

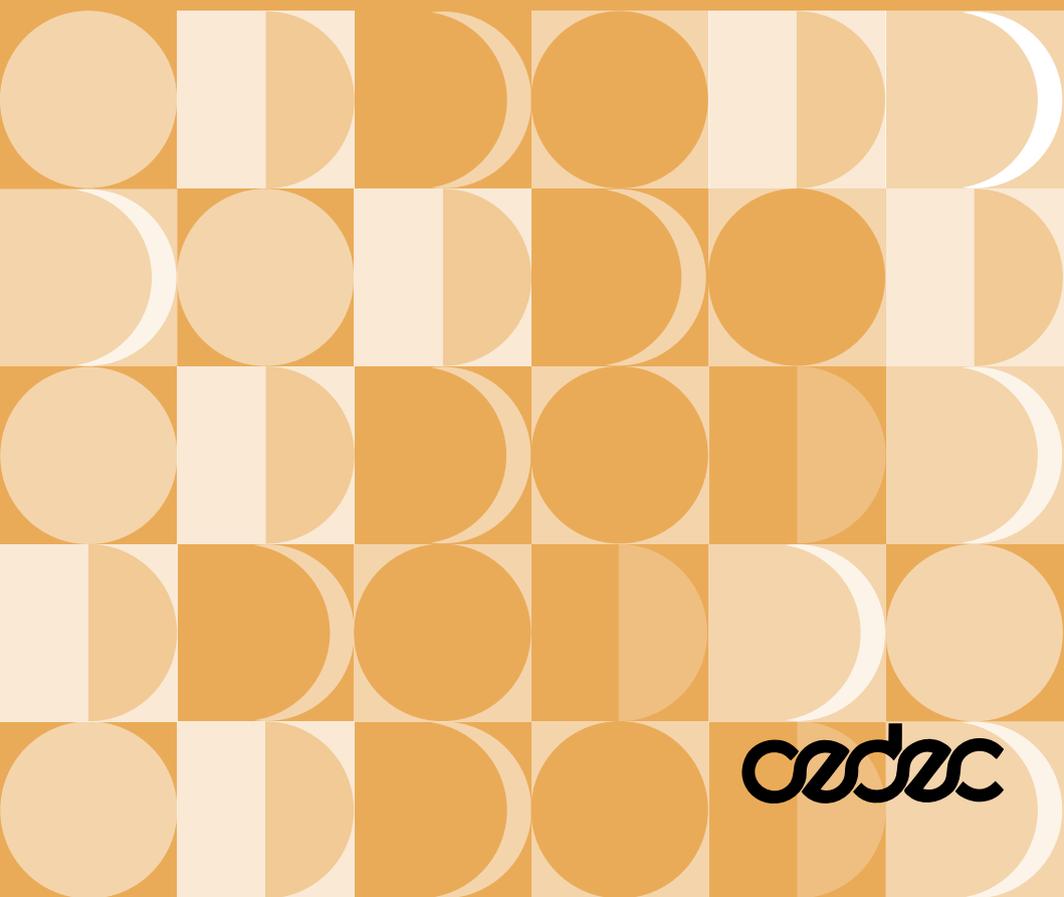
LUA NOVA

revista de cultura e política

2021 | Nº 113

ISSN 0102-6445

A DEMOCRACIA NECESSÁRIA



csdsc



SOBRE A REVISTA

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

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

LUA NOVA

revista de cultura e política

2021 | Nº 113

ISSN 0102-6445

A DEMOCRACIA NECESSÁRIA

oesc

LUA NOVA – REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA

2021

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

Diretoria

Bernardo Ricupero
Diretor Presidente

Carla Regina Mora Alonso Diéguez
Diretora Vice-Presidente

Bruno Konder Comparato
Diretor de Publicações

Maria Rita Loureiro
Diretora Secretária

Natalia Nóbrega de Mello
Diretora Tesoureira

Comitê de redação

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

Flávia de Campos Melo (PUC-SP)

Pedro Meira Monteiro (Princeton University)

Editor

Bruno Konder Comparato (Unifesp)

Editores Assistentes

Andre Bittencourt (UFRJ)

Christian Jecov Schallenmüller (UFRGS)

Natália Nóbrega de Mello (PUC/SP)

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques (Unicamp)

Roberta Kelly Soromenho Nicolete (UERJ)

Conselho editorial

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

Preparação e revisão de texto

Tikinet

Editoração eletrônica

Tikinet

Impressão

Tikinet

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

O **Cedec** agradece a

Andrei Koerner

Bernardo Ricupero

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Maria Rita Loureiro

Raquel Kritsch

Ricardo Sennes

pele apoio e contribuição recebidos na Campanha da
Lua Nova.



A DEMOCRACIA NECESSÁRIA, SEGUNDO FRANCISCO WEFFORT

Um dos mistérios e, ao mesmo tempo, encantamentos da democracia é perceber que se trata, ao fim e ao cabo, de um sistema político extremamente frágil e que por essa razão precisa ser cuidado e preservado. No fundo, tudo se baseia na crença de que os derrotados nas eleições vão aceitar pacificamente o resultado das urnas e aguardar a próxima disputa eleitoral para tentar fazer prevalecer os seus argumentos. Estamos acostumados a olhar para os candidatos vencedores, quando, para compreender o funcionamento do sistema, é preciso olhar também e sobretudo para os perdedores. Caso se sintam excluídos do processo todo, há sempre a possibilidade de não aceitarem o resultado e clamarem por fraudes eleitorais, colocando em perigo a sobrevivência do sistema democrático. Em outras palavras, uma democracia somente se sustenta se puder contar com o consentimento dos perdedores, título de um livro publicado em 2005, em que os autores sustentam a comparação de que os cientistas políticos são como treinadores de times de futebol, prestam mais atenção aos vencedores do que aos perdedores, frequentemente esquecidos.

“No entanto,” alertam, “por mais interessantes e emocionantes que sejam os vencedores e suas vitórias, eles representam apenas um lado da moeda quando se trata de compreender a vida política. Na verdade, afirmamos que compreender a vitória não é mais relevante do que compreender os derrotados no que diz respeito ao estudo dos sistemas políticos, dado que as atitudes e comportamentos dos perdedores determinam se o jogo não será interrompido, em primeiro lugar, e se continuará a ser jogado no longo prazo.” (Anderson et al., 2005, p. 2, tradução minha)

Na perspectiva dos autores, o comportamento dos perdedores é crucial para a consolidação de sistemas democráticos estáveis e legítimos, daí a ênfase dada à maneira como as instituições condicionam as derrotas eleitorais, como os perdedores respondem às derrotas, e como o “consentimento dos perdedores” afeta a legitimidade e a viabilidade das instituições democráticas.

Neste momento, a sociedade brasileira parece estar dividida, de um lado estão aqueles que confiam nas instituições democráticas e na capacidade do sistema eleitoral de canalizar as escolhas dos cidadãos, e do outro lado estão os indivíduos que desafiam a legitimidade das instituições, contestam a credibilidade das urnas eletrônicas, pregam a volta do voto impresso, insuflam seus seguidores contra o Supremo Tribunal Federal, atacam os direitos humanos e desejam a instituição de um regime militar. Várias das questões tratadas nos artigos publicados neste número estão na ordem do dia.

A bem da verdade, a reflexão sobre a democracia esteve sempre presente na revista *Lua Nova*, como atesta esse trecho do editorial publicado no número 21, de outubro 1990:

Como de hábito nas páginas de *Lua Nova*, a preocupação maior de todos é a democracia. E o grande problema que temos pela frente é o de encontrar as condições que permitam a consolidação da democracia, o que significa encontrar as condições que permitam à democracia sobreviver à crise econômica. São estes os termos de um debate que, na verdade, apenas se inicia e que promete durar, nos diferentes cenários da cultura e da política dos nossos países, até que a América Latina reencontre os caminhos da modernidade. (Weffort, 1990, p. 3)

Seu autor, Francisco Weffort, fundador e primeiro diretor-presidente do CEDEC, professor titular de Ciência Política

da Universidade de São Paulo (USP), e editor de *Lua Nova*, nos deixou no dia 2 de agosto de 2021. Sua contribuição para a revista foi importante e pode ser lida nos arquivos da revista no SciELO ou na página do CEDEC. Já no segundo número de *Lua Nova*, publicado em 1984, Francisco Weffort fazia uma reflexão sobre as diferenças e pontos comuns entre jornais e partidos políticos e chamava a atenção para a necessidade de conjugar a opinião com a ação:

Jornais não são partidos políticos. Mas como se parecem às vezes! Nos embates que precedem o golpe de 1964, o Estadão desempenhou algumas das funções essenciais de um partido. Hoje, a Folha funciona, pelo menos na campanha das diretas, como se fosse uma frente política. Em 1964, o Estadão estava ligado, embora apenas por vínculos de amizade e de opção pessoal de alguns dos seus diretores, à União Democrática Nacional (UDN). No caso da Folha, as ligações partidárias são ainda mais tênues. E, contudo, ela aparece como uma frente, ou pelo menos parte de uma frente. De uma frente política que, aliás, pelo menos formalmente, não existe.

Bem pensadas as coisas, não deveria haver problema nenhum se um jornal liberal se parece com um partido ou com uma frente. A tradição liberal gosta de definir os partidos como partidos de opinião. E que dizer da tradição da imprensa moderna senão que enraíza, também, no prestígio da opinião? Em que pese o desenvolvimento recente do chamado jornalismo objetivo, apoiado sobretudo na força da informação, não se conseguiu desbancar a tradição. As páginas editoriais dos jornais continuam sendo o espaço nobre dos jornais e a opinião flui, de modo explícito ou não, em todo o noticiário. Se os partidos são de opinião e os jornais também são de opinião, nada de surpreendente se estes às vezes se comportam como aqueles. (Weffort, 1984, p. 37)

Homem de partido e de ação, depois de ter sido fundador e membro da Executiva Nacional do Partido dos Trabalhadores, foi ministro da Cultura no governo de Fernando Henrique Cardoso. Francisco Weffort não podia conceber a reflexão sobre a ciência política como algo abstrato, desligado da experiência histórica e da sua época:

O fato de que começemos por algumas referências conceituais abstratas não deve induzir ninguém a imaginar, temerosamente, que os dilemas da legitimidade política nos obriguem a todos a caminhar pela estratosfera. Não, pelo menos não o tempo todo. A verdade é que quando se fala de legitimidade política se fala também, e principalmente, de fatos muito reais e muito dramáticos de uma época histórica. Precisamente esta em que nos foi dado viver. (Weffort, 1988, p. 8)

Essa experiência histórica e o conhecimento das lutas políticas explicam por que Francisco Weffort sabia das dificuldades da realização da democracia no Brasil:

Mais importante é assinalar que, assim como a modernidade não está assegurada para nenhum dos nossos países, a democracia não é, evidentemente, a única possibilidade desta época de crise em nossa história. Assim como o estancamento econômico empurra muitas partes da América Latina para a desagregação e para a degenerescência, existem também possibilidades de regressão ao autoritarismo e mesmo possibilidades que, se não são de regressão, são de coisa ainda pior do que tudo que já vimos até aqui. Mas mesmo que se tenha que reconhecer como uma ingenuidade acreditar que a democracia esteja assegurada por qualquer lei inelutável da história e, além disso, mesmo que se reconheça que possam existir outros caminhos para recolocar a América

Latina no caminho do desenvolvimento econômico, não creio que se possa negar que a democracia é o único caminho que pode levar os países latino-americanos à modernidade. (Weffort, 1990, p. 39)

Passadas quatro décadas, somos forçados a admitir que o texto permanece assustadoramente atual ao alertar contra possibilidades de regressão ao autoritarismo ou a “coisa pior do que tudo que já vimos até aqui”. Sobretudo quando as ameaças partem dos que deveriam ser os maiores fiadores da democracia, como afirma Weffort ao destacar o papel das lideranças para a garantia da estabilidade democrática:

As novas democracias, quando ainda não consolidadas, são politicamente instáveis e institucionalmente frágeis. Mas quando estudamos, em conjunto, democracias que falharam, as diferenças entre democracias “velhas” e “novas” aparecem sob uma luz diferente. Estes estudos nos lembram que isso que os cientistas políticos chamam de estabilidade e solidez institucional implica, de fato, uma preocupação permanente dos líderes com o aperfeiçoamento dos processos democráticos. É certo que em algumas democracias consolidadas, o entusiasmo democrático das lideranças é, às vezes, substituído pelo simples automatismo e por hábitos mais ou menos mecânicos. Mas o funcionamento da democracia desenvolve também seus próprios antídotos contra tais males gerados pela estabilidade e pela acomodação. Antídotos, que, uma vez mais, ressaltam o papel das lideranças. (Weffort, 1992, p. 7-8)

Para seguir nessa tradição de pensar a democracia é que apresentamos aqui artigos que retomam as temáticas da democracia e da reivindicação de direitos. No primeiro artigo, “Do povo, para o povo e pelo povo: origem e exercício da soberania na teoria política contemporânea”,

Gabriela Rodrigues da Guia Rosa discute as influências do conceito de soberania popular formulado por Rousseau na teoria política contemporânea. Se, como argumenta a autora, democracia e soberania do povo não estão necessariamente vinculadas, a distinção entre a origem e o exercício do poder político afastou a teoria política das discussões sobre a democracia, a soberania e o poder constituinte do povo.

No artigo seguinte, “Repensando a mobilização dos direitos humanos – relações entre ativistas e vítimas de violações no caso Alvarado contra o México”, Bruno Boti Bernardi analisa a atuação da organização não governamental (ONG) mexicana Centro de Direitos Humanos das Mulheres (CEDEHM) no caso Alvarado contra o México, perante o sistema interamericano, e mostra que a intermediação desempenhada pelo CEDEHM concede uma posição central para as vítimas e familiares, contribuindo decisivamente para a formação da agência política desses atores e para a politização da própria linguagem dos direitos humanos.

Os direitos humanos são assunto também do terceiro artigo, “Os donos do silêncio: a política externa do regime militar brasileiro e a comissão de direitos humanos das Nações Unidas”, no qual João Roriz revela que, ao contrário do que parte da literatura sobre política externa afirma, a diplomacia brasileira não passou incólume ao aparato repressor do regime militar e teve que mobilizar grandes esforços diplomáticos para enfrentar as acusações de violações de direitos humanos em fóruns internacionais.

No artigo seguinte, “*Quien peca y reza empata: tensión entre el discurso universal y las prácticas regionales en la iglesia católica en relación con el neoliberalismo latino-americano*”, os colombianos Andrés Botero-Bernal, Javier Orlando Aguirre-Román e Juan David Almeyda-Sarmiento exploram as tensões entre o discurso global antineoliberal e as práticas regionais neoliberais dentro da Igreja Católica latino-americana.

No quinto artigo, “*Nuestro Norte es el Sur: a busca da autonomia, os desafios da integração regional e a China*”, Ingrid Sarti, Marcos Costa Lima e Milton Bragatti oferecem uma análise da trajetória do Mercosul a partir da experiência integracionista do sul na agenda progressista de 2005 a 2015, e refletem sobre os efeitos do ascenso da aproximação chinesa no continente, em franca disputa com os Estados Unidos.

Ainda na região sul do continente americano, Maria Clara Oliveira e Renata Mirandola Bichir contribuem com o artigo “Transferência Monetária no Brasil e no Chile: comparando ideias e o papel de *instrument constituencies*”, discutindo a adoção de políticas disseminadas globalmente. O artigo demonstra a vantagem de recorrer aos conceitos de comunidade epistêmica e de *instrument constituency* para examinar não só a disseminação de políticas públicas, mas também para analisar a inserção de problemas na agenda política nacional, a discussão de soluções possíveis e a formulação de políticas públicas a partir do caso empírico das políticas de transferência monetária adotadas no Brasil e no Chile.

No sétimo artigo, “Tecnologias de saber-poder sobre as águas: a experiência do Conselho Mundial da Água”, Rodrigo de Freitas Espinoza e Rodrigo Constante Martins analisam a produção discursiva do Conselho Mundial da Água, criado em 1996 com o objetivo de debater e mobilizar ações internacionais sobre a água, a partir do referencial dos estudos pós-coloniais com a analítica do poder de Michel Foucault e a noção de justificação moral da sociologia pragmática, para compreender os imperativos de discurso no debate internacional sobre meio ambiente.

Em seguida, dois artigos sobre pensamento brasileiro completam este número. No artigo “Um projeto de pesquisa “à esquerda”: Gildo Marçal Brandão e a interpretação marxista do pensamento político brasileiro”, Christian

Edward Cyril Lynch e Jorge Gomes de Souza Chaloub oferecem uma análise da trajetória intelectual de Gildo Marçal Brandão (1949-2010), com especial dedicação ao Projeto Temático desenvolvido no CEDEC e no qual buscou delinear as linhagens do Pensamento Político Brasileiro. O artigo sustenta, a partir de abordagem contextualista, que Gildo construiu uma interpretação marxista das tradições políticas brasileiras distinta daquelas deixadas por Wanderley Guilherme dos Santos, de pendor nacionalista, e por Bolívar Lamounier, de índole liberal.

Por fim, este número se encerra com o artigo “Açúcar e café: ambiguidade de *Raízes do Brasil*”, em que Monica Isabel de Moraes e Luiz Carlos Jackson discutem a dimensão política de *Raízes do Brasil*, por meio de uma reconstrução da trajetória de Sérgio Buarque de Holanda. Os autores argumentam que Sérgio Buarque não fixou em sua obra uma mensagem política unívoca e sugerem que o livro conteria um argumento central com desfecho ambíguo, cuja gênese teria relação com a ambivalência da origem social e geográfica de seu autor.

Todos os nove artigos foram enviados por seus autores ao sistema de submissão da SciELO e receberam uma avaliação positiva dos nossos pareceristas, aos quais muito agradecemos.

Bibliografia

- ANDERSON, Christopher J.; BLAIS, André; BOWLER, Shaun;
DONOVAN, Todd; LISTHAUG, Ola. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- WEFFORT, Francisco Correa. 1984. Jornais são partidos? *Lua Nova*, n. 2, pp. 37-40.
- WEFFORT, Francisco Correa. 1988. Dilemas da legitimidade política. *Lua Nova*, n. 15, pp. 7-30.
- WEFFORT, Francisco Correa. 1989. Incertezas da transição na América Latina. *Lua Nova*, n. 16, pp. 5-45.
- WEFFORT, Francisco Correa. 1990. Editorial. *Lua Nova*, n. 21, p. 3.

- WEFFORT, Francisco Correa. 1990. A América errada (notas sobre a democracia e a modernidade na América Latina em crise). *Lua Nova*, n. 21, pp. 5-40.
- WEFFORT, Francisco Correa. 1992. Novas democracias. Que democracias? *Lua Nova*, n. 27, pp. 5-30.

Bruno Konder Comparato

é professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Guarulhos, SP, Brasil. E-mail: bruno.comparato@unifesp.br

Orcid: 0000-0001-9356-0362

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-007016/113>

SUMÁRIO

- 19 “DO POVO, PARA O POVO E PELO POVO”: ORIGEM E EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA**
Gabriela Rodrigues da Guia Rosa
- 57 REPENSANDO A MOBILIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: RELAÇÕES ENTRE ATIVISTAS E VÍTIMAS DE VIOLAÇÕES NO CASO ALVARADO CONTRA O MÉXICO**
Bruno Boti Bernardi
- 103 OS DONOS DO SILÊNCIO: A POLÍTICA EXTERNA DO REGIME MILITAR BRASILEIRO E A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS**
João Roriz
- 137 QUIEN PECA Y REZA EMPATA: TENSIÓN ENTRE EL DISCURSO UNIVERSAL Y LAS PRÁCTICAS REGIONALES EN LA IGLESIA CATÓLICA EN RELACIÓN CON EL NEOLIBERALISMO LATINOAMERICANO**
Andrés Botero, Javier Aguirre e Juan Almeyda
- 175 NUESTRO NORTE ES EL SUR: A BUSCA DA AUTONOMIA, OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A CHINA**
Ingrid Sarti, Marcos Costa Lima e Milton Bragatti
- 211 TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL E NO CHILE: COMPARANDO IDEIAS E O PAPEL DE *INSTRUMENT CONSTITUENCIES***
Maria Clara Oliveira e Renata Mirandola Bichir
- 247 TECNOLOGIAS DE SABER-PODER SOBRE AS ÁGUAS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA**
Rodrigo de Freitas Espinoza e Rodrigo Constante Martins

- 281 UM PROJETO DE PESQUISA “À ESQUERDA”: GILDO MARÇAL BRANDÃO E A INTERPRETAÇÃO MARXISTA DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO**
Christian Edward Cyril Lynch e Jorge Chaloub
- 325 AÇÚCAR E CAFÉ: AMBIGUIDADE DE RAÍZES DO BRASIL**
Monica Isabel de Moraes e Luiz Carlos Jackson
- 355 RESUMOS/ABSTRACTS**



“DO POVO, PARA O POVO E PELO POVO”: ORIGEM E EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA¹

Gabriela Rodrigues da Guia Rosa^a

^aDoutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: gabrielargrosa@gmail.com

Orcid: 0000-0003-0913-3961

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-019056/113>

Introdução

Em 1863, Lincoln faz seu famoso discurso exaltando o poder “do povo, para o povo e pelo povo”. Quem se perguntar sobre o significado da soberania popular certamente encontrará uma resposta que remete a algo desta célebre fala no cemitério de Gettysburg. Ou, para usar os termos de Daniel Lee (2016, p. 10), estamos diante de um conceito que é, ao mesmo tempo, uma “teoria regulatória do governo” (“para o povo”) e uma “teoria constitutiva da autoridade pública” (“do povo”). Neste trabalho, contudo, nos interessa perceber como a soberania popular está associada a uma ficção que determina a origem e o exercício do poder político, partindo de uma revisão d’*O Contrato Social* (2006 [1762]), de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Chamamos a atenção que há uma tensão inevitável entre esses dois aspectos da soberania popular, e que muitas vezes passa ao largo da

¹ A autora agradece às(aos) pareceristas indicadas(os) pela Lua Nova pelos comentários atentos e relevantes a uma primeira versão deste texto, e à FAPESP pelo apoio na realização da pesquisa (nº do processo FAPESP: 2018/02426-9).

reflexão de autoras e autores contemporâneos. Para dizer de outro modo, a familiaridade da ideia de povo como um sujeito político democrático encobre uma conexão nada trivial entre a soberania popular, o poder constituinte e a prática política constituída. Nesse sentido, pretendemos destacar que não há uma definição estática que nos permita apontar com precisão os limites e as qualidades daquilo que chamamos “povo”. Tomando a clássica formulação de Rousseau como ponto de partida, investigaremos a distinção entre a origem e o exercício do poder político, apontando para a força da conexão entre a participação e a vontade geral, e para o seu impacto sobre o conceito de soberania popular no contexto democrático contemporâneo.

