael (Coord.). **O caso Lula**: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 31-49.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. São Paulo: LeYa, 2016.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura militar. In: AVRITZER et al. **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012. p. 213-221.



## A ABOLIÇÃO DA MISÉRIA: DESAFIOS DO SÉCULO XIX NO SÉCULO XXI<sup>1</sup>

### THE ABOLITION OF MISERY: CHALLENGES OF THE 19TH CENTURY IN THE 21ST CENTURY

John D. French<sup>2</sup>

**Resumo:** O autor apresenta um panorama histórico sobre a escravidão em São Paulo e a crise que levou à sua abolição tardia no Brasil, a partir da historiografia nacional. Para tanto, o texto parte de uma visão patriótica brasileira surgida quase um século antes, no século XIX, em um momento de crise política e transição socioeconômica igualmente notáveis. A análise é focada nas últimas décadas do Império, quando surgiu uma geração de intelectuais reformistas, destacando o pensamento e a trajetória dos irmãos Rebouças, André e Antônio.

**Palavras-chaves:** Abolição. Miséria. Império. Intelectuais. André Rebouças. Antonio Rebouças.

**Abstract:** The author presents a historical panorama on slavery in São Paulo and the crisis that led to its late abolition in Brazil, based on national historiography. To do so, the text starts from a Brazilian patriotic vision that emerged almost a century earlier, in the nineteenth century, at a time of equally remarkable political crisis and socioeconomic transition. The analysis is focused on the last decades of the Empire, when a generation of reformist intellectuals emerged, highlighting the thinking and trajectory of the brothers Rebouças, André and Antônio.

**Keywords:** Abolition. Misery. Empire. Intellectuals. André Rebouças. Antonio Rebouças.

#### 1 Introdução

O historiador está com frequência “fora do lugar” quando trata das questões políticas contemporâneas, ainda mais em se tratando de um brasileiro estrangeiro como é meu caso. Ao mesmo tempo, sempre acreditei que todos os povos do mundo têm o direito de acertar e errar na condução da sua própria vida política e suas práticas públicas. Sendo estadunidense, com uma eleição à frente, busco refletir com humildade uma vez que nosso exemplo mostra que sabedoria e equilíbrio político não andam em paralelo com os níveis de riqueza, educação, ou poder de um determinado país. Depois de receber o convite de Dr. Júlio Pinto para participar desta conferência, encontrei-me tomado de dúvidas sobre como abordar a crise política brasileira e os recentes projetos de mudanças sociais, assim como em refletir sobre projetos para o futuro deste Brasil

---

<sup>1</sup> Tradução de Marcelo Nogueira.

<sup>2</sup> Doutor pela Yale University e professor de História da Universidade de Duke (jdfrench@duke.edu).

que se anuncia. Seguindo minha intuição, o mais correto agora seria recorrer ao exemplo de minha orientadora brasileira, cuja presença em minha vida remonta ao ano de 1974. Eu tinha 21 anos de idade quando a conheci, ainda estudante de graduação no Amherst College. A mesma professora serviria mais tarde como orientadora em minha tese de doutorado na Universidade de Yale, defendida em 1985. Ainda hoje vejo como sua obra exerce uma grande influência em meu pensamento acerca do Brasil.

A paulistana Emília Viotti da Costa, hoje contando seus 89 anos de idade, conquistou seu lugar entre os grandes nomes da historiografia surgida no Brasil ao publicar, em 1966, o livro “Da Senzala à Colônia” (1966, 2012). Um estudo brilhante sobre a escravidão em São Paulo e a crise que levou à sua abolição tardia no país. Emília Viotti fez parte de uma geração notável de acadêmicos ligados à USP, tendo estado entre os 57 professores aposentados de maneira compulsória e arbitrária pelo regime militar em 1968 (ADUSP, 1979). Em seu caso específico, sofrendo um processo militar de inquérito que a levou a deixar o país com destino aos Estados Unidos em 1970. Nas décadas posteriores, se a disciplina de história em terras brasileiras saiu perdendo com sua ausência, faz-se necessário observar que sua presença intelectual em Yale causou um impacto extraordinário no aprofundamento dos estudos latino-americanos entre intelectuais do hemisfério norte. Nesse sentido, ainda que décadas após sua aposentadoria de Yale nos anos 1990, seu legado e influência podem ser medidos na constatação de que cinco dos dez melhores programas de pós-graduação em História da América Latina nos Estados Unidos são chefiados por acadêmicos que trabalharam com ela.

Cabe sublinhar que a geração de Emília Viotti testemunhou em sua adolescência a abertura política ocorrida após o fim do Estado Novo, despontando para sua maturidade intelectual e profissional quando do golpe militar que eclodiu em 1964. Na introdução de seu segundo livro (uma coletânea de ensaios sobre o Império, publicada primeiramente no Brasil em 1977 e mais tarde reescrito por ela em inglês), Emília explicou que sua inspiração, uma vez que investida em repensar o Brasil a partir do século XIX, surgira da tentativa de compreender o golpe militar. Em especial, o fato de que o apoio à quebra das regras democráticas que recebeu cobertura expressiva da sociedade brasileira tenha se originado exatamente na opinião pública liberal e ilustrada (VIOTTI DA COSTA, 1977, p. 17; 2000, p. xvii).

À época, o golpe foi justificado com base em denúncias de corrupção e urdidias sob a herança da demagogia getulista, levadas a cabo por pessoas que desconfiavam dos resultados eleitorais adversos e, em especial, quanto ao crescimento do PTB. Eles acreditavam que poderiam confiar em uma instituição de Estado (no caso de 1964, o Exército) para assim “consertar” o país, modernizar a economia, acabar com os vícios de um sistema político corrompido e, assim, garantir um futuro melhor para a nação. Para tanto, estavam dispostos a aceitar a violação da democracia e sujeitar a sociedade da qual faziam parte à tutela dos militares. Igualmente, a imensa maioria dos integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado, juntamente com o Poder Judiciário, deram

benção à deposição do Presidente João Goulart, para pouco depois, em 1968, serem obrigados a reconhecer seu erro em face da promulgação do AI-5. Para mim, neste cenário, o exemplo mais interessante ainda é o caso de Carlos Lacerda, a figura mais famosa e paradigmática entre os golpistas civis: um ex-esquerdista e autoproclamado homem de direita liberal cujo maior mérito histórico foi assumir publicamente, em 1967, o seu erro de julgamento ao apoiar o golpe (chamado de “revolução” nos idos de 1964).

## **2 Visão patriótica brasileira**

Aqui, porém, quero tratar do que entendo como uma visão patriótica brasileira surgida quase um século antes, no século XIX, em um momento de crise política e transição socioeconômica igualmente notáveis. Tratava-se de uma tentativa reformista de diagnosticar os desafios de então, visando a construção de um Brasil para todos, em consonância com a imensa capacidade de um país com tamanha dimensão e recursos humanos e naturais. Nas últimas décadas do Império, há mais de 125 anos, surgiu uma geração de intelectuais reformistas — advogados, médicos, escritores e engenheiros — dentre os quais muitos chegaram a se destacar como astros da política e da vida intelectual e cultural da Primeira República. Dentro daquele panorama, destaco o pensamento e a trajetória de uma figura menos conhecida no Brasil do que, acredito, deveria ser — sobretudo dentro dos ambientes acadêmicos ainda hoje majoritariamente ocupados por brancos num país multirracial. Não acredito que seja suficiente o fato de que seus nomes tenham sido homenageados em uma avenida da cidade de São Paulo e, no Rio de Janeiro, os cariocas transitem por um túnel que leva seu nome e de seu irmão. É preciso observar mais de perto quem foram e o que representam historicamente. Falo de André Rebouças e seu irmão Antônio, ambos engenheiros de grande talento, com aspirações grandiosas e vidas profissionais, intelectuais e culturais de destaque. Ambos brasileiros e mulatos, no apagar das luzes do Brasil Império.

Antônio morreu antes da abolição da escravidão, já André silenciou de todo alguns anos depois. Estava desiludido com a chegada de uma República que entendia como oportunista e escravagista em sua origem, e cuja legitimidade ele jamais aceitou. Isso explica, em parte, o porquê de os irmãos Rebouças não terem ocupado o espaço ao qual mereciam; não apenas dentro do panorama intelectual e político brasileiro da Primeira República, mas também na história do Brasil como um todo. Embora os Rebouças tenham sido reiteradas vezes reivindicados pelos ativistas negros, o mais comum foi a utilização dos seus nomes por brancos interessados em atestar ideais de uma democracia racial: um homem auto identificado como mulato, mas com “alma branca”, dada sua formação intelectual e sua experiência europeia. Enfim, uma pessoa cuja importância ressalta no entrecruzamento de sua genealogia com seu status peculiar, tal mosca pousada no leite da classe dominante, excessivamente branca à época da escravidão.

Outros conhecem o nome de André como abolicionista e, possivelmente, como

“reformador social”, mas a grande maioria de brasileiros, incluindo os intelectuais, sabem pouco sobre sua trajetória de vida e sobre o desenvolvimento do seu pensamento. Por sorte, muito encontra-se documentado, com riqueza de detalhes, em seus abundantes escritos profissionais como engenheiro, professor da Escola Polytechnica do Rio ou ainda como jornalista militante. Somam-se 19 cadernetas com diários escritos entre 1863 e 1889, além de nove volumes de correspondências (1873-1891), acrescidos das correspondências e anotações feitas no exílio, até sua morte em 1898 em África (REZENDE CARVALHO, 1998, p. 17).

### 3 Rebouças

A minha impressão é que nossa compreensão do Brasil estará incompleta — como foi sugerido em cinco livros brasileiros e estrangeiros publicados sobre Rebouças entre 1985 e 2005—até que compreendamos a visão dilacerante deste neto de um alfaiate português que casou com uma negra baiana, liberta da escravidão no século XVIII, e cujo filho, pai de André, foi um prócer da independência do Brasil no estado da Bahia em 1822, vindo depois a tornar-se político de algum destaque no Império (SPITZER 1989, 2001; GRINBERG, 2002). Educados no Rio de Janeiro e formados como engenheiros pela Escola Militar em 1860, os irmãos Rebouças passaram quase dois anos viajando e fazendo estudos avançados na Europa. De volta, chegaram a participar em campanhas na guerra do Paraguai, embora André tenha sempre odiava militarismos, chegando a defender a extinção de exércitos e armadas (SANTOS, 1985). Os dois foram, na década de 1870, os engenheiros brasileiros mais bem preparados do Império. Professor e jornalista, André virou nos anos de 1880 um dos líderes abolicionista mais importantes do país (REZENDE DE CARVALHO; SANTOS, 1985; SPITZER, 2001).

Embora oriundo de uma família da elite — não exatamente pela riqueza financeira, mas sobretudo pela natureza dos relacionamentos conquistados — este brasileiro descendente de africanos escravizados se sentia ultrajado, como patriota brasileiro, com o fato de que o nome do continente americano estivesse indissolúvelmente ligado “ao monstro da escravidão”. Diria ele: “mas é verdade que gerações de piratas e saqueadores europeus, que davam valor apenas ao ouro e à prata, destruíram a população indígena do Novo Mundo, e então introduziram os africanos como um gado humano”. Todos aqueles que se beneficiaram desta história de exploração, ele declarou, deveriam sentir remorso por esses crimes, “por ter aprisionado, no mais belo continente criado por Deus [uma das] raças mais nobres e mais antigas do Velho Mundo” (SANTOS, 1985, p. 104).

Nos anos de 1880, Rebouças era um dos principais articuladores do movimento abolicionista e investiu boa parte de sua modesta fortuna no financiamento de um jornal que aticava as chamas do primeiro movimento social de massas com bases verdadeiramente urbanas. Imbuído de uma visão democrática de futuro para o Brasil, Rebouças atacou não apenas a escravidão, mas, especificamente, a sua origem na instituição do monopólio latifundiário, que

deixava, segundo ele, “milhões e milhões de brasileiros sem nem mesmo uma nesga de terra para nela fincar os postes de uma choupana”. Em todos os seus escritos, este grande crítico social sempre enfatizou a conexão inescapável entre opressão racial, o “injusto, iníquo e imoral” monopólio da terra e a exploração econômica. “Devemos nivelar este belo Brasil”, declarou, de forma a acelerar o advento de uma “Democracia Rural” que permitisse a este vasto país atacar a miséria na qual a maior parte da população brasileira se encontrava, incluindo até mesmo aqueles que eram legalmente livres, mas escravizados, segundo ele, pelo “salariação forçado” de soldos irrisórios (SANTOS, 1985, p. 104, 144).

Falando sobre empregadores mesquinhos, Rebouças condenou a “aversão [brasileira] em pagar salários justos e... [a recusa da] distribuição igualitária” da riqueza, oriunda segundo ele, da “escravidão e da servidão” que há muito era praticada no Brasil (SANTOS, 1985, p. 359). Para André, os horrores da fome, da doença, e da morte prematura eram “os filhos da Miséria; eles são os frutos do parasitismo das raças superiores por vários séculos, passando por cima do trabalho, deixando as pessoas à míngua por seu cansaço e fome” (SANTOS, 1985, p. 93). Para este patriota brasileiro:

A extinção da escravidão levou o problema da Abolição da Miséria ao primeiro plano. O Escravagismo era uma grande máquina de produzir proletários e miseráveis. Foi ele quem tornou possível, durante três séculos, o monopólio territorial mais monstruoso já visto sobre a superfície do globo. Esse monopólio produziu a Miséria Urbana, sem chão, sem ar, sem luz, acumulada em pocilgas; mendigando durante o dia e dormindo à noite em monturos humanos, foi ele quem produziu a Miséria Rural, sem terra, sem salário, sem compensação alguma, sem a mínima ideia de justa e equitativa distribuição entre o capital e o trabalho (SANTOS, 1985, p. 349).

Para pessoas que hoje se declaram de ideologia “liberal” ou da “nova direita”, tais palavras de André Rebouças — proféticas no meu entender — recenderiam a um “esquerdismo barato” e simplista. Algo que veriam como típico do MST ou do PT em sua fase heroica, com sua divisão demagógica do povo brasileiro entre massas e elites, dominados e dominadores, vítimas e vitimizadores. Mas André Rebouças não era, de maneira alguma, o que poderíamos chamar de “um homem de esquerda”, mesmo nos seus momentos mais exaltados. Antes, era um homem de uma certa vertente de liberalismo — baseado no trabalho livre e ancorada na pequena propriedade — que não chegou a prosperar no Brasil escravagista, dominado pelo clientelismo e pelos ideais aristocráticos. A evolução de seu pensamento é ainda mais impressionante quando se sabe que este adepto de Adam Smith era um homem de negócios que não apenas idealizou, mas tentou praticar a “livre iniciativa” em um império dominado por manobras políticas, favorecimentos clientelistas e grossa corrupção. Apoiou com entusiasmo o livre comércio, colocando-se contra o protecionismo centralizador de poder durante o Império, uma vez que o Estado, em sua visão, “tem aversão orgânica nata contra empresas e empresários na realização de obras de utilidade pública” (SANTOS, 1985, p. 108, 540, 542; REZENDE DE CARVALHO, 1998, p. 131, 140, 157). O Brasil Império, segundo Rebouças, foi um lugar onde “os felizes são [os] políticos; os

infelizes empregados públicos; [e] o resto pertence a uma classe anônima cujos direitos e cujas garantias é impossível definir” (REBOUÇAS, 1988, p. 358).

Rebouças acreditava que o crescimento das forças produtivas do Brasil seria fundamental para o futuro do país. E a proposta dele, nos anos de 1870, era a adoção do modelo viril e democrático *yankee* na organização de uma sociedade capitalista no Brasil (REZENDE DE CARVALHO, 1998). Depois de acabar com a escravidão — diga-se, bem antes que o Brasil — a mitologia da sociedade norte-americana fundada em eleições feitas com maior participação pública do que em outros países nas américas ou na Europa, foi baseada numa idealização do trabalho (incluindo os trabalhos manuais) como digna fonte da riqueza da sociedade. Era uma utopia de *self-made men* que Rebouças tomou para si, oriunda de uma sociedade estadunidense que sempre recusou distinções aristocráticas, pregando a mitologia da mobilidade social dos subalternos (VIOTTI DA COSTA, 1977; REZENDE DE CARVALHO, 1998). O ideal de Rebouças não era a Inglaterra monárquica, tão amada pela pseudo-aristocracia brasileira, mas os Estados Unidos constituído de plebeus, que julgam as pessoas segundo suas capacidades e suas ações de resultados práticos. Os seus heróis liberais eram mais Benjamin Franklin e Abraham Lincoln do que os liberais aristocráticos da Inglaterra, ou mesmo os pensadores franceses onde os ideais liberais saíram “do Terror e do militarismo de Napoleão” (REZENDE DE CARVALHO, 1998, p. 157, 185; SANTOS, 1985, p. 513).

No entendimento da historiadora Maria Rezende de Carvalho, a prática de Rebouças como engenheiro foi, para além de sua competência técnica, baseada em uma visão cosmopolita, combinada com um ideal de “associativismo entre indivíduos autônomos” (leia-se “companhias privadas”) e “um individualismo radicalizado e heroico” (REZENDE DE CARVALHO, 1998, p. 131, 120-121). O engenheiro odiava a letargia, a inércia e a rotina de um sistema centralizado na corte e seu vai e vem de políticos, medalhões de gabinete incapazes que, em sua opinião, fracassavam em estimular iniciativas inovadoras ou mesmo pensar o país como um todo. Contudo, uma década de atividade deixou o engenheiro desiludido. Ao todo, Rebouças lançou 13 projetos — de estradas de ferro, docas e sistemas de água e esgoto — mas apenas dois saíram do papel: as docas da Alfândega e as docas do Rio (REZENDE DE CARVALHO, 1998; SANTOS, 1985). Além de mais um êxito — ainda que parcial, uma vez que póstumo, tendo sido posto de lado depois de quase ter acontecido em seu tempo — com o planejamento do sistema de abastecimento de água para o Rio de Janeiro. Quando eventualmente foi construído, adotaram a proposta de Rebouças que incluía a captação das águas de Tinguá na Baixada Fluminense (lugar que teve a honra de visitar com um grupo de jovens estudantes muito recentemente) e que ainda hoje segue funcionando, embora fechado à visitação pública (SANTOS, 1985). Dentre as inúmeras derrotas que sofreu, podemos creditá-las, em sua maioria, à politicagem barata de época, mas também aos ataques racistas que sofrera, como quando de um poema anônimo publicado sob o título de “Pai feitiço e pai quimbombo” (REZENDE DE CARVALHO, 1998, p. 65).

Em conclusão, Rebouças defendia que “o legislador” brasileiro, motivado por “inveja e ciúmes”, não servia para colocar o país “nos trilhos”, ficando na maioria das vezes mais como “um instrumento de aviltamento de homens e da desorganização social” (REZENDE DE CARVALHO, 1998, p. 131, 169). Frustradas as suas tentativas de contribuir para o futuro material do país, Rebouças passou a ocupar-se fundamentalmente de suas atividades como professor e jornalista (REZENDE DE CARVALHO, 1998; SANTOS, 1985). Nas décadas posteriores ao triste fim da Reconstrução Radical nos Estados Unidos em 1877, que deixou os ex-escravos a sua sorte nos estados sulistas, Rebouças reconheceu em sua idealização dos Estados Unidos um equívoco de juventude. Chegando mesmo a escrever em seu diário que esses eram uma “enorme Catargo que extermina índios, negros, e italianos como se fossem cães danados” (REZENDE DE CARVALHO, 1998, p. 64).

Nas suas pesquisas, tratou de aprofundar a análise dos obstáculos que limitavam a implantação do ideal liberal sempre definido por ele como “o dogma da Trindade Democrática: Liberdade, igualdade e fraternidade” (SANTOS, 1985, p. 104). Citou assim o lema clássico da Revolução Francesa, mas recusando soluções jacobinas e sem adotar formulações socialistas. Para ele, a solução dos problemas do Brasil seria a distribuição em massa de propriedades privadas para os sem-terra, que aumentavam em números cada vez maiores. Desse modo, Rebouças cria que se veria a renda familiar e nacional aumentando, nutrindo o patriotismo das massas naquilo que entendia como uma sociedade agrária e violentamente desigual (REZENDE DE CARVALHO, 1998; SANTOS, 1985).

Para Rebouças, a Lei Aurea de 13 de maio de 1888, que aconteceu “sem ferro, sem fogo, e sem sangue”, era fruto da “abnegação evangélica” dos abolicionistas. “Afinal conseguimos conquistar, um a um, o militarismo, o parlamentarismo, a teocracia e a monarquia” e a abolição foi recebida “na maior expansão de alegria e do contentamento; entre gritos de júbilo; em um delírio de entusiasmo, que dez dias de festa não puderam satisfazer... Jubileu de Redenção e de Reparação; de Liberdade e de Igualdade como jamais viu a Família Humana!” (REBOUÇAS, 1988, p. 78). Também foi brilhante em sua polêmica contra os escravocratas, exigindo indenização pela perda da sua propriedade privada:

Não há indenização possível e caso queiram fazer, vamos então procurar à força, dá-la ao velho depauperado, vamos cavar os túmulos para entregar os filhos assassinados às mães extorquidas; vamos procurar virgindades para dá-las às crianças que foram violentadas barbaramente na hora prematura em que mal abriram os olhos para o amor. Os fazendeiros pedem dinheiro — os negros pedem vida roubada” (SANTOS, 1985, p. 101).

Um ano depois do fim do “crime tri-secular” da escravidão” (SANTOS, 1985, p. 350), Rebouças ficou furioso com a chegada de uma República cheia de “ambiciosos vulgares e de escravocratas despeitados”, além de monarquistas desleais (SANTOS, 1985, p. 94). Apoiador da “Monarquia Popular e Democrática” idealizada pelo abolicionista Joaquim Nabuco, ele condenou

a nova ordem como uma:

República egoísta, plutocrática e oligarca: gerada pelo despeito, pelo ódio, pela raiva; pelo furor da vingança; pela ambição do mando e do poder; pelo prurido de tirania e despotismo; pela cobiça vil de dinheiro; pelo parasitismo insaciável sobre raças infelizes; sobre africanos e sobre chinos; sobre os próprios brasileiros, deturpados pela miséria e pela subserviência; sobre caboclos e caipiras; sobre moradores, foreiros e residentes; outrora comensais, guardas-nacionais, espoletas eleitorais, mandatários de assassinatos, servos de gleba; prontos a morrer e matar, ao aceno de tenentes-coronéis e dos barões feudais da aristocracia-territorial-negreira; do poderoso elemento da propriedade rural (SANTOS, 1985, p. 93).

Explicou seu ceticismo extremo em relação a nova ordem política uma vez que “não era somente a exploração do negro que era desumana e atroz; todo o mecanismo em que funcionava o *Poderoso Elemento de Propriedade Rural* era imoral e iníquo; inteiramente feudal e bárbaro”. Todo mundo, dizia, sabe que era “mais fácil democratizar um rei ou uma rainha do que uma assembleia de opulentos proprietários” (SANTOS, 1985, p. 98).

André Rebouças não foi o único intelectual do fim do século XIX que falou da falsidade e das falhas morais e sociais da Primeira República, sentindo-se traído em suas esperanças depois de abolida a escravidão. Na introdução do seu livro sobre o Império, Emília Viotti, em 1977, citou as palavras do crítico literário Sílvio Romero de 1893, onde esse denunciava as elites à época, acusando-as como incapazes de fundar no Brasil “uma república democrática livre”. Falou do seu “desdém pelo povo, declarando-o incompetente para fazer a escolha de seus representantes políticos” numa tentativa “desairosa e extravagante” de dividir a nação em dois grupos: “de um lado os privilegiados, possuidores das luzes e da dignidade moral, de outro lado os ineptos e viciados, incapazes de qualquer política acertada”, e que precisam de uma “eterna tutela”. Escrevendo treze anos depois do golpe de 1964, Emília observou que “o fato que essas palavras enunciadas nos primórdios da República possam ser endossadas por um radical de nossos dias revela que, apesar das profundas transformações que a sociedade brasileira atravessou no século vinte, alguns problemas fundamentais não foram resolvidos” (VIOTTI DA COSTA, 1977, p. 16-17).