20 E não à toa escolhemos Rousseau, que foi aclamado como o grande teórico da participação direta por autoras como Hannah Pitkin (1967) e Carole Pateman (1970). Autores como Robert Dahl tratam o genebrino do século XVIII como um defensor da democracia (2012, pp. 5-6), e mesmo do outro lado do espectro das teorias democráticas, Joseph Schumpeter associa a “doutrina clássica da democracia” à centralidade da vontade geral, para logo em seguida duvidar não apenas da sua existência, mas da sua validade como parâmetro para as democracias de seu tempo (2016, pp. 339-47). Ainda que não possa ser considerado propriamente um democrata, parece seguro afirmar que Rousseau é constantemente mobilizado como defensor de concepções da democracia que valorizam principalmente os aspectos não-eleitorais do (auto)governo. Nesses casos, a expectativa é que o povo se expresse para além do voto, e não apenas por meio de seus representantes. Não há dúvidas sobre a relevância da participação dos cidadãos na arquitetura rousseauiana do poder político legítimo. Ao mesmo tempo, há n’*O Contrato Social* uma concepção muito particular (e essencialmente política) de povo, capaz de unificar os mais diversos interesses por meio da vontade geral.

A ênfase na participação e na generalidade da vontade coletiva são características elementares desse clássico conceito de soberania popular. De um lado, Rousseau nos diz que o povo reunido em assembleia é a autoridade política máxima (Rousseau, 2006, III, cap. 14, p. 111). De outro, apenas a vontade geral é capaz de realizar a finalidade do Estado, que é o bem comum (Rousseau, 2006, II, cap. 1, p. 33). A legitimidade das decisões políticas fica, então, tão atrelada ao sujeito detentor do poder (o povo) quanto ao seu conteúdo (a vontade geral). Nos dois casos, o poder ou a autoridade legítima dependem de algum tipo de unificação. Sem precisar defender o modelo rousseauiano de soberania do povo, ou mesmo atualizá-lo para contextos contemporâneos, nosso interesse pelo pensamento do genebrino resulta da sua notória influência – ainda hoje – no debate sobre a soberania popular constituinte e constituída (precisamente a diferença entre a origem e o exercício do poder político, tão bem descrita por Rousseau nos termos da diferença entre soberania e governo). Nesse mesmo sentido, este trabalho não se arrisca a desenvolver um estudo detalhado sobre a recepção dos escritos rousseauianos pelas teóricas e teóricos políticos dos nossos tempos. Basta apenas que reconheçamos a importância da soberania do povo na conformação do ideal democrático desde o final do século XIX.

Nossa intenção é mostrar que certo paradigma rousseauiano da soberania popular ainda é relevante para pensar questões próprias do debate contemporâneo, e continua no horizonte da defesa normativa das democracias justamente porque associa a legitimidade da soberania do povo à participação direta na elaboração das leis. É verdade que o próprio Rousseau desconfiava da democracia, forma de governo “perfeita” e destinada a um “povo de deuses”, mais que aos homens (Rousseau, 2006, III, cap. 4, p. 84). Por outro lado, sua insistência de que o poder legislativo deve ser confiado ao conjunto de cidadãos em seu papel de

soberano, orientados pela vontade geral, foi amplamente mobilizada no sentido de justificar uma conexão direta entre a ideia contemporânea de democracia e certa versão da soberania popular.²

De acordo com Daniel Lee, esta é uma conexão típica da modernidade. A versão da soberania popular que confere ao povo poder de agência, e que se torna famosa a partir d’ *O Contrato Social*, foi a referência de gerações de teóricas e teóricos democráticos que insistiam no valor da participação direta (Lee, 2016, p. 305). Ocorre que esta associação entre soberania popular e democracia não é tão imediata quanto pode parecer. Ao revisitar as formulações e disputas pré-iluministas em torno do conceito, Lee chama a atenção para a “narrativa convencional” da soberania popular como uma forma de resistir a um governante ou limitar suas ações como apenas uma parte da história (Lee, 2016, pp. 4-5). Não à toa, aliás, a solução dos constitucionalistas para lidar com o poder absoluto do povo sobre a autoridade constituída é restringir sua ação aos momentos em que é preciso reparar ou transformar a ordem política vigente.

É que existe outra dimensão da soberania popular, lembra Lee, que se refere àquilo que constitui a autoridade pública legítima. Para ele, a doutrina da soberania popular foi elaborada, no contexto pré-moderno, como como uma “teoria constitutiva”, que pretendia elucidar a constituição da autoridade pública na forma moderna do Estado unitário (Lee, 2016, pp. 9-10). Ela retrata a unificação de um agente coletivo não apenas porque a legitimidade do Estado

² Bernard Manin, por exemplo, sugere que as ideias de Rousseau (e Sieyès) demonstram a força da demanda por unanimidade no pensamento democrático (1987, p. 383), ainda que sua intenção seja a de criticar o genebrino – que teria costurado a legitimidade política à uma noção de vontade geral que não admite contestação pública (1987, p. 383). Para Manin, como para Habermas (2020 [1988]), a legitimidade do poder político democrático não deriva da vontade, mas do processo de formação da vontade, ou seja, da deliberação – mas vale lembrar que as consequências dessa afirmação são radicalmente diferentes para cada um dos autores.

moderno deva derivar-se do povo, mas porque a existência do Estado enquanto um ator coletivo (uma pessoa moral) depende inteiramente da unidade anterior do povo: “A existência do Estado, em suma, pressupõe a existência do povo” (Lee, 2016, p. 12, tradução nossa).

É possível pensar, então, que o propósito original da soberania do povo é mais negativo que positivo. Isto é, determina a quem ela não pertence, mas não oferece uma definição substantiva de seu detentor – não delimita quem faz parte do povo. Como uma ideia, uma abstração, a soberania popular funcionava perfeitamente bem contra os absolutismos e aparecia como um novo repositório – fictício e despersonalizado – da autoridade política. Ao mesmo tempo, era perfeitamente possível que um povo soberano indicasse um ditador como governante, à exemplo de Roma (Lee, 2016, pp. 318-319). Tornar a soberania popular, portanto, significou torná-la compatível com diversas formas de exercê-la, que não precisam ser necessariamente democráticas. Essa é a conclusão mais interessante do autor, que nos ajuda a entender por que gastamos, ainda hoje, tanta tinta e energia para definir as formas legítimas do exercício dessa autoridade. Dizer que o povo é soberano porque dele emana toda a autoridade quer dizer apenas que não estamos sujeitos, em última instância, às vontades de nenhum grupo ou indivíduo particular. Em outras palavras, mesmo um povo soberano, com plenos direitos de soberania, pode delegar o exercício da autoridade a um governo constituído: “ainda que a soberania tenha origem no povo e formalmente persista com eles como um direito, o exercício da soberania do povo poderia ser mediado e realizado por meios institucionais potencialmente não-democráticos” (Lee, 2016, p. 21, tradução nossa).

Há duas consequências importantes dessa revisão histórica e teórica do conceito de soberania popular que vale a pena destacar. A primeira delas, repetimos, é que soberania

popular e democracia não são dois lados da mesma moeda, e carregam significados bastante distintos – ainda que sejam hoje muitas vezes sobrepostos. Mas essa sobreposição não é à toa: a vitória da democracia como retórica da legitimidade política – desbancando outras formas de governo – se deveu, em boa medida, à sua consolidação como uma agenda política que tem uma especificidade importante: cabe ao povo decidi-la (Dunn, 2019, p. 111). Mas essa é uma novidade do século XIX, já que mesmo os Pais Fundadores do que hoje chamamos democracia nos Estados Unidos preferiam governos populares republicanos (representativos), que ofereciam um sem-fim de vantagens quando comparados ao que entendiam ser a saída democrática.³

24

Outro ponto importante é que a coincidência entre democracia e soberania popular tende a enfatizar as formas de exercê-la politicamente. Ocorre que no contexto dos estados nacionais, o povo não governa diretamente, mas cria condições e instituições por meio das quais outros possam agir em seu nome. Reforçamos que é esse o desassossego da teoria democrática, que segue em busca de maneiras pelas quais seja possível assegurar que prevaleçam o interesse comum e os princípios democráticos da liberdade, igualdade e autonomia. Mas há, como vimos, um outro momento da soberania do povo, que corresponde à origem da autoridade política. É essa forma de poder constituinte, esse “trunfo” ou capacidade extralegal de dissolver a autoridade constituída, que torna o povo de fato soberano.

Movidas, então, pela distinção entre a democracia e a soberania do povo, pretendemos neste texto apresentar alguns dos pontos importantes do conceito de soberania popular rousseauiana, de modo a lançar luz sobre

³ A versão original desse argumento pode ser lida no artigo famoso décimo d’*O Federalista*, escrito por Madison a propósito do debate público sobre a ratificação da nova constituição dos Estados Unidos entre 1787 e 1788 (Madison, Hamilton e Jay, 1993, pp. 133-139).

o desafio de “permitir a livre expressão de interesses em conflito e ainda assim manter uma unidade mínima, sem a qual nenhuma sociedade pode existir” (Miguel, 2014, p. 13), ao mesmo tempo em que se mantém firme a distinção entre o poder constituinte do povo e a possibilidade de exercê-lo de maneira democrática.

O povo soberano de Rousseau: origem e exercício da autoridade política

Quem é o povo e como ele manifesta a sua autoridade? Será que é possível separar a soberania do povo que origina o poder político da soberania que permite a este mesmo povo exercê-la? De fato, há um mal-estar relacionado à origem dos regimes democráticos, definidos a partir do ideal de “poder do povo” (Rosanvallon, 1998, pp. 8-9). As democracias engendram em sua definição um elemento concomitantemente político e sociológico, combinando um regime de autoridade específico (fundado na soberania popular) ao sujeito que está apto para exercer essa autoridade (o povo soberano). Paulina Ochoa Espejo (2011) dá uma definição interessante para este mal-estar identificado por Rosanvallon: trata-se do problema da “indeterminação da unificação popular”. Para ela, as concepções tradicionais da soberania popular partem do seguinte paradoxo: apenas um povo unificado pode legitimar a fundação do Estado, mas não é possível apontar para nenhuma instância real da sua unificação.

É nesse ponto que a reflexão de Rousseau sobre a soberania popular parece oportuna. Rousseau se propôs a examinar “o ato pelo qual um povo é um povo” (2006, I, cap. 5, p. 19), que é o momento da fundação de uma sociedade política. Sua intenção é estabelecer a legitimidade do poder do povo enquanto agente coletivo e com um interesse comum, e por isso mesmo diferente da mera agregação de indivíduos. Também é preciso dar “movimento e vontade”

ao pacto social que cria o povo, “Pois o ato primitivo pelo qual esse corpo se forma e se une, nada determina ainda daquilo que lhe cumpre fazer para conservar-se” (Rousseau, 2006, II, cap. 6, p. 45). A legitimidade do soberano na fundação da comunidade política é, então, diferente da legitimidade do povo no exercício de sua função de governante.

É verdade que o genebrino não foi o inventor da soberania popular,⁴ ainda que, como argumentamos, sua formulação tenha sido das mais influentes para as teorias políticas que pensam a democracia, pelo menos desde a Revolução Francesa. Sobre esse ponto, é digno de nota que esteja em um dos escritos de Robespierre, de 1794,⁵ uma franca defesa da democracia como a forma de governo em que o povo é soberano. Segundo Dunn, isto bem poderia ser inspirado por certa leitura de Rousseau (2019, p. 95). De qualquer modo, estamos diante de uma novidade para o vocabulário político da época: a democracia aclamada por Robespierre era sinônimo de república, e em um sentido bastante específico de oposição à aristocracia (Dunn, 2109, p. 96). Como veremos a seguir, contudo, para Rousseau o governo legítimo é republicano, ou seja, é regido por leis (II, cap. 6, p. 48). Pode ser confiado aos muitos (democracia), a um pequeno número (aristocracia) ou mesmo estar nas mãos

26

⁴ Em “*Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*” (2016), Daniel Lee mostra como “princípios romanos da soberania popular” persistiram no pensamento de autores do fim do medievo, dos juristas no contexto das primeiras monarquias modernas, e até nas obras de Jean Bodin no século XVI – para Lee, “talvez o teórico mais importante da soberania popular” (2016, p. 22). Seguindo por outro caminho, que remonta à crise da soberania na Inglaterra do século XVII, os críticos parlamentaristas da monarquia sugerem que “na origem e de direito, o poder pertence ao povo” (Ostrensky, 2010, p. 154). Nesse mesmo contexto, e ainda mais enfaticamente, os chamados *levellers* redigiam panfletos sobre o “direito do povo ao autogoverno”, afirmando que “nenhum homem jamais poderia consentir em alienar inteiramente o seu poder a quem quer que fosse, não importa se rei ou Parlamento” (Ostrensky, 2010, p. 158).

⁵ Trata-se do texto intitulado “Princípios de Moralidade Política que devem guiar a Convenção Nacional na Administração Interna da República” (Robespierre, 1794 *apud* Dunn, 2019, pp. 91-93).

de um único magistrado (monarquia). É nesse sentido que o exercício do governo é diferente da soberania – essa sim, sempre confiada ao povo.

N’*O Contrato Social* há, pois, uma conexão explícita entre a soberania popular e a noção de vontade geral, uma das grandes novidades de Rousseau no bojo das discussões sobre a legitimidade do poder político de seu tempo até os dias atuais.⁶ A diferença entre “submeter uma multidão e reger uma sociedade” é precisamente marcada pelo estabelecimento de um corpo coletivo cujas decisões são baseadas em uma promessa recíproca conduzida pela vontade geral (Derathé, 2009, p. 330). O pacto, nesse sentido, oferece a cada um dos indivíduos “sua unidade, seu eu comum”, e constitui a pessoa pública do povo, uma ficção que possui uma vontade que é geral e, portanto, diferente do interesse particular. A vontade geral determina o objeto e o conteúdo das leis que asseguram a liberdade dos cidadãos igualmente participantes do povo,⁷ e orienta as decisões políticas dos governantes e magistrados.

Em sua constituição, o poder político só é legítimo porque representa a unificação de todos e cada um “sob a suprema direção da vontade geral” (Rousseau, 2006, I, cap. 6, p. 22). O povo aí constituído é o coletivo dos cidadãos particulares, que é súdito porque sujeito à vontade geral, e soberano uma vez que a vontade geral é o seu

27

⁶ Seguindo a interpretação de Robert Derathé, é possível pensar que a originalidade do contratualismo de Rousseau está diretamente relacionada à sua ênfase na instituição de uma autoridade política que preserve a liberdade – não a liberdade natural que experimentavam no Estado de Natureza, mas a liberdade (civil) de viver segundo a vontade geral, obedecendo apenas a si mesmo (2009, p. 335).

⁷ É importante lembrar que para Rousseau o pacto social é uma convenção na qual se baseia a autoridade legítima e que permite superar desigualdades naturais: “[...] em vez de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima aquilo que a natureza poderia trazer de desigualdade física entre os homens, e, podendo ser desiguais em força ou em talento, todos se tornam iguais por convenção e de direito” (ROUSSEAU, 2006, I, cap. 9, p. 30).

interesse primeiro.⁸ E, se a vontade geral sempre visa ao bem comum, o vínculo social é o fundamento comum dos interesses particulares (Rousseau, 2006, II, cap. 1, p. 3). Essa generalidade também se expressa na reciprocidade do efeito das leis, como bem destaca Putterman: “[...] a razão é uma fonte de liberdade e justiça quando a reciprocidade das leis obriga cada indivíduo a se identificar apenas com o bem comum do todo” (2010, p. 11, tradução nossa). Dessa perspectiva, as leis que fundam uma sociedade bem constituída são gerais do ponto de vista lógico, já que resultam da convergência das vontades individuais, mas também são gerais porque são recíprocas – sujeitam a todos e cada um.

Como distinguir a vontade geral do interesse particular? É interessante como o autor salienta que se a vontade geral é sempre reta, disso não decorre que as deliberações do povo sejam igualmente boas. A vontade de todos diz respeito ao interesse privado, às vontades particulares. Para encontrar a vontade geral, faz-se uma soma das diferenças: “[...] se retiram dessas mesmas vontades os mais e os menos que se destroem mutuamente” (Rousseau, 2006, II, cap. 3, p. 37). Idealmente, todos alcançariam as mesmas conclusões acerca da vontade geral por serem todos igualmente racionais (Rousseau, 2006, II, cap. 3, pp. 37-8).⁹ Mas, à medida que se comunicam, os cidadãos estão sujeitos a influências externas que acabam por mediar a sua interpretação da vontade

⁸ Uma boa definição da vontade geral de Rousseau é a de Derathé: “A vontade geral é, sem dúvida, a vontade do corpo do povo inteiro, mas é também a vontade que cada associado tem, não enquanto indivíduo, mas enquanto membro da comunidade e membro do soberano” (2009, p. 341).

⁹ Convencido de que os homens em geral estão inebriados por suas paixões, Rousseau cria uma solução engenhosa para a instituição de um povo: a figura do legislador. Com uma “inteligência superior” (que conhece, mas não vive as paixões), este “homem extraordinário do Estado” não é nem magistrado, nem soberano, e a ele cabe o papel fundamental de redigir as leis de uma sociedade. Entretanto, para assegurar que a obra do legislador seja mantida perfeita, a ele não é dado nenhum outro poder legislativo ou executivo – suas leis não podem ser jamais alteradas, nem por ele, nem pelo povo (Rousseau, 2006, II, cap. 7).

geral. O povo é facilmente confundido quando pertence a facções e associações, tende a defender publicamente interesses parciais, e é por isso que cada cidadão deve “opinar de acordo com seu próprio ponto de vista” (Rousseau, 2006, II, cap. 3, p. 38).

Ou seja, a vontade geral não representa o bem comum por ser majoritária, e sim porque expressa um “admirável acordo entre o interesse e a justiça” (Rousseau, 2006, II, cap. 4, p. 41). E a lei é a manifestação desse acordo, o ato fundamental de soberania. Por isso, toda lei trata de matéria considerada geral, tão geral quanto a vontade que a constitui. Não trata do indivíduo ou de assuntos particulares e, nesse sentido, não pode ser feita senão pelo próprio povo em seu papel de soberano.¹⁰ Mais uma vez, vemos clara a relação entre a vontade (geral) e a lei fundamental. Nesse sentido, o poder executivo não pode pertencer ao povo como soberano: os atos do soberano são as leis fundamentais, que declaram a vontade geral. Aplicá-las, pelo contrário, depende de considerar a realidade particular (Putterman, 2010, p. 26). Para Rousseau, esse é o papel do governo, “encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil como política” do povo como súdito (Rousseau, 2006, III, cap. 1, p. 72).

A dualidade entre o poder legislativo e o poder executivo reproduz a tensão entre o soberano e o súdito, entre o poder constituinte o poder constituído. O governo – ou poder executivo – só existe por força do soberano, mas a sua

¹⁰ Putterman (2010, p. 22) faz uma distinção entre o que ele identifica como as leis fundamentais, que são as expressões mais genuínas da vontade geral e instituídas pelo povo, e as leis particulares (ou decretos executivos) que têm por objeto questões e indivíduos particulares (e devem sempre estar de acordo com as leis fundamentais). Pode-se dizer, então, que o elemento central da legitimidade das leis fundamentais é a sua generalidade (Putterman, 2010, p. 26). Raquel Kritsch apresenta um entendimento semelhante ao afirmar que “Nem toda norma é lei: esta só pode referir-se a objetos gerais, tomando os súditos como um corpo e as ações como abstratas [...]. Mesmo o privilégio pode ser estabelecido legalmente, desde que seja descrito genericamente e não se destine a indivíduos identificáveis” (2011, p. 92).

vontade nunca é tão geral quanto aquela representada nas leis fundamentais (porque não se legitima pela participação direta do soberano). Por isso mesmo, as ações do governo devem conformar-se à vontade geral. O problema da formulação das leis fundamentais segue, contudo, nebuloso. É preciso assegurar a participação de todos? Como tomar decisões coletivas nas assembleias?

Não basta que o povo reunido em assembleia tenha uma vez fixado a constituição do Estado, sancionando um corpo de leis; não basta que tenha estabelecido um governo perpétuo ou provido, de uma vez por todas, a eleição dos magistrados. Além das assembleias extraordinárias que casos imprevistos podem exigir, é necessário que haja fixas e periódicas, que por nada possam ser abolidas nem proteladas. (Rousseau, 2009, III, cap. 13, pp. 109-10)

30 A enfática recomendação de Rousseau traz à tona um dos temas mais famosos e sensíveis de sua obra: o papel da participação na legitimidade das decisões políticas. A reunião do povo em assembleia é o momento mais elementar da soberania, no qual “suspende-se o poder executivo e a pessoa do último cidadão é tão sagrada e inviolável quanto a do primeiro magistrado” (Rousseau, 2006, III, cap. 14, p. 111). A presença de todos os cidadãos dispensa a constituição de um governo (Rousseau, 2006, III, cap. 14, p. 111). Desfazem-se ali os corpos intermediários (executivos) que mantém a cidade cotidianamente viva e operante. Institui-se a autoridade soberana responsável por legislar, de quem emana toda a legitimidade da ordem institucional.