#### **4 O futuro, o presente e o passado**

Para fazer um futuro diferente, como dizia o romancista estadunidense William Faulkner, é necessário reconhecer que o passado não está morto e nem mesmo é passado (*The past isn't dead. It isn't even past*); ele permanece vivo no presente. Visto como um todo, a liderança do Brasil sempre permaneceu — da colônia à independência, da escravidão à liberdade, da Monarquia à República, da Ditadura à Nova República — nas mãos das classes dominantes e da minoria ilustrada que servia aos seus interesses. O Brasil ainda permanece profundamente marcado pelas poderosas tradições autoritárias nutridas por trezentos e cinquenta anos de escravidão africana. A classe dominante do país tem sido incrivelmente bem-sucedida na proteção

de seus privilégios e na conservação de sua extraordinária concentração de riqueza, mantendo o Brasil na terceira pior colocação entre 150 países no que diz respeito à distribuição de renda. O capitalismo brasileiro, ainda hoje, existe dentro de uma rede de práticas clientelistas, que por sua vez se acha dentro de um sistema político transacional com pouco ou nenhum respeito ao bem público. Nisso, nos dias de hoje não há nenhuma diferença entre o mundo dos bacharéis da política e o do judiciário. Neste momento atual de balbúrdia acerca da corrupção no país – fenômeno que há séculos compõe o sistema brasileiro –, é importante abrir o debate além do óbvio, para fazer perguntas mais profundas sobre as origens estruturais da falta de coerência na política partidária e da desonestidade sistemática no tratamento dos bens públicos.

Na sua obra clássico de 1948, Victor Nunes Leal fez observações mordazes e ainda hoje corriqueiras sobre “a multiplicidade de alianças” espúrias nas eleições mais recentes; o fato que as legendas sejam apenas “rótulos destinados a atender a exigências técnico-jurídicas do processo eleitoral”; e que a política é um jogo baseado “na utilização de dinheiro, dos serviços públicos, como processo usual de ação partidária” numa “zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetro em cheio no domínio da delinquências” (LEAL, 1948, p. 177-178, 23). Ainda hoje, os compromissos políticos no Brasil “não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas” em um troca-troca de barganhas escusas entre o Executivo e o Legislativo (LEAL, 1948, p. 24).

Há pessoas no Brasil de hoje que pregam o fim da corrupção no país através de um Judiciário messiânico, com perseguição parlamentar, policial, e jurídica dos “malfeitores” presentes na ordem do dia. Mas Leal, futuro membro do STF e odiado pelo regime militar, reconheceu que “a mácula da corrupção, vertebrada pelos estudiosos das nossas instituições, atravessa toda a história [brasileira] com o relevo de uma cordilheira”. Geração após geração, segundo ele, críticos atribuíram “os defeitos do nosso regime representativo a fatores de ordem puramente ou predominantemente políticos [ou morais]... [e] quase sempre se desviava dos fatores econômicos e sociais, mais profundos que eram e ainda são responsáveis “pelo falseamento intrínseco da nossa representação”. Insistiu que a solução não chegaria por meio do “aperfeiçoamento da legislação”, da mobilização da magistratura ou do antigo e ainda hoje repetido lema da moralização da vida pública. Para ele isso terminava na maioria das vezes no antigo “mandonismo” que se manifesta na perseguição aos adversários: “para os amigos pão, para os inimigos pau” (LEAL, 1948, p. 174-175, 177, 183, 23-24).

As raízes mais profundas, segundo Leal e em consonância com Rebouças, podem ser encontradas no fato de que são “legítimos herdeiros do sistema colonial da grande exploração agrícola... [e] a libertação jurídica do trabalho não chegou a modificar profundamente esse arcabouço, dominado, ainda hoje, grosso modo, pela grande propriedade e caracterizado [...] pela sujeição de uma gigantesca massa de assalariados, parceiros, posseiros e ínfimos proprietários em relação à pequena minoria poderosa em relação aos seus dependentes” (LEAL, 1948, p. 183).

Mesmo hoje em dia, num país altamente urbanizado, os traços da desigualdade herdada podem ser vistos numa cultura autoritária avessa à igualdade, onde as classes dominantes não tinham (tanto à época quanto hoje, concluo) “a menor ideia de uma distribuição igualitária e justa” da riqueza (SANTOS, 1985, p. 349).

Embora André Rebouças tenha abordado os problemas do Brasil com uma clareza surpreendente, a tragédia da sua vida e o esquecimento ao qual submergiu residem no fato de que no Brasil daquele tempo não havia contraponto organizado ao poder dos ricos e abastados. Apesar de seu entusiasmo juvenil com a Revolução Francesa, Rebouças era um reformista teórico avançado, porém sem tropas de choque. Dentro da situação precária em que se encontrava em relação às elites da sociedade escravocrata do Império, foi impossível conceber ou executar uma política abolicionista de luta de classes em massa sem criar dificuldades para conseguir o almejado objetivo do fim da instituição. Como assegurou publicamente, dizendo que “jamais nos envolvemos com os escravizados” e recusou o exemplo dos membros do movimento abolicionista que “mancharam-se como papa-pecúlios, como incendiários de canaviais, como excitadores dos fuzilamentos de Cubatão” (PESSANHA, 2005, p. 68).

Isso não significa que Rebouças tenha sido um traidor, nem um conciliador. Foi sim um crítico feroz das famosas leis de emancipação que estavam sendo louvadas como exemplos de atitudes avançadas e paternalistas da classe dominante. Para ele, a libertação dos escravos através da Lei do Ventre Livre e dos sexagenários foi uma emancipação falsa. A primeira foi criticada como “uma lei falha e manca, triste e arrastadamente executada”. E a segunda foi descrita como uma “lei mesquinha, vergonhosa, infame mesmo”, que mataria um grande número de escravos (PESSANHA, 2005, p. 55-56). De seu ponto de vista, as chamadas reformas esclarecidas de juristas e ‘estadistas’ não eram suficientemente radicais em suas propostas.

## **5 A herança de André Rebouças**

A luta para a construção de uma nação mais igualitária, com um governo decente e honesto, iria se estender ao longo do século vinte, com algum progresso tendo sido alcançado com o reconhecimento da “dívida social”. Primeiro por parte do Estado à época de Getúlio Vargas, depois com a Constituição Brasileira cidadã de 1988, formulada após o fim da ditadura militar. Esta última tendo sido marco importante quanto ao reconhecimento do nobre objetivo de abolir a miséria e estender o bem-estar e a felicidade à maioria da população. Felizmente, podemos dizer que o Brasil do século 21 finalmente conseguiu atuar de forma a amenizar a fome e miséria com a chegada de Lula na presidência, colocando um ex-operário e dirigente sindical no centro do jogo político em nível nacional, juntamente com seus aliados sociais politicamente organizados. Mesmo que aqueles grupos reformistas fossem, como é notório, politicamente minoritários em meio a um parlamento dominado pelos mesmos membros das oligarquias históricas, orientadas à manutenção de seus interesses mesquinhos e fisiológicos, além dos

escusos interesses de poderosos grupos econômicos da agricultura, da indústria, e do mercado financeiro.

Em verdade, aquilo que finalmente foi conquistado nesta primeira década do século 21 – a saber: o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo e outras iniciativas em vista do aumento da mobilidade social, dirimindo o infortúnio dos mais pobres — deveria ter acontecido muito antes, mas jamais foram implementadas medidas nesse sentido. Foram ignorados os interesses da maioria do povo sem-terra, sem teto e, como um todo, sem esperança (FORTES; FRENCH, 2012). A criação de um Brasil mais decente — o que não necessariamente significa dizer um país socialmente e racialmente mais justo, ou mesmo mais honesto — representa verdadeiro progresso e uma vitória importante das classes humildes e trabalhadoras. Nesse sentido, compartilho do julgamento referente à “Era Lula” oferecido pelo historiador inglês Perry Anderson, antigo conhecido do Brasil desde o começo dos anos 1960: “Como período da política econômica brasileira, ele pode ser visto como contíguo ao de Cardoso, um desenvolvimento a partir da mesma matriz. [Mas] visto como processo social, por outro lado, [...] marcou uma ruptura perceptível” com o passado do Brasil. Atento às ambíguas dinâmicas antropológicas da política eleitoral, Anderson aponta a colossal especificidade do caso brasileiro: “o peso bruto eleitoral dos pobres, contraposto ao peso bruto da desigualdade econômica, para não falar da injustiça política, faz do Brasil uma democracia distinta de qualquer sociedade no Norte, mesmo aquelas em que as tensões de classe foram uma vez mais acentuadas, ou o movimento operário mais forte. A contradição entre essas duas magnitudes mal começou a se processar” (ANDERSON, 2011b, p. 12; ANDERSON, 2011b).

A resistência a tais mudanças que testemunhamos é o preço pago em virtude de tais avanços. Que tem pouco ou nada a ver com os costumeiros slogans, vazios de significados, que pregam a “luta contra a corrupção”. Isso não é, e nem deveria ser, de forma alguma uma surpresa, dado o preço pago por Getúlio Vargas, que morreu seviçado, isolado e sem o apoio necessário para evitar as manobras políticas antidemocráticas que sofrera. Manobras que no tempo de seu segundo governo se deram em forma de uma cruzada contra si, acusado de figurar à frente do que fora descrito como um “mar de lama” de corrupção. É tarefa para pessoas de boa vontade conduzir a atenção do Brasil de volta para essas aspirações profundas e historicamente enraizadas, especialmente em momentos em que a autoestima de seu povo se encontra tão abalada. Não será fácil, nem rápido, restaurar a confiança em “um Brasil novo”, onde “um outro mundo é possível”; certamente será preciso contar com o esforço conjunto de todos para não deixar o país cair no vazio de politicagem.

## 6 Conclusão

Vou terminar com uma observação bem *yankee* de um cidadão estadunidense negro, cuja trajetória foi inspiração para a visão *yankee* de André Rebouças. Frederick Douglass nasceu na

condição de escravo, mas escapou. Fugiu para o norte do país onde se fez jornalista e articulador do movimento abolicionista norte-americano. Depois da Guerra Civil virou uma figura importante no Partido Republicano, além de embaixador de seu país. Em uma oração de 1857, Douglass reconheceu que o caminho à frente seria difícil, mas enfatizou que a chave da questão se encontra na “luta”. “A história do progresso da humanidade mostra que todas as concessões feitas até agora às suas augustas reivindicações nasceram da luta séria. [...] Se não há luta, não há progresso. Aqueles que se declaram a favor da liberdade e, ainda assim, rebaixam a mobilização, são homens que desejam a colheita sem arar a terra, que querem a chuva sem o trovão e o raio. Querem o oceano sem o rugir terrível de suas muitas águas. A luta pode ser moral, ou pode ser física, e pode ser tanto física quanto moral”, e conclui, “mas tem que ser uma luta. O poder não concede nada sem exigências. Nunca o fez e nunca o fará” (DOUGLAS, 1979, p.1853).

## Referências

- ANDERSON, Perry. Lula's Brazil, **London Review of Books**, v. 37, n. 7, p. 5-12, Mar. 2011a.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, n. 91, p. 23-52, 2011b. (Versão do artigo no London Review of Books)
- ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (ADUSP). **O livro negro da Usp: o controle ideológico da Universidade**. São Paulo: Brasiliense, 1979.
- DOUGLAS, Frederick. The significance of emancipation in the West Indies: a speech in Canandaigua, New York, August 3, 1857. In: BLASSINGAME, John W. (org.). **The Frederick Douglass papers**. Series one: speeches, debates, and interviews, Volume 3: 1855-1863. New Haven: Yale University Press, 1979, 204p.
- FORTES, Alexandre; FRENCH, John D. A “Era Lula”, as Eleições Presidenciais de 2010 e os desafios do Pós-Neoliberalismo. **Tempo Social**. Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo, v. 24, n. 1, p. 201-228, 2012.
- FRENCH, John D. **Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- FRENCH, John D. **Drowning in laws: labor law and Brazilian political culture**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2004.
- GRINBERG, Keila. **O fiador dos brasileiros: cidadania, escravidão e direito civil no tempo de Antonio Pereira Rebouças**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1948.
- PESSANHA, Andéa Santos. **Da abolição da escravatura à abolição da miséria: a vida e as idéias de André Rebouças**. Rio de Janeiro: UNI-ABEU, 2005.
- REBOUÇAS, André. **Agricultura nacional: estudos econômicos. Propaganda Abolicionista e Democrática setembro de 1874 a setembro De 1883**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1988.
- REZENDE DE CARVALHO, Maria Alice. **O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan; IUPERJ; Universidade Candido Mendes, 1998.
- SANTOS, Sydney M. G. dos. **André Rebouças e seu tempo**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1985.
- SPITZER, Leo. **Vidas de entremeio: Assimilação e Marginalização na Austria, no Brasil e na Africa Ocidental, 1780-1945**. Rio de Janeiro: EdUERJ : Universidade Cândido Mendes, 2001.

SPITZER, Leo. **Lives in between**: assimilation and marginality in Austria, Brazil, West Africa, 1780-1945. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

VIOTTI DA COSTA, Emília. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

VIOTTI DA COSTA, Emília. **Da senzala à Colônia**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1966.



**A OBJETIVIDADE E O JORNALISMO DA FONTE NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ: SISTEMA ESTATAL X PÚBLICO NA COMUNICAÇÃO PARA O CIDADÃO**

**THE OBJECTIVITY AND JOURNALISM SOURCE IN PARANÁ LEGISLATIVE ASSEMBLY: SYSTEM OF STATE X PUBLIC IN COMMUNICATION FOR THE CITIZEN**

Edson Gil Santos Júnior

**Resumo:** O presente estudo se utiliza das práticas laborais do Setor de Divulgação da Assembleia Legislativa do Paraná (Alep) para traçar um panorama do trabalho de comunicação prestado para a população paranaense no ano de 2014. Busca-se identificar as fronteiras de trabalho entre a assessoria de imprensa e o jornalismo da fonte, entre o jornalismo estatal e o público. Para isso, a pesquisa utiliza de técnica empírica de entrevistas em profundidade. Baseado em depoimentos dos servidores, a objetividade também é discutida como ferramenta para alcançar a credibilidade, mas também como forma do profissional evitar desgastes da Mesa Diretora com parlamentares, e assim garantir a própria permanência no cargo. Dentre as vantagens e fragilidades na objetividade empregada, a criação de um conselho editorial seria uma saída apontada para reduzir a influência de interesses políticos nos veículos públicos legislativos.

**Palavras-chaves:** Comunicação Pública e Institucional. Objetividade Jornalística. Assembleia Legislativa do Paraná. Conselho Editorial.

**Abstract:** The present study uses the labor practices of the Disclosure Sector of the Legislative Assembly of Paraná (Alep) to draw a panorama of the work of communication provided to the population of Paraná in the year 2014. It seeks to identify the boundaries of work between the advisory press and source journalism, between state and public journalism. For this, the research uses an empirical technique of in-depth interviews. Based on testimony from the servers, objectivity is also discussed as a tool to achieve credibility, but also as a way for the professional to avoid the wear and tear of the Board of Directors with parliamentarians, and thus ensure their own tenure. Among the advantages and weaknesses in the objectivity employed, the creation of an editorial board would be an exit designed to reduce the influence of political interests in the legislative public vehicles.

**Keywords:** Public and Institutional Communication. Journalistic Objectivity. Legislative Assembly of Paraná. Editorial Council.

## 1 Introdução

Este artigo é parte dos resultados obtidos em dissertação de mestrado do autor, para o Programa de Pós-Graduação em Jornalismo da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Foram utilizadas técnicas metodológicas das Ciências Sociais para dar conta do que foi proposto resolver com a pesquisa, utilizando a Assembleia Legislativa do Paraná (Alep) para o estudo.

Foi efetuada a análise de conteúdo, a identificação de cenário e o perfil do profissional de imprensa (questionário quantitativo), além da observação participante das rotinas profissionais e, por fim, da realização das entrevistas, para juntamente com os dados obtidos nas outras etapas, entender o funcionamento dos setores de comunicação da instituição e compreender o papel deste novo modelo de profissional do jornalismo ligado ao Poder Legislativo. Buscou-se verificar, ainda, se era produzida comunicação pública das atividades ali desenvolvidas.

A técnica de observação participante desenrolou-se, em uma primeira etapa exploratória, entre os dias 2 a 6 de junho de 2014. Posteriormente, entre os dias 17 a 19 de novembro do mesmo ano, deu-se prosseguimento à atividade, aprofundando aspectos que mereciam maior atenção. Foram nesses dois períodos que foram realizados, de maneira concomitante, as entrevistas em profundidade.

Em face das possibilidades das novas tecnologias e em atendimento às normas legais que exigem maior transparência dos dados públicos, a Alep, bem como outros órgãos do Estado, passa a se adequar a esse novo tempo. Através dos relatos dos servidores, a objetividade também é discutida como ferramenta para alcançar credibilidade.

No entanto, o termo *objetividade* passa a ter um sentido equivocado perante os servidores da comunicação, por não se dar a devida publicidade ao conteúdo jornalístico dos discursos dos parlamentares ou das discussões em plenário. Tal procedimento, dificulta a divulgação de conteúdo de interesse público, ficando restrito ao que é conveniente aos propósitos dos deputados, em geral com a difusão tão somente do placar final das votações.

Com o intuito de se realinhar a divulgação de atos e fatos legislativos aos propósitos constitucionais de ampla divulgação do que é produzido e discutido na esfera pública, e considerando a possibilidade de intervenção da direção daquela Casa no que é noticiado, a criação de um conselho editorial seria uma saída para amenizar a influência de interesses políticos nos veículos próprios de informação da Alep.

## 2 Jornalismo da Fonte e a Comunicação Pública

Algumas modalidades de comunicação são transversais à comunicação pública. Para iniciarmos esta discussão, é importante conceituar o que seja a comunicação institucional, a governamental e a política.

A comunicação institucional, segundo Monteiro (2009), tem o objetivo de levar a público o papel da instituição, afirmando sua identidade e prezando por sua imagem. Já Bernardes (2010)

afirma que o jornalismo institucional, oriundo das mídias legislativas, apresenta diferenças dos demais, pois possibilita a prática jornalística pelo caráter parlamentar da instituição, que, por ser composta de representantes eleitos pela população, deveria ter como prioridade o interesse comum, e não o do órgão. Dessa forma, em contraponto à comunicação institucional, o jornalismo de uma casa legislativa deve ser prestado para a sociedade e não visando à promoção da imagem da instituição.

Brandão (2006) define a comunicação governamental como aquela praticada pelo governo, visando à prestação de contas, engajamento da população nas políticas adotadas e reconhecimento das ações promovidas no campo político econômico e social. Enquanto Monteiro (2009) define a comunicação política pelos arranjos partidários nas tomadas de decisão, bem como as relacionadas aos processos eleitorais, neste último, utilizando na maioria das vezes de métodos publicitários.

A comunicação pública para Zémor (2009), de maneira simplificada, é a informação de interesse geral que tem como sustentação a utilidade pública. Esta definição encontra ponto em comum no pensamento de Rosen (2003, p. 80) quando trata do Jornalismo Cívico e da objetividade desinteressada como ferramenta de informação para qualquer comunidade política democrática, no incentivo à participação popular na política.

Assim como a disponibilização dos dados públicos é mais do que a promoção de serviços, as campanhas que veiculam mensagens revestidas de um caráter cívico ou socialmente consensual têm sua origem na utilidade pública. Elas são instituídas e fixadas dentro do interesse da coletividade. (ZÉMOR, 2009, p. 217)

Contextualizar critérios de noticiabilidade à legislação se faz necessário para tratar da comunicação governamental ou pública. No campo da assessoria de imprensa, o viés governamental ou institucional fica mais evidente, sendo talvez a fronteira entre o jornalismo e a assessoria de imprensa que a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) não conseguiu delimitar com precisão em seu Manual de Assessoria de Comunicação<sup>1</sup>. Quando é dito que o jornalista deve “sedimentar sua imagem (da empresa ou instituição ao qual ele trabalha) de forma positiva na sociedade”, a função se distancia do conceito de jornalismo, aproximando-se das relações públicas.

No livro *Opinião Pública*, Lippmann (2008) estabelece diferenças entre os jornalistas e os assessores de imprensa. Segundo ele, os jornais sabem “alguns momentos” dos fatos triviais que na maioria das vezes são repassados por observadores nas polícias, no Congresso, nas câmaras municipais, na Promotoria Pública, entre outros. Além disso, define as notícias como um relato de fases manifestas de interesses, bem como da pressão sobre o jornal para aderir a esta rotina, que viria de muitos lados.

---

<sup>1</sup> [http://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/03/manual\\_de\\_assessoria\\_de\\_imprensa.pdf](http://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/03/manual_de_assessoria_de_imprensa.pdf)

Já o assessor de imprensa é o profissional que causa a manifestação de um lado de interesse. Dessa forma, a imagem gerada pelo publicista ou assessor de imprensa para o repórter é a imagem que aquele quer que o público veja. Em outras palavras, o assessor de imprensa relata o acontecimento da concepção do empregador de seus próprios interesses.

Alguém precisa lhes dar forma, e uma vez que na rotina diária os repórteres não podem dar formas aos fatos, e que existe pouca organização desinteressada da inteligência, a necessidade por alguma formulação está sendo feita por partes interessadas. (LIPPMANN, 2008, p. 294)

No entanto, cabe ao jornalista encaixar as versões das partes interessadas, de acordo com o perfil editorial do veículo de comunicação, agregado aos seus valores pessoais e às informações apuradas para a reportagem. Esta última, quando houver tempo hábil para fazê-lo.

Enquanto que para a assessoria de imprensa, entre outras funções, remete-se o serviço como instrumento da agenda pública e forma de prestação de contas ao cidadão dos atos dos governantes (*accountability*<sup>2</sup>).

Considerando os dados da pesquisa de campo realizada na Alep por meio de entrevistas e conversas informais com os jornalistas da instituição, por mais que a incerteza pairasse entre os profissionais, se o trabalho desempenhado era jornalismo ou assessoria de imprensa, grande parte dos profissionais da Alep acreditava fazer comunicação pública. De acordo com a maioria dos entrevistados, as informações produzidas no setor eram de utilidade pública, pois as decisões tomadas pelos deputados influenciavam diretamente no dia a dia dos cidadãos.

Toda a nossa pauta, a pauta da instituição é de interesse público. Eventualmente os interesses são mais localizados, mas os mais diferentes assuntos que são discutidos aqui, mesmo que segmentados, como em áreas específicas da saúde, educação, segurança ou meio ambiente, são de interesse público, ou pelo menos para a maioria da população, pois o que é proposto e decidido pela Alep reverbera na população paranaense. (Depoimento ao pesquisador).

Outro jornalista da Alep acredita que a comunicação produzida é pública, mas também institucional, ao tornar pública a prestação de contas e administrativa do Poder:

Acho que os dois. Interessa para a Casa para manter sua credibilidade, sua respeitabilidade, a confiança que a população tem nela, ser o mais verdadeira e sincera possível. Com isso, interessa divulgar as informações reais, como interessa para a população saber do que está acontecendo. Vejo a Lei da Transparência como algo fundamental neste processo. O cidadão pode pesquisar e acompanhar os dados. É bom para a Casa, bom para o legislativo e bom para o cidadão. (Depoimento ao pesquisador).

O jornalismo, a assessoria de imprensa e o jornalismo da fonte<sup>3</sup> entrelaçados com os

---

<sup>2</sup> De acordo com Miguel (2005, p.27), a *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas. É algo que depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas, e que é exercido pelo povo.

<sup>3</sup> A hipótese do Jornalista da Fonte é proposta pelo pesquisador Francisco Sant'anna (2009) e aponta o surgimento de um novo ator no cenário jornalístico, um novo modelo de atuação profissional que trabalha para a fonte de informação, mas, ao mesmo tempo, desempenha funções semelhantes às dos jornalistas dos meios clássicos de informação.

conceitos de jornalismo público e comunicação pública, se considerada apenas a abordagem teórica, já apresentam relações significativas para um cenário contemporâneo nos veículos próprios das instituições legislativas. No entanto, vale a pena diferenciar cada perfil profissional para uma melhor sistematização das funções.

Devido aos argumentos a seguir, o jornalismo propriamente dito é definido pelo trabalho realizado somente pelos profissionais dos meios clássicos. Isso não quer dizer que esses veículos não atendam a interesses partidários por uma questão comercial ou mesmo ideológica. Porém, lhes são atribuídos uma suposta independência não conferida ao assessor de imprensa.

Afirma-se que o assessor de imprensa não faz jornalismo, pois tem na natureza de sua função a defesa dos interesses do assessorado, podendo agir, por vezes, como um *spin doctor*<sup>4</sup>, buscando intervir e influenciar no trabalho do jornalista dos meios tradicionais de mídia, como um porta-voz e não como um jornalista. No período estudado, isso não foi notado pela Divulgação, mas fortemente percebido no conteúdo dos *hotsites*<sup>5</sup>, que conseqüentemente reverberavam os atos, discursos e ideologias dos deputados para a imprensa.

Já o jornalista da fonte aparece neste novo cenário midiático, especificamente no Poder Legislativo, como um emissor de informação dos atos administrativos e deliberativos das instituições, de maneira direta ao cidadão. Já as informações disseminadas nos *hotsites* podem ser consideradas, mesmo que num veículo próprio, como assessoria de imprensa, tendo em vista priorizar o interesse do agente político.

Mesmo os jornalistas da fonte do setor de Divulgação da Casa, que não priorizavam os interesses dos deputados, poderiam ser considerados assessores de imprensa quando atendiam aos jornalistas dos meios de comunicação, intermediando a relação entre a instituição e os profissionais das redações.