Como vemos, o genebrino é explícito em relação ao componente popular de sua noção de soberania. A participação direta dos cidadãos nas assembleias é imprescindível para a formulação de boas leis orientadas pela vontade geral. Esse é, então, o segundo elemento constitutivo da legitimidade

das leis fundamentais: elas precisam ser ao mesmo tempo gerais em relação ao seu objeto – referem-se ao conjunto dos cidadãos – e gerais no procedimento – idealmente unânimes e definidas em assembleia. Por isso, não surpreende que Rousseau seja duro em sua crítica àqueles que se dizem representantes do povo. Para ele, a existência de representantes encarregados de determinar a vontade geral e as leis que dela decorrem abre margem para que o interesse particular prevaleça¹¹ e ameace a soberania do povo.

Vale a pena observar como esse conselho de Rousseau repercute. Hannah Arendt interpreta a vontade geral rousseauiana como um princípio unificador interno ao Estado, que inviabilizaria ou pelo menos tornaria desnecessária a troca de opiniões (Neves, 2017, pp. 82-83). Essa é, com efeito, a razão da crítica que a autora faz à ideia de soberania popular do genebrino em *Sobre a Revolução*, muito em virtude da sua preocupação com as consequências da instituição do poder do povo fora da esfera política, porque derivada da vontade (Arendt, 2020, p. 113).¹²

Saindo do polo das críticas, temos Hannah Pitkin e sua visão pessimista sobre o potencial democrático da representação. Em um texto de 2004, a autora caracteriza o genebrino como uma “voz democrática”, por conectar diretamente a participação direta, pessoal e ativa dos cidadãos à liberdade e legitimidade das decisões políticas. Segundo ela, apesar de romântico e utópico para os dias de hoje, Rousseau estava

31

¹¹ Rousseau, 2006, III, cap. 15, p. 114.

¹² Neves (2017) chama a atenção que essa posição deriva de uma leitura específica de Rousseau, que para ele sobrevaloriza aspectos substantivos do contratualismo em detrimento dos elementos procedimentais da teoria do genebrino. É por isso que a Revolução Francesa descrita por Arendt “ganha mais ares de uma experiência precursora do totalitarismo do que um movimento de libertação do espírito humano” (2017, p. 86). Em que pese a validade das críticas, vale lembrar que anos depois Nadia Urbinati repete a mesma formulação ao sugerir que a soberania popular rousseauiana é excessivamente decisionista e ratificadora, e desconsidera o papel do juízo contra a vontade e a relação de mútua influência entre representantes e representados no período inter-eleitoral (2006, pp. 62-75; 223-228).

certo ao afirmar que é impossível democratizar a representação porque os representantes não atuariam como agentes do povo, mas apesar dele (Pitkin, 2004, p. 339). A autora oferece uma solução para o problema: fortalecer formas de participação concretas e diretas no nível local, de modo que a experiência política compartilhada os permita revisar suas noções de interesse público e privado. Carole Pateman (2012) avança em sentido semelhante, defendendo que nem a deliberação substitui a participação direta. Ao analisar o orçamento participativo, a autora destaca exatamente que a atuação em “minipúblicos” pode melhorar a governança e reforçar a legitimidade das decisões políticas.

De volta aos escritos de Rousseau, vemos que distinção entre representantes e delegados indica precisamente o limite para a concessão de poderes políticos a outrem. Mais uma vez, é reforçada a importância da participação para assegurar a legitimidade do poder político instituído. É possível designar delegados, comissionados, responsáveis pelo exercício do poder executivo, o que não vale para a produção das leis, que, por serem declarações da vontade geral, devem manter-se nas mãos do povo. Ademais, essa é a maior garantia da liberdade – que as leis sejam produzidas pelo povo reunido em assembleia, e não pelos governantes.

Resgatar a soberania do povo de Rousseau importa, finalmente, porque motiva reflexões sobre o papel da unificação do povo e de uma ideia de bem comum, na justificação da legitimidade do poder político. A constituição das comunidades políticas depende de um contrato que, real ou hipoteticamente, implica o consentimento de todos com “[...] um compromisso recíproco do público com os particulares” (Rousseau, 2006, I, cap. 7, p. 23).¹³ Estando unidos

¹³ O pacto social se dá nos seguintes termos: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo” (Rousseau, 2006, I, cap. 6, p. 22).

em um “todo”, o corpo coletivo dos cidadãos possui uma vontade geral e comum que representa o interesse coletivo. Aqui também a legitimidade do poder político consiste na “generalização” da vontade, em oposição à concorrência pública de interesses particulares. É o caso mesmo quando o autor reconhece os limites do exercício do poder político e do julgamento individual, que nem sempre visa ao bem comum. Uma decisão é mais legítima quanto maior o consenso, não porque seja maior a força do número, mas porque são maiores as chances de aproximar-se da vontade geral. O pacto social e a vontade geral manifestam o incontornável vínculo entre a legitimidade e certas formas de unificação, seja na constituição do corpo político ou na manutenção de sua virtude e vitalidade.

O legado unificador da soberania rousseauiana

O modelo rousseauiano, que evoca as pequenas democracias participativas e orientadas para o bem comum, atravessou os séculos, as teorias da democracia e da soberania popular – para inclusive inspirar experiências democráticas contemporâneas. Paulina Ochoa Espejo (2011) destaca o impacto de pressupostos de unificação na teoria política e na própria ideia de poder constituinte, enquanto Pierre Rosanvallon (2008, 2011) ajuda a perceber traços dessa unificação e consenso nas democracias representativas. Rosanvallon (2008), então, explica por que esse “passado cívico idealizado” ainda representa algo de uma grande promessa não realizada das democracias contemporâneas. As primeiras palavras do autor sobre “a democracia em tempos de desconfiança” sugerem que apesar da persistência do ideal democrático, democracias reais vêm sendo criticadas em todo lugar – e esse talvez seja um dos grandes paradoxos políticos dos nossos tempos (Rosanvallon, 2008, p. 1).

Então, se encontramos diversos diagnósticos pessimistas em relação ao futuro das democracias representativas

(Pateman 1970, 2012, Fraser 1990, Pitkin 1967, 2004, Espejo 2011, e mais recentemente Levitsky e Ziblatt, 2018, Runciman, 2019, Przeworski, 2020, para citar apenas alguns), haveria solução para comunidades políticas que desviaram tanto do suposto “modelo original” e acabaram traindo suas promessas originais de liberdade, igualdade e autonomia? Rosanvallon propõe uma abordagem interessante para o problema, que nos ajuda a pensar sobre os impactos dessas democracias representativas sobre o conceito de soberania popular.

Para entender melhor o lugar deste “modelo original” e lidar com as ambiguidades da representação democrática contemporânea, nosso caminho passa por entender de que maneira Rosanvallon identifica a persistência do “povo” e da vontade geral como fundamentos da legitimidade do poder político. Em *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity* (2011), o autor mostra que não é nada óbvia ou “natural” a coincidência entre a soberania popular e o princípio da maioria endossado pelo modelo eleitoral. “Um é um sujeito político comum, ou se você desejar, uma manifestação filosófica de um sujeito político, enquanto o outro é um procedimento pragmático de seleção”. (Rosanvallon, 2011, pp. 1-2, tradução nossa). As democracias representativas sobrepõem um princípio de justificação e uma técnica de decisão, confundindo dois elementos de natureza bastante diversa.¹⁴ Um problema que aumenta quando se procura justificar o resultado eleitoral com base em formulações que recuperam a vontade geral e a força da unanimidade: “[...] nós nos comportamos como se a maioria fosse o mesmo que o todo, como se o governo da maioria fosse um modo aceitável de impor

¹⁴ “A justificação do poder pelas urnas sempre repousou implicitamente na ideia de uma vontade geral e, então, em um povo que simbolicamente representa toda a sociedade” (Rosanvallon, 2011, p. 2, tradução nossa).

demandas mais poderosas aos governados” (Rosanvallon, 2011, p. 2, tradução nossa).

Foi essa sobreposição entre procedimento e justificação, que combina sufrágio universal e governo das leis, o que permitiu que modelos representativos de governo fossem adotados como formas democráticas. Entretanto, Rosanvallon chama a atenção para o significado das eleições até pelo menos o século XIX: elas eram, antes de tudo, um “ritual de comunhão” em que se expressava a confiança da comunidade em suas lideranças (2011, pp. 20-21). Mais que tornar públicas divisões e discordâncias, a contagem dos votos era uma demonstração de unidade política. Vemos, portanto, que a unanimidade não é tanto uma questão numérica e mais uma “qualidade social”, para usar as palavras do autor. De outro lado, o emprego do método eleitoral atesta a importância de alguma forma de participação desde as primeiras formas democráticas. O ideal da inclusão foi primeiro associado à busca por consensos, e só depois passou a refletir a diversidade de opiniões e preferências individuais.

Amarrar a regra da maioria a um ideal de unanimidade representou, então, um esforço teórico e político no sentido de estabelecer a legitimidade do poder político nos termos aqui chamados rousseauianos. Isso se sustenta, segundo Rosanvallon, até a segunda metade do século XIX. O acirramento dos conflitos de classe reconfigura o voto como expressão da diferença e mecanismo de resolução de conflitos (Rosanvallon, 2011, p. 30). A crescente desconfiança de que os partidos políticos fossem capazes de defender interesses verdadeiramente coletivos torna importantes (e mais competitivos) os resultados eleitorais, deprimindo-se a força “ritual” e unificadora do processo. Não à toa, as lutas pelo sufrágio universal na Inglaterra e na França do período salientavam que o governo deveria satisfazer as necessidades da maioria (pobre e trabalhadora). Era preciso “ajustar”

a representação para que fossem igualmente corrigidas as decisões sobre as políticas públicas.

O contexto do final do século XIX era de desconfiança em relação ao mecanismo eleitoral. Se as eleições ainda eram legalmente legítimas, sua autoridade moral estava permanentemente comprometida (Rosanvallon, 2011, p. 30). O século XX inaugura, então, uma nova forma de legitimidade associada às burocracias governamentais, que antes eram vistas como meros agentes do poder executivo na implementação das leis elaboradas pelos legisladores. O aumento drástico dos Estados demandava eficiência, e a perda de prestígio dos parlamentos refletia a desilusão sobre a capacidade de os representantes eleitos expressarem a vontade geral.

36 Essa atmosfera de desencanto abarca e incentiva a dissociação entre o elemento substantivo e o elemento procedimental da democracia. A regra da maioria valida o resultado eleitoral, mas já não assegura nenhum consenso político. Manin (2007) explica que isso acontece principalmente porque há uma marca aristocrática nas formas representativas de governo, que o autor chama de princípio da distinção. Ocorre que os indivíduos, no processo eleitoral, não são escolhidos por sua semelhança com os eleitores, mas principalmente por sua superioridade em relação a eles (Manin, 2007, p. 94). Nem mesmo as reformas democratizantes do século XIX e início do século XX foram capazes de retirar da representação o seu caráter aristocrático. A expansão do sufrágio e o fim da qualificação dos representantes a partir da renda mantiveram o hiato entre representantes e representados.

Importante frisar, sobretudo, que a articulação da democracia como uma forma e um ideal de governo não é imediata e nem desprovida de tensões, como já sugerem os escritos de Rousseau. Aventar a soberania do povo como origem e exercício da autoridade política legítima consolidou

a busca de certa unanimidade ou consenso (a vontade geral) como um valor moral, social e político,¹⁵ mesmo em contextos tão heterogêneos e plurais como o das democracias modernas dos séculos XIX e XX.

A longa sobrevivência do paradigma rousseauiano da vontade (e da própria existência de uma formulação única do bem comum) demonstra a sua força mesmo diante de significativas transformações históricas, com consequências práticas e normativas para a democracia como a entendemos hoje. É porque estamos duvidosas da realização das promessas democráticas de igualdade, liberdade e autogoverno, e receosas da disposição dos governantes em comprometerem-se com o bem comum, que é tão importante investigar os dilemas constitutivos da soberania do povo. A sociedade da desconfiança generalizada, diagnosticada por Rosanvallon (2008), gesta novas formas de participação e legitimidade, e entendê-las depende de reconhecer os problemas impostos pelo ideal da unanimidade democrática.

37

Essa é a inquietação que move a crítica de Paulina Ochoa Espejo (2011) ao que ela chama “a indeterminação da unificação popular”. A autora se propõe a pensar que os problemas na consolidação das democracias talvez devam menos a más realizações do ideal da soberania do povo que ao próprio projeto da soberania do povo como ele tradicionalmente se apresenta (Espejo, 2011, p. 29). Para ela, entender “quem é o povo” é um dos problemas centrais da teoria política contemporânea, e que não vem sendo apropriadamente endereçado.

Ao longo do seu livro *The time of popular sovereignty: process and the democratic state*, Espejo argumenta que a legitimidade

¹⁵ “Regimes democráticos eventualmente adotaram o princípio do governo da maioria como uma necessidade prática procedimental, uma vez que a *unanimidade numérica* era impossível de ser alcançada. Mas ao mesmo tempo continuaram balançados por essa antiga ideia de *unanimidade substantiva*. Unanimidade substantiva é um conceito menos reducionista que unanimidade numérica” (Rosanvallon, 2011, p. 17, tradução nossa, ênfase no original).

da soberania popular é construída sob a suposição da unificação popular (Espejo, 2011, p. 2). Mas por que essa tese segue apelativa para o público e até para os filósofos políticos de hoje? Em poucas palavras, diz Espejo, porque há uma suposição implícita de que, em um Estado “bom e justo”, para usar os termos da autora, deve existir algum princípio que harmoniza todas as vontades por meio da razão. A legitimidade depende dessa coincidência entre vontade e razão, ou seja, de um consenso que é raro em pequenos grupos e impraticável nas grandes sociedades. Daí sugerir, pois, que a força da soberania popular não advém da unificação prática, mas de uma promessa de unidade essencialmente hipotética.

38

Assentar a legitimidade do poder do povo em uma hipótese de unificação é a única maneira de protegê-la dos abusos dos governantes. Se, como vimos com Rousseau, o povo não pode estar errado, então qualquer desvio da vontade geral resulta da “má aplicação” do conceito, e não de sua própria definição (Espejo, 2011, p. 5). Nesse sentido, encontrar as decisões que o povo tomaria caso fosse unificado bastaria para descobrir qual a melhor decisão, a mais legítima.¹⁶ Ocorre que, se não for possível estabelecer que os indivíduos de fato consentiriam, a legitimidade do Estado fica em risco. É por isso que as teorias da soberania popular apontam para a unidade no futuro ou no passado, mas não podem demonstrar essa unificação no presente (Espejo, 2011, p. 6).

Estamos aqui justamente às voltas com o problema de “quem é o povo”, isto é, como distingui-lo da multidão desordenada ou de uma facção usurpadora. Ao lidar com um conceito político de povo – e não abordagens com

¹⁶ Uma visão tão hipotética sobre a soberania popular também precisa supor que qualquer desacordo sobre os princípios de unificação ocorre apenas porque não se alcançaram as condições ideais para o consenso. Nesse caso é preciso afirmar também que não deve haver boas razões para discordar com tais princípios, caso se estabeleçam essas condições – que podem ser, por exemplo, o acesso à educação e ao desenvolvimento moral, ou mesmo o total acesso à informação antes da deliberação (Espejo, 2011, p. 6).

ênfase em vínculos familiares ou culturais, noções que destacam elementos sociológicos (a ideia de que o povo são os pobres, por exemplo), ou exclusivamente territoriais – precisamos enfrentar o desafio de circunscrever uma comunidade política de maneira democrática. Não é trivial declarar que o povo é uma coleção de indivíduos que se reúnem voluntariamente com o propósito de organizar instituições de governo em determinado território, indivíduos que concordam com princípios que promovam a liberdade e a igualdade (Espejo, 2011, p. 37-8). Para a autora, esse é o corolário da unificação implícita na definição do povo nas democracias liberais modernas.

Ressurge, portanto, a dificuldade de estabelecer princípios democráticos que sejam anteriores e externos ao próprio povo, apresentada por Rousseau como o impasse em fazer com que os cidadãos sejam antes das leis aquilo que deveriam tornar-se por meio delas (Rousseau, 2006, p. 52). Espejo traduz a circularidade entre as boas leis e os bons cidadãos no paradoxo da autoconstituição do povo, que constantemente recai em um “círculo vicioso” entre os cidadãos e as instituições, a partir do qual é impossível definir o povo de maneira democrática.¹⁷

Este embaraço se resolve, para Rousseau, com o apelo ao legislador e à vontade geral, sempre justa e sempre reta. Ou, no mundo contemporâneo, pela suposição de uma espécie de consenso que nunca se realiza na prática – são as teorias *mecânicas* ou *teleológicas* da justificação da legitimidade do poder político do povo. Espejo utiliza essa nomenclatura para esclarecer as suposições implícitas a essas duas formas de unificação popular, destacando o conceito de

¹⁷ “Não se pode determinar, por meio do voto, quem pertencerá ao *demos* que vai votar sobre essa mesma questão. Mas se a escolha do critério de exclusão não será ela própria feita de modo democrático, então enfrentamos outro problema [...]. A não ser que o povo já esteja lá, não há como criar um povo democrático de maneira legítima” (Espejo, 2011, p. 42, tradução nossa).

povo que subjaz a cada uma delas. Visões mecânicas recorrem a mecanismos (constitucionais e eleitorais) para indicar quais indivíduos podem participar das decisões coletivas, e como todos se mantêm unidos. “[...] há uma concepção mecânica de povo quando se pensa nas causas que juntam as pessoas” (Espejo, 2011, p. 68, tradução nossa). Segundo essa concepção da justificação da legitimidade do poder político, o povo se define pela maneira como se organiza coletivamente, pelas causas que o tornam povo. Ganham espaço debates sobre arranjos constitucionais e procedimentos eleitorais mais inclusivos e participativos, mas resta impalpável uma forma original de unificação, que ocorre em algum momento do passado ou do futuro e nunca se materializa uma vez que não há nenhum mecanismo perfeito de agregação das vontades.

40

Concepções teleológicas, por sua vez, frisam o objetivo do consenso, precisando o ponto de chegada comum para então determinar a composição do povo. Como não é possível apontar para um momento de unificação do povo na história, a intenção é fazê-lo democrático a partir de ideais e princípios. “[...] o povo pode ser definido por sua tendência a se tornar o que deveria ser” (Espejo, 2011, p. 71, tradução nossa). Isto é, tendo em vista um propósito comum (liberdade, igualdade e autodeterminação coletiva), os indivíduos se esforçariam para alcançá-lo da melhor maneira. Nesse caso, deve-se supor que haja unanimidade sobre o projeto e os objetivos de uma sociedade democrática.

Espejo critica as duas concepções pelo mesmo motivo: o requisito da unificação em algum momento no tempo é o que fundamentaria a legitimidade do Estado democrático. Por isso, a autora considera as duas concepções deterministas – a existência das instituições se justifica pelo estabelecimento de objetivos ou pela escolha de um mecanismo para alcançá-los (Espejo, 2011, p. 72). Nas concepções teleológicas, o principal problema está em definir as formas pelas quais se

deve, então, perseguir o ideal da democracia. A resposta para essa pergunta passa por resgatar algo como a vontade geral e reafirmar que o interesse individual de cada um coincide com o melhor interesse coletivo. Nesse caso, a vontade geral representa o objetivo e a condição para o estabelecimento de uma sociedade democrática, e a realização da soberania popular precisa ser aceita como uma meta legítima.

As concepções mecânicas, por sua vez, são deterministas porque confiam em mecanismos para explicar uma tendência natural à unificação. O foco na causalidade entre os procedimentos e os ideais democráticos transforma contrato social na busca estratégica pelo auto interesse, e essa é a conexão entre as ações individuais e a vontade geral (Espejo, 2011, p. 78). O indivíduo racional é aquele que contribui para o bem público à medida que percebe as vantagens disso para si mesmo – e não necessariamente motivado por um ideal exterior. Ao final, espera-se que este equilíbrio entre o público e o privado justifique, ao mesmo tempo, as instituições do Estado e as fronteiras do povo.

O problema, então, é que legitimar a soberania popular a partir de “imagens do passado” significa nomear um momento fundador, instaurando o processo democrático a partir de referências cristalizadas. Assim, mesmo que as mudanças nas práticas e no povo possam ser incorporadas em um fluxo de democratização, é preciso estabilizar em uma narrativa histórica o momento de acordo universal sobre princípios – uma assembleia constituinte, por exemplo. Sofia Näsström (2007) considera esta uma maneira de escapar do problema da legitimidade do povo. Desse ponto de vista, a instituição de uma comunidade política é mais um fato histórico que um problema democrático, restando obliterada a conexão (ou o vácuo) entre o momento fundacional e a justificação da sua legitimidade.

Falar de visões do futuro, por outro lado, sugere que a legitimidade da soberania do povo está estreitamente

ligada ao consenso sobre ideais de autonomia coletiva, liberdade e igualdade. De acordo com Näsström, a lacuna entre as leis e o governo, entre a igualdade e a autoridade, acaba por ser substituída pela noção de vontade geral, que estabelece um consentimento hipotético (2007, pp. 637-8). A expectativa de um acordo idealmente unânime é localizada no futuro exatamente para que se legitimem no presente as instituições que oferecem a possibilidade de alcançar coletivamente os ideais supostamente compartilhados por todos.

42

As análises de Rosanvallon e Espejo explicitam as tensões inevitáveis do conceito de soberania popular, lançando luz sobre marcas de unificação que encontramos também na formulação rousseauiana. Essa necessidade de unificação da vontade sob um princípio comum (e muitas vezes racional) determinou os significados de instituições e procedimentos intimamente relacionados com a prática democrática, como a regra da maioria, a eleição, a burocracia administrativa e o serviço público. Rousseau desvinculou a vontade geral e o interesse privado, para então tornar a vontade geral fundamentalmente incontroversa – o bem comum é mais que a agregação de vontades, é aquilo que resta quando são eliminadas todas as diferenças. Em boa medida essa é a suposição que sustenta as “imagens do passado” e as “visões do futuro” que temos das democracias, e delas decorrem uma legitimidade ancorada em um pretense consenso (histórico ou hipotético).