### 3 Objetividade no Jornalismo da Fonte na Alep

A partir de agora, discute-se a objetividade no jornalismo da fonte. Para isso, são utilizados dados levantados na análise de conteúdo<sup>6</sup>, bem como os relatos dos profissionais da Alep.

No período estudado, foi percebido que o jornalismo desenvolvido pela Casa noticiava os atos administrativos (*accountability*), com entrevistas de diretores e membros da Mesa Diretora, bem como as matérias das CPIs, também com a interação de parlamentares e convidados externos. Porém, dificilmente o que era dito na tribuna era aproveitado no material jornalístico da Casa,

---

<sup>4</sup> O conceito do *spin doctoring* é amplamente discutido por Ribeiro (2015). Segundo ele, o *spin doctor* é aquele que influencia o repórter dos meios clássicos, ditando a forma como a notícia deve ser publicada.

<sup>5</sup> Os *hotsites* eram as páginas específicas de cada deputado, que era vinculado ao site da Alep. No entanto, a alimentação destas informações era gerada e publicada pelos assessores dos deputados e não pelo setor de divulgação da Casa.

<sup>6</sup> Estudo publicado pelo autor juntamente com Maria Lúcia Becker, na Revista Comunicação Pública, v.10, n. 19, | 2015, do Instituto Politécnico de Lisboa. Disponível em: <https://cp.revues.org/1110>.

tanto no que se refere ao material enviado para a imprensa, quanto no conteúdo dos veículos próprios. O mesmo ocorria com os debates da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por exemplo. Em sua grande maioria, era noticiado apenas o resultado das votações e das decisões.

Nas entrevistas, os profissionais da Divulgação apontam que era priorizado na notícia de plenário os dados que não apresentavam a possibilidade de efetuar recortes ou edições, evitando mal-entendidos com as falas dos deputados, mas não oportunizando ao cidadão saber neste conteúdo institucional o posicionamento de seu representante. Amaral (1996, p.19) ressalta que a objetividade trata de rigorosa imparcialidade, ou seja, pensamento sem julgamento de valor. Como comenta o servidor da Casa entrevistado.

Nosso trabalho é institucional, não entramos em méritos de divergências políticas, divergências entre situação e oposição. A nossa cobertura é extremamente técnica em cima dos atos institucionais, cabendo assim, ao corpo técnico da assessoria dos deputados dar o tom político, que não nos cabe. Discutimos apenas os acontecimentos da Casa, sem o viés político. (Depoimento ao pesquisador)

Bernardes (2010) explica que este tom oficioso, que, em parte, pode proteger o jornalista da fonte e o assessor de imprensa de pressões e acusações de partidarismo político no exercício da função, recebe críticas dos próprios profissionais. Segundo ela, apesar de a isenção ser uma das características essenciais exigidas pelo Manual de Jornalismo da Câmara dos Deputados, nem todos os jornalistas concordam com a sua utilização.

Nas entrevistas, os profissionais da Alep acreditam que o trabalho que buscam fazer é objetivo, pois de acordo com eles as fontes, principalmente em plenário, são os projetos de lei e os respectivos resultados das votações, e não os deputados.

Um bom exemplo para descrever a objetividade empregada pelo setor de Divulgação da Alep, em que foram utilizados os métodos de análise de conteúdo, mediante observação participante, ocorreu no dia 2 de junho de 2014. A matéria principal teve como título “Assembleia aprova afetação de imóveis ao PARANÁ PREVIDÊNCIA<sup>7</sup>”. Postada às 17h32, a reportagem publicada no *site* da instituição contou com 414 palavras e 2.665 caracteres com espaços.

O conteúdo dizia respeito à sessão ordinária do dia, que durou cerca de uma hora e vinte minutos, com três deputados utilizando a tribuna, sendo um deles aparteado. Um dos momentos mais chamativos da sessão foi a votação de um veto do governador Beto Richa (PSDB) a um projeto de lei aprovado pela Casa anteriormente. Na discussão, três deputados de oposição, contrários ao veto, e dois de situação, sendo um deles contrário ao veto, também se manifestaram. Além da matéria não ter nenhuma fala dos deputados, todo o debate originado pela temática do veto resultou no seguinte parágrafo:

Finalmente, por 29 votos a 19, o Plenário derrubou veto apostado pelo governador do Estado ao Projeto de Lei nº 46/2013, de autoria da deputada Luciana Rafagnin (PT), alterando artigo da Lei nº 16.786/2011, que trata da

---

<sup>7</sup> [http://www.alep.pr.gov.br/sala\\_de\\_imprensa/noticias/assembleia-aprova-afetacao-de-imoveis-a-paranaprevidencia-1](http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/assembleia-aprova-afetacao-de-imoveis-a-paranaprevidencia-1)

obrigatoriedade da presença de profissionais de Odontologia nas unidades de terapia intensiva (PACHECO, 2014).

Dessa forma, excluem-se as possibilidades, as variáveis do discurso e a possibilidade de o texto se tornar subjetivo: o fato limita-se a uma percepção meramente quantitativa, que oferece um resultado binário positivo ou negativo à proposição de lei noticiada.

Tantos projetos foram aprovados, tantos foram rejeitados, este é o nosso trabalho. A política partidária fica por conta dos assessores dos deputados. Nós fazemos a parte institucional, relatando os fatos acontecidos, sem tomar posição. O placar das votações já é o posicionamento dos deputados. Não avançamos disso.

Se um deputado fulano falou mal do governador, outro defendeu, não entramos nisso. Existe um comitê de imprensa e quem quiser cobrir tem total liberdade. Ele se credencia, acompanha a sessão. O jornalista que acompanha certamente fará uma matéria mais rica de detalhes do que aqueles que não vêm ou mesmo daqueles cuja cobertura oficial se prende aos fatos formais. Nós apenas relatamos fatos. (Depoimento ao pesquisador)

Os depoimentos coletados com os jornalistas da Alep indicam que a objetividade no discurso jornalístico faz parte do perfil editorial da instituição, seja para manter a credibilidade perante a sociedade, seja para funcionar como um dispositivo de não sofrer críticas dos deputados adversários.

Um dos entrevistados aponta que, mesmo assim, as críticas ocorrem por parte dos parlamentares, salientando, porém, que a insatisfação já ocorreu tanto dos deputados de oposição quanto dos de situação, o que deixou satisfeita a equipe de jornalistas.

De vez em quando é óbvio que existem as cobranças, que são naturais. Ninguém nunca está satisfeito. Quando tem a reunião de líder, o pessoal de oposição diz que ele não tem cobertura suficiente, daí o pessoal da situação faz a mesma reclamação. O que é ótimo para nós, o que deixa evidente que fazemos uma cobertura igual. Porque temos os dois lados reclamando, querendo mais espaço. (Depoimento ao pesquisador)

Sobre este aspecto, o servidor ainda comenta: “Cobrimos tudo e ao mesmo tempo, não entramos nas discussões político-partidárias. Essa discussão não nos pertence, e o próprio presidente da Casa referenda isso”. Outro entrevistado complementa sobre o assunto com a expressão “não entramos nesta bola dividida”, quando abordado sobre o porquê de não se relatar nas sessões plenárias os posicionamentos político-partidários nos discursos ocorridos na tribuna:

Se acontece um debate acalorado na CCJ contra ou a favor em algum processo que interessa ao governo, vamos registrar esse processo da forma isenta e vou dar o resultado final, diferente do que seria uma assessoria parlamentar que eu estaria enfocando o desempenho de A ou B. Na assessoria parlamentar, seria escolhido o lado A ou lado B, dependendo da posição do assessor de imprensa. No nosso caso, não. (Depoimento ao pesquisador)

Tuchman (1993, p.74) vê a objetividade na prática profissional como um ritual estratégico de defesa do jornalista e da própria direção da Casa. O conteúdo das matérias publicadas no site, no período estudado, as críticas e as entrevistas com os profissionais da Alep apontam para a mesma direção.

O argumento de Tuchman desperta questionamentos sobre a forma como a objetividade é empregada na Alep no momento da pesquisa, considerando o espaço onde ela é realizada, isto é, no parlamento. O termo parlamento é oriundo do francês ‘*parler*’, que significa falar; assim, parte-se do pressuposto de que a principal atividade dos parlamentares seria a fala, ou seja, os discursos, os argumentos, o convencimento, a discussão. O que na prática acontecia, mas não era aproveitado pelo setor de Divulgação da Casa.

Pode-se afirmar que os atos de fala dos deputados são verdadeiros atos políticos e representativos, pois significativa parte da atividade política consiste na representação de nichos populares através dos posicionamentos dos parlamentares e na expressão dessas opiniões. Tem também o objetivo de conquistar mais votos favoráveis ou contrários para o projeto em discussão, ou mesmo para manifestar o posicionamento do parlamentar sobre assunto específico.

Em virtude disso, é de interesse público o conhecimento de quais são as razões que levam um parlamentar a se posicionar favorável ou contrário a um projeto de lei, ou mesmo ter conhecimento do posicionamento de seu representante sobre assunto polêmico abordado na tribuna. O que se questiona neste estudo, baseado nas afirmações dos próprios servidores, é o quanto essa “objetividade jornalística” apresentada pelo setor de Divulgação da Alep, como meio de informação institucional, afetaria o direito de os eleitores terem ciência dos posicionamentos de quem eles elegeram.

A complexidade da opção dos profissionais da Alep em limitar suas rotinas aos placares das votações, com o intuito de produzir um discurso objetivo, não se esgota neste suposto cerceamento da informação, pois a partir do momento em que as falas dos deputados aparecessem no conteúdo, possibilitariam a subjetividade nos textos jornalísticos, por valores pessoais, pressões hierárquicas, entre outros fatores. Mesmo com o uso de aspas, como sugerido por Tuchman (1993), o trecho da fala do deputado que seria utilizado pelo repórter já poderia ser considerado um recorte subjetivo passível de interpretações e críticas.

Os profissionais da Alep defenderam nas entrevistas que os posicionamentos dos deputados são passíveis de serem consultados pela imprensa e pelo público em geral diretamente nos respectivos *hotsites*, sem a necessidade de que estas informações sejam divulgadas diretamente pela Casa. Nesses espaços (*hotsites*), acessíveis pelo portal da instituição, fica explícita a linha editorial daquele que reporta a informação (o do parlamentar, na verdade), e não o da Alep.

Por conteúdo, entendo aquelas noções da realidade social que os jornalistas consideram como adquiridas. O conteúdo também é relacionado com as relações interorganizacionais do jornalista, pois as suas experiências com estas organizações levam-no a tomar por certas algumas coisas acerca delas. Finalmente, sou de opinião de que o manuseamento da estória, isto é, uso de certos procedimentos perceptíveis ao consumidor de notícias, protege o jornalista dos riscos às suas atividades, incluindo os críticos. (TUCHMAN, 1993, p. 75)

Um dos repórteres da TV Sinal entende como assessoria de imprensa seu trabalho desempenhado dentro da instituição, por restrições implícitas no exercício da função, sobre as quais preferiu não se aprofundar. No entanto, entende seu trabalho no ambiente legislativo como uma maneira de divulgar o trabalho dos deputados e não o que interessa para a população.

Quando a gente trata da política em si, dentro da Assembleia Legislativa, com os deputados, é uma assessoria de imprensa, pois mostramos e divulgamos o trabalho deles, e do jeito que eles querem, com as nossas limitações. Já quando eu venho para rua com um trabalho que não é voltado aos deputados, consigo trabalhar mais o jornalismo, o que eu aprendi na faculdade, o jornalismo do dia a dia mesmo. (Depoimento ao pesquisador)

Os entrevistados, em sua maioria, declararam que não havia pressão política pela Mesa Diretora no trabalho dos profissionais da Divulgação da Casa. Porém, como observador, é interessante registrar que no período do estudo, dos nove profissionais do setor de Divulgação da Alep, sete eram cargos comissionados e dois efetivos em períodos próximos de aposentadoria, pois desde 1985 não é realizado concurso público para a área. Além disso, toda a equipe da TV Sinal, mesmo utilizando as dependências da Alep, era terceirizada e subordinada ao setor de Divulgação.

Em virtude disso, a objetividade jornalística ou imparcialidade, por meio de determinados procedimentos técnicos, produz juízos sobre a realidade, juízos de valor que se pretendem verdadeiros. Como aponta Young (2012, p.175), com a busca desta suposta imparcialidade a pluralidade de informações é transformada em unidade. No caso da Alep, os diversos discursos dos deputados (pluralidade) contra e a favor de um projeto de lei, por exemplo, são transformados em unidade, na medida em que é oferecido ao cidadão somente o placar da votação.

[...] a forma mais importante em que o ideal da imparcialidade reduz a particularidade à unidade é reduzindo a pluralidade dos sujeitos morais a uma subjetividade. Em sua exigência de universalidade, o ideal da razão imparcial deve representar um ponto de vista que possa ser adotado por todo e qualquer sujeito racional, precisamente pela abstração das particularidades situacionais que o individualizam. Além disso, o juiz moral imparcial, em termos ideais, deve tratar todas as pessoas da mesma forma, de acordo com os mesmos princípios, imparcialmente aplicados (YOUNG, 2012, p. 175).

Tuchman enumera procedimentos estratégicos que fazem com que o jornalista consiga obter a aparência de objetividade como a verificação dos fatos, que nem sempre é possível devido às pressões de tempo; a apresentação de posições conflituosas, com o jornalista alegando objetividade por apresentar “os dois lados do fato”; a apresentação de provas auxiliares; o uso de aspas, pois as citações emitem opiniões sem comprometer o repórter, que consegue que outros digam o que ele pensa; e a estruturação da informação numa sequência apropriada, a “pirâmide invertida”, priorizando as informações de acordo com uma perspicácia profissional (*news judgement*), que seria uma qualidade inerente ao jornalista. Em virtude de a maioria desses profissionais ocuparem cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração por parte do chefe do poder, a falta desta perspicácia poderia resultar na exoneração desses.

#### **4 Perfil Editorial: Sistema Público X Sistema Estatal de Comunicação**

É através do perfil editorial que um veículo de informações delimita ao profissional, de forma intrínseca e até velada ao olhar do leigo, o posicionamento institucional sobre determinado assunto. Da mesma maneira, este comportamento direcionador do posicionamento do veículo de comunicação de um órgão público também é possível por apresentar um gestor institucional que determina um perfil editorial, como nos meios clássicos de comunicação.

No Poder Legislativo, por representar diversas correntes político-ideológicas, ter-se-ia a impressão de que este tipo de situações não acontecia. Porém, baseado em estudos recentes e na experiência descrita neste trabalho, pode-se verificar que o perfil editorial também está atrelado ao posicionamento do presidente das câmaras municipais, das assembleias legislativas, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As principais características do perfil editorial da Alep no período deste estudo estão baseadas em uma busca pela isenção no que é noticiado, com o intuito de manter um bom relacionamento com a imprensa, alicerçado na credibilidade das informações transmitidas como assessoria, como também do jornalismo da fonte para a população, nos moldes do conceito de comunicação pública. Porém, neste mesmo perfil editorial são notadas restrições na informação para evitar desgastes internos.

Em meio a essa discussão, questiona-se o jornalismo da fonte de órgãos públicos legislativos quanto à produção de comunicação pública. Partindo do pressuposto de que o que esses profissionais divulgam é de utilidade pública e de que é custeado com recursos públicos; de que eles buscam a isenção e a imparcialidade e de que tem a oportunidade de utilizar a pluralidade de fontes; e de que com as informações divulgadas promovem a cidadania, poder-se-ia dizer que sim, há comunicação pública produzida por esses profissionais. Mas quais interesses esses profissionais representam? Da população ou dos deputados?

No Brasil, de forma relevante, a experiência de um sistema público de comunicação não é integrada, como visto em outros países, tal como na França com o *La Cheîne Parlementaire* (LCP), na Itália com os canais *Camera dei deputati* e *Senato dela Repubblica*, que também trazem informações da instituição legislativa italiana e ainda pelo sistema RAI, a Rádio GR Parlamento. Ainda na Europa, a BBC conta com o canal e portal temático *BBC Parliament*.

O Brasil conta somente com TVs Educativas e com a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). Somente nestes meios de comunicação financiados com recursos públicos é que se pode contar com conselhos que definem, entre outras coisas, o perfil editorial dos veículos.

A EBC contava no momento da pesquisa com um conselho curador constituído por 22 membros, sendo 15 membros da sociedade civil, quatro do governo federal, dois membros do Congresso Nacional e um representante dos trabalhadores da EBC. O sistema público conta ainda

com representantes da sociedade civil e com indicados do Governo Federal e do Congresso Nacional em outros conselhos deliberativos da EBC.

A existência de um conselho editorial é a fronteira que delimita um meio de comunicação público do estatal, pois a grande diferença entre o sistema público e o governamental ainda é o comando, pois ambos são mantidos com recursos públicos, ambos divulgam informações de interesse público, ambos têm obrigações legais quanto à democracia e cidadania. Porém, o sistema público é regido por um conselho, enquanto o estatal por um chefe do Poder, e a estes fatores estão diretamente atrelados os perfis editoriais.

No caso do Poder Legislativo, em seu sistema governamental, o perfil editorial atende as determinações do presidente do Poder e são passíveis de sua subjetividade, que pode ou não atender a coletividade. Por outro lado, no sistema público esse perfil editorial seria deliberado por órgão colegiado, o que proporcionaria uma possibilidade maior de atender os preceitos democráticos.

Nas emissoras legislativas, a gestão é fortemente concentrada nas mesas diretoras de cada Casa, que geralmente indicam um diretor-geral. Estas direções normalmente são trocadas em consonância com a alternância de comando do órgão, que ocorre a cada dois anos no caso da Câmara e Senado. Um avanço, ao menos no plano federal, tem sido a criação de órgãos colegiados, ainda que restritos na sua formação, para a discussão das diretrizes editoriais. Na TV Câmara, o Conselho Editorial é formado pelos Diretores Geral e Executivo da emissora, seis responsáveis pelos Núcleos de Produção e dois representantes dos colaboradores (servidores e terceirizados). No Senado, o órgão é formado pelos coordenadores de núcleos (produção de programas, jornalismo, entrevistas, documentários, criação, programação, arquivo, operações, internet, almoxarifado e administrativo) (INTERVOZES, 2009, p. 7).

Bernardes (2010) comenta que a criação de um Conselho Editorial foi aventada na Câmara dos Deputados, em 2008, após situações não sadias para o convívio laboral e que a criação de um Conselho garantiria a continuidade dos trabalhos da Casa, não importando a troca de presidente, que sempre teria um representante no colegiado.

A pesquisadora da Câmara dos Deputados relata, que durante o debate para a criação do Conselho Editorial, as sugestões principais incluíam a presença de representantes da sociedade civil, dos parlamentares e dos profissionais da Secom no colegiado. De acordo com um dos entrevistados, a existência de um Conselho Editorial diminuiria a influência política na comunicação institucional produzida pela Câmara dos Deputados, o que garantiria o exercício da comunicação pública.

[...] um estatuto por escrito, um conselho editorial propriamente dito, *stricto sensu* mesmo, com a participação da sociedade toda, para avaliar a nossa linha editorial, o que a gente está dando, o que a gente não deve dar, ou como que a gente pode dar diferente, o fato de não haver isso tudo formalmente estabelecido acaba nos deixando em situações delicadas. E aí, dependendo de quem estiver na direção, ou quem estiver no poder, quem for presidente da Mesa Diretora, aqui dentro a gente vai sentir uma influência maior ou menor, ou nenhuma (Depoimento à pesquisadora *apud* BERNARDES, 2010, p. 100).

Porém, de acordo com Bernardes (2010), a proposta não foi aceita pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados sob o argumento de que os deputados já representam a sociedade e, por isso, sabem melhor do que ninguém quais são os interesses e necessidades dela, não sendo necessária a participação de representantes da sociedade civil no Conselho.

No período em que a pesquisa foi realizada na Alep, nunca foi cogitada a criação de um conselho, nem deputados, nem servidores questionavam o modelo estabelecido. Talvez com uma maior proporção de cargos efetivos para a área, esta realidade fosse alterada.

Após a realização desta pesquisa, com a troca da presidência da Casa em 2015, a nova Mesa Diretora da Alep anunciou<sup>8</sup> apenas em 2016 a realização de concurso público para a instituição, inclusive para a função de jornalista. Porém, desde 2013<sup>9</sup> era relatada, no próprio site da Alep a necessidade de realização de concurso, devido a aposentadoria de servidores efetivos.

Em entrevista com os servidores efetivos do setor de Divulgação da Alep, no período da pesquisa, foi relatado que o único concurso realizado para jornalista na instituição, que possibilitaram a entrada deles no corpo técnico da Casa, foi realizado da década de 80 e que eles já estariam, em 2014, prestes a se aposentar.

Eu entrei em 1984 e só há a predisposição para a realização de concurso agora. Isso é uma aberração. Houve alguns concursos neste período somente para taquígrafo. Para qualquer outra carreira não houve concurso. Esta é uma deformação grave no serviço público da Assembleia Legislativa. Modernizar a Assembleia não significa apenas fechar a gráfica que imprimia os Diários Secretos, mas também dotar a administração da Casa de medidas republicanas, e neste contexto, o concurso público é essencial. (Depoimento ao pesquisador)

No entanto, ainda em 2016, o presidente Ademar Traiano (PSDB) voltou atrás e suspendeu<sup>10</sup> a realização de concurso público, alegando falta de vagas em virtude dos efetivos não quererem mais se aposentar.

Desta forma, aos moldes da Câmara dos Deputados na criação de um Conselho Editorial, é demonstrada a falta de interesse do presidente da Alep em realizar concurso público para a área de comunicação da Casa, mantendo, assim, o setor sob maioria de cargos em comissão.

Este anseio de domínio dos meios de comunicação próprios do Estado por parte dos chefes dos Poderes foi notado também, recentemente, em relação à EBC, na Medida Provisória nº 744<sup>11</sup>. A proposição extinguiu o Conselho Curador e assim tirava a autonomia da EBC em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no

---

<sup>8</sup>[http://www.alep.pr.gov.br/sala\\_de\\_imprensa/noticias/traiano-afirma-que-a-assembleia-pretende-realizar-seu-concurso-publico-no-primeiro-semester-de-2016](http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/traiano-afirma-que-a-assembleia-pretende-realizar-seu-concurso-publico-no-primeiro-semester-de-2016)

<sup>9</sup> [http://www.alep.pr.gov.br/sala\\_de\\_imprensa/noticias/comissao-executiva-designa-comissao-especial-para-concurso-publico-da-assembleia-1](http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/comissao-executiva-designa-comissao-especial-para-concurso-publico-da-assembleia-1)

<sup>10</sup><http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/07/traiano-diz-que-concurso-publico-da-alep-esta-suspenso-por-falta-de-vagas.html>

<sup>11</sup> <http://www.etc.com.br/institucional/conselho-curador/noticias/2016/09/mocao-de-repudio-contra-medida-provisoria-que-desmonta-a-etc>

sistema público de radiodifusão e agências. Outro caso foi a aprovação da Lei 13.417/2017, que reestruturou a referida empresa.

## 5 Considerações Finais

Em virtude dos fatores apontados, foi constatado que o modelo instituído na Alep não se enquadra em um sistema público de comunicação, mas sim institucional ou estatal, mesmo que se demonstre o anseio por parte dos servidores na produção da comunicação pública.

Percebe-se que tanto nas experiências do Senado Federal quanto da Câmara dos Deputados as funções de assessor de imprensa e jornalista da fonte apresentam fronteiras bem definidas. Na Assembleia Legislativa do Paraná, contudo, não se observa tal dicotomia. Os meios de comunicação legislativos na esfera federal, mesmo com a influência das Mesas Diretoras, deixam explícita a diferença em relação às assessorias de imprensa, pois os jornalistas da fonte trabalham para produtos específicos do Poder, isto é, canais de informação em rádio, televisão, jornal e internet.

Na Alep, quanto ao setor de Divulgação da Casa no período estudado, essa fronteira ainda não estava bem clara, e as funções se misturavam. Porém, de acordo com os comentários dos profissionais, ainda predominava o atendimento à grande mídia pelo poder massificante que essa possui na veiculação a informação.

Foi evidenciado o funcionamento dos sistemas públicos de comunicação, que se diferem dos sistemas estatais por serem regidos por um conselho, apresentando uma forma mais democrática de comando do meio de comunicação do que o estatal, como são considerados os modelos dos poderes legislativos. Como citado no trabalho, na Câmara dos Deputados foi discutida a possibilidade de se criar um conselho gestor da comunicação da Casa, mas não houve a aceitação por parte dos deputados. Na Alep, o autor não tem informação de que esta discussão tenha ocorrido. Além disso, vê essa possibilidade com ceticismo, tanto pela falta de vontade política quanto pela quantidade inexpressiva de servidores efetivos.