A força unificadora dessa concepção de soberania popular é a mesma de suas contradições. Não há nenhuma solução fácil para o dilema entre a vontade e a opinião, a razão e o julgamento, a parte e o todo, o privado e o público. Todas essas são traduções diferentes para a dupla-indeterminação democrática a que se refere Rosanvallon, e que foram primeiro explicitadas por Rousseau. Como se tentou demonstrar, a legitimidade do poder político do povo tem

sido intimamente associada a uma concepção de povo unificadora – que é mais questionada quanto mais se valoriza a particularidade, a experiência, o tempo e o possível papel potencialmente democrático do conflito.

Aspectos democráticos da soberania popular

A necessidade de unificação que conecta a origem e o exercício da autoridade política do povo no modelo rousseauiano é a característica da soberania popular que mais incomoda Espejo, Rosanvallon e tantos outros teóricos. A seu modo, ambos se perguntam como é possível ao povo ser súdito e, também, soberano? Vimos que a saída encontrada pelo genebrino é bastante demandante. Prevê a participação de todos os cidadãos nas assembleias que determinam as leis fundamentais, e a supervisão constante da atuação dos governantes por eles indicados. Rousseau veta a possibilidade de se conceder a outrem o direito de exercer o poder político em seu nome exatamente para assegurar que a generalidade que constitui esse poder seja reposta em seu exercício. Os interesses particulares configuram, portanto, um risco da maior magnitude (Rousseau, 2006, III, cap. 15, p. 113).

Encontramos na teoria democrática contemporânea o mesmo receio. Nesse sentido, o mesmo Rosanvallon (2008, 2011) aponta para as mudanças na ideia de povo a partir dos desafios das democracias contemporâneas, sublinhando que o povo não se define nem pela unanimidade e nem pela maioria. A legitimidade dos governos democráticos depende em boa medida da valorização de mecanismos indiretos de exercício da soberania, que envolvem por exemplo a participação direta na esfera local, a possibilidade de acompanhar os trabalhos dos representantes, a chance de exercer pressão por meio de manifestações. A contrademocracia de Rosanvallon representa esse esforço de pulverizar a vontade geral e multiplicar os canais de participação. Se a história das democracias modernas se caracteriza pela descrença na

possibilidade da realização de um ideal, então a manifestação dessa desconfiança é um elemento constitutivo desse sistema político (Rosanvallon, 2008, p.5).

A desconfiança complementa o elemento estritamente eleitoral do projeto democrático. Daí a sugestão de que o poder político é composto de um elemento episódico e procedimental, e outro permanente e substantivo. Essas são, com efeito, as duas maneiras pelas quais é possível ao povo exercer o poder soberano – ou por meio do voto, ou por meio de mecanismos indiretos de controle que aumentam o poder de influência da sociedade nas decisões governamentais. Eis que surge uma nova forma de soberania, indireta, que se manifesta por meio da ação do povo como vigia (“*watchdog*”), como detentor do poder de veto e como juiz.

44 Essas novas formas de participação política não se encaixam nem nos cânones da representação, e nem da participação direta: na verdade, surgiram da distância cada vez maior entre as instituições e a sociedade. Mais ainda, foram os governos representativos que consolidaram a diferença entre governar (agir) e controlar, e a expansão dos poderes de controle aspira alguma compensação para os limites da participação direta (Rosanvallon, 2008, p. 80). Nesse sentido, entendemos que as reconsiderações sobre o conceito de soberania popular se deram muito em virtude dos limites para a unificação do povo, e resultaram em propostas que aumentam ou valorizam formas indiretas do exercício do poder político. A partir de um diagnóstico que reconhece os limites democráticos do modelo representativo tradicional, parece ser possível alargar a atividade do soberano para além do momento eleitoral, dando ênfase aos conflitos que permeiam o processo de formação de consensos dentro de uma sociedade.

Nadia Urbinati (2006) também se depara com a necessidade de repensar as bases da legitimidade do poder político hoje. A autora acredita que a deliberação promovida pelo

modelo representativo é a chave para repensar o conceito de soberania popular. Nesse sentido, sugere um conceito de soberania democrática que supera a política da presença com uma política das ideias. Argumenta que a representação – e não meramente um governo representativo – é perfeitamente compatível com a democracia e, mais ainda, pode torná-la mais democrática. Do trabalho de Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy* (2006), interessa principalmente que sua genealogia da representação democrática culmina na revisão do conceito de soberania popular de Rousseau.

Uma teoria democrática da democracia representativa implica uma revisão do conceito moderno de soberania popular, que desafia o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política. Ela marca o fim de uma política do sim ou não, e o começo da política como uma arena aberta para opiniões contestáveis e decisões que sempre podem ser revisadas. Isso amplifica o significado da própria presença política porque faz da voz a sua manifestação mais ativa e consonante, e o juízo sobre leis e políticas justas e injustas o seu conteúdo. (Urbinati, 2006, p. 224, tradução nossa, ênfase no original)

45

Desafiar o monopólio da vontade como conteúdo fundamental da soberania popular significa abandonar o modelo rousseauiano, que Urbinati caracteriza como voluntarista e excessivamente decisionista. Esse é, com efeito, o ponto de partida da autora, que procura mostrar como a clássica proposta de soberania popular é pouco democrática porque admite que os cidadãos participem apenas na decisão final, e não na formulação ou na deliberação acerca das leis. Defende, então, que seja possível construir por meio da representação uma circularidade comunicativa entre representantes e representados, decisões e opiniões, Estado

e sociedade. A representação formula-se como um processo que articula a política da presença à política das ideias, incorporando à soberania da vontade a noção de julgamento: o ato de autorização (momento chave da democracia direta ou eleitoral) é complementado por um processo que precisa se expandir ao longo do tempo. Ao contrário do que vê na proposta de Rousseau, Urbinati pretende que seja possível participar, de maneira indireta, em todo o processo democrático de decisão, que envolve uma multiplicidade de pontos de vista passíveis de mudança por meio do debate continuado – seja na sociedade civil ou nas esferas formais de representação.

O tempo da soberania e o lugar do povo

46 Do ponto de vista do exercício, portanto, a soberania popular se tornou democrática com o reconhecimento da legitimidade de suas formas indiretas de participação. Isso não significa que a participação eleitoral seja menos importante, mas apenas que ela é insuficiente. Também não pretendemos sugerir que estamos, por isso, completamente apartados da sugestão rousseuniana de participação direta. Vimos como Rousseau foi um teórico bastante comprometido em assegurar que o povo fosse, ele mesmo, capaz de exercer o poder político. Que ele tenha sugerido um modelo assembleista, adequado ao seu contexto, nos parece menos importante do que as muitas recomendações do autor para evitar que o interesse privado prevalecesse em detrimento do bem comum.

Interessa mais outra diferença entre a proposta do genebrino e a soberania popular democrática de hoje: a sua relação com o tempo. Para Putterman, a soberania de Rousseau é sempre um ato no tempo presente: não existe no tempo e nem ao longo do tempo. O povo soberano é constituído no momento da assembleia, e o conteúdo da vontade não pode ser determinado para o futuro, mas apenas para

o presente (Rousseau, 2006, II, cap. 2, p. 35). É por isso que o povo volta a se reunir e pode, a cada assembleia, revogar todas as leis vigentes (e os magistrados responsáveis por sua execução). Esse exercício apenas momentâneo da soberania incomoda os teóricos democráticos porque sociedades complexas precisam de meios mais poderosos para lidar com o conflito – precisam, afinal de contas, de estabilidade. A produção de consensos imaginada por Rousseau se torna muito mais difícil quando não se pode recorrer à vontade geral, algo capaz de unir a todos.

De certo modo, as formas indiretas do exercício da soberania popular foram capazes de incorporar o tempo em seu significado fundamental. A legitimidade das decisões políticas nas democracias contemporâneas cada vez mais depende dos espaços institucionais e não institucionais de debate, que podem inclusive questionar e ressignificar uma decisão *a posteriori*. Não é preciso esperar uma nova eleição, por exemplo, para então pressionar os representantes sobre certas demandas ou punir aqueles que porventura agiram segundo interesses estritamente particulares. O que ainda parece distante é a elaboração de um conceito de soberania popular que leve em conta as contingências impostas pela passagem do tempo na origem da autoridade política.

É significativo que essas mudanças na ideia de povo, que trazem à tona os limites de uma visão demasiadamente unificadora e orientada por algo como a vontade geral, estejam essencialmente voltadas para a soberania do povo na forma do seu exercício. Só é possível revisar e repensar as práticas políticas de um povo que já está constituído. E, se dermos um passo adiante, talvez seja possível sugerir que ressignificar a soberania do povo para torná-la mais democrática passou necessariamente por criar e endossar formas indiretas do exercício do poder político. De fato, esse movimento, que multiplica as possibilidades de participação política e, ao mesmo tempo, contesta a possibilidade de um conteúdo

substantivo estável para o bem comum, oferece uma solução viável e interessante da perspectiva democrática. Mas o que dizer do momento anterior, aquele em que o povo funda a comunidade política?

Boa parte da literatura que discute o tema da soberania de uma perspectiva democrática ocupa-se de repensar as possibilidades do exercício da soberania do povo. Ocorre que os esforços para democratizar o exercício da soberania popular, por meio do fomento a formas de participação diretas e indiretas, multilocalizadas e expandidas no tempo, tendem a deixar de lado a soberania do povo como a origem da autoridade política. Espejo (2011) é enfática em seu argumento de que o resgate das origens do poder político nos Estados modernos impõe um desafio democrático. Se até hoje a teoria política não lidou tão bem com o “paradoxo da autoconstituição do povo”, talvez parte das razões esteja associada a um diálogo difícil entre a teoria democrática e outras abordagens que lidam com o tema da constituição da autoridade política.

48

Compartilhamos da crítica da autora que chama atenção para as dificuldades da teoria política contemporânea em lidar com o povo na forma de poder constituinte. O desconforto de Espejo com a unificação que marca a origem da autoridade pública decorre da sua interpretação como uma imagem do passado ou como uma visão do futuro. Nos dois casos, trata-se de uma promessa que não se materializa em nenhum tempo ou espaço concreto, e não pode ser estabilizada. Quando não nos perguntamos *quem* é o povo capaz de legitimar a autoridade política perdemos de vista o caráter indeterminado dessa unificação, que supostamente ocorre porque há uma coincidência entre a razão e a vontade geral, que vemos clara na obra de Rousseau (Espejo, 2011, p. 5, p. 46).

Se para as democracias não basta que o povo seja a origem do poder político, também é verdade que teorias da

soberania popular não explicam tão bem a origem democrática da autoridade. De acordo com Espejo – e com Daniel Lee, como vimos – o povo já existe antes da instituição dos processos democráticos (Espejo, 2011, p. 42). Enquanto Lee destaca que pressupor a existência do povo foi importante para constituir uma nova forma de autoridade política, Espejo insiste que não apenas o povo se define por critérios não democráticos, mas que não é possível apontar para a sua unificação em nenhum momento no tempo. Portanto, ainda que tenhamos bem estabelecidas as fronteiras do povo no espaço e no território, como é o caso dos Estados nacionais, não há como ver o povo de maneira estática e imutável. Ou seja, a definição demográfica de povo não abarca a sua dimensão política, principalmente se o povo, nesse sentido último, for entendido como um agente abstrato ou até uma ficção.

O problema é que definições de povo geralmente se referem ao exercício do poder político, e não se desdobram para a constituição do povo enquanto sujeito coletivo detentor da autoridade política última. De acordo com Espejo, esse povo que “já está lá” nas sociedades democráticas não pode ser fielmente retratado:

49

[...] todas as vezes que se tenta enquadrar uma multidão real de acordo com seu acordo político, é como se fosse escolhida uma fotografia estática de uma figura em movimento; o quadro engana porque a figura continua. (Espejo, 2011, p. 45, tradução nossa)

Nesse sentido, mesmo que o povo pareça unificado em um determinado momento, é muito difícil mostrar que o povo segue unificado ao longo do tempo. Quando se declara que todos os indivíduos consentiram, alguns deles já podem ter mudado de ideia (Espejo, 2011, p. 45). Isso também vale para princípios normativos que podem sustentar

a ideia de uma unificação. Ainda que uma sociedade seja orientada por critérios normativos comuns, é fundamental entender que a interpretação desses critérios vai se transformar ao longo do tempo. Sabemos que as instituições políticas demoram a incorporar as mudanças, e esta é uma oportunidade para percebermos a distância entre interesses, desejos e crenças da população, e o *modus-operandi* e os objetivos das instituições – ainda que, muitas vezes, essa seja uma estratégia de proteção dos valores democráticos. Em resumo, não há como mostrar que o povo se unifica porque essa unificação requer uma abstração temporal, e o povo sempre existe no tempo – ele sempre muda (Espejo, 2011, p. 45).

50 E qual a saída sugerida pela autora para incorporar dimensões como o tempo e a contingência na própria noção de povo? Espejo vê a soberania popular como um processo cujo ponto de chegada está sempre em disputa – o povo é uma série de eventos que só é estável em sua autopercepção no presente, mas totalmente aberto ao novo. Espejo acredita que só é possível sustentar a noção de vontade geral à medida que ela não representa um objetivo, mas pode ser determinada pelas expectativas dos vários indivíduos (Espejo, 2011, p. 13). As transformações às quais o povo está sempre sujeito são fonte de legitimidade democrática porque o povo não é mais entendido como um agregado de indivíduos, mas como uma série de eventos que se sucedem no tempo.

Recuperamos essa compreensão de Espejo de que o povo é um processo não para defendê-la, mas como uma inspiração para lidar com as tensões que marcam a soberania popular. Apresentá-la é uma maneira de argumentar que há boas razões para revisar a soberania popular e torná-la mais afeita às contingências da passagem do tempo – que transforma as pessoas, os contextos e as ideias políticas. Ora, muitos autores se esforçaram por fazer do exercício da soberania mais democrático, justamente incorporando formas de participação

direta e indireta que são mais capazes de refletir a instabilidade dos consensos, o conflito e a passagem do tempo. É o caso de trabalhos como o de Carole Pateman (1970), Nadia Urbinati (2006), mas também de autores brasileiros como Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera (2011) e Luis Felipe Miguel (2014). O que Espejo sugere é dar um passo além: a autora nos encoraja a repensar a noção de povo, na origem da autoridade política, como um conceito também contingente e aberto ao futuro.

Considerações Finais

Nosso percurso nos leva de volta a Rousseau. Certo da premência da participação do povo na constituição da pessoa pública do Estado, que – pelo pacto – “[...] produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros como são os votos da assembleia” (Rousseau, 2006, I, cap. 6, p. 22), o autor alerta que a vida e o movimento dessa comunidade dependem igualmente da atividade legislativa desse mesmo povo. É por isso que importa tanto enfatizar os riscos da ação do representante no modelo rousseauiano. São as assembleias periódicas que asseguram aos cidadãos a oportunidade de exercer seu papel de soberano, e corrigir qualquer desvio do governo em relação à vontade geral.

Também não surpreende que desde o início estejamos intrigadas com a maneira como Rousseau lida com a origem e o exercício soberania popular. O autor é enfático em recomendar atenção ao trabalho legislativo, que deve se orientar pela vontade geral e por isso mesmo precisa ser exercido pelo povo. Mas o genebrino reconhece que o povo nem sempre é capaz de tomar decisões que visam ao bem comum (Rousseau, 2006, II, cap. 6, p. 48) e daí a sua preocupação em assegurar que, reunido em assembleia, o povo esteja mais protegido da influência dos interesses particulares (Rousseau, 2006, IV, cap. 15, pp. 112-16). Se a vontade geral é absoluta e nunca erra, o mesmo não se pode dizer

de todas as leis formuladas pelo povo – que são verdadeiras e incontroversas apenas se estão de acordo com o bem comum (Putterman, 2010, p. 24). Além disso, o autor é cuidadoso o suficiente para apontar que o governo instituído para executar as leis nas situações particulares pode ser, a qualquer momento, corrompido pela vontade individual. Daí, inclusive, a necessidade de reconhecer que o poder dos governantes e magistrados é limitado e controlado, uma vez que se trata de “[...] uma forma provisória que ele confere à administração, até quando lhe aprouver ordená-la de maneira diferente” (Rousseau, 2010, III, cap. 18, p. 120).

52 Mais uma vez, nos parece possível enxergar certos paralelos entre as inquietações desse autor do século XVIII e as preocupações da teoria democrática hoje. Não porque tenhamos encontrado as mesmas respostas – teorias da democracia deliberativa, por exemplo, destacam a importância de pluralizar e diversificar as formas de participação (indiretas, inclusive), para que diferentes experiências e realidades sejam consideradas no processo de tomada de decisão política (Habermas, 2014, Benhabib, 1996, Young, 2001, Fraser, 1990 etc.). Ainda assim, seguimos como Rousseau, desconfiadas dos governantes e reiterando o valor da participação. Nós, como ele, queremos aproximar, tanto quanto possível, a força da vontade do povo aos processos que movem as comunidades políticas, certos de que daí advém uma forma de legitimidade política e democrática. Ao mesmo tempo, é obscura a dimensão da vontade geral que marca o poder constituinte, que é absoluta, indivisível e inequívoca – mas será democrática? O próprio genebrino reconhece que o pacto social pode a qualquer momento ser rompido ou revogado:

[...] não há no Estado nenhuma lei fundamental que não se possa revogar, nem mesmo o pacto social; porque, se todos os cidadãos se reunissem para romper esse pacto de comum

acordo, não há dúvida de que ele seria muito legitimamente rompido (Rousseau, 2006, III, cap. 18, p. 122).

Não é este o mesmo tipo de poder arbitrário ou extra-constitucional do povo que descreve Lee? Se o poder constituinte se define por essa autoridade ilimitada, então não é direta a sua relação com o poder constituído, constrangido pelo ordenamento legal e pelo arcabouço institucional de uma sociedade. Ainda assim, a legitimidade política das democracias de hoje depende de uma aproximação desses dois papéis exercidos pelo povo, ou seja, é preciso que haja alguma conexão entre a abstração coletiva da qual emana a autoridade e o sujeito coletivo e plural que a exerce. Aos dois chamamos povo, também por isso parece fazer sentido perguntar-nos sobre o desconforto que emerge quando se quer proteger o potencial democrático dessa forma de soberania. Se entendermos a soberania popular como um conceito chave para a legitimidade do poder político, então estamos diante de uma tensão insuperável entre um elemento simbólico (absoluto) e um elemento prático (democrático) da noção de povo.

53

Gabriela Rodrigues da Guia Rosa

Doutoranda e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. Pesquisadora do grupo Soberania Popular em Perspectiva Histórica (DCP-USP) e editora da área de Teoria Política da *Leviathan – Caderno de Pesquisa Política*.

Bibliografia

- ARENDDT, Hannah. 2020. *Sobre a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras.
- BENHABIB, Seyla. 1996. Toward a Deliberative Model of Democracy. In: BENHABIB, Seyla. (ed.) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- DAHL, Robert A. 2012. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes.

- DERATHÉ, Robert. 2009. *Jean-Jacques Rousseau e a Ciência Política do seu Tempo*. São Paulo: Barcarolla.
- DUNN, John. 2019. *Setting the People Free: The Story of Democracy*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- ESPEJO, Paulina Ochoa. 2011. *The time of Popular Sovereignty: Process and the Democratic State*. Haverford: Penn State University.
- FRASER, Nancy. 1990. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*. n. 25/26. pp. 56-80. DOI: 10.2307/466240p.
- HABERMAS, Jürgen. 2014. Prefácio de 1990. In: HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo: Unesp.
- HABERMAS, Jürgen. 2020 [1988]. Soberania popular como procedimento (1988). In: HABERMAS, Jürgen. *Faticidade e Validade: Contribuições para uma teoria discursiva do direito da democracia*. São Paulo: Unesp.
- GURZA LAVALLE, Adrian. ISUNZA VERA, Ernesto. 2011. A trama da crítica democrática: da participação à representação e accountability. *Lua Nova*. v. 84, pp. 95-139. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300005 2011, vol. 84.
- KRITSCH, Raquel. 2011. Soberania, lei, vontade geral e autoridade legítima segundo *Do Contrato Social* de Jean-Jacques Rousseau. *Revista Espaço Acadêmico*. v. 10, n. 119, pp. 86-97. Disponível em: <https://bit.ly/3ggvT5c>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- LEE, Daniel. 2016. *Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought*. Oxford: Oxford University Press.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. 2018. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. 1993. *Os Artigos Federalistas 1787 – 1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MANIN, Bernard. 1987. On Legitimacy and Political Deliberation. *Political Theory*. v. 15, n. 3, pp. 339-368. DOI: 10.1177/0090591787015003005
- MIGUEL, Luis Felipe. 2014. *Democracia e representação: territórios em disputa*. São Paulo: Unesp.
- NÄSSTRÖM, Sofia. 2007. The Legitimacy of the People. *Political Theory*. V. 35, n. 5, pp. 624-658. DOI: 10.1177/0090591707304951p.
- NEVES, Rafael. 2017. Pensador republicano ou Nacionalista Revolucionário? Rousseau nas lentes de Schmitt e Arendt. *Cadernos de Filosofia Alemã*. v. 22, n. 3, pp. 77-89. DOI: 10.11606/issn.2318-9800.v22i3p77-89

- OSTRENSKY, Eunice. Soberania e Representação: Hobbes, Parlamentaristas e Levellers. 2010. *Lua Nova*. v. 80, pp. 151-179. DOI: 10.1590/s0102-64452010000200007.
- PATEMAN, Carole. 2012. Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*. v. 10, n. 1, pp. 7-19. DOI: 10.1017/S1537592711004877p.
- PATERMAN, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PITKIN, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. California: University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam. 2020. *Crises da Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- PUTTERMAN, Ethan. 2010. *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSANVALLON, Pierre. 2011. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- ROSANVALLON, Pierre. 2008. *Counter Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Nova York: Cambridge University Press.
- ROSANVALLON, Pierre. 1998. *El Pueblo Inalcanzable*. Cidade do México: Instituto Mora.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. 2006 [1762] *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes.
- RUNCIMAN, David. 2019. *How Democracy Ends*. Londres: Profile Books.
- SCHUMPETER, Joseph A. 2017. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: Editora Unesp.
- URBINATI, Nadia. 2006. *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. Chicago; London: The University of Chicago Press.