No entanto, também não se pode afirmar de forma absoluta que esses aparelhos midiáticos estatais não produzam comunicação pública, pois as informações disseminadas por esses órgãos são de interesse público. Como visto nas diversas experiências legislativas, inclusive na Alep, as informações nem sempre sofrem a censura do chefe do poder, uma vez que obedecem a um perfil editorial pré-estipulado, travestido de objetividade, mas com características claras de autocensura para evitar que a estrutura de comunicação cause conflitos entre os parlamentares e com a direção da Casa.

Nesse perfil editorial, a tentativa de fazer um jornalismo objetivo faz com que as falas dos deputados na tribuna não reverberem nos veículos de comunicação da Casa, pois, de acordo com os profissionais da Divulgação, os *hotsites* dos parlamentares, também mantidos com

recursos públicos, mas alimentados de conteúdo pelos assessores dos agentes políticos, já fazem este trabalho de noticiar o posicionamento do parlamentar dentro e fora do plenário.

Por esses fatores, pode-se afirmar que o setor de Divulgação da Assembleia Legislativa do Paraná em seu perfil editorial estabelece uma autocensura velada com o objetivo de autoproteção de seus cargos comissionados, que visam, por uma questão de conveniência empregatícia, evitar conflitos internos de origem partidária, para a proteção da Mesa Diretora da Casa. Isso caracteriza trabalho típico de assessoria de imprensa e de jornalismo da fonte, não contemplando de maneira plena a comunicação pública, pois não preza o público fim, que é o cidadão, mas sim os interesses dos deputados estaduais.

## Referências

- AMARAL, L. **A objetividade jornalística**, Porto Alegre: Editora Sagra DC Luzzatto, 1996.
- BERNARDES, C. B. **Política, institucional ou pública?** Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em:  
[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/12275/politica\\_institucional\\_bernardes.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/12275/politica_institucional_bernardes.pdf?sequence=1). Acesso em 13 set. 2014.
- BRANDÃO, E. P. Usos e significados do conceito comunicação pública. In: ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 6., 2006. **Trabalhos apresentados...** Disponível em:  
<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/38942022201012711408495905478367291786.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2011.
- INTERVOZES. Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Contribuição ao II Fórum Nacional de TVs Públicas**, maio de 2009. Disponível em:  
<http://www.intervozes.org.br/arquivos/interdoc012sp2ftvp> Acesso em: 24 nov. 2017.
- INTERVOZES. Coletivo Brasil de Comunicação Social. **Sistemas públicos de comunicação no mundo: experiências de doze países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009.
- LIPPMANN, W. **Opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.
- MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação Pública: Estado Mercado, Sociedade e Interesse Público**. 2. edição, São Paulo: Atlas, 2009.
- PACHECO, S. **Assembleia aprova afetação de imóveis à PARANAPREVIDÊNCIA**. 2014b. Curitiba: Setor de Divulgação da Assembleia Legislativa do Paraná. Disponível em:  
[http://www.alep.pr.gov.br/sala\\_de\\_imprensa/noticias/assembleia-aprova-afetacao-de-imoveis-a-paranaprevidencia-1](http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/assembleia-aprova-afetacao-de-imoveis-a-paranaprevidencia-1). Acesso em: 25 nov. 2014.
- RIBEIRO, F. V. M. **Fontes sofisticadas de informação: análise do produto jornalístico político da imprensa nacional diária de 1995 a 2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Faculdades de Letras da Universidade do Porto.
- ROSEN, J. Para além da objetividade. In: TRAQUINA, N.; MESQUITA, M. (Orgs). **Jornalismo cívico**. Lisboa: Livros Horizonte, 2003.
- SANT'ANNA, F. **Mídia das fontes: um novo ator no cenário jornalístico brasileiro: um olhar sobre a ação midiática do Senado Federal**. Brasília: Edições Técnicas do Senado Federal, 2009.

SANTOS JÚNIOR, E. G.; BECKER, M. L. Assessoria de imprensa e jornalismo da fonte: um mapeamento do conteúdo da comunicação pública da Assembleia Legislativa do Paraná. **Revista Comunicação Pública** [Online], Lisboa, v. 10, n. 19, 2015. Disponível em: <http://cp.revues.org/1110>. Acesso em: 24 nov. 2017.

TUCHMAN, G. A objetividade como ritual estratégico. In: TRAQUINA, Nelson (org.) **Jornalismo: questões, teoria e estórias**. Lisboa. Vega. 1993. p. 74-90.

YOUNG, I. M. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência política**, Brasília, n. 9, p. 169-204, set./nov. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/7748/5996>. Acesso em: 4 abr. 2017.

ZÉMOR, P. As formas da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Artigo recebido em: 09/08/2016

Artigo aceito para publicação em: 27/04/2017



## PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, CONCURSOS E QUALIDADE DA ARQUITETURA PÚBLICA

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, COMPETITIONS AND PUBLIC ARCHITECTURE QUALITY

Fabiano José Arcadio Sobreira

Paulo Victor Borges Ribeiro

**Resumo:** Este artigo apresenta breve panorama e reflexões sobre as experiências internacionais e nacionais no que se refere ao julgamento qualitativo de projetos de Arquitetura e Urbanismo, em especial os concursos de Arquitetura, no âmbito das Parcerias Público-Privadas (PPPs). O trabalho resulta de pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação da Câmara dos Deputados, que teve como objetivo a análise dos principais instrumentos legislativos relacionados ao tema, além de confrontação de experiências de gestão. Como metodologia foi realizada análise documental de leis, normas e documentos técnicos produzidos no contexto nacional e internacional. Conclusões preliminares indicam a necessidade de revisão nos modelos de parcerias, a fim de garantir a qualidade tanto dos projetos de arquitetura quanto dos ambientes construídos resultantes, e destacam os concursos como um dos instrumentos fundamentais para alcançar tal objetivo.

**Palavras-chaves:** Parcerias Público-Privadas (PPPs). Projetos de Arquitetura. Concursos de Arquitetura. Julgamento Qualitativo. Ambiente Construído.

**Abstract:** This paper presents an overview and reflections on international and national experiences related to qualitative judgement of Architecture and Urban design, especially architectural competitions, in the context of Public-Private Partnerships (PPPs). This work results from research carried on at the CEFOR Graduate Program – Center for Qualification, Training and Improvement in the Chamber of Deputies, with the purpose of analyzing the main legislative tools related to the issue, besides the confrontation of management experiences. As methodology, one has applied the documental analysis of laws, regulation and technical documents produced in national and international contexts. Preliminary conclusions indicate the need to review the partnerships models, aiming to ensure design and built environment quality, placing competitions as vital instruments for such purpose.

**Keywords:** Public-Private Partnerships (PPPs). Architectural Design. Architectural Competitions. Qualitative Judgement. Built Environment.

#### Introdução

Nos últimos anos tem-se observado no Brasil discussões crescentes, em especial no âmbito do Poder Legislativo das diversas esferas, sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e outros modelos de gestão em que a Administração Pública delega a terceiros uma série de serviços e elementos de infraestrutura, com foco no desempenho, na prestação do serviço e na redução da estrutura administrativa do Estado. Nesse cenário tem-se observado conflitos potenciais, em especial no que se refere à qualidade dos projetos e do ambiente construído resultante, com

impacto direto na qualidade dos serviços e no patrimônio herdado pelo Estado ao final do período de concessão. Esse é o tema central deste artigo.

No primeiro capítulo do artigo são apresentados o conceito de PPP e um panorama sobre a legislação brasileira relacionada ao tema. O segundo capítulo é dedicado à análise do papel do projeto de Arquitetura em um estudo de caso brasileiro: a PPP da Habitação Centro, em São Paulo. A terceira parte do artigo é dedicada às discussões sobre o papel do projeto de Arquitetura em PPPs no contexto europeu. Destacam-se os casos do Reino Unido, pela tradição na implantação de parcerias nos países que integram aquele conjunto de países, e da França, pelos relevantes estudos realizados nesse campo nos últimos anos. São também apresentados, de forma mais resumida em função da menor disponibilidade de informações e da menor tradição no tema, estudos realizados nos Estados Unidos e no Canadá. Em cada caso, conforme a disponibilidade de informações, foram analisados instrumentos normativos, relatórios e estudos de entidades profissionais, da administração pública e do Poder Legislativo. A quarta parte do artigo aborda os concursos enquanto instrumentos de seleção baseados no julgamento qualitativo dos projetos, com breve panorama sobre o contexto dos concursos no Brasil e na Europa. O artigo é encerrado com a discussão sobre o papel dos concursos de arquitetura como instrumentos de promoção da qualidade e as possibilidades de sua inclusão nos processos e modelos de PPPs.

O objetivo deste artigo é abrir discussões sobre o julgamento qualitativo de projetos de arquitetura em processos de parcerias público-privadas no Brasil que envolvem construções de edificações e espaços públicos, a partir de experiências internacionais sobre o tema. Conclusões preliminares indicam a importância de aprofundamento sobre o tema, considerando a frequência com que o assunto tem sido abordado na Administração Pública Brasileira, o volume de recursos que envolvem e o impacto desses contratos sobre a qualidade da infraestrutura, das edificações e dos espaços públicos.

## **1 Parcerias Público-Privadas**

As parcerias público-privadas (PPPs) são contratos administrativos de concessão em que o Estado delega a empresas privadas a prestação de serviços de interesse público, que podem incluir a execução da obra ou infraestrutura pública. Em uma PPP o foco está na prestação do serviço, que é aferido com base em índices de desempenho (SÃO PAULO, 2015).

Quando envolve edificações e infraestrutura, os pagamentos ao parceiro privado em geral ocorrem a partir da conclusão da obra e são efetuados com base em medições de desempenho dos serviços realizados ao longo da vigência do contrato. Por exemplo, em uma PPP na área de saúde o pagamento ao sócio privado, em geral, é feito com base em índices de desempenho da prestação de serviço hospitalar e não na construção do hospital ou posto de saúde.

Da mesma maneira, em PPPs na área educacional, a construção da escola em geral é apenas uma parte de um contrato mais amplo, de prestação de serviços educacionais. Nesses

casos, as decisões sobre o projeto do equipamento público tendem a passar do gestor público para o sócio privado, que decide sobre a tipologia, o padrão de qualidade e a configuração geral dos equipamentos (escolas, hospitais, complexos esportivos, sedes administrativas, etc.).

Um dos principais argumentos dos setores que defendem a realização de PPPs é de que a iniciativa privada teria mais agilidade, potencial de inovação e capacidade técnica e financeira para prestar uma série de serviços, que sob a responsabilidade do Estado seriam mais onerosos e de menor qualidade. Por outro lado, uma das críticas à modalidade é de que ao passar ao parceiro privado a responsabilidade sobre a tomada de decisões de projeto, a qualidade final da obra pública pode ser afetada, uma vez que o foco deixa a qualidade da arquitetura pública e passa a ser o custo-benefício da prestação do serviço e o lucro do parceiro privado.

### **1.1 Legislação Federal**

No Brasil as Parcerias Público-Privadas são regulamentadas pela Lei 11.079 de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação das PPPs no âmbito da administração pública. De acordo com a Exposição de Motivos (EM nº 335/2003/MP/MF) apresentada em 10/11/2003 como subsídio à proposta de Projeto de Lei que deu origem à Lei 11.079/2004,

[...] a parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos (BRASIL, 2004).

A exposição de motivos aponta as PPPs como alternativas indispensáveis à “retomada e sustentação do crescimento econômico”, por permitirem o compartilhamento dos riscos e o financiamento privado.

O documento lista uma série de países em que o procedimento teria alcançado sucesso, devido à “falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado”. Ainda de acordo com a exposição de motivos, as carências sociais e econômicas do Brasil poderiam ser supridas “mediante a colaboração positiva do setor público e privado”. O documento não menciona, no entanto, as diversas críticas e revisões pelas quais estavam passando as PPPs nos mesmos países citados como referências de sucesso, como veremos mais adiante.

Por exemplo, no que se refere à concepção e ao desenvolvimento dos projetos das edificações e da infraestrutura que integram os contratos de PPP, o § 4º do Artigo 10 define que “os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto”. Pressupõe-se, portanto, que a modelagem da PPP deve ser antecedida pela produção de documentos técnicos de engenharia e arquitetura. Dentro do espírito de descentralização das PPPs, depreende-se que tais estudos devem ser preferencialmente realizados pela iniciativa privada.

Nesse contexto, vale destacar o veto apresentado pela Presidência da República ao Inciso II do Art.11, no processo de discussão e aprovação da Lei 11.079/2004. Tal artigo mencionava a

“responsabilidade do contratado pela elaboração dos projetos executivos das obras”. Nas razões do veto é apresentado o argumento de que em um contexto de PPP a iniciativa privada deveria ser responsável não apenas pelo projeto executivo, mas também pelo projeto básico. De acordo com o texto que justifica o veto:

As parcerias público-privadas só se justificam se o parceiro privado puder prestar os serviços contratados de forma mais eficiente que a administração pública. Este ganho de eficiência pode advir de diversas fontes, uma das quais vem merecendo especial destaque na experiência internacional: a elaboração dos projetos básico e executivo da obra pelo parceiro privado.

Contratos de parcerias público-privadas realizados em diversos países já comprovaram que o custo dos serviços contratados diminui sensivelmente se o próprio prestador do serviço ficar responsável pela elaboração dos projetos. Isso porque o parceiro privado, na maioria dos casos, dispõe da técnica necessária e da capacidade de inovar na definição de soluções eficientes em relação ao custo do investimento, sem perda de qualidade, refletindo no menor custo do serviço a ser remunerado pela Administração ou pelo usuário. (BRASIL, 2004)

Ao destacar que a experiência internacional privilegia a elaboração dos projetos pelo parceiro privado, não são levadas em conta as críticas, tanto na Inglaterra quanto na França (MIQCP, 2003; UNITED KINGDOM, 2012), entre outros, sobre os conflitos de interesse que se estabelecem nesse vínculo entre o empreendedor e o autor dos projetos e os problemas de qualidade das obras públicas decorrentes de tal procedimento quando o Estado delega ao parceiro privado as decisões sobre a qualidade da Arquitetura Pública. Tais críticas são apresentadas neste artigo nas seções a seguir.

## **1.2 Procedimentos de Manifestação de Interesse - Regulamentação**

O Decreto 8.248/2015 (BRASIL, 2015) regulamenta os Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que são os estudos e projetos realizados pela iniciativa privada, apresentados como subsídio à administração pública na modelagem de PPPs. A legislação Brasileira permite que em um PMI a Administração Pública se limite a apenas indicar o problema a ser resolvido por meio de determinado empreendimento, deixando a pessoas físicas e jurídicas de direito privado a possibilidade de sugerir diferentes meios para sua solução (Art. 4º, § 2º). Observa-se, nesse tópico do instrumento normativo, o espírito de descentralização proposto na Lei 11.079/2004 (BRASIL, 2004) e detalhado na exposição de motivos do Projeto de Lei que lhe deu origem. Esse é um dos pontos que têm sido alvo de críticas nas PPPs no contexto internacional, uma vez que o Estado transfere à iniciativa privada a tomada de decisões sobre projetos que podem afetar o interesse público (ORDRE DES ARCHITECTES, 2006; MIQCP, 2003).

O Capítulo IV do Decreto 8.428/2015 (BRASIL, 2015) é dedicado à regulamentação “da avaliação, seleção e aprovação de projetos, levantamentos, investigações e estudos” em PMIs. De acordo com o Art.10, os critérios para avaliação e seleção dos projetos e estudos deverão considerar, em resumo:

- I – A observância de diretrizes e premissas definidas pelo órgão;
- II – A consistência e a coerência das informações que subsidiaram sua realização;
- III – A adoção das melhores técnicas de elaboração;
- IV – A compatibilidade com a legislação aplicável e as normas técnicas pertinentes;
- V – A demonstração comparativa de custo e benefício da proposta do empreendimento em relação a opções funcionalmente equivalentes;
- VI – O impacto socioeconômico da proposta para o empreendimento.

Ao contrário do que define a Lei 8.666/1993 (Art.9º) (BRASIL, 1993), no caso de PMIs os autores ou responsáveis pelos projetos, levantamentos, investigações e estudos apresentados poderão participar direta ou indiretamente da licitação ou da execução de obras ou serviços previstos na licitação da PPP. Neste caso, o conflito de interesses entre autor de projeto e empreendedor, que justificou a restrição de participação prevista no Art.9º da Lei 8.666/1993, foi desconsiderado pelo legislador.

Os projetos submetidos no âmbito dos PMIs e efetivamente utilizados no processo serão ressarcidos aos autores exclusivamente pelo vencedor da licitação da PPP (Art. 16). Em nenhuma hipótese, segundo a Lei, será devida qualquer quantia pelo Poder Público em razão da realização de projetos, levantamentos, investigações e estudos. Corre-se o risco, nesses casos, da monopolização dos projetos por grandes grupos e empresas, uma vez que os pequenos prestadores de serviço, apesar de tecnicamente qualificados, não teriam estrutura financeira para assumir os riscos de projetos que eventualmente não serão ressarcidos.

### **1.3 Revisões Recentes**

Nesse contexto de redução das responsabilidades do Estado sobre os projetos de obras públicas, foi publicada em maio de 2016, pelo então presidente interino da República, a Medida Provisória 727/2016 (BRASIL, 2016), que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, “destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.” No documento de exposição de motivos que acompanhou a MP 727/2016, foi apresentado o argumento de que o Programa viabilizaria, ampliaria e fortaleceria a parceria entre o Estado e a iniciativa privada, “trazendo melhorias significativas em termos de governança e estruturação de investimentos”.

A MP 727/2016 foi convertida na Lei 13.334 em 13/09/2016 (BRASIL, 2016). Foi criado o Conselho do PPI (Art. 7º), com a participação da Presidência da República, de diversos ministérios, do BNDES e da Caixa Econômica Federal.

Não há referências expressas e diretas, no conjunto da legislação federal mencionada, ao julgamento qualitativo de projetos de arquitetura e urbanismo que integram as PPPs. A palavra

“qualidade” é mencionada em dois momentos: no Art. 2º, Inciso II, que trata dos objetivos do PPI (“garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas”) e no Art.3º, Inciso II, que trata dos princípios segundo os quais o PPI deverá ser implementado (“legalidade, qualidade, eficiência e transparência da atuação estatal”). A ideia de “avaliação” de tal qualidade está relacionada ao conceito de “desempenho”, e não do “objeto” ou “solução” proposta. Na referida lei, a “avaliação” é mencionada apenas no Art. 5º, Inciso VII: nos contratos de parceria público-privada, devem-se prever “critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado”

## **2 PPP – Habitação Centro em São Paulo – Estudo de Caso**

No Brasil, uma das unidades da federação que mais tem investido na promoção de PPPs é o Estado de São Paulo, que por meio da Lei Estadual 11.688/2004 instituiu o seu Programa de Parcerias Público-Privadas.

A referida Lei instituiu ainda a Companhia Paulista de Parcerias, pessoa jurídica sob a forma de sociedade por ações, com a finalidade específica de apoiar e viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado. De acordo com o Artigo 21 da Lei Estadual, os projetos de PPP devem ser objeto de consulta pública, com antecedência mínima de 30 dias da publicação do edital da respectiva licitação.

A Lei Estadual 11.688/2004 (SÃO PAULO, 2004) é regulamentada pelo Decreto Estadual 48.867/2004 (SÃO PAULO, 2004) que, entre outras disposições, define a composição e as competências do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de São Paulo. Em 2011 foi publicado o Decreto Estadual 57.289 (SÃO PAULO, 2011), com o objetivo de detalhar o procedimento de apresentação, análise e aproveitamento de propostas, estudos e projetos encaminhados pela iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de Parcerias-Público Privadas – PPP do Estado de São Paulo. O Decreto, conforme prevê a legislação pertinente, reforça a possibilidade de eventuais interessados em apresentar projetos e estudos para licitações de PPPs, “sem prejuízo do direito de participarem do certame e assegurado o correspondente ressarcimento, pelo vencedor da licitação”. O Artigo 1º traz definição e as condições para apresentação da “Manifestação de Interesse da Iniciativa privada – MIP”. No parágrafo 6º ressalta-se que, caso aprovada pelo Conselho Gestor, a MIP é recebida como proposta preliminar de projeto de PPP. Nesse caso, deve-se publicar chamamento para apresentação, por eventuais interessados, de MIP sobre o mesmo objeto. Cabe à Secretaria Executiva do Conselho Gestor a coordenação dos trabalhos de consolidação da modelagem final, a partir dos estudos técnicos que resultarem do Edital de Chamamento Público.

A Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, com o objetivo de divulgar as boas práticas do Estado para a estruturação de parcerias e orientar as atividades dos órgãos e entidades

envolvidos no referido Programa, lançou o “Manual de Parcerias do Estado de São Paulo” (SÃO PAULO, 2015).

No que se refere aos projetos de arquitetura e urbanismo que subsidiam as propostas de PPP em que estão previstas construções de edificações e infraestrutura, foram identificadas no referido Manual as seguintes referências:

- Na consolidação e no aproveitamento de estudos, ao serem avaliados diferentes modelos, é possível que um determinado estudo se destaque em relação aos outros e seja integralmente aproveitado. Por outro lado, pode haver diferentes aspectos vantajosos em dois ou mais dos modelos propostos. Nesses casos, por exemplo, “é possível que a proposta de engenharia e arquitetura de um dos estudos seja mais interessante, enquanto o modelo de negócios de outro atenda melhor às demandas do Estado” (SÃO PAULO, 2015, p.64);

- O Manual destaca que os estudos de engenharia e arquitetura “integram os elementos de projeto necessários à plena caracterização do investimento, das receitas e despesas do empreendimento” (SÃO PAULO, 2015, p.68), porém ressaltam que nas PPPs, diferente do que ocorre nas contratações sujeitas ao regime da Lei 8.666/1993, é necessária apenas a caracterização dos elementos do projeto básico que permitam modelar a parceria, e que segundo a Legislação Federal, deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto. O nível de aprofundamento do anteprojeto, segundo o Manual, dependerá da natureza e complexidade do objeto e seu contexto. De acordo com o documento, o maior aprofundamento do anteprojeto permite maior uniformização das propostas de PPP, além de assegurar os níveis mínimos de qualidade esperados pelo Poder Público. Por outro lado, argumenta, tal aprofundamento “tenderá a reduzir a liberdade empresarial da Concessionária (...), além de alocar ao Poder Público os riscos decorrentes de eventuais erros de projeto (...)”. Apesar das ponderações sobre os riscos do aprofundamento excessivo do anteprojeto, o Manual destaca:

Nos casos em que as obras de engenharia e arquitetura forem especificamente relevantes, por sua complexidade ou volume, o aprofundamento dos estudos de modelagem poderá representar um elemento crucial para (i) quantificar os riscos a serem incorridos pela futura concessionária; (ii) consequentemente, permitir maior transparência, seriedade e uniformidade nas propostas a serem apresentadas na licitação e (iii) garantir a alocação de riscos mais eficiente na modelagem da concessão (SÃO PAULO, 2015, p. 64).

O Manual apresenta ainda um quadro analítico que detalha o nível de aprofundamento dos estudos de engenharia e arquitetura para cada etapa da PPP: estudos de viabilidade técnica, projeto básico e projeto executivo (SÃO PAULO, 2015). Não há referências, no Manual, à utilização do concurso como instrumento para a seleção dos projetos de Arquitetura e Urbanismo.

Um exemplo de PPP realizada pelo Estado de São Paulo é a PPP Habitação Centro. Em maio de 2012 foi publicado o Edital de Chamamento Público 004/2012 para apresentação, por eventuais interessados da iniciativa privada, de estudos técnicos e modelagem de projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de Habitação de Interesse Social. A proposta preliminar de PPP

que subsidiou o chamamento público tem como escopo a oferta de 50.000 novas unidades habitacionais nas regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, tendo como focos prioritários de atuação (SÃO PAULO, 2012):

1. Habitação na região central da cidade de São Paulo;
2. Provimento de moradias para a erradicação de áreas de risco;
3. Habitação para o desenvolvimento sustentável do Litoral Paulista.

O Edital 004/2012 se refere à oferta de 10.000 unidades de habitação de interesse social na região central da cidade de São Paulo (Item 1) e tem como pressuposto o grande número de imóveis subutilizados na região. Observa-se, a partir do escopo do chamamento, que se trata de objeto complexo que extrapola a simples oferta de unidades habitacionais. Por meio de uma estratégia de parceria, propõe-se – de forma integrada à oferta de moradia – a melhoria de espaços, equipamentos públicos e mobilidade em uma região que, apesar do grande potencial, é marcada por problemas de subutilização de imóveis, ocupações irregulares e problemas sociais.