“Do povo, para o povo e pelo povo”



REPENSANDO A MOBILIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: RELAÇÕES ENTRE ATIVISTAS E VÍTIMAS DE VIOLAÇÕES NO CASO ALVARADO CONTRA O MÉXICO

Bruno Boti Bernardi^{a1}

^aProfessor Adjunto da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados, MS, Brasil.

E-mail: brunobernardi@ufgd.edu.br

Orcid: 0000-0002-7127-2041

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-057102/113>

Introdução

Na noite de 29 de dezembro de 2009, no *ejido*² Benito Juárez do município mexicano de Buenaventura, Chihuahua, Nitza Paola Alvarado, José Ángel Alvarado e Rocío Irene Alvarado foram desaparecidos forçadamente por um grupo de pessoas armadas e com uniformes militares. Nitza tinha 31 anos, três filhas menores de idade, trabalhava como contadora e recebia pensão em razão de uma deficiência motora em sua perna e mão direitas ocasionada por um acidente vascular cerebral. Rocío, de 18 anos, trabalhava em uma mercearia e era mãe de um bebê de colo.

¹ Presto meus agradecimentos aos pareceristas anônimos da Lua Nova, às pessoas entrevistadas e ao Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua, México). Agradeço, em particular, a professora Karina Ansolabehere por me receber na Flacso-México para estágio de pesquisa de pós-doutorado, do qual resultou este artigo.

² *Ejidos* são propriedades rurais de uso coletivo, criadas durante o governo Lázaro Cárdenas (1934-1940) como resultado do processo de reforma agrária. Tratava-se de demanda expressa do processo revolucionário mexicano (1910-1917), realizada parcialmente e apenas depois da ascensão de um governo “populista”.

José Ángel, de 31 anos, casado e pai de três filhos, trabalhava como supervisor de uma empresa de peças de reposição de turbinas eólicas e tinha condição física muito frágil, tal como Nitza, em razão de graves sequelas de um acidente de carro.

58 Imediatamente, os integrantes da família Alvarado iniciaram as buscas pelo paradeiro dos três em todo o *ejido*, deslocando-se até a delegacia do município e, posteriormente, ao 35º Batalhão de Infantaria, à 5ª Zona Militar, na capital do estado, e a centros penitenciários de Ciudad Juárez. Funcionários estatais lhes diziam que não havia motivo para preocupação, já que seus familiares seriam eventualmente devolvidos depois que o comandante Meza tomasse seus depoimentos. Meses antes, em outubro, três policiais federais de alta patente haviam sido torturados e assassinados naquela região. Como parte das investigações, era comum que pessoas da comunidade fossem detidas, interrogadas e, dias depois, liberadas, porém, com o passar do tempo e com a falta de notícias, ficou claro que o caso dos Alvarado se tratava de um incidente de desaparecimentos forçados, como milhares de outros que ainda assolam o país.

Desde o final de 2006, com o início do governo de Felipe Calderón (2006-2012), do Partido Ação Nacional (PAN), de direita, o México assistia à “guerra contra as drogas”, que envolvia uma estratégia de segurança pública, vigente até hoje, assentada no uso das Forças Armadas contra grupos do crime organizado associados ao narcotráfico. Dentro desse contexto, a partir de março de 2008, lançou-se o Operativo Conjunto Chihuahua (OCCH), que deslocou milhares de soldados e membros da polícia federal a esse estado fronteiro ao norte do país.

O caso Alvarado, como ficou conhecido, era fruto direto de uma longa lista de violações de direitos

humanos decorrente justamente do OCCH e de sua violência.³ Tal cenário inclusive motivou o envio de uma comunicação formal ao Tribunal Penal Internacional por uma coalizão de organizações não governamentais (ONGs) em 2018, na qual se argumenta que crimes contra a humanidade foram cometidos pelas Forças Armadas mexicanas em Chihuahua entre 2008 e 2010 com total impunidade (CMDPDH, 2018). O caso Alvarado, em particular, foi encaminhado ao sistema interamericano de direitos humanos (SIDH)⁴ no início de 2010. Na audiência do caso perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em abril de 2018, a defesa do Estado reforçou a narrativa oficial usada nesse e em muitos outros casos similares, qual seja a de estigmatizar e criminalizar as vítimas e seus familiares, eximindo-se de qualquer culpa ou responsabilidade.

³ Para uma análise completa do contexto de militarização e graves violações de direitos humanos decorrentes do OCCH, dentro do qual se insere o caso Alvarado, consultar Robledo et al. (2018) e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso (Corte IDH, 2018, §54-75). A respeito das circunstâncias concretas do desaparecimento de Nitza Paola Alvarado, José Ángel Alvarado e Rocío Irene Alvarado e no que diz respeito ao histórico de ações de busca de seus familiares, ver os parágrafos 80 a 102 da mesma sentença internacional (ibidem). Em relação às repercussões do caso na imprensa, foram muitas as matérias ao longo da década de 2010, pois se tratava do primeiro caso de desaparecimentos forçados da guerra contra o narcotráfico a chegar ao sistema interamericano e, depois, a resultar em sentença internacional condenatória contra o México. Além disso, as determinações da Corte IDH proíbem a continuidade do modelo militarizado de segurança pública tanto do governo Peña Nieto (2012-2018) quanto da atual administração López Obrador (2018-2024). Exemplos de reportagens sobre as implicações do caso ao longo dos anos podem ser consultadas na revista semanal mexicana *Proceso* (Mayorga, 2013; 2016; Díaz, 2018a; 2018b; 2018c; 2019; 2020).

⁴ O sistema interamericano de direitos humanos é composto pela Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos, sediadas respectivamente em Washington e San José, capital da Costa Rica. Para ativar o sistema, é preciso enviar uma queixa concernente à violação para a Comissão Interamericana (CIDH), na qual se demonstre o esgotamento dos recursos jurisdicionais no plano doméstico ou a impossibilidade de se obter justiça. Caso a denúncia seja admitida e fique patente a responsabilidade do Estado, a CIDH publica recomendações sobre o caso e pode, posteriormente, encaminhá-lo para a Corte Interamericana quando o Estado em questão tenha aceitado a jurisdição contenciosa desse tribunal, que fica habilitado então a julgar o abuso e emitir uma sentença condenatória vinculante.

O governo mexicano alegou que a família Alvarado tinha ligações com o crime organizado, e que os desaparecimentos haviam sido levados a cabo não por elementos castrenses, mas por delinquentes utilizando vestimentas e veículos militares apócrifos.⁵ Foi ressaltado ainda o histórico supostamente exemplar das investigações, de mais de 1.300 diligências, embora se reconhecesse a impunidade dos perpetradores, à época ainda desconhecidos, e a falta de resultados sobre o destino e paradeiro dos Alvarado.⁶ No final de 2018, em 20 de dezembro, a Corte IDH publicou a sentença em que condenou o México pelos desaparecimentos forçados dos três primos da mesma família, fixando limites estritos à participação dos militares em tarefas de segurança pública.

Desde 2010, consolidaram-se duas interpretações distintas na literatura sobre o impacto e a mobilização internacional de normas de direitos humanos a partir das quais as implicações e possíveis repercussões do caso Alvarado poderiam ser entendidas. De modo geral, discute-se se a gramática dos direitos humanos privilegia discursos e formas de

60

⁵ Os vídeos com a defesa do Estado, vocalizada por Mariana Colín Ayala, da Procuradoria Geral da República do México, e Carlos Rodríguez Ulloa, perito apresentado pelo governo mexicano, foram publicados pela Corte IDH (Audiencia..., 2018b; 2018c).

⁶ Iniciadas pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Chihuahua em 2010, ao longo dos anos as investigações tramitaram de maneira desorganizada e descoordenada por uma profusão de outras instituições: seção da Procuradoria Geral da República (PGR) em Chihuahua; *Fiscalía* Especial de Delitos de Violência contra Mulheres e Tráfico de Pessoas (FEVIMTRA); Procuradoria Geral da Justiça Militar; Subprocuradoria de Controle Regional de Procedimentos Penais e Amparo da PGR em Ciudad Juárez; Subprocuradoria de Direitos Humanos, Prevenção de Delitos e Serviços à Comunidade da PGR; e Unidade Especializada de Busca de Pessoas Desaparecidas (PGR). Para uma lista completa das investigações, consultar a sentença internacional sobre o caso (Corte IDH, 2018, §103-42). Para Federico Andreu Guzmán, perito ouvido durante a audiência do caso, múltiplas autoridades investigaram o caso com distintos tipos penais e, só depois de três anos, começaram a integrar e unificar os expedientes. Tal fracionamento teria impedido a compreensão do delito em suas múltiplas facetas, impossibilitando a criação de hipóteses e linhas de investigação adequadas. Tanta fragmentação, com a passagem do tempo, teria gerado, entre outros problemas, perdas irreparáveis de provas, contribuindo para a impunidade (Audiencia..., 2018a).

ação tecnocráticas, elitistas, despolitizadoras e de legitimidade questionável (Baxi, 2012; Hopgood, 2013; 2017; Moyn, 2010; 2017; Mutua, 2015), ou se ela permite a constituição e empoderamento de sujeitos subalternos em lutas políticas e jurídicas contestatórias (Dancy e Sikkink, 2017; Sikkink, 2017; Simmons, 2009; Simmons e Strezhnev, 2017).

Apesar de suas fortes divergências, tanto a visão pessimista quanto a otimista têm um problema em comum: a falta de teorização e atenção empírica diante dos processos de intermediação político-legal entre grupos especializados de direitos humanos e as vítimas das violações. Por um lado, encontra-se o ativismo profissional, sobretudo das ONGs, que domina e utiliza o discurso técnico-especializado dos direitos humanos em defesa de grupos marginalizados frente aos Estados e organizações internacionais enquanto ator intermediário; por outro, está a agência dos movimentos sociais e vítimas (*stakeholders*) em nome dos quais os ativistas reivindicam direitos e dizem falar.

Enquanto, para os céticos, essa não é uma questão relevante, pois se assume de antemão o divórcio entre as elites de direitos humanos e os atores sociais de base (Hopgood, 2013), o problema foi recentemente reconhecido por Dancy e Sikkink (2017). Para os autores, faltam evidências e trabalhos sobre o “papel que o ativismo de direitos tem exercido no fomento de bolsões efetivos de resistência dos movimentos sociais” (Dancy e Sikkink, 2017, p. 41, tradução livre), o que tornaria necessário um maior engajamento com teorias sobre “a ligação entre o discurso de direitos humanos e processos de movimentos sociais” (Dancy e Sikkink, 2017, p. 42, tradução livre).

A fim de suprir essa negligência e oferecer uma contribuição teórica e empírica a essa agenda de pesquisa que equivocadamente qualifica a natureza dos direitos humanos como positiva ou negativa, parte-se da utilização do modelo de intermediação política proposto por

Zaremborg, Guarneros-Meza e Lavalle (2017) e aplicado por Ansolabehere e Bethencourt (2017) para a política de direitos humanos. Assim, o objetivo central deste artigo é mapear o circuito de intermediação político-legal no caso Alvarado, analisando o papel do Centro de Direitos Humanos das Mulheres (CEDEHM),⁷ principal organização responsável pelo litígio do caso perante o SIDH. Essa ONG atuou ao mesmo tempo como *broker* político e representante legal, intermediando e vocalizando as demandas de um grupo de familiares representativo do movimento de vítimas de desaparecimentos forçados frente às autoridades do Estado e ao sistema interamericano de direitos humanos.

A questão de pesquisa que orientou a investigação buscou delinear sob quais condições e arranjos de intermediação político-legal é mais provável que a mobilização das normas internacionais de direitos humanos por parte das ONGs fomente discursos e formas de ação contestatórias conectadas às lutas dos atores sociais de base. Esse quebra-cabeça nos leva a refletir sobre as ações de intermediação das ONGs de direitos humanos frente a movimentos sociais e atores de base para além das suas conexões com autoridades e redes transnacionais de ativismo (Ansolabehere e Bethencourt, 2017), compelindo-nos ainda a explorar se existem multidirecionalidades entre elites de direitos humanos e atores sociais de base (Ansolabehere, 2013), ou se, pelo contrário, tal como esperam Hopgood e outros autores céticos, há, de fato, diferença, distância rígida e uma imposição *top down* entre organizações de direitos humanos, por um lado, e movimentos sociais e vítimas desprovidos de agência, por outro.

Nesse sentido, em oposição ao debate entre otimistas e pessimistas, o argumento central do artigo é o de que a mobilização da linguagem dos direitos humanos não é

⁷ O nome original da ONG, em espanhol, é Centro de Derechos Humanos de las Mujeres.

positiva nem negativa *a priori*. Ela pode ser marcada seja por força contestatória com objetivo de transformação social,⁸ seja por efeitos de manutenção e legitimação do *status quo*,⁹ a depender da configuração das três variáveis da intermediação político-legal que marcam as relações de conexão estabelecidas pelas ONGs (ator intermediário) entre atores sociais de base (ator intermediado) e Estados e instâncias internacionais (atores superiores).

Tais variáveis são as seguintes: grau de reconhecimento e de prestação de contas (*accountability*) entre intermediário e intermediado, além do conteúdo substantivo das demandas frente aos atores superiores, que pode variar em uma escala de posturas antagonistas ou agonistas. Em outras palavras, a maneira como é exercida a intermediação política por parte do “ator ponte” ou *broker* – quase sempre uma ONG ou grupo semelhante que tem mais acesso a recursos,

⁸ Adotando o modelo analítico de Simmons (2009), conceituam-se aqui como contestatórias e voltadas à transformação social as mobilizações de normas internacionais que sejam capazes de: (1) alterar a agenda nacional de políticas; (2) oferecer recursos jurídico-legais para iniciativas de litígio contrárias ao Estado; e (3) fomentar a mobilização de atores sociais que reivindicam direitos, aumentando sua conscientização e chances de sucesso.

⁹ Para uma análise de como a mobilização dos direitos humanos pode resultar na legitimação de políticas de *window dressing*, *cheap talk* e concessões táticas dos Estados, inclusive por parte de ONGs interessadas mais na sua sobrevivência institucional do que no combate às violações, ver Estévez (2017). A autora argumenta que a linguagem dos direitos humanos frequentemente produz ambientes tecnocráticos e burocratizados marcados por: (1) labirintos de leis, códigos, regulamentos, comissões e comitês que, sem produzir impactos efetivos, alimentam falsas expectativas e drenam esforços e tempo das vítimas em razão dos seus elevados custos de entrada e de participação; (2) sistemas de alta complexidade institucional e de difícil inteligibilidade, caracterizados por fragmentação, descoordenação, falta de recursos materiais e humanos, além da ausência de incorporação das demandas das vítimas; (3) narrativas de subjetivação das vítimas não como atores ativos de direitos, mas como entes passivos e sem voz salvos pelas políticas dos Estados ou pelas ONGs e grupos de direitos humanos; e (4) fetichização desses artefatos jurídico-legais, que são regularmente substituídos ou acrescidos por novos mecanismos que nunca se implementam de fato. Em conjunto, tais mecanismos transformam a linguagem dos direitos humanos em um dispositivo de legitimação do poder e da dominação, transmitindo aparente preocupação do Estado com os horrores de abusos e violações sem, contudo, atacar seriamente suas causas subjacentes.

expertises, aliados e capacidade de atuação transnacional e de interlocução com o Estado e instituições internacionais – será determinante para os efeitos mais conservadores ou disruptivos da mobilização da linguagem dos direitos humanos.

Assim, da análise do caso Alvarado, espera-se abordar quais os contextos e usos capazes de conectar esses artefatos jurídicos e morais dos direitos humanos às realidades do sofrimento humano e aos reclamos de vítimas e grupos marginalizados, enfrentando as barbáries do poder e práticas desumanizantes. Nesse sentido, a hipótese a ser testada é a de que quanto maior o reconhecimento do intermediário, sua prestação de contas e conservação, na sua agenda, do grau original de antagonismo das queixas dos *stakeholders* – ou seja, quanto menor o grau de moderação das demandas pelo intermediário –, maior será a chance de que a mobilização dos direitos humanos seja disruptiva, transformadora e emancipatória.

64 Para avaliar a hipótese e cumprir os demais objetivos do texto, este artigo é dividido em quatro seções. Na primeira delas, discutem-se as duas visões antagônicas da literatura sobre mobilização de normas internacionais de direitos humanos, apresentando o debate sobre a intermediação político-legal. Na segunda, analisa-se o contexto do caso Alvarado e o histórico de formação do CEDEHM. Posteriormente, são reconstituídas as três variáveis do modelo de intermediação político-legal entre CEDEHM e familiares das vítimas, com uma última seção de comentários finais.

Do ponto de vista metodológico, o estudo de caso sobre a relação entre o CEDEHM e a família Alvarado se valeu da realização de entrevistas semiestruturadas para coletar dados tanto sobre a sequência e lógica dos processos de interesse quanto sobre as motivações, estratégias e tipos de interação dos atores. As entrevistas foram realizadas com atuais e ex-integrantes do CEDEHM a partir de um roteiro de questões e perguntas pré-determinadas, porém abertas. Os tópicos dos roteiros para as entrevistas estavam embasados pela questão

de pesquisa, e todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento das pessoas entrevistadas. Posteriormente, procedeu-se a uma análise substantiva do seu conteúdo para testar a validade da hipótese e das categorias utilizadas, construir argumentos e estabelecer uma narrativa causal entre os fatores explicativos identificados.

A pesquisa envolveu deslocamento físico e estadia de uma semana na cidade de Chihuahua, capital do estado de mesmo nome, no norte do México, em outubro de 2018. Foram entrevistadas todas as pessoas que trabalharam no litígio do caso Alvarado perante o sistema interamericano de 2009 até o final de 2018, além de outros integrantes e fundadores do CEDEHM, totalizando sete entrevistas semiestruturadas cujas gravações resultaram em 673 minutos, equivalentes a 11,21 horas.¹⁰ Como se tratava de reconstrução de uma amostra intencional e não aleatória, ou seja, de indivíduos que, tendo acompanhado o caso Alvarado, seriam capazes de relatar todas as etapas do processo de mobilização dos direitos humanos ao longo dos anos, utilizou-se o método *snowball* para identificar a rede de integrantes do CEDEHM que deveriam ser entrevistados, ademais de outros ex-membros que, por terem tido participação na criação da ONG e acompanhamento inicial do caso, poderiam também agregar à análise mais ampla do perfil da ONG¹¹.

Com base inicialmente em entrevistas realizadas na Cidade do México entre agosto e outubro de 2018 com outros ativistas de direitos humanos, docentes especializados na temática e, em particular, com a consultora do CEDEHM e ex-advogada do caso Alvarado, Alejandra Nuño, foi possível

¹⁰ A entrevista de menor duração foi de 57 minutos e a mais longa de 2 horas e 46 minutos. O tempo médio das entrevistas foi de 1 hora e 36 minutos.

¹¹ Para uma explicação detalhada sobre a abordagem das entrevistas semiestruturadas utilizadas neste estudo, que ocupam um espaço intermediário entre as entrevistas totalmente abertas, mais comuns na etnografia, e as estruturadas, com questionários fechados, usadas em *surveys*, ver Rathbun (2008).

identificar integrantes e ex-integrantes do CEDEHM que, residindo em Chihuahua, foram previamente contatados para o agendamento de entrevistas presenciais e consentidas. Ter entrevistado todas essas pessoas permitiu atingir um patamar satisfatório de saturação quanto à obtenção de dados, informações e relatos disponíveis apenas em registro oral, sobretudo no que dizia respeito às dinâmicas de interação entre familiares e a equipe da ONG.

As informações recolhidas durante as entrevistas foram em seguida trianguladas com as seguintes fontes: documentos oficiais e vídeos de audiências produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte IDH sobre o caso, nos quais consta formalmente a interação dos familiares das vítimas com a equipe do CEDEHM (CIDH, 2016; Audiencia..., 2018a); análises sobre a relação do CEDEHM com familiares de vítimas, tais como a pesquisa de Gerli (2018); inúmeros trabalhos da imprensa mexicana, com destaque para as várias matérias produzidas pela revista *Proceso* sobre o caso Alvarado (Díaz, 2018a; 2018b; 2018c; 2019; 2020; Mayorga, 2013; 2016); relatório da Anistia Internacional (2016) sobre desaparecidos em Chihuahua, que menciona o CEDEHM; estudo de Michel (2018) sobre a abordagem dessa ONG; publicação da *Front Line Defenders* sobre Lucha Castro e o CEDEHM (Sack, 2017); notícias do blog oficial da própria ONG e vídeos da organização em suas páginas no YouTube e Facebook, muitos dos quais em transmissões ao vivo com familiares de pessoas desaparecidas em atos de protesto, marchas e homenagens às pessoas desaparecidas. Também foi entrevistada, na Cidade do México, Paula Mónaco Felipe, jornalista especializada em direitos humanos, que acompanhou e entrevistou a família Alvarado durante a audiência do caso perante a Corte IDH e que prepara uma publicação a esse respeito.

Quanto aos familiares do caso Alvarado, não foi possível contatá-los e entrevistá-los pessoalmente. A situação de

violência na fronteira norte do México, especificamente em Ciudad Juárez, onde ainda reside parte do núcleo da família Alvarado, impôs-se como obstáculo, assim como o fato de que muitos outros familiares das vítimas sofreram deslocamentos forçados para outras localidades dentro do México e até mesmo nos Estados Unidos, em El Paso, Texas, onde solicitaram asilo político. À época da pesquisa de campo, uma das familiares de maior protagonismo ao longo do litígio se encontrava sob risco e em localização não revelada.

Por conta dos muitos fatores envolvendo ameaças, intimidações e até mesmo ataques diretos e atentados contra a família, que inclusive resultaram em uma morte, a fim de evitar perigos para a pesquisa e para os familiares, e para afastar dilemas éticos de exposição e revitimização dessas pessoas, a escolha metodológica foi de concentrar as entrevistas na equipe de ativistas e fundadores do CEDEHM. De todo modo, com relação às perspectivas e vozes de familiares, inclusive de outros casos similares acompanhados pelo CEDEHM, é possível atestar e corroborar os resultados encontrados nas entrevistas analisadas neste texto acessando os testemunhos gravados de familiares em vídeos no Youtube (Las voces..., 2015; Caso..., 2018), além de registros jornalísticos, como as entrevistas de Truax (2019) com as filhas de Nitza Paola e o advogado Carlos Spector. Nesses materiais, claramente se apresenta um panorama convergente com o resultante da análise empírica apresentada neste artigo.