Como desdobramento do chamamento público 004, assim como discussões e audiências públicas posteriores, em setembro de 2014 foi lançado o Edital de Concorrência Internacional 001/2014, com a finalidade de “selecionar a melhor proposta para a concessão administrativa para a implantação de unidades habitacionais de interesse social, habitação de mercado popular e prestação de serviços correlatos”. Trata-se do edital de concorrência da PPP Habitação Centro, do Estado de São Paulo. O Anexo II do edital contém as Diretrizes Urbanísticas a serem seguidas pelo consórcio vencedor, na implantação dos projetos. Trata-se de consolidação das contribuições resultantes do Chamamento Público 004. O objetivo do documento é

[...] assegurar que os empreendimentos a serem implantados apresentem qualidades urbanas e edíficas capazes de garantir sua sustentabilidade econômica e social e, ao mesmo tempo, atuem como um instrumento de política pública para a renovação urbana do CENTRO EXPANDIDO (SÃO PAULO, 2014, p.2).

O conteúdo do documento está dividido em (1) Diretrizes Gerais e (2) Diretrizes Técnicas Específicas. As Diretrizes Gerais incluem as principais questões qualitativas a serem observadas no projeto e são apresentadas em tópicos específicos, muitas vezes acompanhados de diagramas conceituais: unidade urbana; diversidade arquitetônica; evitar a segregação urbana e contextualizar as intervenções; evitar o condomínio fechado para a cidade; melhoria do espaço público; cidade de uso misto; concentração das intervenções em torno das estações de metrô; favorecer o surgimento de polos de oportunidade; promover a transposição de barreiras; uso não residencial no térreo, entre outras diretrizes e especificações técnicas construtivas.

Observa-se, a julgar pela documentação técnica disponibilizada e pela participação pública propiciada pelo Chamamento, audiências e debates, que houve interesse da autoridade

pública em discutir as diretrizes dos empreendimentos e definir qualitativamente o escopo do projeto, fato pouco comum nas PPPs tradicionais.

A proposta geral da PPP foi objeto de críticas, em especial por parte das universidades e dos movimentos sociais, não no que se refere aos parâmetros urbanísticos, mas a questões de inclusão social. No texto intitulado “Contribuição à consulta pública sobre a PPP da habitação em SP”, com recomendações apresentadas ao edital de Chamamento Público 004/2012, a urbanista Raquel Rolnik publica em junho de 2013 parte do documento, do qual são destacadas as seguintes recomendações: (1) Necessidade de priorizar o atendimento à população de renda mais baixa (até 3 salários mínimos); (2) Inclusão da locação social como mais uma modalidade a ser prevista na PPP; (3) Garantir a permanência das pessoas que atualmente habitam a região central em condição precária. Em resumo, o documento alerta:

[...] não há sentido nenhum em atrair 20.000 novos domicílios para o centro, se mais de 20.000 domicílios, hoje habitados por pessoas que trabalham no centro e moram em condições precárias, forem deslocados para a periferia. Caso isto ocorra, os objetivos da PPP serão contrariados. (ROLNIK, 2013)

Em março de 2016 foram publicadas na imprensa (HABITAÇÃO, 2016; ANTUNES, 2016) informações sobre os projetos para um dos quatro lotes da Concorrência 001/2014, referente à PPP para habitação de interesse social em dois terrenos na região da Luz, no Centro de São Paulo. De acordo com as informações veiculadas na imprensa, os projetos de Arquitetura que integram a proposta vencedora resultaram de concurso fechado realizado pelo consórcio vencedor. As imagens preliminares da proposta parecem sugerir o atendimento de algumas diretrizes urbanísticas apresentadas no edital relacionadas à qualidade das unidades de habitação, assim como dos equipamentos e espaços públicos: integração da quadra com o entorno; unidades comerciais no térreo (fachadas ativas); combinação do uso habitacional com outras atividades (comércio, serviços e cultura); espaços de circulação de pedestres; espaços e equipamentos públicos integrados às áreas de habitação; áreas verdes e novos equipamentos culturais. O projeto prevê 1.200 unidades de moradia, das quais 90% para habitação de interesse social (renda de até seis salários mínimos), além de creche, áreas de comércio, espaços verdes e equipamentos públicos. Apesar do suposto concurso fechado, informado pelo consórcio vencedor, os documentos do certame não foram disponibilizados ao público. As poucas informações públicas sobre o referido projeto estão limitadas a algumas imagens e diagramas publicados pela imprensa. Não há dados detalhados sobre as propostas, nem sobre o processo de avaliação e seleção, que segundo informações da imprensa teve a participação conjunta da concessionária e da Secretaria Estadual de Habitação.

### **3 Panorama Internacional das PPPs**

No panorama internacional, os países da Europa têm larga experiência em implantação e estudos críticos de PPPs, com destaque para o Reino Unido e a França. Nas Américas, os Estados

Unidos e o Canadá têm menos experiência em parcerias em comparação com a Europa. Neste artigo foram abordados apenas alguns estudos produzidos por pesquisadores e representações profissionais nesses países. Não foram incluídas experiências de outros países da América do Sul além do Brasil, por não integrarem o escopo da pesquisa original. O estudo aprofundado sobre o tema na América Latina deve ser objeto de estudo específico.

### 3.1 Reino Unido e França

O Reino Unido é uma das principais referências na adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs), onde tais modelos de contratação têm sido aplicados sob a justificativa de maximização de eficiência na gestão de serviços públicos desde os anos 1990. No entanto, diversas experiências de PPPs no Reino Unido se demonstraram pouco eficientes e resultaram em edificações ou espaços públicos de baixa qualidade, com alto custo operacional para o setor público, o que tem colocado em dúvida a viabilidade do modelo tradicional.

No início dos anos 2000, o governo da França, sofria pressões políticas e administrativas pela redução da estrutura do Estado, movidas pelas ideias de eficiência e otimização, propagadas pelos defensores das parcerias público-privadas. Nesse contexto, o governo francês, por meio da Missão Interministerial pela Qualidade da Construção Pública (MIQCP), realizou estudo sobre a experiência britânica no assunto, com o objetivo de avaliar os limites de potencialidades de aplicação das PPPs na França. Em novembro de 2003 a MIQCP (2003) publicou documento intitulado “Desenvolvimento dos procedimentos de PPP/PFI na Grã-Bretanha” (*Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne*), que aborda as origens e o desenvolvimento da PPP na região, além de avaliar a política das PFIs (*Private Finance Initiative*). O primeiro relatório da MIQCP sobre as PPP/PFIs do Reino Unido está estruturado em duas partes: (1) O processo da PFI – origens e desenvolvimento; (2) Avaliações da política de PFI.

Na segunda parte, dedicada à análise do processo, uma das principais críticas, no que se refere aos contratos que envolvem edificações, é o excessivo enfoque nos aspectos jurídicos e financeiros e a pouca atenção dedicada às questões de qualidade de concepção e de construção. Um exemplo desse problema de falta de qualidade de projeto e construção são as escolas executadas no contexto das PFIs, que segundo o relatório, “concentram o maior número de críticas sobre a qualidade arquitetônica e construtiva”. Na última seção são apresentadas algumas recomendações a serem consideradas na eventual adaptação do modelo do Reino Unido para a França. Dentre as indicações destacam-se aquelas relacionadas à importância do processo de concepção e o papel do arquiteto no processo anterior à assinatura do contrato de parceria público-privada (MIQCP, 2003, p.78).

Nesse primeiro relatório da MIQCP observou-se que, devido a diversas críticas sobre o sistema, o processo de PPP no Reino Unido estava em processo de avaliação e revisão, o que

levou à realização de um novo estudo, mais específico, com enfoque no impacto das PPPs sobre a qualidade das construções públicas. Esse novo estudo resultou no documento “Evolução e adaptação da política de PFI em relação às edificações públicas na Grã-Bretanha” (*Evolution et adaptation de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne*), publicado em setembro de 2006 (MIQCP, 2006).

O relatório de 2006 apresenta uma síntese das principais vantagens e dificuldades enfrentadas pela Grã-Bretanha, onde cerca de 15% dos contratos públicos eram conduzidos por meio de PPPs, em especial na gestão de escolas, hospitais e sistemas de segurança. A meta para 2010, na área educacional, era de que cerca de 30.000 escolas primárias e 3.000 escolas secundárias fossem geridas por meio de PPPs. São destacados a seguir alguns dos aspectos considerados como críticos ou importantes nos processos de PPP no Reino Unido, que envolvem a construção e manutenção de edificações públicas:

- A necessidade de contabilizar, no contrato da PPP, as especificidades, restrições e os custos de exploração da edificação ou equipamento a longo prazo;
- O conjunto de exigências e a grande dificuldade e complexidade do procedimento de seleção da PPP;
- O processo de PPP tende a reduzir a competitividade: *“uma concorrência em que as empresas dominantes no mercado continuam dominantes”*;
- O risco de condicionar a gestão da coletividade pública às condições de mercado;
- O processo entre a concepção e a preparação da chamada pública para a PPP e a efetiva contratação é longo (três anos em média);
- A dificuldade de garantir a qualidade de concepção dos equipamentos ou edificações, que nos casos das PPPs são em geral orientados segundo racionalidades econômicas, jurídicas e administrativas.

Dentre as evoluções apresentadas no relatório da MIQCP de 2006 sobre o sistema PPP/PFI da Grã-Bretanha, destacam-se:

- Mudanças de estratégias de controle e gestão - fortalecimento e multiplicação das estruturas centrais de controle e de conhecimento sobre o assunto e a revisão dos modelos (contratuais e financeiros) das parcerias;
- Aprendizagem – evolução das práticas acompanhada de pesquisas constantes sobre o tema.

Uma das grandes preocupações observadas nas revisões dos modelos de PPPs é a dificuldade de garantir concorrência efetiva, buscando o necessário equilíbrio entre demanda pública e oferta de mercado.

Algumas entidades profissionais interessadas na qualidade do projeto e das construções públicas se manifestaram em relação às limitações da PFI tradicional e apresentaram propostas

de reformulação e adaptação. É o caso do *Royal Institute of British Architects* (RIBA), que em 2005 publicou o documento “Introdução à PFI Inteligente” (*Introducing Smart PFI*). Nesse documento o instituto alerta para preocupações relacionadas à falta de qualidade das construções no contexto das PFIs e propõe um novo sistema (*Smart PFI*), que seria caracterizado pela qualidade do projeto e pela agilidade do processo:

Se não mudarmos os procedimentos iremos desperdiçar uma oportunidade única de obter a melhor relação qualidade-preço (value for Money), por meio da excelência do projeto e da construção dos equipamentos que têm como objetivo o benefício de todos. (RIBA, 2005, s.p)<sup>1</sup>

O RIBA cita relatórios de auditorias, publicados em 2003, que apontam para problemas relacionados à qualidade do projeto, à flexibilidade, aos padrões ambientais e à manutenção em projetos de escolas gerenciadas por PPPs.

A proposta de melhoria do sistema de parcerias do Reino Unido apresentada pelo RIBA é baseada nos seguintes pontos: (1) Maior participação do usuário nas fases iniciais de concepção do projeto e definição do escopo da parceria; (2) Melhoria do procedimento de seleção dos projetos, para garantir mais inovação, efetividade e eficiência; (3) Discussão e avaliação amplas do programa dos projetos; (4) Redução do tempo e do custo do processo de seleção e contratação da parceria; (5) Necessidade de manter o foco na qualidade do projeto durante a gestão da parceria.

Vale ressaltar que, no modelo britânico, os projetos são em geral contratados pelo consórcio, e não pelo cliente público. O que se observa, nesse caso, é que durante a gestão do contrato pelo consórcio a qualidade dos edifícios acaba sendo sacrificada, diante de estratégias de minimização dos custos a fim de garantir a “viabilidade financeira” do contrato. Essa é uma das principais críticas do RIBA sobre as PPPs no Reino Unido. Em resumo, no que se refere à qualidade das construções e dos projetos, os objetivos do consórcio contratado nas PPPs em geral não coincidem com os objetivos da coletividade (o cliente público).

No contexto de debates sobre a implantação dos sistemas de PPP na França, diversas entidades profissionais, em especial aquelas interessadas na qualidade do projeto e das construções, dentre as quais destacamos a Ordem de Arquitetos da França, publicaram em dezembro de 2006 o documento “O Projeto de Arquitetura nos contratos de parceria público-privada” (*La maîtrise d’oeuvre dans les contrats de partenariat*). O objetivo principal desse texto é destacar a importância de desvincular o processo de concepção dos equipamentos e edificações do escopo de contrato das PPPs, a fim de preservar a qualidade do projeto e das construções:

A parceria público-privada (PPP) é um procedimento juridicamente e tecnicamente complexo, que apresenta riscos de enfraquecimento da transparência das decisões públicas e de limitação da concorrência. Se por um lado a PPP pode apresentar vantagens econômicas a curto prazo, por outro lado pode se tornar pouco rentável e pode oferecer riscos financeiros à gestão pública (ORDRE DES ARCHITECTES, 2006, s.p).

---

<sup>1</sup> Os trechos de documentos estrangeiros foram traduzidos pelos autores.

De acordo com o documento, a concepção e a gestão do Projeto devem sempre ficar sob a responsabilidade da Gestão Pública, e não devem ser incluídas como parte do escopo da PPP:

A escolha do projeto deve ser uma prerrogativa fundamental do gestor público, que atua em nome do interesse público e não pode, nem deve delegar a concepção do projeto a um grupo de interesse privado cujo objetivo principal é a rentabilidade do contrato (ORDRE DES ARCHITECTES, 2006, s.p).

A MIQCP, em seu portal, publicou o documento e aderiu publicamente às proposições das entidades profissionais, defendendo a autonomia da gestão pública na decisão sobre a concepção dos projetos de edificações públicas.

Em março de 2011 o governo francês, por meio do Ministério de Economia, Finanças e da Indústria publicou o documento intitulado: “Contratos de parceria: guia metodológico” (*Les contrats de partenariat: guide methodologique*). O referido guia apresenta orientações sobre os procedimentos e as justificativas para aplicação das PPPs no país, com base na *Ordonnance 2004-559*, lei publicada em 17/06/2004 (FRANCE, 2004) que regulamenta os contratos de PPP na França. Um dos artigos da lei, destacado também no guia, trata do projeto de arquitetura no contexto das parcerias:

Os equipamentos públicos e, em particular, as edificações públicas, contribuem para a formação da identidade das cidades, inclusive como elementos de referência que asseguram uma função simbólica na vida de nossas sociedades, constituindo-se como patrimônio cultural. A arquitetura é objeto de interesse público. Os valores de uso e patrimonial das edificações públicas dependem diretamente da qualidade da concepção e se constituem como interesse fundamental de toda operação de construção. Por essas razões, os responsáveis pela gestão pública, quando optarem pela realização de Parcerias Público-Privadas (PPP) para a construção ou exploração de seus equipamentos, podem preservar a sua liberdade de escolha sobre a concepção do projeto arquitetônico. Os gestores, nesse sentido, poderão definir o projeto arquitetônico antes de firmar o contrato de PPP, a fim de garantir a qualidade do projeto e ao mesmo tempo favorecendo a transparência do processo. (FRANCE. 2011, s.p)

Nesse guia são apresentadas duas possibilidades no que se refere ao Projeto de Arquitetura no contexto de uma PPP (nos termos do Art. 12 da *Ordonnance 2004-559, 17/06/2004*): (1) Inclusão da concepção como parte do escopo da PPP; (2) Concepção anterior à PPP, como resultado de processo específico.

Em resumo, a lei francesa deixa a critério do gestor a decisão de contratar previamente o projeto de arquitetura ou incluí-lo como parte do escopo da PPP, mas destaca a importância da autonomia do gestor público na escolha do projeto, como forma de “garantir a qualidade do projeto e a transparência do processo” (FRANCE. 2011, p. 66). Nos termos do Artigo 12 da Lei Francesa (FRANCE, 2004, p. 559), o guia ressalta que nos casos em que o projeto de Arquitetura integra o escopo da PPP, a “qualidade arquitetônica deve ser considerada como critério de avaliação do contrato”.

No que se refere à qualidade das construções públicas no contexto das PPPs, percebe-se que atualmente a gestão pública da França está dividida entre dois caminhos: inclusão da concepção nas PPPs e autonomia da concepção em relação à PPP. A primeira abordagem é defendida pelos setores mais vinculados à visão econômica, financeira e jurídica das parcerias e que consideram que as construções são apenas meios para a obtenção de um objetivo, que é a prestação do serviço. A segunda abordagem é defendida pelos setores preocupados com a qualidade das construções públicas, como defendem a Missão Interministerial pela Qualidade das Construções Públicas e as entidades profissionais relacionadas aos serviços técnicos de projeto e construção.

Em julho de 2011 o Parlamento Britânico publicou relatório em que criticava as PFIs e questionava a sua economicidade e seu custo-benefício. De acordo com o relatório, o custo financeiro das PFIs tem se revelado maior do que as formas tradicionais de investimento público:

Não há evidências claras sobre as vantagens e benefícios das PFIs que justifiquem o pagamento de custos tão altos de financiamento. Os estudos realizados sugerem que (além do custo financeiro mais alto) o custo final de construção e provisão de serviços em PFIs equivalem às formas tradicionais de contratação, embora em algumas áreas o desempenho e a qualidade dos serviços em PFI são piores. No que se refere às construções, há registros de que falta inovação nos projetos de arquitetura em situação de PFI e a qualidade da construção é pior. (UNITED KINGDOM, 2011, s.p)

O Parlamento Britânico conclui o relatório alertando sobre os riscos da PFI e recomendando que seu modelo seja revisto e sua aplicação seja restrita, até que a viabilidade e o custo-benefício das operações sejam comprovados.

Em dezembro de 2012 o governo britânico publicou o documento intitulado “Uma nova abordagem sobre as parcerias público-privadas” (*A new approach to public private partnerships*), em que aponta algumas limitações do modelo original (PFI), como alto custo do processo, falta de flexibilidade e falta de transparência (UNITED KINGDOM, 2012).

De acordo com o documento, há sérias preocupações sobre o custo-benefício dessas parcerias, em especial nos contratos de longo prazo, que têm se revelado mais onerosos e de pior qualidade do que os contratos tradicionais. A falta de transparência é outro aspecto criticado no processo, o que tem provocado tensões entre as empresas parceiras, o governo e o público em geral. A recente crise econômica, segundo o documento, evidenciou diversas fragilidades do sistema.

A PFI, originalmente, foi concebida a fim de que o setor privado assumisse a responsabilidade pelo projeto, construção, financiamento e operação da infraestrutura pública, com o objetivo de oferecer serviços de melhor qualidade, com bom nível de manutenção e boa relação custo-benefício ao contribuinte. No entanto, a experiência do governo britânico tem revelado uma série de deficiências do sistema:

- Alto custo do processo, tanto para o setor público quanto para o privado;

- Falta de flexibilidade dos contratos durante o período de operação, o que dificulta adaptação dos contratos existentes às demandas públicas;
- Falta de transparência sobre a efetividade dos investimentos.

Observou-se que em muitos casos a PFI foi utilizada indevidamente, em situações em que o modelo não deveria ter sido aplicado, gerando um contrato de gestão em que a eficiência e a economicidade foram sacrificados. As teóricas vantagens das PFIs, como as habilidades de gestão do setor privado, a experiência desse setor no gerenciamento de riscos e na inovação, a garantia de edificações de qualidade e a manutenção de seu alto padrão a longo prazo, em muitos casos não foram confirmadas. Diante das críticas e das evidências de falha do sistema de PFIs, algumas revisões foram feitas, segundo o governo britânico:

- Publicação de relatórios sobre a efetividade das PFIs, a fim de aumentar o nível de transparência sobre o processo;
- Lançamento de programas para a melhoria da economicidade e custo-benefício das PFIs (*Operational PFI Savings Programme*).

A “nova abordagem” de PPP proposta pelo governo britânico recebeu o nome de PF2 e tem como objetivos: melhorar a relação custo-benefício das parcerias (*value-for-money*); aumentar a transparência dos processos; agilizar e reduzir o custo do processo de contratação das PPPs; e flexibilizar a prestação de serviços.

No documento publicado em 2012, o governo britânico destaca renovações e revisões importantes realizadas no seu programa de parcerias público-privadas, depois de duras críticas apresentadas ao sistema, ao longo dos últimos anos. De acordo o documento:

A PFI (Private Finance Initiative), a forma de PPP mais usada no Reino Unido, se tornou um processo marcado pelo desperdício, pela inflexibilidade e pela falta de transparência. (UNITED KINGDOM, 2012, s.p)

Em março de 2013 foi publicado no *Le Moniteur*, portal de notícias dedicado ao tema da construção na França, o artigo intitulado “PPP: uma bomba de efeito retardado” (*Les PPP? Une bombe à retardement!*). No artigo os autores denunciam as PPPs, que classificam como “ferramentas desastrosas para as finanças públicas, utilizadas para o benefício de poucos, ao detrimento do interesse geral e da Arquitetura”. Segundo os autores:

As PPPs não produzem efeitos catastróficos apenas nas finanças públicas; elas trazem consequências graves para o sistema de produção das edificações e para a qualidade urbana e arquitetônica. (...) Diante de uma concorrência arquitetônica limitada, usualmente deixada a critério do parceiro privado, a qualidade do projeto e do serviço se tornam aspectos secundários” (CONRAD; DESSUS, 2013).

O artigo destaca que ao subordinar a equipe de projeto às determinações do parceiro privado, o interesse público é sacrificado em nome da maximização do lucro. Ressaltam ainda que em muitos casos, sob a ilusão do retorno imediato, o Estado contrai débitos a longo prazo, comprometendo a capacidade de investimento no futuro.

### 3.2 Canadá e Estados Unidos

Conforme mencionado anteriormente, a análise proposta na pesquisa que deu origem a este artigo se concentrou no Reino Unido e na França, pela experiência, pelas pesquisas e pelas discussões estabelecidas ao longo dos últimos anos naqueles países, sobre a relação entre parcerias público-privadas e qualidade da arquitetura. No entanto, a fim de complementar o panorama, são discutidas a seguir as visões do *American Institute of Architects* (AIA), dos Estados Unidos, e um estudo apresentado em seminário promovido pela Universidade de Toronto, no Canadá. Estudos mais detalhados sobre as realidades desses países devem ser objeto de pesquisas específicas.

De acordo com relatório do *American Institute of Architects* (AIA, 2016) intitulado “Parcerias Público-Privadas: o que os arquitetos precisam saber” (*Public-Private Partnerships: What Architects Need to Know*), as PPPs são procedimentos bastante complexos e demandam atenção especial, e não deveriam ser aplicadas a não ser que comprovado o interesse público. Isso porque o sistema tradicional de PPPs desloca a função da equipe de projeto, que deixa de atuar como um consultor direto a serviço da autoridade pública e passa a ser um subcontratado do parceiro privado. O deslocamento de função e responsabilidade tem o potencial de diminuir não apenas o papel do arquiteto no processo, mas pode trazer consequências negativas para a qualidade dos projetos e a satisfação do usuário. No relatório, a AIA argumenta que a relação direta entre o arquiteto e a autoridade pública garante que o projeto seja desenvolvido com o objetivo de atender o interesse público, e não o interesse privado. Não há, no entanto, referências da AIA à aplicação de concursos de Arquitetura no contexto das PPPs.

Em junho de 2013 foi realizada, na Universidade de Toronto, Canadá, uma série de conferências sobre Parcerias Público-Privadas. Uma das conferências, intitulada “Existe um modelo especial de PPP Canadense?” (*Is there a Distinctive Canadian PPP Model?*) apresenta reflexões sobre os últimos 20 anos de experiências do país nesse tipo de contrato público. De acordo com o estudo, entre 1990 e 2012 cerca de 195 projetos foram construídos ou planejados no contexto de PPPs. Até o início dos anos 2000 as parcerias eram conduzidas sob um modelo que sofreu sérias críticas:

[...] as PPPs resultavam de motivações políticas, como instrumentos para a privatização da infraestrutura pública e o enfraquecimento do trabalho organizado; os custos de financiamento privado eram consideravelmente mais elevados do que na esfera pública; as decisões sobre os contratos não resultaram de avaliações cuidadosas sobre o modelo apropriado de negócio; os processos de contratação eram pouco transparentes; o Estado tinha pouca experiência na gestão e avaliação dos contratos. (SIEMIATYCKI, 2013, p.8-9)

As críticas forçaram revisões, que resultaram em uma nova onda de PPPs no Canadá, a partir de meados dos anos 2000. Uma das principais mudanças foi a busca de equilíbrio entre a

transferência de riscos e responsabilidades para o setor privado, de um lado, e a necessidade de manutenção do controle da autoridade pública. Apesar da evolução, um dos pontos críticos da nova onda de PPPs ainda é a qualidade das edificações e obras públicas resultantes dos contratos:

Os contratos e os modelos de PPPs não têm garantido a obtenção da desejada excelência do projeto e da Arquitetura, questões fundamentais no que se refere à garantia de benefício público em grandes projetos de infraestrutura, que farão parte da vida das comunidades ao longo de gerações. O processo de PPPs [...] acaba reduzindo a criatividade e a qualidade do projeto, ao focar na minimização dos custos. [...] Poucos projetos resultantes de PPPs tiveram suas qualidades reconhecidas em premiações relacionadas à qualidade da Arquitetura. (SIEMIATYCKI, 2013, p.28-29).