67

Um novo enquadramento teórico: a mobilização dos direitos humanos como campo de intermediação político-legal

Para os autores filiados à abordagem pessimista sobre a mobilização dos direitos humanos (Baxi, 2012; Hopgood, 2013; 2017; Moyn, 2010; 2017; Mutua, 2015), o movimento internacional em torno dessa linguagem e de suas normas é recente, datando da década de 1970, superficial e elitista. Inventado, mantido e demandado por elites globais,

sobretudo do Norte, com pouca conexão com os excluídos do Sul, nunca conseguiu ter êxito em engajar movimentos de massa, diferentemente do que ocorreu, no passado, com outras utopias e projetos de transformação social em larga escala. Nesse sentido, com seu viés extremamente individualista e calcado nos direitos políticos e civis, dentro da ordem econômica neoliberal mais ampla, os direitos humanos competiriam ideologicamente e acabariam abafando e excluindo outras plataformas políticas e reivindicatórias mais exigentes e promissoras em torno, por exemplo, de objetivos ligados à justiça social, às necessidades coletivas e ao combate das crescentes desigualdades de renda e oportunidades ao redor do mundo.

68

Como resultado, em vez de efeitos positivos, a insistência nesse formato legalista e individualista dos direitos humanos impediria a experimentação e surgimento de outras formas de inovação normativa. Ademais, tal enfoque atrapalharia a emergência de novos esquemas de mobilização social, que atualmente seriam reféns do universo do possível delimitado pelos direitos humanos previstos e reconhecidos, produzindo impactos deletérios até mesmo sobre a imaginação política e o vislumbamento de mundos alternativos pelos atores sociais. Apesar de todos esses problemas, em decorrência do seu peso hegemônico, essa linguagem altamente legalizada acabaria sendo utilizada e adotada de maneira instrumental e transitória pelos movimentos e atores de base para tentar atrair a atenção das redes transnacionais, produzindo efeitos colonizadores sobre as gramáticas de dissenso locais (Hopgood, 2013, p. 171).

Por conseguinte, esforços de transformação social radical seriam substituídos ou domesticados e encapsulados por projetos minimalistas e incrementais de reformas atrelados aos direitos humanos. Para Mutua, falta outra “linguagem para mobilizar a indignação global e inspirar a ação [...] não há qualquer alternativa e linguagem convincente para lutar

contra a injustiça e catástrofes em massa” (2015, p. 454, tradução livre). Desse modo, com a globalização neoliberal, que subordina e até mesmo anula direitos socioeconômicos, assiste-se ao avanço de uma agenda de direitos humanos afinada com pautas comerciais e do mercado, em que os interesses de capitalistas e suas corporações têm proeminência, mesmo que dependam do cometimento de violações contra o bem-estar de comunidades e seres humanos (Baxi, 2012, pp. 252-264).

No que diz respeito especificamente às relações entre ativistas profissionais e atores de base, as violações denunciadas pela linguagem dos direitos humanos estariam, na verdade, sendo transformadas de maneira cada vez mais acelerada em *commodities*, a fim de alimentar e financiar indústrias dominadas por tecnocratas legais, administrativos e de outras especialidades, voltados à gestão de fundos de ajuda, programas de auxílio e outras plataformas organizativas de gestão da dor e do sofrimento (Baxi, 2012). Para Hopgood (2013), o regime internacional de direitos humanos atua não para combater e aplacar o sofrimento humano, mas para garantir sua própria reprodução e sobrevivência institucional, como um fim em si mesmo, a favor de elites altamente profissionalizadas e distantes daqueles que são alvo de violências.

Em outras palavras, a elite global dos direitos humanos, com especial atenção para as grandes ONGs internacionais de ativismo, estaria divorciada dos grupos e movimentos de base, e seu legalismo abafaria outras formas de ação e narrativas locais. De acordo com essa interpretação *top down*, “uma economia política e moral mantém o global e o local irrevogavelmente separados [...] e, portanto, a definição de prioridades tende a ser toda em uma direção” (Hopgood, 2013, p. 177, tradução livre), sem reciprocidade real. Assim, “o global inevitavelmente estrutura, disciplina, canaliza, institucionaliza e eventualmente coloniza o local, reproduzindo hierarquias de poder” (Hopgood, 2013, p. X, tradução livre).

Já para os defensores da visão mais otimista, os direitos humanos podem sim desatar processos e impactos positivos em, pelo menos, três esferas: intergovernamental, doméstica e transnacional (Dancy e Sikkink, 2017; Keck e Sikkink, 1998; Risse, Ropp e Sikkink, 1999; Simmons, 2009). No plano de espaços e fóruns intergovernamentais, o direito internacional dos direitos humanos e a participação e interação dos Estados no bojo das instituições internacionais de supervisão podem provocar dinâmicas de socialização de elites nacionais recalcitrantes, levando a uma lenta, porém altamente consequente, alteração de práticas, interesses, valores e identidades, tal como teorizado pelas três etapas do modelo espiral original sobre o impacto das normas internacionais de direitos humanos: adaptação instrumental; argumentação e persuasão; e habitualização (Risse, Ropp e Sikkink, 1999).¹²

70 Domesticamente, os direitos humanos podem empoderar movimentos sociais, vítimas, ONGs e outros atores, oferecendo-lhes recursos jurídico-legais, simbólicos, políticos, discursivos e de mobilização para questionar políticas e práticas dos Estados, além de combater as condições socioeconômicas e políticas mais amplas que tornam os abusos possíveis e recorrentes. Assim, os compromissos normativos dos Estados são usados por grupos internos para alterar agendas nacionais de políticas, litigar em nome da exigibilidade dos novos direitos reconhecidos perante tribunais nacionais e fomentar ações coletivas e de resistência de movimentos sociais (Simmons, 2009).

¹² O processo de mudanças e concessões táticas que começaria por razões instrumentais, com argumentos utilizados apenas retoricamente, em resposta às pressões, se tornaria cada vez mais um processo argumentativo e de persuasão, no qual os líderes se convenceriam, com o passar do tempo, de que o seu comportamento seria inconsistente com a identidade à qual eles aspirariam, de membros da comunidade liberal de Estados. Ao final desse processo de socialização, essa mudança substantiva de identidade e valores levaria à internalização plena dos padrões e normas internacionais, com um cumprimento habitual e rotineiro (Risse, Ropp e Sikkink, 1999, p. 15).

Finalmente, o direito internacional dos direitos humanos e as instituições internacionais fortalecem também as redes transnacionais de ativismo. Com base nas normas internacionais, as redes usam a arena internacional para identificar e expor práticas de violações dos Estados por meio de estratégias de *naming* e *shaming* (Khagram; Riker; Sikkink, 2002; Risse, 1999),¹³ mobilizando as instituições internacionais, a opinião pública e governos estrangeiros para pressionar, sancionar ou persuadir os Estados que violam as normas a que aceitem sua validade e passem a cumpri-las. Nesse sentido, atores não estatais, que de outra forma seriam fracos, podem explorar a legitimidade inerente às normas internacionais de direitos humanos para construir redes transnacionais e transformar concepções prevalentes sobre os interesses dos Estados.

Em resumo, para os pessimistas, o ativismo profissional em direitos humanos é sempre colonizador, predatório e tecnocrático. Não faz sentido, portanto, falar em dimensões de intermediação entre ONGs e ativistas, por um lado, e vítimas e atores de base, por outro. Isso porque a parte intermediada é necessariamente entendida, já de antemão, como silenciada e instrumentalizada pelo intermediador em uma relação hierárquica de poder.

Já no caso dos otimistas, tampouco se problematiza ou se olha com mais atenção para essa relação entre ativismo profissional e atores de base. Pressupõe-se que o intermediador sempre trabalhará a favor dos interesses do intermediado, mesmo quando essa parte não tiver clareza acerca dos seus próprios interesses ou encontre dificuldades para expressar suas demandas em razão de sua posição socialmente

¹³ Levadas a cabo pelas ONGs de direitos humanos, as estratégias de *naming* e *shaming* envolvem enunciar e dar publicidade às violações cometidas, salientando as normas nacionais e internacionais desrespeitadas. Assim, espera-se “envergonhar” o Estado, antecipando que custos de imagem e reputação possam gerar incentivos e pressões para reformas e medidas de não repetição.

marginalizada. Haveria assim, portanto, uma harmonia de interesses, quando as ONGs de fato expressam as pautas de movimentos e vítimas, ou até mesmo, em última instância, um elitismo esclarecido e altruísta do intermediador, caso haja dificuldade de vocalização de reivindicações pela parte afetada por violações. Nesse caso, em razão de sua posição privilegiada de acesso ao Estado e organizações internacionais e como resultado de sua expertise técnico-legal e de leitura do cenário político-institucional, o intermediador conseguiria acessar os reais interesses do intermediado e falar em nome desses grupos subalternos, porventura calados em decorrência da extrema violência sofrida.

Diferentemente desse dualismo entre a teleologia progressista e o fatalismo inevitável que se apoderou da discussão, estudos sociolegais (McCann, 1994; 1998; McCann e Lovell, 2018), de antropologia legal (Eckert et al., 2012) e reflexões de acadêmicos latino-americanos (Estévez e Vásquez, 2017) há muito argumentam em trabalhos empíricos que não existe, a princípio, uma essência emancipadora e libertadora ou opressora e de dominação da linguagem dos direitos humanos. Dada a polivalência e indeterminação social do Direito, essa disjuntiva não tem solução no plano teórico e depende da prática concreta dos atores. Apenas a análise da conjunção de fatores legais e extralegais em contextos históricos específicos e determinados permite o entendimento de “quando, como e em que grau o discurso e as instituições legais oferecem [ou não] recursos para grupos oprimidos” (McCann e Lovell, 2018, p. 140, tradução livre).

Nesse sentido, o modelo teórico da intermediação política oferece justamente um conjunto de fatores e variáveis determinantes que estruturam as práticas de uso e consequentes resultados da linguagem dos direitos humanos. Em outras palavras, argumentamos que o impacto positivo ou negativo da mobilização dos direitos humanos, assim como o maior ou menor grau de sua conexão com lutas e

movimentos sociais, não estão dados e nem são uma consequência intrínseca dessa linguagem. Tais resultados dependem das práticas sociais de intermediação e representação político-legal levadas a cabo por grupos de direitos humanos em casos concretos frente a atores de base e movimentos sociais,¹⁴ aspecto negligenciado pela literatura de Relações Internacionais que tradicionalmente prioriza não esse nexo social, mas a análise de como as ONGs se envolvem em processos de socialização das elites político-institucionais.

Entre os vários circuitos e horizontes possíveis de representação política identificados por Zaremberg, Guarneros-Meza e Lavalle (2017) para além das tradicionais formas eleitoral-partidária e sindical-trabalhista, Ansolabehere e Bethencourt (2017) identificam a defesa dos direitos humanos como uma forma híbrida de intermediação política em que a representação legal se mescla com a construção de pontes políticas (*brokerage*) para vocalização de interesses. Desse modo, fusionam-se: (1) o terreno técnico, burocrático e legal da alta expertise jurídica requerida para a condução dos casos e litígios; e (2) o campo de participação política e de criação de espaços, agendas públicas e regras, voltado aos reclamos da mobilização e reivindicações de direitos e causas de grupos sub-representados, cujo objetivo é alcançar mudanças sociais e obter soluções concretas para as demandas das vítimas.

Dentro desse circuito político-legal, são três as dimensões variáveis da intermediação que condicionam o impacto e tipo da mobilização dos direitos humanos, que serão

73

¹⁴ A intermediação política é uma relação triádica e necessariamente marcada por diferenças e assimetrias. Ela “refere-se à mediação exercida verticalmente por um ator, com vantagens posicionais, que conecta cidadãos, atores coletivos ou organizações, por um lado, e instâncias de autoridade pública localizadas em níveis superiores, por outro” (Zaremberg, Guarneros-Meza e Lavalle, 2017, p. 12-13, tradução livre). Nesse sentido, é “uma atividade que requer engenhosidade, a capacidade de medir precisamente (*estar no meio*), e, ao mesmo tempo, realizar a tarefa em terreno fértil, como um veículo para a gestação de algo novo (*agir como um meio*)” (Zaremberg, Guarneros-Meza e Lavalle, 2017, p. 12, tradução livre).

rastreadas na análise empírica do caso Alvarado a fim de testar nossa hipótese. Em primeiro lugar, a depender do nível de consciência, conhecimento e, sobretudo, consentimento dos *stakeholders* frente às ações tomadas em seu nome, está o grau de *reconhecimento*, autoridade e legitimidade concedido por esses atores ao intermediário. Ademais, varia ainda o grau de *prestação de contas* (*accountability*) dos intermediários frente aos *stakeholders*, com maiores ou menores constrangimentos de controle e consulta impostos ao comportamento e decisões dos intermediários. Por fim, há a *dimensão substantiva* da intermediação, i.e., as maneiras como os atores envolvidos na intermediação constroem o conteúdo da demanda ou interesse dos *stakeholders* em um *continuum* que varia entre posturas de antagonismo ou agonismo frente ao Estado e/ou organizações internacionais. As confrontações podem ou não então ser mediadas pela vigência de regras básicas comuns e pela aceitação da existência de um “outro” com interesses, demandas e crenças divergentes e opostas.¹⁵

Portanto, contrariamente ao enquadramento rígido entre otimistas e pessimistas, argumentamos que essas duas leituras sobre os efeitos emancipatórios ou de manutenção do *status quo* não devem ser consideradas como mutuamente excludentes, mas como extremidades de um mesmo espectro de muitos resultados possíveis da mobilização dos direitos humanos, cujos impactos finais dependerão da configuração específica dessas três variáveis do modelo explicativo. Ao incorporar a análise da intermediação político-legal e das três variáveis que compõem as relações das ONGs com

¹⁵ A fim de operacionalizar empiricamente essas variáveis nas pesquisas, Ansolábehere e Bethencourt (2017, p. 167-168, tradução livre) oferecem as seguintes perguntas que foram utilizadas para orientar nossas entrevistas: “Até que ponto os representados estão conscientes das ações realizadas em seu nome e concedem seu consentimento?” (reconhecimento do intermediário); “até que ponto os representados podem controlar, ou apelar a alguma forma de controle, diante [das ações] dos representantes” (*accountability*); “até que ponto o representante propõe uma maneira agonista ou antagonista de construir a demanda ou o interesse do representado?” (conteúdo da intermediação).

atores de base e Estados e instâncias internacionais, fica claro que existe uma grande variedade e muitas diferenças nos modos de agir e de mobilizar as normas de direitos humanos, assim como nas formas de interagir com os atores de base, Estados e organismos internacionais, que são altamente consequentes e demandam problematização.

A partir da análise de um caso empírico concreto, o propósito deste artigo é o de demonstrar a aplicação e operacionalização desse novo conjunto de proposições teóricas e de suas respectivas variáveis e dimensões analíticas. Tal corpus teórico-analítico descortina um possível e profícuo novo caminho de pesquisas diante das limitações dos dois modelos tradicionalmente utilizados no campo das Relações Internacionais para pensarmos os limites e alcances da linguagem e da mobilização dos direitos humanos. Nesse sentido, argumenta-se que a nova abordagem defendida neste artigo, que gira em torno do conceito de intermediação político-legal e de seus três níveis de análise (reconhecimento, prestação de contas e dimensão substantiva), traz contribuições relevantes que rompem certo esquematismo do debate polarizado dos últimos dez anos entre as perspectivas positiva e negativa.

Em vez de apenas dois eixos dicotômicos e excludentes para classificar as relações entre ativismo profissional, por um lado, e vítimas e atores de base, por outro, que obrigariam a situar os direitos humanos como ferramenta despolidizadora ou emancipatória, a análise em torno do conceito de intermediação político-legal revela como o espectro de possibilidades é muito mais nuançado e passível de comportar evidências empíricas sobre a mobilização dos direitos humanos em diferentes escalas e pontos de localização entre esses dois extremos. Sem ter que escolher, de antemão, nenhum dos lados, pode-se, com as ferramentas analíticas desse novo modelo, no momento da análise empírica dos casos, situá-los nessa gama de possíveis resultados ao longo

do *continuum* que separa as visões de otimistas e pessimistas, a depender dos *scores* verificados nas três variáveis que compõem a intermediação.

Com base nessa abordagem, nas próximas seções analisaremos brevemente o histórico do Centro de Direitos Humanos das Mulheres e o circuito de intermediação político-legal estabelecido pelo CEDEHM entre SIDH e Estado, por um lado, e familiares do caso Alvarado, por outro. Essa intermediação reflete uma relação mais ampla com outras famílias de desaparecidos e objetiva determinar o paradeiro dessas pessoas, obter justiça e verdade, garantir políticas de prevenção e reparação, além de combater a militarização da segurança pública.

O caso Alvarado: contexto e histórico prévio do CEDEHM

76 Entre março de 2008 e janeiro de 2010, em decorrência da militarização da segurança pública do México impulsionada pelo governo Calderón, o estado de Chihuahua foi palco do OCCH, com um saldo sem precedentes de mortes e de escalada de casos de graves violações de direitos humanos.¹⁶ No dia 29 de dezembro de 2009, a violência e a onda de desaparecimentos forçados que se alastravam vertiginosamente naquele território acabaram atingindo a família Alvarado. Um grupo de oito a dez homens com fardas militares desapareceu com Nitza Paola, José Ángel e Rocío Irene no *ejido* Benito Juárez da cidade de Buenaventura.

Logo em seguida, movidos pela dor, indignação e esperança de encontrá-los com vida, seus familiares começaram

¹⁶ Mantida pelos governos subsequentes dos presidentes Enrique Peña Nieto (2012-2018), do Partido Revolucionário Institucional (PRI), e Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), do Movimento Regeneração Nacional (MORENA), essa estratégia de militarização nacional resultou, até o final de 2020, segundo dados oficiais da Secretaría de Gobernación, em mais de 80 mil desaparecidos desde dezembro de 2006 (Villa y Caña e Morales, 2021). Para análises a respeito das múltiplas dinâmicas de violação dos direitos humanos que foram desatadas pela militarização da segurança pública no México, consultar Human Rights Watch (2011; 2013) e Centro Prodh (2019; 2020).

a buscá-los incessantemente. Dada a experiência acumulada das organizações da sociedade civil de Chihuahua com os mecanismos internacionais de direitos humanos desde os conflitos eleitorais dos anos de 1980 e ao longo da crise de feminicídios nas duas décadas subsequentes,¹⁷ já nos primeiros dias após os fatos ativaram-se as redes, recursos e estruturas de mobilização transnacionais com que contavam os grupos de direitos humanos da fronteira. No início de janeiro de 2010, o CEDEHM prontamente enviou informações sobre o caso para o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários da ONU, que emitiria ações urgentes, e para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Responsável pelo caso Alvarado desde as primeiras denúncias das famílias, o CEDEHM tinha sido criado inicialmente para lidar com a questão da violência de gênero em 2006, mas teve de expandir o escopo de sua atuação em razão das violações massivas de direitos humanos resultantes da militarização do estado de Chihuahua. Seus três fundadores – Lucha Castro (advogada e teóloga), Alma Gómez (professora de escolas rurais e ex-presa política) e Gabino Gómez (engenheiro agrônomo, *ejidatário* e pequeno produtor de maçãs) – não eram originalmente defensores e ativistas profissionais de direitos humanos, mas lutadores sociais e ex-militantes políticos com longa e forte tradição de presença no *ejido* Benito Juárez. Com o tempo e após a assistência de

77

¹⁷ Em 1990, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se pronunciou pela primeira vez sobre um caso mexicano, referente a fraudes eleitorais cometidas pelo PRI em eleições de Chihuahua, em 1985 e 1986, e de Durango, em 1986. A CIDH concluiu que as eleições não haviam sido livres e justas e recomendou reformas eleitorais. Anos mais tarde, em decorrência dos feminicídios em Ciudad Juárez, o movimento de mulheres da região recebeu dezenas de visitas de funcionários de governos estrangeiros e de mecanismos, relatores e ONGs internacionais de direitos humanos. Em 2009, esse processo atingiria o ápice com a emissão da sentença do caso Campo Algodonero contra o México pela Corte IDH, que foi fundamental para o processo de tipificação legal do crime de feminicídio no país, em 2012.

outras lideranças, como Rossina Uranga (psicóloga), os três construíram uma ONG que nunca perdeu sua conexão com os atores de base e, sobretudo, com as lutas que marcam o *ejido* Benito Juárez até hoje, conhecido pela história de militância e resistência de pequenos e médios produtores rurais em relação à defesa do meio ambiente, da terra e dos recursos naturais, como a água.

Na década de 1990, ainda como parte do movimento social Barzón,¹⁸ Lucha, Alma e Gabino haviam defendido a causa dos pequenos produtores rurais e classes médias endividados em razão, respectivamente, da abertura comercial aos produtos agrícolas dos EUA e da crise financeira de 1994, processos que os haviam afetado pessoalmente em meio à espiral abusiva de cobrança de juros de empréstimos e confisco de imóveis residenciais pelos bancos. Anos mais tarde, sensibilizados pelos feminicídios em Ciudad Juárez e provocados por Norma Ledezma, mãe da jovem desaparecida Paloma Escobar, os três passaram a acompanhá-la junto de outras mães de mulheres assassinadas e desaparecidas por meio do coletivo Justiça para Nossas Filhas (JPNH), pressionando o Ministério Público a investigar os casos.