As críticas às PPPs, no que se refere à qualidade da Arquitetura, tanto no Canadá quanto nos Estados Unidos, são as mesmas dos países europeus: a eventual autonomia de decisão do parceiro privado em contratos de PPPs sobre a configuração e concepção das edificações e espaços públicos resulta em relações conflitantes entre a equipe que projeta, o parceiro privado, a autoridade pública e o usuário final, que terão impacto negativo na qualidade do ambiente construído.

#### **4 Concursos e Qualidade da Arquitetura**

Um caminho para garantir a qualidade do ambiente construído pela autoridade pública é são os concursos. Na França, após a Revolução de 1789 e a consolidação dos princípios universais da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, diversas transformações se fizeram necessárias na estrutura do Estado que se formava. Entre elas, a afirmação do concurso como forma preferencial de contratação de projetos para obras públicas, como sugeria Quatremère de Quincy, em sua *Encyclopédie Méthodique*, publicada em 1801, dois anos após a Revolução Francesa:

[É necessário] um sistema de contratação de obras públicas que permita premiar o talento independente de favores e que possa garantir ao povo, sob o princípio da moralidade, investimentos públicos nas artes e nos monumentos que aumentem a riqueza pública, pelo preço que a qualidade estética adiciona ao trabalho da necessidade. (QUINCY, 1801)

Os concursos de projeto, e mais especificamente os concursos de Arquitetura e Urbanismo, são processos que têm como objetivo selecionar a melhor solução ou idealização para um equipamento ou espaço público, a partir da confrontação de diversas ideias apresentadas de forma transparente, democrática e simultânea para um mesmo programa e contexto:

A primeira justificativa que se apresenta ao gestor (público ou privado) que opta pela realização de um concurso de arquitetura é a possibilidade de ampliação do universo de escolha na busca pela melhor resposta - entre diversas - para um mesmo problema. Em outras palavras, prioriza-se o julgamento qualitativo. Além disso, o concurso pode se justificar por outras razões nem sempre ligadas à Arquitetura propriamente dita, como a manutenção da impessoalidade, a transparência, a publicidade (de projetos, cidades, instituições) e a legitimação política (principalmente diante de

problemas de difícil resolução e onde há potencialmente conflitos de interesse).  
(SOBREIRA, 2014, p. 132)

A seguir é apresentado breve panorama sobre os concursos de Arquitetura no Brasil e no contexto europeu.

#### 4.1 Concursos de Arquitetura no Brasil

Apesar das evidentes vantagens que os concursos de projeto apresentam à gestão pública, como o fortalecimento do projeto enquanto instrumento de controle e gestão da qualidade, a contratação pública de projetos de arquitetura por meio de concursos na Administração Pública Brasileira é uma exceção. A contratação de projetos tem sido tema de importantes debates do Legislativo Brasileiro, na Administração Pública, nos órgãos de controle e entre atores da sociedade civil relacionados ao tema. Um dos principais pontos de controvérsia se refere à fragilização do “julgamento qualitativo” dos projetos e à perda de autonomia entre as atividades de projeto e de execução – o que resulta em potenciais conflitos de interesse. A leitura crítica da legislação, de publicações técnicas e acadêmicas e a observação de debates públicos recentes relacionados ao tema revelam diferenças relevantes entre a abordagem das legislações brasileira e europeia e mudanças importantes ocorridas no panorama recente, nos dois contextos (SOBREIRA, 2010).

Até dezembro de 2016, o concurso era citado como a modalidade preferencial de licitação para a contratação de projetos, com base no Art. 13 da Lei 8.666, de 1993:

Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração (BRASIL, 1993).

Além de dar preferência aos concursos para a contratação de projetos, a Lei 8.666/1993 definia algumas diretrizes sobre a realização desses procedimentos. O § 5º artigo 51 definia que no caso dos concursos “o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”.

Apesar da referida preferência legal, o concurso não era a principal modalidade utilizada pelos gestores brasileiros para a contratação de projetos de obras públicas, que em geral utilizavam outros recursos, como licitações de menor preço ou inexigibilidade por notória especialização, entre outros instrumentos em que a qualidade do projeto não é o principal critério. A cada ano são realizados, em média, apenas 10 concursos públicos de Arquitetura de abrangência nacional no Brasil, enquanto na França são cerca de 1.000 e na Alemanha são 200 eventos a cada ano (SOBREIRA; WANDERLEY, 2015).

No Brasil, além de se tratar de modalidade pouco praticada pelos gestores, tem-se observado nos últimos anos uma série de iniciativas que tendem a tornar os concursos

procedimentos ainda mais escassos e que ameaçam o julgamento qualitativo, transparente e democrático dos projetos. Trata-se de propostas de mudança na legislação que, paralelamente à privatização e à precarização do Estado, defendem a inclusão do projeto como responsabilidade dos construtores e empreendedores, o que tende a agravar os conflitos de interesse e ameaçar a qualidade da Arquitetura Pública.

Um exemplo recente de proposição legislativa que fragiliza o projeto e reduz a participação do Estado enquanto tomador de decisões sobre a Arquitetura Pública é a Lei 13.303, aprovada em junho de 2016, conhecida como Lei de Responsabilidade das Estatais, que entre outras providências autoriza as empresas públicas, nas diversas esferas, a contratarem obras e serviços de engenharia sem projeto, por meio da “contratação integrada” (BRASIL, 2016, Art.42, Inciso VI).

Mudança mais profunda na legislação no mesmo pode resultar do Projeto de Lei 559/2013, do Senado Federal (BRASIL, 2013), que propõe alterações na Lei de Licitações (BRASIL, 1993). Um dos principais pontos de controvérsia sobre o projeto é a não obrigatoriedade de projetos completos como condição para realização de licitações de obras públicas em geral. Tal proposta foi questionada por representantes da sociedade civil, entre eles o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR), que em agosto de 2016 publicou manifesto intitulado “Arquitetos e Urbanistas pela Ética nas Obras Públicas”. De acordo com o CAU/BR:

A administração pública não pode abdicar de seu dever de planejar a infraestrutura do país e seus espaços públicos. Por isso, a realização dos projetos precisa ser coordenada pelo Estado, preferencialmente por meio de concursos, com ampla participação social. (CAU/BR, 2016)

Uma das principais críticas apresentadas pelo CAU/BR, é quanto à a proposta de ampliação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462/2011) (BRASIL, 2011), criado com o pretexto de agilizar as obras para a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 e depois estendido para outros programas do governo, e que teve como principal ponto a contratação de obras públicas sem projetos completos. Os defensores do PL 559/2013 argumentam que a inclusão do projeto como parte do escopo da obra agiliza a construção e reduz os entraves burocráticos, ao oferecer mais autonomia às empresas responsáveis pela execução das obras públicas. Segundo o argumento do CAU/BR tal autonomia gera conflitos de interesse (o interesse público pela qualidade, nesse caso, entra em conflito com o interesse privado, de obtenção de lucro) e abre caminho para o superfaturamento e a corrupção nos contratos de obras públicas. O PL 559/2013, de acordo com a versão aprovada no Senado Federal e encaminhada à Câmara dos Deputados em dezembro de 2016, além de fragilizar o projeto como condição para execução da obra pública, excluiu a preferência até então dada pela Lei 8.666/1993 ao concurso, enquanto modalidade de contratação de projetos.

Tais iniciativas estão alinhadas com outras proposições recentes no Brasil, que têm em comum a redução da participação do Estado no controle e na tomada de decisões sobre os projetos e as obras públicas.

#### **4.2 Concursos de Arquitetura na Europa**

No que se refere ao contexto europeu, a principal referência de legislação sobre a contratação pública de projetos é a Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu, publicada em 31 de março de 2004, que trata da regulamentação da contratação de serviços públicos pelos países membros e dedica o Capítulo IV aos concursos de projeto e sua regulamentação. O Artigo 67 define a obrigatoriedade do concurso a partir de determinado valor de serviço, segundo a natureza da instituição promotora. Na Administração Pública central dos países membros o concurso é obrigatório para a contratação de projetos cujos valores sejam superiores a 162.000 euros. Sobre a composição do júri, o regulamento define no Artigo 73 que pelo menos um terço dos membros deve ter qualificação equivalente àquela exigida dos concorrentes e entende que dois terços podem ter composição híbrida, com a participação de instituições e pessoas diversas, que procurem sintetizar os diversos interesses em jogo. O regulamento, no Artigo 74, destaca a autonomia de decisão do júri, e define que o julgamento deve ser feito com base no anonimato e exclusivamente nos critérios definidos no edital do concurso (SOBREIRA, 2014).

Além da regulamentação geral do Parlamento Europeu, observam-se detalhamentos de procedimentos específicos para cada país, em geral baseados nas diretrizes das associações profissionais. Destacamos aqui alguns aspectos dos regulamentos em prática em alguns dos países escandinavos, que têm se destacado pela qualidade da arquitetura contemporânea, em grande parte decorrente de concursos.

O regulamento na Suécia (1998) faz a distinção entre concursos de ideias (conceitos sem objetivo claro de execução) e concursos de projeto (concepção com objetivo de execução) e admite a realização de concursos abertos e fechados, em uma ou duas etapas. Mas segundo a legislação de contratação pública da Suécia todo concurso deve ser realizado com um número restrito de participantes. No que se refere ao julgamento, há previsão de consultores técnicos para o apoio ao trabalho do júri e o concurso deve ser baseado no anonimato. No que se refere à composição do júri, segue-se a recomendação do Parlamento Europeu, com a garantia mínima de 1/3 dos membros com a mesma qualificação técnica exigida dos competidores.

No regulamento de concursos da Dinamarca (2007) vale ressaltar as observações iniciais do documento, que destacam: “o concurso deve ser organizado de maneira satisfatória para todas as partes envolvidas”. Essa introdução deixa clara uma questão aparentemente óbvia, porém pouco lembrada nos concursos em geral, sobre a necessidade de gerenciar os eventuais conflitos de interesse que são implícitos ou explícitos no processo de concepção de obras públicas. Além dos concursos de ideias e de projeto, o regulamento norueguês admite a existência de concursos

que combinam projeto e preço do serviço e também de concursos não baseados no anonimato, onde pode haver o diálogo entre os participantes e os promotores.

Os concursos na Espanha seguem os princípios fundamentais da regulamentação europeia. São obrigatórios acima de determinado valor de contrato (que variam de acordo com a natureza da instituição promotora) e são regulamentados pela Lei de Contratos do Setor Público.

A França realiza cerca de 1200 concursos de projeto a cada ano, uma vez que o projeto de arquitetura de toda obra pública acima de um valor mínimo indicado, deve ser submetido a um concurso de projeto. O atual panorama é resultado de uma política pública relacionada à Arquitetura como objeto de interesse público, iniciada nos anos 1970 e implementada, com mais intensidade, a partir dos anos 1980. A contratação de projetos para obras públicas na França é regulamentada pela Lei de Contratações Públicas (Lei 2006-975, Art. 38, 70, 74, 167) (FRANCE, 2006), que define: os projetos de arquitetura cujo valor estimado seja igual ou superior a 133.000 euros devem ser contratados por meio de concurso. A MIQCP recomenda que seja utilizado o concurso, independente do valor ou da escala do projeto, sempre que estejam envolvidas questões arquitetônicas ou patrimoniais de grande interesse público.

## **5. Concursos de Arquitetura e Parcerias Público-Privadas**

Apesar da tradição no que se refere aos concursos de Arquitetura, observa-se nos últimos anos na Europa uma relativa ameaça à tradição do julgamento qualitativo dos projetos, em especial após o advento e a popularização das PPPs. Tal fragilização, por outro lado, tem estimulado alguns setores da Administração Pública a se aprofundarem na discussão da qualidade da Arquitetura nos contratos, em especial no contexto das parcerias. Esse é o caso do estudo publicado pelo *Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development*, em 2011, intitulado “Qualidade da Arquitetura em projetos resultantes de Parcerias Público-Privadas” (*Architectural quality of projects established in public private partnership / Architekturqualität für ÖPP*). Trata-se de instituição de pesquisa que integra o Ministério de Ambiente, Conservação Natural, Construção e Segurança Nuclear (*Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety - BMUB*) da Alemanha.

O documento destaca o pioneirismo da Grã-Bretanha nesse tipo de contratação, partindo dos desacertos e acertos já vivenciados pelo país para elaborar um método analítico próprio, que tem como intuito identificar os instrumentos que garantam a qualidade dos elementos construídos públicos, frutos de PPPs. O relatório faz uma avaliação de 17 exemplos dentro um universo de 92 edificações. Para a análise foram elaborados dois critérios principais. O primeiro, correspondente à etapa de contratação e gestão de projetos; o segundo, referente ao objeto edificado e sua qualidade arquitetônica (funcionalidade, qualidade da edificação e impacto e outras 98 subcategorias), avaliada por arquitetos independentes. Por fim, foram consultadas as autoridades envolvidas em cada projeto para complementação de informações específicas para a avaliação.

A partir das avaliações foram apresentadas recomendações para os processos de contratação de projetos. Em um primeiro momento foi apontada a necessidade de destacar a importância do projeto arquitetônico no processo. Nos processos tradicionais de PPPs, em que a qualidade do projeto é apenas um item a mais dentro da extensa lista de variáveis de julgamento do processo (que envolvem construção, financiamento, operação, etc.), o resultado é previsível: a qualidade do projeto acaba sendo preterida, em favor de propostas de negócio aparentemente mais atrativas, sob o ponto de vista da operação, do financiamento e do lucro do parceiro privado. Ainda segundo informações apresentadas no relatório, a premissa de que o parceiro privado teria melhor capacidade do que o Estado para promover a qualidade arquitetônica na maioria das vezes não corresponde à realidade. A solução apresentada no relatório é a inclusão de concursos de Arquitetura como parte do processo licitatório das PPPs. Os concursos também seriam uma forma de agregar maior transparência e permitir o envolvimento do setor público e dos demais agentes envolvidos no projeto. As demandas e decisões relacionadas às qualidades arquitetônicas e funcionais, segundo o relatório, devem permanecer sob controle da autoridade pública. A responsabilidade pelo projeto, seja da própria Administração Pública, ou contratada por meio de concurso público, deve ter relação direta com a autoridade pública e deve ter autonomia em relação ao parceiro privado, a fim de que as decisões sobre a qualidade não sejam comprometidas por conflitos de interesse. De acordo com o relatório:

Nem um projeto ou edificação, de forma isolada, pode garantir a qualidade arquitetônica em um processo de PPP. Apenas o envolvimento da autoridade contratante [ o setor público] e sua percepção consistente e contínua sobre o projeto como um todo, podem conduzir a edificações que apresentem não apenas boa relação custo-benefício, mas que de fato tenham a qualidade esperada (BMVBS, 2011, p. 9).

Por essa razão, o relatório propõe que os processos licitatórios que visam estabelecer PPPs relacionadas a intervenções no ambiente construído (edificações ou espaços públicos) devem ser antecedidos por concursos, que permitam oferecer à autoridade pública a maior diversidade possível de soluções projetuais, de alta qualidade. Dessa forma, a qualidade arquitetônica (também associada a custo, funcionalidade, durabilidade, etc.) poderá ser avaliada de forma independente, sem a pressão dos interesses de mercado e com foco no interesse público. Por fim, o documento propõe uma forma de implementação da proposta a partir dos possíveis conflitos legais com os procedimentos de PPPs correntes praticados no país.

## **Conclusões**

Em síntese, vimos que o Reino Unido, referência em Parcerias Público-Privadas, reconhece a baixa qualidade de muitas das construções resultantes do modelo implantado no país desde a década de 1990. Apesar da crítica apresentada no relatório do Parlamento Britânico sobre a baixa qualidade das construções e a falta de inovação dos projetos no contexto das parcerias,

ainda não parece haver inovações relevantes sobre o processo, que permitam garantir a qualidade da concepção e das obras públicas. Ao mesmo tempo a França, depois de análise crítica sobre a experiência britânica, tem buscado instrumentos para garantir a qualidade das construções nos contratos de parcerias.

Enquanto isso, no Brasil, o modelo de parceria que tem predominado na legislação e nos editais se espelha, com raras exceções, nas experiências europeias já superadas, baseados na fragilização e na ausência de controle do Estado, em especial no que se refere à concepção dos projetos. Paralelamente, o projeto e o concurso, enquanto instrumentos de qualificação das obras públicas, têm sido fragilizados na legislação brasileira. Em resumo, se no contexto europeu observa-se uma evolução crítica no sistema em prol da qualidade, no contexto brasileiro o histórico recente e as perspectivas são de involução e de precariedade, situação comum em países em processo de desenvolvimento, cujas estruturas políticas e administrativas sofrem com a pressão dos mercados globais (WEZEMAEL; PAISIOU, 2014).

Nesse contexto de fragilização dos instrumentos regulatórios e do controle público, de fragilização do Estado, acompanhada da interferência cada vez maior do interesse privado em questões de interesse coletivo, vale ressaltar, como foi abordado, o papel do concurso como instrumento público de seleção de projetos diretamente associado ao julgamento qualitativo, baseado em premissas como transparência e Estado Democrático. Nesse sentido, entende-se como fundamental o papel do Legislativo – nas diversas esferas - na discussão e aprovação de leis que destaquem o papel do julgamento qualitativo e do concurso, enquanto instrumento público de contratação de projetos, dentro ou fora do contexto das PPPs.

## Referências

- AIA. AMERICAN INSTITUTE OF ARCHITECTS. **Public-Private Partnerships: what architects need to know**. 2016. Disponível em: <http://des.wa.gov/sites/default/files/public/documents/About/CPARB/2016Meetings/9-Sept/7c-AIA-WhatArchitectsNeedsP3s.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.
- ANTUNES, B. Mario Biselli projeta complexo habitacional e cultural em terreno da antiga rodoviária de São Paulo. **AU Pini**, São Paulo, 16 mar. 2016. Disponível em: <http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/urbanismo/mario-biselli-projeta-complexo-habitacional-e-cultural-em-terreno-da-368909-1.aspx> Acesso em: 27 jan. 2017.
- ARAÚJO, S.; GANEM, R; SOBREIRA, Fabiano (Org.). **Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído: legislação, gestão pública e projetos**. Brasília: Edições Câmara, 2014. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16460/qualidade\\_sustentabilidade\\_sobreira.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16460/qualidade_sustentabilidade_sobreira.pdf?sequence=1) Acesso em: 27 jan. 2017.
- BMVBS. HERAUSGEBERBUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG. **Architectural quality of projects established in public private partnership**. Berlin: 2011. Disponível em: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/Publications/BMVBS/SpecialPublication/2011/ArchitecturalQuality.html?nn=392096> Acesso em: 27 jan. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2546, 2003**. Exposição de Motivos (EM nº 335/2003/MP/MF). Lei 11.079/2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047> Acesso em: 27 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto 8.428, 2015**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/decreto/D8428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/D8428.htm) Acesso em: 27 jan. 2017.

BRASIL. Governo Federal. **Mensagem 1.006, de 30/12/2004, da Presidência da República – Lei 11.079/2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-1006-04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-1006-04.htm) Acesso em: 27 jan. 2017.

BRASIL. **Lei 125, 1935**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-125-3-dezembro-1935-557354-publicacaooriginal-77716-pl.html> Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, 1993** – Lei de Licitações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm) Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.079, 2004**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm) Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.334, 2016** (originada da Medida Provisória 727/2016). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm) Acesso em: 27 jan. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 559, 2013** (Substitutivo da Lei 8.666/1993). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/115926> Acesso em: 6 fev. 2017.

CAU/BR. CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Arquitetos e urbanistas pela ética nas obras públicas**. 2016. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/lei-de-licitacoes-caubr-divulga-manifesto-pela-etica-nas-obras-publicas/> Acesso em: 8 fev. 2017.

CONRAD, C.; DESSUS, D. Les PPP? Une bombe à retardement! **Le Moniteur**, Paris, 2013. Disponível em: <http://www.lemoniteur.fr/article/les-ppp-une-bombe-a-retardement-20337913> Acesso em: 27 jan. 2017.

FRANCE. Ministère de L'Economie, des Finances e de L'Industrie. **Guide des contrats de partenariat: principes et méthodes**. Mars, 2011. Disponível em: [http://www.economie.gouv.fr/files/directions\\_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf) Acesso em: 27 jan. 2017.

FRANCE. Ministère de L'Economie, des Finances e de L'Industrie. **Les contrats de partenariat: guide methodologique**. Paris, 2011. Disponível em: [http://www.economie.gouv.fr/files/directions\\_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf) Acesso em: 27 jan. 2017.

FRANCE. MIQCP. Mission Interministérielle Pour la Qualité des Constructions Publiques. **Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne**. MIQCP, 2003. Disponível em: [http://www.miqcp.gouv.fr/images/Etudes/RAPPORT\\_DENQUETE\\_2003\\_SUR\\_LES\\_PROJET\\_S\\_PFI.pdf](http://www.miqcp.gouv.fr/images/Etudes/RAPPORT_DENQUETE_2003_SUR_LES_PROJET_S_PFI.pdf) Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Mission Interministérielle Pour la Qualité des Constructions Publiques. **Evolution et adaptation de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne**. MIQCP, 2006. Disponível em: [http://www.cefopp.org/upload/pdf/Evolution\\_de\\_la\\_politique\\_PFI\\_concernant\\_les\\_batiments\\_publics\\_en\\_Grande\\_Bretagne\\_20120524154717.pdf](http://www.cefopp.org/upload/pdf/Evolution_de_la_politique_PFI_concernant_les_batiments_publics_en_Grande_Bretagne_20120524154717.pdf) Acesso em: 23 nov. 2017

\_\_\_\_\_. Mission Interministérielle Pour la Qualité des Constructions Publiques. **Note-Resume. Evolution et adaptation de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-**

**Bretagne.** MIQCP, 2006. Disponível em:

[http://www.cefopp.org/upload/pdf/Evolution\\_de\\_la\\_politique\\_PFI\\_concernant\\_les\\_batiments\\_publics\\_en\\_Grande\\_Bretagne\\_20120524154717.pdf](http://www.cefopp.org/upload/pdf/Evolution_de_la_politique_PFI_concernant_les_batiments_publics_en_Grande_Bretagne_20120524154717.pdf) Acesso em: 23 nov. 2017

**FRANCE. Ordonnance 2004-559, 17/06/2004, sur les contrats de partenariat.** Disponível em:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000438720&fastPos=4&fastReqId=1640998965&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> Acesso em: 27 jan. 2017.

**HABITAÇÃO e cultura na Luz terá projeto de Biselli & Katchborian. Portal Arcoweb,** 2016.

Disponível em: <https://arcoweb.com.br/noticias/arquitetura/habitacao-e-cultura-na-luz-tera-projeto-de-biselli-katchborian> Acesso em: 27 jan. 2017.

**ORDRE DES ARCHITECTES. La maîtrise d'oeuvre dans les contrats de partenariat.** Paris, 2006. Disponível em: <http://www.architectes.org/outils-et-documents/commande-publique/fiche-la-place-de-la-maitrise-d-oeuvre-dans-les-contrats-de-partenariat> Acesso em: 23 nov. 2017.

**QUINCY, Q. de. Concours.** In: *ENCYCLOPÉDIE méthodique: architecture.* Paris: Panckoucke, 1801. p. 35-41. Disponível em: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k85718t> Acesso em: 27 jan. 2017.

**RIBA. ROYAL INSTITUTE OF BRITISH ARCHITECTS. Consultation: introducing smart PFI.** 2005. Disponível em:

<http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/SmartPFI/IntroducingSmartPFI.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.

**ROLNIK, R. Contribuição à consulta pública sobre a PPP da habitação em SP.** 2013.

Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/06/10/contribuicao-a-consulta-publica-sobre-a-ppp-da-habitacao-em-sp/> Acesso em: 27 jan. 2017.

**SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual 48.867, 2004.** Disponível em:

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48867-10.08.2004.html>

Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual 57.289, 2011.** Disponível em:

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57289-30.08.2011.html>

Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Edital de Chamamento Público 004/2012.** PPP Habitação Centro. Estado de São Paulo. Disponível em:

[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital\\_chamamento\\_004\\_12.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/ppp/edital_chamamento_004_12.pdf)

Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Edital de Concorrência Internacional 001/2014.** PPP Habitação Centro. Estado de

São Paulo. Disponível em: <http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/EDITAL.pdf>

Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Edital de Concorrência Internacional 001/2014.** Anexo II. Diretrizes para as

Intervenções Urbanas. PPP Habitação Centro. Estado de São Paulo. Disponível em:

<http://app.habitacao.sp.gov.br/CadastroPPP/Downloads/DIRETRIZES%20PARA%20AS%20INTERVEN%20C3%87%20C3%95ES%20URBANAS.pdf> Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual 11.688, 2004.** Disponível em:

<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html> Acesso em:

27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Manual de parcerias do Estado de São Paulo.** 2015. Disponível em:

[http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf) Acesso em: 27 jan. 2017.

SIEMIATYCKI, M. Is there a distinctive Canadian PPP model? Reflections on twenty years of practice. Toronto: University of Toronto, jun. 2013. Disponível em:

[http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research\\_Centres/Phelps\\_Centre\\_for\\_the\\_Study\\_of\\_Government\\_and\\_Business/Events/UBC\\_P3\\_Conference/~/\\_media/Files/Faculty%20Research/Phelps%20Centre/2013%20P3%20Conference/Papers/s6%20%20Siemiatycki%20Is%20There%20a%20Distinctive.ashx](http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research_Centres/Phelps_Centre_for_the_Study_of_Government_and_Business/Events/UBC_P3_Conference/~/_media/Files/Faculty%20Research/Phelps%20Centre/2013%20P3%20Conference/Papers/s6%20%20Siemiatycki%20Is%20There%20a%20Distinctive.ashx) Acesso em: 27 jan. 2017.

SOBREIRA, F. Competitions public strategies for architectural quality. **Conditions Magazine**, v. 1, p. 136-143, 2010.

\_\_\_\_\_. Concursos de projeto: instrumentos para a qualidade e a sustentabilidade da arquitetura e dos espaços públicos. In: ARAÚJO, S.; GANEM, R.; SOBREIRA, F. (Orgs.). **Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído: Legislação, Gestão Pública e Projetos**. Brasília: Edições Câmara 2014.

\_\_\_\_\_. Concursos: pela qualidade da Arquitetura e dos espaços públicos. **Revista Drops**. v. 36, p. 036.06, 2010. Disponível em:

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.036/3596> Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Design competitions in Brazil: building a [Digital] culture for architectural quality. In: CHUPIN, J.; CUCUZZELLA, C.; HELAL, B. (Orgs.). **Architecture Competitions and the Production of Culture, Quality and Knowledge**. Potential Architecture Books. Montreal: 2015.

\_\_\_\_\_. Fabiano. Le concours comme mesure de la démocratie. **d´a – d´architectures**. n. 216, avril, 2013. Disponível em: <http://www.darchitectures.com/le-concours-comme-mesure-de-la-democratie-a1166.html> Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Les concours et la réglementation au Brésil. **ARQ Architecture**, v. 154, p. 41-43, 2011.

\_\_\_\_\_.; WANDERLEY, V. Concursos de arquitetura no Brasil de 2005 a 2014. Breve panorama analítico. **Revista Arquitectos**, Ano 16, n. 181, jun. 2015. Disponível em:

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/16.181/5598> Acesso em: 27 jan. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Diretiva 2004/18/CE. **Jornal Oficial da União Europeia**, 30 abr. 2004, p. 114. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:pt:PDF> Acesso em: 27 jan. 2017.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. **A new approach to public private partnerships**. London, 2012. Disponível em:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf) Acesso em: 27 jan. 2017.

UNITED KINGDOM. Parliament. **Treasury. Seventeenth Report. Private Finance Initiative**. London, 2011. Disponível em:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm> Acesso em: 27 jan. 2017.

WEZEMAEL, J.; PAISIOU, S. Arquitetura, qualidade e gestão pública. In: ARAÚJO, S.; GANEM, R.; SOBREIRA, F. (Orgs.). **Qualidade e sustentabilidade do ambiente construído: legislação, gestão pública e projetos**. Brasília: Edições Câmara, 2014.

Artigo recebido em: 09/02/2017

Artigo aceito para publicação em: 27/04/2017



## PRODUÇÃO LEGISLATIVA, GASTOS DE CAMPANHA E DESEMPENHO ELEITORAL: EVIDÊNCIAS A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO

### LEGISLATIVE PRODUCTION, CAMPAIGN EXPENDITURE AND ELECTORAL PERFORMANCE: EVIDENCE FROM A CASE STUDY

Renato Hayashi<sup>1</sup>

**Resumo:** Quais fatores explicam o desempenho eleitoral? Este artigo analisa o impacto da produção legislativa e dos gastos de campanha sobre a quantidade de votos recebido pelos vereadores do Recife nas eleições municipais de 2016. Testa-se duas hipóteses: 1) quanto maior a produção legislativa maior o número de votos e 2) quanto maior o gasto de campanha, maior a quantidade de votos. O desenho de pesquisa examina um banco de dados original elaborado a partir de informações secundárias coletadas nos *sites* da Câmara do Recife e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Os resultados indicam que, ao se considerar todos os casos (n=37), o modelo de regressão apresenta um ajuste de 0,456. No entanto, após a exclusão de um *outlier*, temos um  $r^2=0,081$ , o que significa que as variáveis não explicam satisfatoriamente o desempenho eleitoral. Em termos substantivos, os resultados indicam que a performance eleitoral dos vereadores não é afetada pela produção legislativa formal nem pelo gasto de campanha.

**Palavras-chave:** Produção legislativa. Gasto de campanha. Resultados eleitorais.

**Abstract:** What factors explain the electoral performance? This article analyzes the impact of legislative production, campaign expenditures, and partisan membership on the number of votes received by Recife city councilors in the 2016 municipal elections. There are two hypotheses: 1) the larger the legislative output the greater the number of votes wishes and 2) the higher the campaign expenditure, the greater the number of votes. The research design examines an original database based on secondary information collected from the Recife Chamber website and the site of the Regional Electoral Tribunal of Pernambuco. The results indicate that, when considering all cases (n = 37), the regression model presents an adjustment of 0.456. However, after excluding an outlier, we have a  $r^2 = 0.081$ , which means that the variables do not satisfactorily explain the electoral performance. In substantive terms, the results indicate that the electoral performance of the councilmen is not affected by the formal legislative production nor by the campaign or party spending.

**Keywords:** Legislative production. Campaign spending. Election results.

---

<sup>1</sup> Advogado. Professor e Coordenador de Pós-graduação em Direito. Mestrando em Políticas Públicas na UFPE. Especialista em Direito e Processo do Trabalho.

## 1 Introdução

Na literatura especializada o estudo sobre o Legislativo tem sido um grande objeto de conhecimento (AMES, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Mais especificamente a análise da relação entre produção legislativa, gastos de campanha e desempenho eleitoral é realizada ao longo dos tempos pelos pesquisadores.

O presente artigo busca fazer uma análise específica, ou seja, um estudo de caso. O estudo de caso é um método amplamente utilizado nas Ciências Sociais (STEINER, 2011). Essa ferramenta metodológica serve para compreender empiricamente os motivos de um fenômeno ou como ocorrem (YIN, 2009).

Compreender quais variáveis afetam o desempenho eleitoral sempre foi um desafio para a Ciência Política e o Direito Eleitoral. A complexidade se dá principalmente em face da diversidade de cenários políticos, principalmente, no Brasil.

A cidade do Recife não é diferente. As eleições municipais em 2016 se destacam pelo fato de ter uma taxa de renovação alta e por ter duas mulheres entre os três candidatos mais votados.

A renovação nas eleições municipais do Recife em 2016 foi de 43,59% das cadeiras da Câmara. Entre os prefeitos em Pernambuco, apenas 26% conseguiram se reeleger. Quais fatores explicam o desempenho eleitoral municipal? Este artigo analisa o impacto da produção legislativa, dos gastos de campanha e da filiação partidária sobre a quantidade de votos recebido pelos vereadores do Recife nas eleições municipais de 2016. Testa-se duas hipóteses: 1) quanto maior a produção legislativa maior o número de votos e 2) quanto maior o gasto de campanha, maior a quantidade de votos.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa examina um banco de dados original elaborado a partir de informações secundárias coletadas partir do *site* da Câmara do Recife e do *site* do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE – PE).

O restante do artigo está organizado da seguinte forma: a primeira parte estabelece os pressupostos teóricos; a segunda parte apresenta a metodologia utilizada no presente trabalho, explicando as variáveis do modelo, bem como as ferramentas estatísticas; a terceira parte sumariza os principais resultados; e por fim, a última parte apresenta as conclusões.

## 2 Pressupostos teóricos

Compreender o que influencia o desempenho eleitoral é uma das tarefas mais difíceis para a ciência atual. Inicialmente, temos que considerar a complexidade do fenômeno, uma vez que existem diversas variáveis que interferem na quantidade de votos que um candidato recebe numa eleição. Entretanto, a ciência sempre avança um passo por vez. Com base nessa premissa e

na literatura existente, o presente desenho de pesquisa estabelece o estudo da influência da produção legislativa e do gasto de campanha no desempenho eleitoral.

Segundo Mayhew (1974), os parlamentares atuam sempre orientados pela necessidade de obter votos na próxima eleição, ou seja, toda as relações parlamentares são motivadas pela reeleição. Consequentemente, as ações dos parlamentares tendem a ser setorizadas nos locais onde possui maior votação ou destinadas aos seus eleitores (CAIN, 1987).

Em se tratando de gastos eleitorais, há uma tendência no sentido de que os parlamentares brasileiros gastam muito em campanhas eleitorais, o que nos leva à hipótese de que o gasto em campanha impacta a quantidade de votos de um candidato. Nas eleições em análise, os vereadores gastaram R\$ 3.005.176,13. Infelizmente, os valores informados à Justiça Eleitoral, em geral, tendem a ser menores que o gasto real, o que deve ser analisado com cautela. Entretanto, esta é a única informação oficial sobre gastos de campanha e, por isso, foi utilizada neste trabalho.

No tocante à atuação parlamentar, a literatura aponta um fenômeno chamado de *pork barrel* (SILVA, 2011):

O termo *pork barrel* é comumente empregado na Ciência Política para classificar uma política cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área circunscrita geograficamente, mas os custos são repartidos por todo o território. São políticas que possuem como objetivo agradar uma determinada *constituency*, ou seja, estas políticas visam premiar os eleitores que votaram em um determinado político.

No Brasil, de acordo com Shugart (1992), os eleitores tendem a preferir políticas públicas locais a programas nacionais, o que estimula ainda mais o clientelismo.

Segundo Silva (2011):

Isto é, um modelo de configuração do sistema político no qual não é possível aos eleitores uma visão clara entre tipos de políticas públicas (de caráter nacional) na época das eleições, pois os legisladores preferem políticas com o foco paroquial ao invés de nacional. O modelo pressupõe um Executivo forte, que se encarregaria das políticas nacionais, ao passo que os parlamentares cuidariam dos interesses de suas clientelas, propondo matérias paroquialistas.

Esse comportamento paroquialista tem sido amplamente estudado pelos pesquisadores (AMES, 1995a, 1995b, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2002; LAMOUNIER, 1992; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; MAINWARING, 1991, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2002, 2002).

Existem duas formas de abordagem do tema: distributivista e partidária (SILVA, 2014). Na abordagem distributivista, os parlamentares atuam norteados pelos próprios interesses eleitorais (CAREY e SHUGART, 1995). Na abordagem partidária, os partidos e as regras da Casa legislativa orientam a atuação do parlamentar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Outro aspecto importante é a elevada descentralização do sistema eleitoral brasileiro (SILVA, 2009; LAMOUNIER, 1989; MAINWARING, 1991), de forma que os partidos políticos têm ligações frágeis com a sociedade e o sistema político. Assim, o partido político não entra no

modelo analisado. Mas, a análise dos resultados aponta que há uma tendência de que os parlamentares/candidatos da base governista tenham mais chances de se reelegerem/elegerem.

### 3 Metodologia utilizada<sup>2</sup>

Para o desenvolvimento do presente trabalho, utilizamos as informações disponíveis no site do Tribunal Regional Eleitoral<sup>3</sup> de Pernambuco e no site da Câmara Municipal do Recife<sup>4</sup>.

**Quadro 1** – Síntese Metodológica

População	37 vereadores
Ano	2016
Fonte	Sites do TRE-PE e da Câmara Municipal do Recife.
Período	2013-2016
Técnica	Estatística descritiva e regressão linear
Variável Dependente	Desempenho eleitoral
Variáveis independentes	Produção legislativa Gasto de campanha
Hipótese nula	Não há impacto das variáveis independentes sobre a variável dependente
Hipótese alternativa	Quanto maior a produção legislativa maior o desempenho eleitoral. Quanto maior o gasto de campanha maior o desempenho eleitoral.
Software	SPSS versão 23

**Fonte:** Elaborado pelo autor

A variável dependente é o desempenho eleitoral ( $y$ ) e as variáveis independentes são a produção legislativa ( $x_1$ ) e o gasto de campanha ( $x_2$ ). A regressão linear é calculada a partir da seguinte equação:

$$y = \alpha + B_1x_1 + B_2x_2 + \varepsilon$$

Sendo  $B_1$  e  $B_2$ , os valores do impacto das variáveis dependentes em  $y$ .

O desempenho eleitoral corresponde à quantidade de votos obtidas pelo parlamentar nas eleições de 2016. Esses dados foram obtidos no site do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

A produção legislativa é o total de projetos de lei e requerimentos produzidos pelo vereador durante o mandato 2013-2016. Essa informação foi retirada do site da Câmara Municipal

<sup>2</sup> É importante ressaltar que o presente estudo possui um corte epistemológico muito preciso, uma vez que analisou restritamente a legislatura de 2013-2016 e a eleição 2016 no Recife. Assim, não há de se falar em generalização dos resultados para outros cenários sócio-políticos.

<sup>3</sup> <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-2016/eleicoes-2016>

<sup>4</sup> [http://sapl.recife.pe.leg.br/generico/materia\\_pesquisar\\_form?incluir=0](http://sapl.recife.pe.leg.br/generico/materia_pesquisar_form?incluir=0)

do Recife.

A metodologia utilizada possui duas etapas. Inicialmente realizamos uma análise jurídica da Lei Orgânica do Recife, do Regimento Interno da Câmara do Recife e da Constituição Federal. No segundo momento, foi criado um banco de dados com a variável dependente e as independentes. Em seguida, aplicamos regressão linear para analisar o impacto das variáveis independentes (gasto de campanha e produção legislativa) sobre a variável dependente (desempenho eleitoral).

O *software* utilizado para o tratamento dos dados foi o SPSS, versão 23, inclusive, no capítulo destinado à análise dos dados foram detalhadas as rotinas computacionais para que seja possível a replicação do presente estudo.

Todo o banco de dados também está disponível para que os interessados possam replicar o estudo e para assegurar total transparência da pesquisa.

#### **4 Processo Legislativo Municipal e a atuação da Câmara dos Vereadores**

Na estrutura nacional, o Município é indispensável ao sistema federativo brasileiro, possuindo plena autonomia (MORAES, 2007, p. 267).

A autonomia do Município compreende auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração (MORAES, 2007, p. 268).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece a competência legislativa dos Municípios em seu art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Diante do rol constitucional, destacamos a produção legislativa, que pode ser diretamente observada e quantificada, além de ser a principal atividade do Poder Legislativo.

Além da competência legislativa, o Poder Legislativo também deve fiscalizar o Município, conforme art. 31, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Entretanto é extremamente difícil identificar e mensurar a atividade fiscalizadora dos vereadores, principalmente, porque a fiscalização pode ocorrer de diversas formas.

Da análise constitucional, fica clara a limitada competência legislativa dos vereadores, cujos projetos de lei também não podem criar despesas para a Administração Pública, exceto dentro do seu próprio orçamento.

A Lei Orgânica do Recife, replica o dispositivo constitucional, no tocante à competência legislativa, Art. 6º.

Já o art. 23, da Lei Orgânica, traz a competência privativa da Câmara Municipal, que se divide entre competências legislativas e administrativas.

Uma das variáveis quantitativas utilizada nesse trabalho é a produção legislativa, para isso, utilizamos o art. 24, da Lei Orgânica (RECIFE, 1990), que traz as possibilidades normativas:

Art. 24 - O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Lei Orgânica;

II - leis complementares; (acrescido pela Emenda nº 21/07)

III - leis ordinárias;

IV - decretos legislativos;

V - resoluções.

No entanto, verificamos que os vereadores possuem baixa produtividade em face do art. 24, o que pode ser atribuída a reduzida competência legislativa.

Existe, ainda, uma ferramenta legislativa que é extremamente utilizada pelos vereadores: o requerimento. Este instrumento está previsto no Regimento Interno da Câmara, Capítulo IV, arts. 351 a 356 (RECIFE, 1994).

Requerimento é o instrumento pelo qual o vereador envia pedidos institucionais, aprovados pelo Plenário da Câmara, aos órgãos governamentais, para que sejam adotadas determinadas medidas para atender problemas políticos, sociais, econômicos, serviços públicos, etc.

Os requerimentos podem ser enviados aos prefeitos, secretários e demais órgãos do poder público. Também pode ultrapassar a esfera municipal. Geralmente são utilizados para atender as demandas da população, por exemplo, iluminação pública, coleta de lixo, recuperação do asfalto,

etc.

Quantitativamente o requerimento é mais utilizado que os projetos de lei e é o que atinge mais rápida e diretamente a população, o que nos leva ao conceito de *accountability* vertical.

O termo *accountability* ainda não tem uma tradução precisa para nosso idioma, mas em linhas gerais trata-se de uma forma de controle/prestação de contas (ODONNELL, 1998).

*Accountability* vertical pode ocorrer nas eleições, quando os cidadãos punem o mau político através do não voto ou premiam pelo bom desempenho. Esse fenômeno só ocorre em países democráticos, ou seja, países nos quais os cidadãos participam livremente das eleições (ODONNELL, 1998).

## 5 Análise dos Dados

O banco de dados utilizado no presente estudo foi construído a partir das informações obtidas no *site* da Câmara Municipal do Recife (produção legislativa) e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (número de votos e perfil dos vereadores).

Nossa população inicial é de 47 vereadores, incluindo aqui os suplentes que assumiram o mandato mesmo que temporariamente, no período de 2013 a 2016.

Somando a produção legislativa dos vereadores do Recife temos o seguinte detalhamento, ressaltando que todos os números são projetos de lei (sentido amplo):

**Tabela 1** – Quantidade de produção legislativa<sup>5</sup>

<b>Decreto Legislativo</b>	<b>Lei Ordinária</b>	<b>Requerimento</b>	<b>Resolução</b>	<b>Emenda à Lei Orgânica</b>	<b>Lei complementar</b>
266 (0,59%)	1.776 (3,96%)	39.554 (88,40%)	3.124 (6,98%)	22 (0,04%)	1 (0,002%)

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Fica clara a desproporção entre requerimentos e os demais itens. O que indica um enfraquecimento da atividade legislativa e elevado assistencialismo institucionalizado por meio dos requerimentos. Em uma pesquisa qualitativa futura, será possível mapear o grau de assistencialismo nos requerimentos, ou seja, verificar o grau de setorização dos requerimentos, considerando o reduto eleitoral do vereador.

Vale ressaltar, que nos termos do art. 344, §3º, do Regimento Interno da Câmara, o projeto de decreto legislativo se destina exclusivamente a concessão de título de cidadão do Recife e a entrega de medalha do mérito José Mariano. Ou seja, o tema é honrarias, o que não impacta diretamente na vida dos cidadãos recifenses, mas, mesmo assim, o decreto legislativo é o quarto instrumento mais utilizado.

Há um limite regimental por vereador, nos termos do art. 414, §9º, do Regimento Interno, que é de duas medalhas do mérito José Mariano e de dois títulos de cidadão do Recife por cada

<sup>5</sup> Tabela com o número de cada elemento normativo produzido na Câmara Municipal do Recife.

legislatura.

No tocante à quantidade de mandatos, apenas 8 vereadores possuem mais que 4 mandatos e 19 vereadores estão no primeiro mandato.

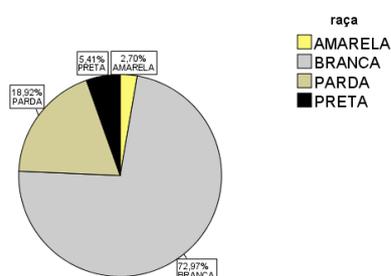
Dentre os três vereadores com maior produção legislativa estão os que possuem entre 1 e 3 mandatos, contrariando a tese de que quem tem mais mandatos possui maior produção legislativa.

Em termos de quantidade de votos, temos que os 3 vereadores mais votados estão no primeiro mandato, o que novamente contraria a hipótese intuitiva de que os que possuem mais mandatos são mais conhecidos e conseqüentemente recebem mais votos.

No tocante ao gênero declarado pelos candidatos, temos a seguinte proporção: n=37, feminino= 6 (12,8%) e masculino = 31 (66%). O que é altamente desproporcional e mostra uma repetição do padrão federal (SENADO, 2016). Os eleitores do Recife que compareceram às urnas são formados por homens (45%) e mulheres (55%).

Já em relação à raça temos uma predominância gritante da raça branca, na seguinte distribuição:

**Gráfico 1 – Distribuição por raça<sup>6</sup>**



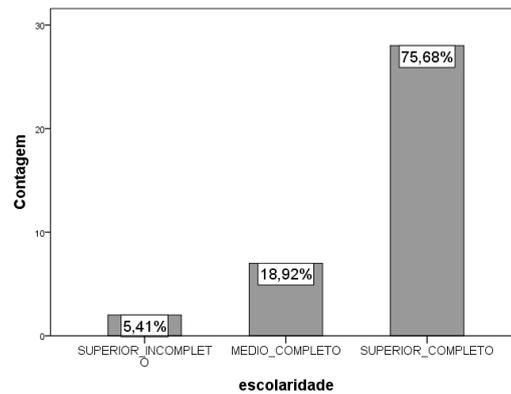
**Fonte:** Elaborado pelo autor

Quanto ao grau de escolaridade, temos, em média, um elevado grau de instrução entre os parlamentares (n=37):

**Gráfico 2 – Distribuição da escolaridade dos Parlamentares<sup>7</sup>**

<sup>6</sup> Gráfico pizza que mostra a distribuição dos parlamentares levando em consideração a raça declarada no momento do registro da candidatura junto ao TRE-PE.

<sup>7</sup> Gráfico 2 – mostra a distribuição dos parlamentares considerando o grau de escolaridade informado ao TRE-PE

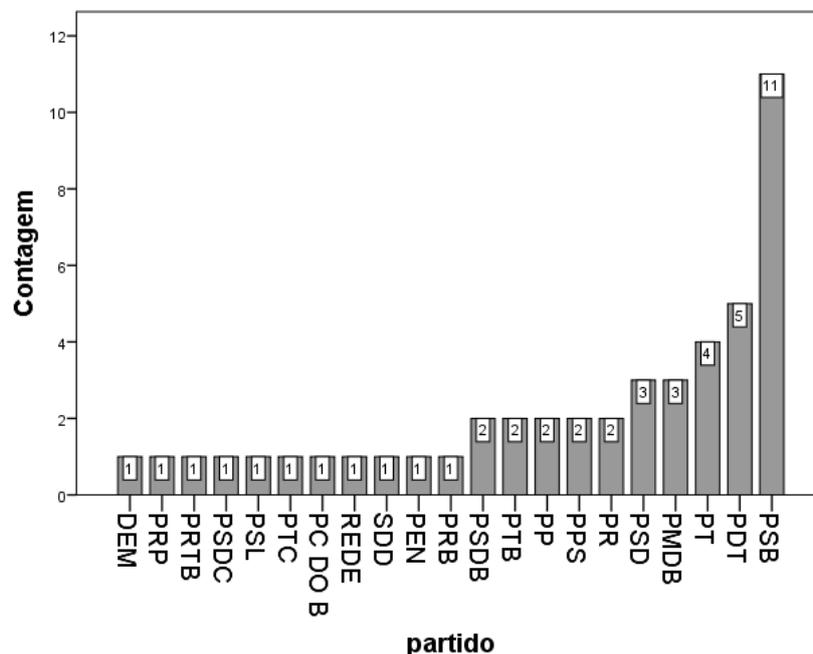


**Fonte:** Elaborado pelo autor

Entre os eleitos temos a seguinte proporção: superior completo (75,68%), superior incompleto (5,41%) e ensino médio completo (18,92%).

A distribuição partidária se apresenta altamente concentrada, sendo o PSB (que é o mesmo partido do prefeito eleito) o partido com a maior bancada:

**Gráfico 3 – Distribuição dos parlamentares por partido<sup>8</sup>**



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Este trabalho desenvolveu-se utilizando, além da estatística descritiva, a regressão linear.

Apesar de a população inicialmente ser de 47 casos, a regressão utilizou apenas 37 casos, pois existem vereadores que, por exemplo, assumiram cargo de deputado estadual ou candidataram-se à prefeito ou simplesmente não se candidataram, entre outros.

A regressão linear ou para ser mais exato regressão de mínimos quadrados ordinários

<sup>8</sup> O Gráfico 3 apresenta o número de parlamentares por partido político à época do registro da candidatura junto ao TRE-PE.

(MQO) é a ferramenta estatística mais utilizada na ciência política (FIGUEIREDO FILHO, 2011).