Depois da defesa jurídico-legal contra os bancos, no âmbito cível, assistindo os endividados do Barzón que perdiam suas casas, a atuação de Lucha, Alma e Gabino, via JPNH, seria a primeira incursão dessas lideranças no universo jurídico-penal das cortes nacionais. Além disso, esse período foi

¹⁸ O *Barzón* surgiu como movimento social em 1993, originalmente abrangendo pequenos e médios agricultores extremamente endividados, cujo patrimônio familiar se encontrava em risco de confisco pelos bancos. As dívidas eram um efeito das políticas neoliberais mexicanas de ajuste econômico e de liberalização comercial frente aos produtos agrícolas mais baratos dos Estados Unidos e Canadá. Com a profunda crise econômico-financeira de 1994, o problema do endividamento sistêmico se estendeu às cidades, afetando pequenos empresários e a classe média, especialmente por conta do crédito hipotecário e do aumento exponencial dos juros, levando muitas famílias a sofrer despejos e confiscos de suas moradias. Para um estudo completo sobre o *Barzón* e suas estratégias de mobilização social durante a década de 1990, no contexto da democratização do México, cf. Grammont, 2001.

marcado também pela exposição dos três a várias visitas de mecanismos internacionais e ONGs estrangeiras de direitos humanos à região, dado o interesse da rede transnacional de ativismo pela situação em Ciudad Juárez. Isso culminaria na apresentação de uma petição sobre o caso de Paloma Escobar à CIDH já em dezembro de 2003 por parte de Lucha e de duas importantes ONGs profissionais sediadas respectivamente em Washington e na Cidade do México: o Center for Justice and International Law (CEJIL), responsável por cerca de metade de todos os litúgios ante o SIDH, e a Comissão Mexicana para a Defesa e Proteção dos Direitos Humanos (CMDPDH), um dos principais grupos mexicanos de direitos humanos.

De modo similar, tanto o Barzón quanto o JPNH se notabilizaram por um forte esforço de organização e de empoderamento popular, com a preocupação de promover uma perspectiva de socialização do direito e de alfabetização jurídica. Para tanto, eram comuns e frequentes as oficinas populares para conscientização de direitos e difusão de informações sobre os procedimentos e recursos em processos legais ante o sistema mexicano de justiça. No Barzón, ações coletivas de resistência civil pacífica eram realizadas durante as ações de despejo, na tentativa de impedi-las, além de assembleias e reuniões para discutir estratégias do movimento. Ensinava-se as pessoas a ir ao tribunal no qual se encontrava seu processo para solicitá-lo, ajudando-as a entender as últimas decisões tomadas pelo juiz correspondente. No grupo JPNH, táticas e estratégias de protesto eram construídas coletivamente com as mães, respondendo a um pedido expresso delas diante da falta de resposta das autoridades. As etapas legais dos processos de investigação também lhes eram explicadas, com agendamento de reuniões de seguimento com a Procuradoria para cobrar providências, pedir cópias dos processos e acompanhar os casos na luta por verdade e justiça frente aos assassinatos e desaparecimentos de mulheres.

Finalmente, em 2005, durante os debates sobre a criação de um novo sistema penal acusatório no estado de Chihuahua, o grupo formado por Alma, Lucha e Gabino concluiria a constituição de um novo circuito técnico de representação jurídico-legal. Marcado pelo trabalho propriamente profissional em litígios e casos de direitos humanos, esse novo circuito técnico jamais abandonaria por completo o universo da luta político-social e seu tradicional papel de intermediação política na reivindicação de direitos, herança da atuação dos três junto ao Barzón e ao JPNH. O grupo participou da elaboração da lei sobre o novo sistema penal acusatório, inserindo a necessidade do enfoque de gênero e garantindo a expansão dos direitos processuais das vítimas por meio da criação da figura do acusador coadjuvante, que ampliava o controle sobre o trabalho do Ministério Público e punha fim a seu monopólio de investigação e persecução criminal dos delitos.¹⁹

80 Como resultado, além de forte passado de ativismo e mobilização social, o CEDEHM consolidou a estratégia adicional de direcionar seus esforços também para o âmbito do Direito e dos tribunais internos, acumulando a expertise requerida para tanto. Em reconhecimento, o grupo recebeu do governo estadual o mesmo treinamento concedido a juízes e promotores sobre o funcionamento do novo sistema penal e durante muito tempo seria a única ONG a litigar casos penais nos tribunais mexicanos.

No que tange ao tema dos desaparecimentos forçados, o caso Alvarado foi logo o primeiro a chegar ao CEDEHM,

¹⁹ No sistema penal acusatório, o juiz deixa de decidir apenas com base em expedientes escritos acumulados durante o processo. Estabelecem-se audiências com as sustentações orais das partes, de modo que o juiz, para embasar sua sentença, deve ouvir antes a defesa do acusado, o Ministério Público e a figura do acusador coadjuvante, dentro da qual podem se inserir ONGs como o CEDEHM. O acusador coadjuvante tem a prerrogativa de se opor às teses do Ministério Público e até a seus pedidos de arquivamento dos casos, potencialmente impactando assim a decisão final dos magistrados.

abrindo um novo campo de atuação para o grupo. Como várias outras ONGs do interior do México imersas em contextos de grave violência, o CEDEHM não podia escolher ou priorizar casos a partir de considerações sobre suas chances de gerar litígios emblemáticos e inovações jurisprudenciais. As maiores ONGs da Cidade do México, afastadas dos epicentros das violações e com mais recursos e equipes qualificadas de advogados, conseguem orientar seu trabalho por esses tipos de critérios, mas, no caso do CEDEHM, era preciso simplesmente responder à urgência da crise. Embora os familiares de Nitza Paola, José Ángel e Rocío Irene não tivessem precedentes de participação no Barzón, cujo edifício-sede é até hoje dividido com o CEDEHM, eles buscaram a ajuda de lideranças locais do movimento, notório por sua forte presença no *ejido* Benito Juárez de Buenaventura na defesa do direito à água e ao território. Martín Solís, líder barzonista, ativou então os contatos do CEDEHM e rapidamente a organização passou a acompanhar o caso.

81

Em março de 2010, em resposta à solicitação do CEDEHM, a CIDH concedeu medidas cautelares sobre o caso com o objetivo de preservar a integridade física dos três desaparecidos e garantir que fossem liberados. A rapidez na solicitação desse instrumento para o caso Alvarado se devia ao fato de que, em 2008, a Comissão havia concedido medidas cautelares ao próprio CEDEHM, de modo que o grupo já possuía um acúmulo institucional de conhecimento sobre o mecanismo, especialmente para situações de risco (Gabino Gómez, entrevista pessoal). Meses depois, dado o incumprimento do Estado, a Corte IDH foi acionada pela CIDH e outorgou medidas provisórias de urgência na mesma direção de proteção dos três desaparecidos. De acordo com Ruth Fierro, atual diretora do CEDEHM, para além de tentar gerar efeitos em relação à busca das pessoas desaparecidas, tanto as medidas cautelares quanto as provisórias eram o único caminho de que a organização

dispunha para chamar a atenção do Estado ao caso e poder consultar as informações sobre as investigações e processos, cujo acesso era negado aos familiares e seus representantes legais (Ruth Fierro, entrevista pessoal).

Ademais, ainda segundo ela, foi muito importante ter enviado a solicitação de medidas cautelares à CIDH de maneira tão rápida, pois isso permitiu à comissão ver todo o desenvolvimento posterior do caso e se apropriar dele “como um caso próprio” (Ruth Fierro, entrevista pessoal, tradução livre). Desse modo, com a posterior submissão da petição, em 2011, a CIDH se converteu em importante aliada, realizando o *per saltum* do caso, i.e., posicionando a petição em ordem de prioridade superior à de outras denúncias (Gabino Gómez, entrevista pessoal), o que contribuiu para sua tramitação mais célere. Para Ruth, uma dinâmica similar ocorreu com a Corte IDH, que, ao outorgar medidas provisórias de urgência, também foi se familiarizando com o contexto, detalhes e omissões do Estado frente ao caso desde muito cedo (Ruth Fierro, entrevista pessoal). Segundo Lucha Castro, o CEDEHM realizou algumas visitas à CIDH em Washington a fim de realizar incidência política e *advocacy* para que houvesse o *per saltum* (entrevista pessoal), o que novamente já revelava um grau considerável de profissionalização, expertise técnica e de conexões internacionais da organização.

Nesse mesmo sentido, relembando o processo de internacionalização da atuação do CEDEHM a partir do caso Alvarado e seu ingresso na organização em março de 2011, Ruth chama a atenção para o fato de que, já no seu primeiro dia de trabalho, Lucha Castro a encaminhou para participar de uma oficina de capacitação sobre o funcionamento do SIDH oferecida por Alejandra Nuño, então integrante do escritório do CEJIL na Costa Rica, que, tempos depois, se integraria à equipe do CEDEHM e seria uma das advogadas do caso Alvarado junto de Ruth perante o sistema. Responsável

por escrever a petição do caso Alvarado em junho de 2011, Ruth comenta que a decisão foi a de que o CEDEHM ativasse o SIDH sozinho, sem que o CEJIL as representasse ou atuasse como co-peticionário, a fim de gerar estruturas, recursos e capacidades locais de litigar internacionalmente.²⁰

Nesse sentido, ainda que, para muitos dos integrantes do CEDEHM, o foco inicial nessa primeira etapa de trabalho com o caso fosse auxiliar com a situação delicada das famílias e lidar com a emergência de encontrar os três desaparecidos, Lucha Castro, então diretora do CEDEHM, já possuía uma estratégia de mais longo prazo para o litígio internacional, que inclusive contemplava sua eventual chegada à Corte IDH. Ela estava mais familiarizada com o universo do Direito e com o funcionamento do sistema interamericano em razão da sua formação como advogada e de ter acompanhado o caso da filha de Norma Ledezma, bem como várias audiências temáticas sobre feminicídios ante a CIDH ao longo dos anos como parte do grupo JPNH (Lucha Castro, entrevista pessoal).

83

Ademais, nessa época, a emblemática sentença do caso Campo Algodonero sobre feminicídios cometidos no norte do estado de Chihuahua havia gerado um efeito demonstração tanto sobre a possibilidade de chegar à Corte IDH quanto sobre a importância e as repercussões políticas e legais de uma condenação contra o México.²¹ A esse respeito, Lucha recorda que a então recente experiência do caso, cuja sentença havia sido emitida em 2009, também

²⁰ De todo modo, o CEJIL continuou sendo um importante aliado, oferecendo apoio e orientação, inclusive facilitando a logística de visitas a Washington e Costa Rica. A esse respeito, Alma Gómez recorda também que uma das advogadas do CEDEHM, Irma Villanueva, que se converteria em coordenadora da área legal da organização, havia feito um estágio em 2010 no escritório do CEJIL na Costa Rica (entrevista pessoal).

²¹ Segundo Lucha, “acabava de acontecer a sentença de Campo Algodonero. Então estava por aí em trânsito o caso de Inés e Valentina etc. Ou seja, já tínhamos no México ao menos um panorama de que estes casos podiam chegar à Corte” (entrevista pessoal, tradução livre).

a direcionava para a Corte IDH, mostrando a necessidade de estruturar, a partir do caso Alvarado, uma área de atuação internacional institucionalizada dentro do CEDEHM que consolidasse as várias atividades de ativismo e incidência internacional com as quais a organização e seus membros estavam envolvidos há muito tempo. Se, de início, os primeiros escritos para a CIDH sobre informações do caso e solicitação de medidas cautelares haviam sido produzidos por Laura, filha de Lucha, quem primeiro sinalizou a importância de ativar as instâncias internacionais (Lucha Castro, entrevista pessoal), posteriormente houve um processo de capacitação, aprendizado institucional e profissionalização no interior da organização para o prosseguimento da petição, como demonstrado pelo treinamento recebido por Ruth e pela incorporação de uma experiente litigante como Alejandra Nuño.

84

Contrariando o que seria esperado por Hopgood (2013) e outros autores céticos, essas mudanças no sentido de adensamento dos vínculos transnacionais e da tecnificação jurídico-legal da organização não implicaram perda de conexão com as vítimas e movimentos sociais de base, tal como ficará claro na próxima seção. Quando a equipe fundadora do que viria a ser o CEDEHM se direcionou para uma atuação propriamente dita em direitos humanos, mais apegada aos padrões legais e aos códigos, rotinas e modelos organizacionais das ONGs, a trajetória acumulada anteriormente à formação do grupo, de acompanhamento dos movimentos sociais, gerou impactos significativos sentidos até hoje nas suas práticas. Assim, durante essa mudança de papéis e de missões institucionais, a indignação e o compromisso pessoal e emocional com as vítimas e com o objetivo de transformação social não foram abandonados. Tais elementos foram preservados como uma “paixão destilada” (Tate, 2007), i.e., agora filtrada pelas limitações inerentes ao novo campo de ação em direitos humanos, voltado à criação de precedentes

judiciais e de canais de pressão e influência para a concretização de reformas e políticas públicas.

A intermediação político-legal no caso Alvarado: reconhecimento, prestação de contas e construção da demanda entre CEDEHM e familiares

Em seu testemunho presencial perante a Corte IDH, María de Jesús Alvarado, irmã de Nitza Paola, relata como, já nos primeiros dias de busca de Nitza, José Ángel e Rocío Irene, Lucha Castro e Gabino Gómez acompanhavam os familiares, com idas a quartéis, postos militares e encontros com autoridades estatais (Audiencia..., 2018a). No mesmo sentido, Rosa Alvarado, irmã de José Ángel, afirma: “todas as investigações e todo o que se levou a cabo foi pelas mãos de e graças a Gabino, Lucha Castro e a Ruth e a toda a equipe do CEDEHM” (En..., 2020, tradução livre). Igualmente, em entrevista concedida à jornalista Eileen Truax por Carlos Spector, advogado responsável pela solicitação de asilo político da família de Nitza Paola nos Estados Unidos, atesta-se a importância do caso Alvarado como catalisador da organização de familiares de vítimas de desaparecimentos forçados em torno do CEDEHM:²²

85

O povo viu o que ocorreu e a família inteira começou a protestar, a apresentar queixas perante a Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), perante a PGR [Procuradoria Geral da República], a ponto que o movimento de desaparecidos em Chihuahua começa realmente com este caso, pelas mãos de Alma Gómez Camino e Lucha Castro. Elas começam, a partir do caso

²² Diferentemente do que ocorre em outros estados do país, nos quais familiares de pessoas desaparecidas conformaram grupos e coletivos autônomos, diferenciados e apartados das ONGs de direitos humanos que formalmente fazem a representação jurídico-legal dos seus casos, em Chihuahua, até hoje, os familiares não têm uma associação própria, articulando-se sempre em torno do CEDEHM (cf. Gerli, 2018).

da família Alvarado Espinoza, um movimento estadual e se unem ao movimento dos desaparecidos no México. (Truax, 2019, p. 137, tradução livre)

86 Ao longo da tramitação do caso, membros da família Alvarado sofreram ameaças, perseguições, atentados e constantes campanhas de estigmatização e criminalização. Como resultado, em meio a esse cenário perigoso, muitos dos familiares tiveram que se deslocar de maneira forçada para outras localidades, dentro e fora do país. Apesar dessas dificuldades, os três componentes estruturantes da intermediação político-legal entre o CEDEHM e as famílias assumiram contornos muito precisos, tal como se pode depreender dos testemunhos de María de Jesus Alvarado e Rosa Alvarado. De modo geral, a relação foi marcada pela difusão de informações e solicitação expressa do consentimento dos representados (dimensão do reconhecimento); avaliação conjunta de cenários de modo a permitir a tomada de decisões consciente e informada dos intermediados, constrangendo assim a discricionariedade de agir livremente do intermediário (dimensão da prestação de contas); e construção substantiva das demandas com postura de forte agonismo e em conexão direta com os interesses e reclamos dos representados (dimensão do conteúdo substantivo da intermediação).

Como consequência dessa configuração específica da intermediação político-legal no caso Alvarado, confirmando nossa hipótese, o resultado final da mobilização dos direitos humanos conseguiu explorar o potencial dessa linguagem como veículo emancipatório orientado a mudanças políticas e sociais, afastando a possibilidade tanto de um uso elitista e tecnocrático desconectado do sofrimento das vítimas quanto de uma utilização instrumentalizada que, aparentando preocupação com a dor das pessoas atingidas, não confrontasse, de fato, os horrores do Estado. Nesse sentido, o progressivo processo de profissionalização, especialização e construção

de capacidades jurídico-legais altamente especializadas do CEDEHM descritas na seção anterior não representou um movimento de afastamento das vítimas ou de imposição de preferências da organização sobre os familiares em relação à condução do caso Alvarado. Longe de uma diferença, distância rígida e relação *top down* entre CEDEHM, por um lado, e familiares e vítimas desprovidos de agência, por outro, tem-se, na verdade, uma relação de proximidade e confiança que garante muito mais do que a mera e simples presença dos afetados ao longo do trâmite da petição, na medida em que se busca antes sua constituição enquanto sujeitos políticos autônomos.

No que tange, em primeiro lugar, à dimensão do reconhecimento das famílias frente ao CEDEHM, nenhuma ação perante o SIDH ou em qualquer outro âmbito é tomada sem que as famílias queiram ou estejam de acordo, de modo que sempre se lhes consulta a fim de obter seu consentimento prévio. Portanto, não se trata de simplesmente dizer “vou apresentar seu caso ante o sistema interamericano, mas sim que eles já nos viram sentados juntos com eles revisando o processo e vendo que a prioridade para nós são eles” (Ruth Fierro, entrevista pessoal, tradução livre). Ademais, sempre está presente a preocupação de traduzir a linguagem jurídico-legal para termos mais acessíveis e inteligíveis, a fim de “que se deem conta de que não se está sobrepondo a sua vontade” (Ruth Fierro, entrevista pessoal, tradução livre).

Nesse sentido, “tudo o que se faz se lhes explica por que, como e quando [...] ou seja, sabem que têm direito a dizer ‘isso sim, isso não’ [...], sabem que têm o direito a participar [...], sempre lhes falamos com a verdade” (Alma Gómez, entrevista pessoal, tradução livre). Assim, além de conscientizar as famílias sobre as ações tomadas e de continuamente buscar seu consentimento, procura-se sempre contribuir para que elas tenham um papel de protagonismo na vocalização de suas demandas. Desse modo, “quando há

reuniões com autoridades nacionais e internacionais, as preparamos e são elas as que falam. Nós estamos atrás para possibilitar, para apoiar. Não assumimos um papel que não nos corresponde” (Lucha Castro, entrevista pessoal, tradução livre). De acordo com Alejandra Nuño, esse enfoque é aplicado porque “desde sempre o CEDEHM tem entendido que, como diz o lema do movimento nacional pelos nossos desaparecidos, ‘sem as famílias não’” (entrevista pessoal, tradução livre).

Como resultado, a fim de garantir a comunicação com as famílias do caso Alvarado que se encontram em situação de deslocamento forçado em distintas localidades,

[...] temos um *chat* com todas as famílias para lhes informar de algumas coisas. Muitas coisas claramente não se pode informar por *chat*. Então, o CEDEHM sempre está viajando com as famílias para poder informar-lhes de algumas coisas [...]. Sempre estávamos reunindo-nos para lhes dizer coisas [...], sempre os envolvemos e sempre estavam seguros e sabiam o que seguia das diferentes etapas na Corte.
(Alejandra Nuño, entrevista pessoal, tradução livre)

Ao longo desse envolvimento contínuo, houve um trabalho muito consciente de explicar, desde o início, de uma forma simples, o que era a CIDH e o que significava o envio e a tramitação do caso perante a Comissão. Depois, com o avanço do caso, persistiu a atenção para explicar os tempos, processos e custos envolvidos na relação com a Corte IDH, preparando os familiares para que não esperassem uma condenação como a de uma corte doméstica, com destaque para o fato de que a sentença da Corte IDH não iria revelar o paradeiro e verdade sobre os desaparecidos e nem era igual à de um tribunal nacional mexicano que poderia sentenciar os culpados e enviá-los à prisão (Gabino Gómez, entrevista pessoal). Assim, Alejandra salienta: “Nós sempre

temos sido o mais realistas com as famílias [...], ou seja, [apresentando] os piores cenários [...], [pois] nos parece importante que saibam” (Alejandra Nuño, entrevista pessoal, tradução livre).

Do mesmo modo, Ruth salienta a importância de explicar que, após um processo demorado no SIDH, começa sempre em seguida outro longo caminho para a implementação da sentença, a fim de que as famílias não esperem uma solução mágica do caso e possam controlar suas expectativas, afastando assim qualquer tipo de fetichismo legal em torno da condenação. Segundo ela, desde o envio da petição, a equipe do CEDEHM dizia que o objetivo era que um órgão internacional – e não só as famílias e CEDEHM – reconhecesse o caso Alvarado como um incidente de desaparecimentos forçados, responsabilizando o Estado e pressionando-o a implementar mudanças, investigar e pedir desculpas, mas tendo “clareza que a sentença por si mesma não vai solucionar o caso. Pode ser uma ferramenta a mais para impulsioná-lo” (Ruth Fierro, entrevista pessoal, tradução livre).

89

Atrelada a essas dinâmicas, estava a construção de espaços de diálogo e avaliação conjunta sobre os seguintes passos, possibilidades e riscos das estratégias legais, o que restringia a margem de atuação discricionária do CEDEHM e correspondia à dimensão da prestação de contas (*accountability*) da intermediação político-legal. Durante o processo de representação legal do caso Alvarado e na relação com outros familiares, segundo Ruth, explica-se detalhadamente o que pode ser feito bem como as prováveis consequências dos distintos cursos de ação possíveis. Em seguida, são apontadas sugestões de como proceder, com base na experiência de litígio acumulada do CEDEHM, sem, no entanto, retirar o poder final de decisão, que cabe somente às famílias (Ruth Fierro, entrevista pessoal).