O objetivo da regressão linear é, em síntese, mensurar os impactos das variáveis independentes (X) sobre a variável dependente (Y), de forma a estimar o grau de associação (FIGUEIREDO FILHO, 2011).

Por meio da regressão podemos responder à pergunta: quanto y mudará se x mudar? (DANCEY; REIDY, 2013, p. 384).

A produção legislativa corresponde à soma de todos os elementos legislativos abordados no capítulo anterior, a quantidade de votos é o total de votos obtidos na eleição de 2016 e o gasto de campanha é a totalidade de gastos eleitorais declarada pelos vereadores.

Considerando que alguns vereadores possuem mais de um mandato, equilibramos a variável produção legislativa através da função log.

Para a realização dos cálculos estatísticos e gráficos, utilizamos o programa computacional SPSS, disponível na Universidade Federal de Pernambuco.

Através dos comandos “analisar – regressão – linear”, temos a “variável dependente=votação” e “variáveis independentes = gasto de campanha e produção legislativa” e chegamos aos seguintes resultados.

Inicialmente, considerando todos os casos, temos um  $r=0,675$ , ou seja, uma correlação média. Temos, ainda, um  $r^2 = 0,456$  e um  $r^2$  ajustado = 0,424, o que nos mostra uma variância explicada de 42%.

**Tabela 2** – resultado da regressão linear com todos os casos<sup>9</sup>

Modelo	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	0,675	0,456	0,424	0,46512

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando o aumento de gasto de campanha em uma unidade, temos um valor de B padronizado de 0,152, ou seja, a cada um real gasto em campanha temos um aumento de 0,152 votos.

Em termos de produção legislativa, temos um B padronizado de 0,614, o que significa que a cada uma unidade de produção legislativa temos o aumento de 0,614 votos. A significância deste modelo também é alta.

**Tabela 3** – Continuação do resultado da regressão linear<sup>10</sup>

Modelo	B	Erro padrão	Beta	t	Sig
Constante	7,077	0,350		20,213	0,000
Gasto de Campanha	1,713	0,000	0,152	1,143	0,261
Produção Legislativa	0,266	0,057	0,614	4,631	0,000

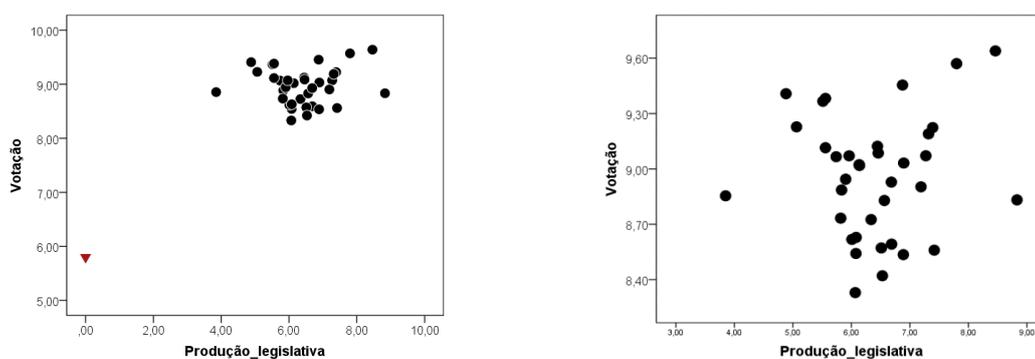
<sup>9</sup> Tabela 2 – resultado da regressão linear com todos os casos.

<sup>10</sup> Tabela 3 – resultado dos impactos das variáveis independentes (produção legislativa e gasto de campanha) sobre a variável dependente (votação).

**Fonte:** Elaborado pelo autor

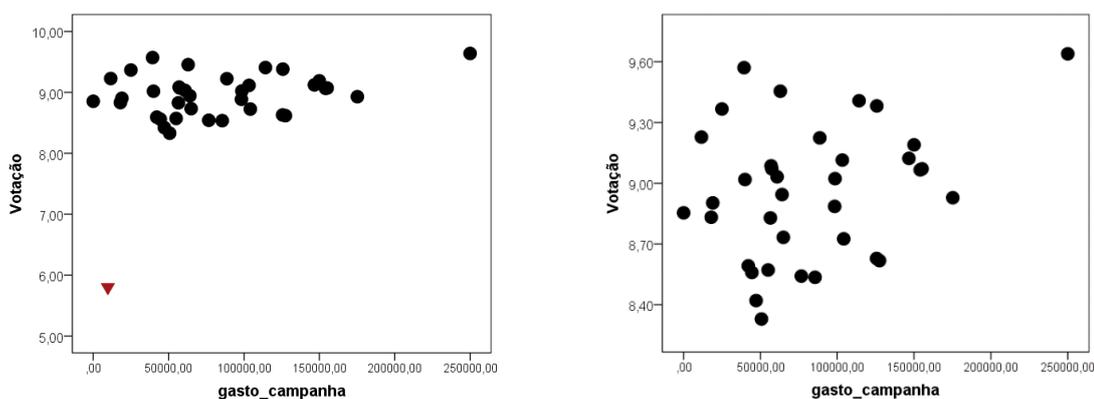
Entretanto, ao analisar um gráfico de dispersão, encontramos um *outlier*, um caso destoante, que afeta demasiadamente a média:

**Gráfico 4** – Gráfico de dispersão comparativo, Votação x Produção Legislativa<sup>11</sup>



**Fonte:** Elaborado pelo autor

**Gráfico 5** - gráfico de dispersão comparativo, Votação x Gasto de campanha<sup>12</sup>



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Na literatura específica, *outlier* é um caso que se posiciona muito distante da média dos demais casos (FIGUEIREDO FILHO et al., 2014). Um único caso pode influenciar muito o resultado da correlação, por isso é necessária a análise sem o *outlier* e a verificação de erro humano na coleta dos dados.

Ao refazer o cálculo da regressão linear sem o *outlier*, obtemos os seguintes resultados:

O valor de  $r$  passa a ser de 0,296, o que representa uma correlação fraca, o  $r^2$  passa a ser

<sup>11</sup> Gráfico 4 – gráfico de dispersão comparativo considerando a presença do *outlier* (triângulo vermelho). A correlação utiliza as variáveis Votação e Produção Legislativa.

<sup>12</sup> Gráfico 5 - gráfico de dispersão comparativo considerando a presença do *outlier* (triângulo vermelho). A correlação utiliza as variáveis Votação e Gasto de Campanha.

de 0,088 e o  $r^2$  ajustado de 0,031, indicando uma generalização muito baixa.

**Tabela 4** – resultado da regressão linear sem o *outlier*<sup>13</sup>

Modelo	R	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	0,296	0,088	0,031	0,32148

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao aumentarmos em um real o gasto de campanha, passamos a ter um aumento de 0,283 votos, enquanto o aumento da produção legislativa em uma unidade aumenta 0,045 votos. Contudo, a produção legislativa se mostrou com baixa significância (0,796)

**Tabela 5** - Coeficientes<sup>a</sup>

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
	B	Erro Padrão	Beta		
1 (Constante)	8,732	,368		23,753	,000
Gasto_Campanha	1,702E-6	,000	,283	1,643	,110
Produção_Legislativa	,015	,058	,045	,261	,796

a. Variável Dependente: Votação

Fonte: Elaborado pelo autor

## 6 Conclusão

Os dispositivos legais analisados e os dados nos *sites* da Câmara Municipal do Recife e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco serviram de base epistemológica para o presente estudo.

Metodologicamente utilizamos estatística descritiva e regressão linear para o tratamento dos dados.

Graças à análise do gráfico de dispersão identificamos, um caso destoante, *outlier*, que alterou significativamente o valor da correlação. Com o *outlier* tem-se  $r=0,675$ . Sem o *outlier* o valor passa a ser  $r=0,296$ .

Assim, considerando a produção legislativa dos vereadores no período de 2013 a 2016 e o desempenho eleitoral nas eleições 2016, detectamos que não há um impacto significativo entre a produção legislativa e o gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral.

Por fim, ressaltamos que o presente estudo possui um corte epistemológico muito preciso, uma vez que analisou restritamente a legislatura de 2013-2016 e a eleição 2016, no Recife. Assim, não há de se falar em generalização dos resultados para outros cenários sócio-políticos.

## Referências

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406–433, 1995a.

<sup>13</sup> Tabela 4 – resultado da regressão linear sem a presença do *outlier*.

\_\_\_\_\_. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 02, p. 324, 1995b.

\_\_\_\_\_. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 4 ago. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Lugar de mulher também é na política**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/03/08/lugar-de-mulher-tambem-e-na-politica> Acesso em: 9 nov. 2016.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. **The personal vote: constituency service and electoral independence**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. Acesso em: 4 ago. 2017.

DANCEY, Christine P.; REIDY, John. **Estatística sem Matemática para Psicologia**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. da. Desvendando os mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Política Hoje**, Recife, v. 18, n. 1, p.115-146, 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/politicohoje/index.php/politica/article/viewFile/6/6>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

FIGUEIREDO FILHO, D. B et al. Desvendando os mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson: o retorno. **Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política**, São Paulo, n. 8, p.66-95, 2014. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjYvOuM5pfQAhXEhpAKHSQ7CioQFggbMAA&url=http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/download/191/pdf\\_40&usq=AFQjCNFkY25MR1QpJy1K3EmKJCTZSY4mxg&sig2=gIUxLoc8WA5goep3f\\_EfPg&bvm=bv.137904068,d.Y2I&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjYvOuM5pfQAhXEhpAKHSQ7CioQFggbMAA&url=http://www.fflch.usp.br/dcp/leviathan/index.php/leviathan/article/download/191/pdf_40&usq=AFQjCNFkY25MR1QpJy1K3EmKJCTZSY4mxg&sig2=gIUxLoc8WA5goep3f_EfPg&bvm=bv.137904068,d.Y2I&cad=rja)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

FREITAS, A. **Migração partidária na Câmara dos Deputados**. São Paulo: USP, 2008.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 90. In: VELOSO, J. P. dos Reis (Org.). **O Brasil e as reformas políticas**. [s.l.], 1992.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 34-58, 1991.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAYHEW, D. R. Congressional elections: the case of the vanishing marginals. **Polity**, v. 6, 3, p. 295-317, Spr., 1974.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 3 nov. 2016.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 4 ago. 2017.

RECIFE (Município). Lei Orgânica, de 04 de abril de 1990. **Lei Orgânica do Município do**

**Recife/PE.** Recife. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/tgsmh>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal. Resolução nº 1884, de 29 de novembro de 1994. **Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife.** Disponível em:

<http://www.recife.pe.leg.br/legislacao/regimento-interno/regimento-interno/view> Acesso em: 9 nov. 2016.

SHUGART, M. S.; CAREY, John M. **Presidents and assemblies constitutional design and electoral dynamics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, G. P.; BIDERMAN, C.; AVELINO FILHO, G. Indicadores para avaliar o comportamento parlamentar como resultante de eleições. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009. **Anais...**

SILVA, P. O *pork barrel* no Município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos. **Textos para Discussão Centro de Estudos da Metrópole**, n. 11, 2011.

STEINER, A. Case studies in research on environmental policies: advantages and limitations. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 141-158, fev. 2011.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods.** Thousand Oaks: Sage, 2009.

Artigo recebido em: 07/03/2017

Artigo aceito para publicação em: 09/07/2017



**RESUMOS DAS DISSERTAÇÕES DEFENDIDAS E APROVADAS EM 2017**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DA CÂMARA**  
**DOS DEPUTADOS – CEFOR**

PAIVA, Valéria Santos. Politização da burocracia no Poder Legislativo: uma análise de tendências na Câmara dos Deputados

**Orientador/a:** Roberto Campos da Rocha Miranda

**Linha de Pesquisa:** Gestão Pública no Poder Legislativo

**Data Defesa:** 20/09/2017

**Resumo:** O presente estudo exploratório buscou compreensões iniciais sobre o fenômeno da politização da burocracia no Poder Legislativo, onde se verifica uma escassez de estudos que não é compatível com a relevância do tema. Isso porque, também no âmbito do Poder Legislativo, as interações entre política e burocracia impactam a implementação e a manutenção de políticas públicas que afetam toda a sociedade. Ademais, para realizar suas atribuições constitucionais, o Poder Legislativo não pode prescindir de sua função administrativa, enfrentando, assim, os mesmos desafios nas relações entre políticos e burocratas no processo de gestão pública. Nesse sentido, este estudo se propôs a avaliar as tendências de politização dos papéis desempenhados pelos titulares de funções de confiança na Câmara dos Deputados, por meio da análise das combinações de aspectos técnicos e políticos que compõem os papéis dos servidores, bem como de aspectos que influenciam negativa ou positivamente a politização desses papéis. Com base nas análises dos dados coletados na pesquisa, identificou-se que os aspectos técnicos que compõem os papéis desempenhados pelos servidores são significativamente mais enfatizados que os aspectos políticos, o que explica o baixo índice médio geral de tendência de politização identificado. Não obstante a preponderância dos papéis predominantemente técnicos, as análises apontaram que cerca de 17% dos servidores desempenham papéis híbridos, que demandam altas ênfases tanto em aspectos técnicos quanto políticos e exigem a articulação de critérios de conhecimento técnico, experiência profissional e habilidades para lidar com questões de substância política.

**Palavras-Chave:** Politização. Burocracia. Câmara dos Deputados. Administração Pública.

BRUM, Nara Benedetti Nicolau. O uso de drogas ilícitas em debate no Congresso Nacional: um estudo de caso sobre a orientação política dos parlamentares federais no período de 1999 a 2015.

**Orientador/a:** Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

**Linha de Pesquisa:** Processos Políticos do Poder Legislativo

**Data Defesa:** 15/09/2017

**Resumo:** Este trabalho utiliza as proposições legislativas sobre política sobre drogas apresentadas na primeira sessão legislativa das últimas cinco legislaturas para desenvolver um estudo de caso no intuito de compreender se os integrantes do Poder Legislativo Federal têm se orientado conforme uma concepção política predominantemente liberal ou comunitarista, bem como observar as mudanças nessa orientação ao longo do período estudado. A partir desse estudo, são feitas ainda algumas observações críticas sobre as atuações e omissões embutidas na legislação e nas proposições legislativas. Conclui-se que a orientação comunitarista, preponderante em todos os períodos analisados, se fortaleceu após a aprovação da atual política nacional de drogas.

**Palavras-Chave:** Ciência Política. Liberdade. Drogas. Poder legislativo. Liberalismo. Comunitarismo. Políticas públicas.

REIS, Marcos Antonio. Relação entre gerações de consultores legislativos e compartilhamento de conhecimento

**Orientador/a:** Roberto Campos da Rocha Miranda

**Data Defesa:** 22/08/2017

**Linha de Pesquisa:** Gestão pública no poder legislativo

**Resumo:** A pesquisa procura saber qual a relação entre gerações de consultores legislativos e compartilhamento do conhecimento, de onde deriva o objetivo geral do trabalho. Para tanto, procedeu-se ao estudo das gerações, visando delinear aquelas existentes, com suas características e conflitos, no intuito de se enquadrar os integrantes daquele corpo funcional conforme os grupos etários presentes no conjunto. A descrição da equipe funcional, objeto do estudo de caso, permitiu traçar-se perfil genérico do cargo, além da descrição das peculiaridades do trabalho desenvolvido. A pesquisa se justifica pela relevância em se explorar as interferências existentes no inter-relacionamento envolvendo distintos grupos geracionais em uma equipe funcional singular do Poder Legislativo, particularmente quanto à socialização do conhecimento tácito entre seus integrantes. A metodologia adotada previu um estudo exploratório, cujo instrumento de pesquisa foi o questionário aplicado entre todos os ocupantes do cargo vinculado àquela equipe funcional, além do uso de dados secundários obtidos perante as instâncias administrativas da Câmara dos Deputados. Os resultados obtidos possibilitaram a caracterização do conjunto dos consultores legislativos quanto às gerações etárias de que fazem parte, bem como dos grupos de entrada no cargo. Outro ponto foi o enquadramento do grupo quanto aos conflitos envolvendo questões geracionais, o que delimitou a existência de conflitos entre eles, além de demarcar aqueles inexistentes, bem como certos conflitos sem uma tendência definida na equipe pesquisada. Sobre a inter-relação entre as questões geracionais e o compartilhamento do conhecimento, os dados apurados manifestaram que a equipe não considera as influências no campo geracional como entraves a que o compartilhamento do conhecimento se processe no conjunto, ainda que os elementos mais novos do grupo tenham uma maior inclinação a pretenderem que aquele compartilhamento ocorra, em maior escala, nos grupos geracionais de que façam parte os seus pares de mesma idade ou tenham o mesmo tempo de serviço.

**Palavras-Chave:** Gestão de pessoas. Gestão do conhecimento. Gerações no serviço público. Compartilhamento do conhecimento. Conflitos geracionais.

SANTOS, Thais Teixeira. Representação política das pessoas com deficiência na Câmara dos Deputados: aspectos institucionais e a percepção do representado.

**Orientador/a:** Antonio Teixeira de Barros

**Linha de Pesquisa:** Processos Políticos do Poder Legislativo

**Data Defesa:** 05/06/2017

**Resumo:** Este trabalho oferece um estudo descritivo da representação política das pessoas com deficiência na Câmara dos Deputados. O estudo apresenta uma revisão bibliográfica com aspectos sobre a representação política, as abordagens da deficiência pelas Ciências Sociais e o histórico da relação entre as pessoas com deficiência e o Parlamento brasileiro. Depois, descreve-se a Câmara dos Deputados em seu papel de representação institucional por meio da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência. No que se refere à percepção da pessoa com deficiência em relação a sua representação, apresenta-se a análise dos questionários aplicados. Realizaram-se testes estatísticos de hipóteses a partir da correlação entre as respostas obtidas. Por fim, essa dissertação apresenta suas conclusões. No que se refere a um dos lados da representação investigado, a Câmara dos Deputados mostrou consonância com os modelos

social e pós-modernista de abordagem da deficiência ao instalar a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Dessa forma, pode-se observar que a barganha política foi importantíssima para a efetivação da Comissão. As atividades da Comissão foram marcadas, nos primeiros dois anos, por maior espaço para aspectos participativos, por meio de audiências públicas. Com relação aos representados, chegou-se a conclusões de que o acompanhamento de atividades dos parlamentares é capaz de produzir diferença na avaliação da representação. Além disso, fatores como escolaridade, renda e filiação partidária mostraram diferentes nuances nas opiniões sobre o cenário da representação política. Por fim, a participação em debates ou em associações e organizações da sociedade civil mostrou potencial de modificar as avaliações das pessoas com deficiência sobre representação política.

**Palavras-Chave:** Representação política. Pessoas com deficiência e política. Representação política de minorias. Câmara dos Deputados

SILVEIRA, Paola Mara Alves. A Comissão de Esporte da Câmara dos Deputados e o Sistema Desportivo Brasileiro: uma aplicação da Metodologia de Sistemas Flexíveis

**Orientador/a:** Roberto Campos da Rocha Miranda

**Linha de Pesquisa:** Gestão Pública no Poder Legislativo

**Data Defesa:** 25/04/2017

**Resumo:** A pesquisa aborda a atuação da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados (CESPO) na estrutura esportiva, no que tange ao processo de discussão e formulação de políticas públicas para o esporte brasileiro. O objetivo é caracterizar o papel da Comissão no sistema esportivo, considerando-se atores, conflitos, preocupações, fatores limitantes e políticas relacionadas ao esporte. O tema abordado pelo trabalho justifica-se a partir da constitucionalização do desporto, associada à evolução e ao processo de organização do sistema esportivo no país, bem como à crescente demanda por políticas públicas para o setor. A pesquisa é do tipo exploratória, com análise qualitativa dos dados e utilização do método de pesquisa-ação, valendo-se, essencialmente, de levantamento bibliográfico e documental. A abordagem exploratória do problema é realizada a partir da aplicação da Metodologia de Sistemas Flexíveis (SSM – *Soft Systems Methodology*), com validação do modelo a partir de entrevistas qualitativas. Como resultado, foram identificados os principais atores, fatores limitantes, preocupações e conflitos, relevantes para o contexto de atuação da Comissão nas políticas públicas para o esporte, bem como foi proposta uma visão global e sistêmica do contexto analisado, a partir da representação ilustrativa do sistema. Com as entrevistas, foi possível obter sugestões de novos elementos e de aprimoramento do modelo, além de propostas para aprimoramento da atuação da Comissão. A partir da SSM foram, também, definidos os subsistemas relevantes do modelo. identificados, caracterizados e modelados os sistemas de atividade humana relevantes no subsistema principal; e propostas mudanças viáveis culturalmente e sistemicamente desejáveis para o aprimoramento do Subsistema Comissão do Esporte. Os resultados apontam para a relevância que pode ser exercida pela CESPO nos processos de construção e fiscalização de políticas públicas, assim como de promoção do debate e da busca de entendimento entre os interesses dos diversos grupos de pressão do setor esportivo. Também sinalizam a necessidade da busca pela intersectorialidade de políticas, a partir da aproximação do esporte, principalmente, com as áreas de educação e saúde.

**Palavras-Chave:** Câmara dos Deputados. Comissão do Esporte. Metodologia de Sistemas Flexíveis. Esporte. Políticas públicas

ABREU, Mariana Silva. Mídia legislativa e representação de gênero na Câmara dos Deputados: uma análise das notícias da Agência Câmara

**Orientador/a:** Malena Rehbein Rodrigues

**Linha de Pesquisa:** Política Institucional do Poder Legislativo

**Data Defesa:** 16/03/2017

**Resumo:** Esta pesquisa exploratório-descritiva tem como foco o estudo sobre mídia, política e gênero, e objetiva analisar como a representação de gênero acontece na mídia legislativa, mais especificamente na Agência Câmara de Notícias. Os dados foram levantados por meio de fichamentos das matérias e personagens presentes nas notícias consolidadas da Agência, em períodos que abarcam os governos FHC, Lula e Dilma, em que foi possível analisar a proporção de divulgação da atuação das deputadas Federais, quais os temas mais abordados e qual o espaço dado a elas. Os resultados nos levaram a concluir que, apesar de a divulgação das deputadas ser proporcional à sua presença na Casa, elas se ocupam mais de temas de *Soft Politics*, aqueles com menos visibilidade na mídia, de menos prestígio no campo político; portanto, elas têm mais dificuldades de acesso às posições centrais do campo político. Observou-se também que há uma leve desvantagem na quantidade de espaço dada para as vozes femininas nas notícias da Agência Câmara e, novamente, as deputadas concentraram suas falas nos temas considerados *Soft Politics*. Concluímos, finalmente, que as estruturas sociais historicamente permeadas pela dominação masculina limitam a atuação parlamentar das mulheres como deputadas federais, mas também são reforçadas pelos meios de comunicação que tratam as desigualdades de gênero como uma realidade dada, auxiliando na manutenção do *status quo*.

**Palavras-Chave:** Representação. Gênero. Mídia Legislativa. Política e Mídia.

MARTINS, Lúcio Meireles. Efeitos do Parlamento Jovem Brasileiro no comportamento político dos egressos (2006 a 2014).

**Orientador/a:** Antonio Teixeira de Barros

**Linha de Pesquisa:** Política Institucional do Poder Legislativo

**Data Defesa:** 13/03/2017

**Resumo:** O estudo analisa o comportamento político de egressos do projeto de letramento político Parlamento Jovem Brasileiro (PJB) da Câmara dos Deputados, das edições de 2006 a 2014. O PJB realiza anualmente, durante uma semana, um processo formativo baseado em uma simulação parlamentar e priorizando o protagonismo dos participantes. Este trabalho tem como objetivo estudar os efeitos dessa ação educativa na cultura cívica, no engajamento cívico e na participação política formal. São abordados dados de um *survey* com amostra de 29,17% do público atendido pelo PJB no período, incluindo análises quantitativas, por meio de técnicas descritivas e de inferência estatística. Depoimentos escritos são analisados sob uma perspectiva qualitativa, utilizando-se do método da análise de conteúdo e de sua técnica de categorização. Utilizam-se, como referência tipológica, as formas de participação política delimitadas por Ekman e Amnå (2012). Os resultados apontam para uma mudança cultural duradoura e abrangente no nível da atitude política expressa no crescimento da confiança política no Poder Legislativo e, em menor nível, nos partidos políticos. O envolvimento social, caracterizado pelo interesse e motivação para o debate de questões sociais, e o engajamento cívico pelo acompanhamento da agenda política e pela participação em associações civis ampliam-se de forma relevante. A atuação cívica associa-se de forma significativa ao aumento da confiança política e à escolarização, apresentando pouca diferença entre homens e mulheres. A participação política formal em atividades partidárias também demonstra crescimento, entretanto, ocorre predominantemente entre homens e por egressos que também se engajaram no movimento estudantil.

**Palavras-Chave:** Parlamento Jovem Brasileiro. Engajamento cívico. Participação política. Cultura cívica. Comportamento político.