Ademais de potenciais efeitos com impactos sobre as investigações e avanço dos processos das famílias, são

discutidos outros aspectos mais globais e abrangentes relacionados aos significados e implicações de certas ações legais, destacando as consequências emocionais que certas decisões podem desencadear,²³ de tal modo que apenas às famílias se concede a legitimidade para avaliar esses distintos cenários e finalmente apontar a direção e ações a serem tomadas pela organização. De acordo com Ruth,

[...] aí tomamos todo o tempo de explicar o passo a passo e perguntar se querem ou não querem, como veriam, e geralmente nos perguntam: “e vocês, o que pensam?”. Bom, dizemos: pois penso isso, mas no final você que sabe, mas sim, é claro, seria irresponsável também [...] não dar uma opinião, porque às vezes temos a experiência de outros casos e lhes podemos compartilhar, pode lhes servir ou lhes dar exemplos. (Ruth Fierro, entrevista pessoal, tradução livre)

90 No caso Alvarado, Alejandra Nuño relata que, frente à emissão do informe de mérito do caso pela CIDH (CIDH, 2016), os familiares foram consultados sobre se queriam ou não litigar o caso perante a Corte IDH, tendo em vista os possíveis impactos e implicações gerados por essas decisões, a fim de que pudessem realizar uma escolha devidamente informada. Posteriormente, realizou-se um primeiro exercício sobre quais seriam, para as famílias, as possíveis reparações, que seria aprofundado no trâmite perante a Corte IDH. Nesse sentido, ela afirma que “sempre perguntamos: ‘olhe, vejam, a CIDH fez este informe. O que querem? Querem que se publique, querem que vamos à Corte?’ Sendo totalmente realistas: estes são os prós e os contras

²³ Como exemplos, Ruth cita a importância de discutir os significados e implicações inscritos nas decisões de solicitar declarações de ausência ou de tramitar a presunção de morte das pessoas desaparecidas, as quais podem agravar a dor das famílias. Do mesmo modo, explicar que a aceitação de reparações econômicas não significa se deixar cooptar pelo Estado e nem implica ter de abandonar a luta por verdade e justiça (Ruth Fierro, entrevista pessoal).

de que se publique, os prós e os contras de litigar o caso” (Alejandra Nuño, entrevista pessoal, tradução livre).

Como regra geral da atuação do CEDEHM, diferentemente de muitas outras ONGs, o grupo não decide os rumos dos casos de maneira desconectada das vítimas, levando em consideração apenas aquelas que seriam as estratégias mais racionais ou interessantes para vencer o litígio ou gerar novos precedentes jurisprudenciais. Por mais que, eventualmente, haja choques entre, por um lado, aquilo que desejam os representados, e, por outro, o interesse do intermediário de condenar o Estado a qualquer custo e fortalecer a organização com essa vitória, a todo momento “são elas [vítimas e famílias] as que marcam o caminho, não nós” (Lucha Castro, entrevista pessoal, tradução livre). No âmbito do sistema interamericano, por exemplo, apresentam-se tanto as opções de realizar uma solução amistosa com o Estado quanto de prosseguir com o litígio visando uma sentença condenatória, respeitando-se aquilo que venha a ser decidido pelas famílias. Assim, informa-se claramente “isto acontece em uma solução amistosa. Se a seguimos, isto acontece. Então, já quando conhecem as duas coisas, há gente que foi pela solução amistosa, e há gente que disse ‘pois seguimos [com o litígio]’” (Alma Gómez, entrevista pessoal, tradução livre).

91

De maneira quase anedótica, porém emblemática, da relação de confiança e proximidade nessa relação de constante preocupação com a prestação de contas frente às famílias, Alejandra Nuño relata um episódio que fica claro na gravação do vídeo da audiência do caso Alvarado perante a Corte IDH, quando, como advogada, ao indagar testemunhas e peritos, recebeu vários e insistentes bilhetes por escrito dos familiares presentes na plateia. Segundo ela,

[...] me ocorreu no primeiro dia lhes dizer, para envolvê-los mais: “se alguém tem alguma dúvida ou alguma pergunta que pensem ser importante, digam-nos” [...] [e] no primeiro

dia [de audiência] nos passam continuamente papezinhos [...] queriam participar, estavam bem indignados. (Alejandra Nuño, entrevista pessoal, tradução livre)

Finalmente, no que diz respeito à construção substantiva das demandas das famílias representadas pelo CEDEHM, as vítimas que buscam o grupo apresentam grande antagonismo frente ao Estado em razão da dor, perda, impunidade e indignação com o modo como são tratadas pelas autoridades. Cabe então ao CEDEHM o desafio de fazer a intermediação desses reclamos perante o SIDH e o Estado em uma linguagem que, sem perder radicalidade e sem se despolitizar, permita à organização ser aceita como interlocutora válida e ponte de diálogo capaz de traduzir essas demandas de acordo com os termos e categorias jurídico-legais altamente técnicos e especializados que estruturam as arenas judiciais e semijudiciais, domésticas e internacionais, de responsabilização do Estado por violações de direitos humanos.

92

Novamente, a preocupação de garantir a centralidade da participação das famílias e fomentar sua constituição enquanto sujeitos políticos ativos gera uma situação na qual “quem sempre tinha o protagonismo eram elas, [...] as famílias, sempre, não só no caso Alvarado, sempre as famílias têm um *standard* muito mais alto de exigência que as organizações [de direitos humanos] [...]” (Alejandra Nuño, entrevista pessoal, tradução livre). Cria-se assim o desafio de incorporar esse forte antagonismo das demandas políticas e reivindicações de direitos e, ao mesmo tempo, filtrá-lo e transformá-lo em um intenso agonismo que, sem perder a conexão com o sofrimento das vítimas, permita a abertura e utilização de canais mais institucionalizados de pressão e responsabilização que requerem certa moderação dos discursos e domínio habilidoso da expertise jurídica e da linguagem dos direitos humanos para que as vítimas sejam ouvidas diretamente, neste caso, no SIDH.

Em outras palavras, impunha-se a necessidade de mesclar as estratégias técnico-legais de litígio com a “volúpia da reivindicação de direitos”, que enriquece a aridez do jargão tecnicista (Ansolabehere e Bethencourt, 2017, p. 167, tradução livre). A esse respeito, Alejandra Nuño considera que

[...] [o que corresponde] a uma boa organização de direitos humanos é ver como você transforma essa exigência [das famílias] em algo viável [...]. O que o CEDEHM fazia e segue fazendo era ver como todas as exigências que davam os familiares podiam ser postas e inseridas nas reuniões ou no litígio do próprio caso. (Entrevista pessoal, tradução livre)

Para Ruth Fierro, há uma fórmula para lidar com essas tensões e evitar dois extremos possíveis: o risco de ser visto como um ator radical demais, com o qual não se pode dialogar, e a possibilidade de excessiva moderação na relação com o Estado, que possa vir inclusive a comprometer a confiança das famílias. Segundo ela, trata-se do diálogo que mantém sempre certos irredutíveis: “tem que ter certos irredutíveis, ou seja, a partir disso já não [se pode], e isso também se coloca, digamos, de maneira implícita ou explícita na interlocução com o governo [...]”. Então, ajuda ter como mínimos para a estratégia” (Ruth Fierro, entrevista pessoal, tradução livre).

De maneira ilustrativa, ao mencionar reuniões de avaliação sobre implementação de medidas provisórias de urgência da Corte IDH para o caso Alvarado, Alejandra Nuño relata que, em muitas reuniões com o Estado, adotava-se um modelo por ela descrito segundo a metáfora do “policial mau e policial bom”, coordenando e alternando movimentos de crítica e enfrentamento duros, típicos da figura do ativista que denuncia e confronta, com tentativas mais pragmáticas de alguma negociação visando avanços, característicos

da postura do defensor que age como ponte de diálogo com as autoridades (Gallagher, 2019).²⁴ Segundo ela,

Lucha sabia bem até quando estirar a corda [...]. Nas reuniões de implementação, Lucha abria, muito dura, e depois havia um grupinho – Ruth, Gabino e eu, em alguns momentos – que dizia de maneira, digamos, mais neutra, sem retirar nada [...]: “vejamos, isso que acaba de dizer Lucha [...] nos parece que isso não pode ser”. (Alejandra Nuño, entrevista pessoal, tradução livre)

Em uma estratégia duplamente orientada, a equipe do CEDEHM estabelecia certos irreduzíveis de maneira incisiva, às vezes até mesmo com reclamos bastante exasperados que animavam as famílias em razão da sua radicalidade, mas sem que se abandonasse ou rompesse totalmente o diálogo, desconhecendo a legitimidade das autoridades. Essa postura ajudava a explorar a falta de uma posição monolítica do Estado e aumentava a chance de acordos favoráveis ao andamento das investigações e outros reclamos das famílias. Em um ambiente no qual os agentes estatais reconheciam que os membros do CEDEHM eram os únicos interlocutores possíveis e que estavam obrigados a chegar a algum acordo mínimo com eles em razão da necessidade de render informes à Corte IDH que ao menos dissimulassem algum grau de compromisso

²⁴ Para Gallagher (2019, p. 253, tradução livre), o ativista (*activist*) “nomeia, envergonha, critica e confronta o Estado enquanto contradiz as narrativas governamentais que culpam as vítimas”. Já o defensor (*advocate*) é responsável por “facilitar a comunicação [...] como uma ponte ou interlocutor entre funcionários do governo e aqueles diretamente afetados pela violência, e [...] devem ter legitimidade com ambos os grupos para efetivamente ocupar esse papel”. Essa dinâmica dupla e complementar de confrontação e interlocução presente no trabalho do CEDEHM politiza a linguagem e utilização dos direitos humanos, a fim de que eles não sejam um mero conjunto de sofisticados artefatos jurídicos despersonalizados e desconectados dos reclamos e protagonismo das vítimas. Ao mesmo tempo, não se limita apenas à vocalização de denúncias e busca, por meio da expertise técnica, criar canais mínimos de diálogo para que as vítimas sejam ouvidas diretamente.

do Estado, o CEDEHM dava destaque para as posturas mais irrazoáveis do Estado, criando incentivos para que, em um segundo momento, frente aos chamados já mais neutros e pragmáticos de outros de seus integrantes, certos funcionários estatais flexibilizassem algumas posturas institucionais em sinal de esforço e boa-fé para negociar e dialogar.

Obviamente, em termos concretos, o Estado estava pouco disposto a ceder e a colaborar, de fato, com a elucidação dos desaparecimentos forçados, dado o envolvimento do Exército no caso. Apesar disso, o fato de o CEDEHM desempenhar o papel de intermediação e ponte entre famílias e Estado tendo o sistema interamericano como arena, mantendo forte agonismo sem deixar de tentar essa interlocução, mesmo quando infrutífera, demonstra a centralidade da representação das demandas das famílias e a tentativa continuada tanto de *estar no meio* entre esses dois atores quanto de *agir como um meio* para que os familiares alcançassem resultados que, de outra forma, não conseguiriam. Em outras palavras, ainda que mantivesse posições conflitivas e radicalmente diferentes das posturas do Estado, ao se apegar à linguagem dos direitos humanos e às regras de funcionamento do SIDH, sem abandonar a interlocução, o CEDEHM contribuía decisivamente para que o clamor das famílias fosse escutado, desempenhando, assim, o papel por excelência do intermediário político-legal.

95

Comentários finais

Longe de demonstrar uma relação *top down* de uma elite dominada pelo legalismo excessivo, desconectada das lutas sociais reais e dos atores e movimentos de base, a análise da atuação do CEDEHM frente ao SIDH e às famílias de pessoas desaparecidas tanto no caso Alvarado quanto em centenas de outros casos mostra um esforço consciente de lhes conceder protagonismo enquanto atores políticos, fomentando a organização de um movimento social

de familiares com base no discurso dos direitos humanos. Em outros termos, as práticas e os discursos do CEDEHM levam a sério o sofrimento e a dor das famílias, dando-lhes voz e visibilidade, de modo que a mobilização dos direitos humanos se converte em recurso jurídico, político e social para uma política emancipatória contra o terror e o arbítrio do Estado, enraizada na agência de suas vítimas.

Esse achado empírico aponta para uma agenda de pesquisa ainda incipiente, porém necessária, que precisa explorar em que condições o ativismo e a defesa profissional de direitos humanos podem contribuir, de fato, para fortalecer a resistência dos movimentos sociais (Dancy e Sikkink, 2017). Nesse sentido, a hipótese deste artigo foi a de que a chave que permite ligar a mobilização legal dos direitos humanos com experiências de transformação social reside na dimensão da intermediação político-legal exercida pelas ONGs na qualidade de intermediários entre vítimas e famílias, por um lado, e esferas institucionais, por outro. As dimensões do reconhecimento, da prestação de contas e da construção do conteúdo substantivo das demandas a serem representadas são cruciais, podendo inclinar o uso do discurso dos direitos humanos tanto em direções de agendas, litígios e mobilizações transformadoras quanto de reforço do status quo, alimentando atos de “conversa fiada” (*cheap talk*), políticas de camuflagem (*window dressing*) e concessões táticas que, por um lado, sinalizam uma falsa preocupação com o contexto das violações frente a críticas e, por outro, servem ainda para consumir a energia das vítimas com arranjos institucionais desprovidos de impacto real.

No caso Alvarado, em particular, este artigo reconstruiu o circuito da intermediação político-legal exercido pelo CEDEHM e encontrou elevados graus de conhecimento, consentimento, *accountability* e participação ativa na relação com as famílias, bem como uma postura de forte agonismo na relação com o Estado, que não abandona a radicalidade dos reclamos

dos familiares, mas mantém a possibilidade de interlocução com as autoridades para que as famílias possam ser ouvidas diretamente. Assim, conclui-se que a trajetória prévia de luta social dos fundadores do CEDEHM, combinada com a experiência acumulada de litúgio doméstico e atuação transnacional, inscreveu, no cerne do trabalho do grupo, uma posição central para as vítimas e familiares, auxiliando decisivamente a formação da agência política desses atores e politizando a própria linguagem dos direitos humanos. Longe de se perder nos intrincados labirintos da expertise e do fetichismo técnico-legal em torno do direito internacional, a mobilização dessa linguagem pelo CEDEHM se articula ativamente com a dor, sofrimento e clamor das vítimas, combinando litúgio, táticas de protesto e processos de fortalecimento emocional, empoderamento e mobilização social das famílias.

Bibliografia

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2016. *“Un trato de indolencia”: la respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. Ciudad de México: Oficina Regional de Amnistía Internacional.
- ANSOLABEHERE, Karina. 4 dez. 2013. Reforming and transforming: a multi-directional investigation of Human Rights. *Open Democracy*, London. Disponível em: <https://bit.ly/3yKsfb1>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- ANSOLABEHERE, Karina; BETHENCOURT, Paula Valle de. 2017. The political-legal representation circuit of human rights politics. In: Zaremberg, Gisela; Guarneros-Meza; Valeria; Lavalle, Adrian (eds.). *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan. pp. 159-180.
- AUDIENCIA Pública Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México Parte 1. 2018a. 105'20". *Corte IDH*. Vimeo. Disponível em: <https://bit.ly/3g3Ap7b>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- AUDIENCIA Pública Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México Parte 2. 2018b. 153'50". *Corte IDH*. Vimeo. Disponível em: <https://bit.ly/3xENw4M>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- AUDIENCIA Pública Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México Parte 3. 2018c. 138'32". *Corte IDH*. Vimeo. Disponível em: <https://bit.ly/3g2IqsX>. Acesso em: 11 fev. 2021.

- BAXI, Upendra. 2012. *The future of Human Rights*. 3. ed. New Delhi: Oxford University Press.
- CASO Alvarado: desaparición forzada en la fallida estrategia de seguridad militarizada ante la CoIDH". 8'23". *Cedehm Chihuahua*. YouTube. 2018. Disponível em: https://youtu.be/ioryT_itfQ. Acesso em: 11 fev. 2021.
- CENTRO PRODH. 2019. *Patrones de impunidad: deficiências em la investigación de violaciones a derechos humanos y alternativas em el Poder Judicial*. Ciudad de México: Centro Prodh.
- CENTRO PRODH. 2020. *Modelos de seguridad: militarización y alternativas desde los derechos humanos*. Ciudad de México: Centro Prodh.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH. 2016. Informe n. 3/16: Caso 12.916. Informe de Fondo – Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes, José Ángel Alvarado Herrera y otros". [S.l.]: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS – CMDPDH. 2018. *Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México, entre 2008 y 2010*. Ciudad de México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CORTE IDH. 2018. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México: sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Fondo, reparaciones y costas)*. [S.l.]: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- DANCY, Geoff; SIKKINK, Kathryn. 2017. Human Rights data, processes, and outcomes: how recent research points to a better future. In: HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie (eds.). *Human Rights futures*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 24-59.
- DÍAZ, Gloria Leticia. 26 abr. 2018a. A 8 años de la desaparición de los primos Alvarado, familiares llegan a la CoIDH para exigir justicia. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/3yMldmb>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- DÍAZ, Gloria Leticia. 28 abr. 2018b. Caso Alvarado: desnudan al Estado mexicano en la Corte Interamericana. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/37CgpnH>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- DÍAZ, Gloria Leticia. 21 dez. 2018c. Estado mexicano "intencionalmente" responsable en caso Alvarado: CoIDH. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/3yKRBWq>. Acesso em: 11 fev. 2021.

- DÍAZ, Gloria Leticia. 8 jan. 2019. No militarizar la seguridad pública, sentencia la Corte Interamericana. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/2Ufrisl>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- DÍAZ, Gloria Leticia. 19 jan. 2020. Caso Alvarado: “López Obrador es lo mismo que Calderón y Peña Nieto”. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/3yGa86a>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- ECKERT, Julia; DONAHOE, Brian; STRÜMPPELL, Christian; BINER, Zerrin Özlem. 2012. *Law against the State: ethnographic forays into law's transformations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EN las voces de Gabino Gómez y Rosa Alvarado; caso Alvarado Espinoza y otros Vs México”. 64’04”. *Cedehm Chihuahua*. YouTube. [20-]. Disponível em: <https://youtu.be/k35XXFVgpr0>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- ESTÉVEZ, Ariadna. 2017. La repolitización de los derechos humanos frente a la gubernamentalidad neoliberal del sufrimiento social: una lucha de contraconducta. In: ESTÉVEZ, Ariadna; VÁSQUEZ, Daniel (coords.). *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México: FLACSO México. pp. 181-207.
- ESTÉVEZ, Ariadna; VÁSQUEZ, Daniel (coords.). 2017. *9 razones para (des) confiar de las luchas por los derechos humanos*. México: FLACSO México.
- GALLAGHER, Janice. 2019. The judicial breakthrough model: transnational advocacy networks and lethal violence. In: ANAYA-MUÑOZ, Alejandro; FREY, Barbara (eds.). *Mexico's Human Rights crisis*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. pp. 250-271.
- GERLI, María de Vecchi. 2018. *¡Vivxs lxs queremos! The battles for memory around the disappeared in Mexico*. Tese de Doutorado em Filosofia. Londres: University College London.
- GRAMMONT, Hubert Carton. 2001. *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales; Editorial Plaza y Valdés.
- HOPGOOD, Stephen. 2013. *The endtimes of Human Rights*. Ithaca: Cornell University Press.
- HOPGOOD, Stephen. 2017. Human Rights on the road to nowhere. In: HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie (eds.). *Human Rights Futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. pp. 283-310.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2011. *Ni seguridad, ni derechos: ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*. Nueva York: Human Rights Watch.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2013. *Los desaparecidos de México: el persistente costo de una crisis ignorada*. Nueva York: Human Rights Watch.

- KECK, Margaret Elizabeth; SIKKINK, Kathryn. 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James; SIKKINK, Kathryn. 2002. From Santiago to Seattle: transnational advocacy groups restructuring world politics. In: KHAGRAM, Sanjeev; RIKER, James; SIKKINK, Kathryn (eds.). *Restructuring world politics: transnational social movements, networks and norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press. pp. 3-23.
- LAS VOCES de los desaparecidos y las desaparecidas en Chihuahua, México. 28'02". *Cedehm Chihuahua*. YouTube. 2015. Disponível em: <https://youtu.be/I0TJhdDiZVI>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- MAYORGA, Patricia. 8 ago. 2013. Admite la CIDH el caso de tres primos desaparecidos en Chihuahua en 2009. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/2Xs0pmj>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- MAYORGA, Patricia. 21 jan. 2016. Sentencian a 33 años de prisión a mandos militares por asesinato de dos civiles. *Proceso*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/3xJsp16>. Acesso em: 11 fev. 2021.
- MCCANN, Michael. 1994. *Rights at work: pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- MCCANN, Michael. 1998. How does law matter for social movements? In: GARTH, Bryant; SARAT, Austin (eds.). *How does law matter? Fundamental issues in law and society*. Evanston: Northwestern University Press. pp. 76-108.
- MCCANN, Michael; LOVELL, George. 2018. Toward a radical politics of rights: lessons about legal leveraging and its limitations. In: GRAY, Paul Christopher (ed.). *From the streets to the state: changing the world by taking power*. Albany: State University of New York Press. pp. 139-159.
- MICHEL, Verónica. 2018. *Prosecutorial accountability and victims' rights in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOYN, Samuel. 2010. *The last utopia: Human Rights in history*. Massachusetts: Harvard University Press.
- MOYN, Samuel. 2017. Human Rights and the crisis of Liberalism. In: HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie (eds.). *Human Rights futures*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 261-282.
- MUTUA, Makau. 2015. Is the age of Human Rights over?. In: MCCLENNEN, Sophia; MOORE, Alexandra Schultheis (eds.). *The Routledge Companion to literature and Human Rights*. Oxon: Routledge. pp. 450-458.
- RATHBUN, Brian Christopher. 2008. Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. In: BOX-STEFFENSMEIER,

- Janet; BRADY, Henry; COLLIER, David (eds). *The Oxford handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press. pp. 685-701.
- RISSE, Thomas; 1999. Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial. *Foro Internacional*, Ciudad de México, v. 39, n. 4, pp. 374-403.
- RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. 1999. *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROBLEDO, Carolina; LÓPEZ, Erika Liliana; QUERALES-MENDOZA, May-Ek; HERNÁNDEZ, Aida. 2018. *Peritaje Socio-Antropológico sobre el contexto de militarización y graves violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército en el marco del Operativo Conjunto Chihuahua, especialmente en el norte de Chihuahua y sus impactos comunitarios relacionados con el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Expediente número CDH-14-2016/011*. Ciudad de México: Grupo de Investigación en Antropología Social y Forense.
- SACK, Jon. 2017. *La Lucha: la historia de Lucha Castro y los Derechos Humanos en México*. Ciudad de México: Editorial Resistencia.
- SIKKINK, Kathryn. 2017. *Evidence for hope: making Human Rights work in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- SIMMONS, Beth. 2009. *Mobilizing for Human Rights: international law in Domestic Politics*. New York: Cambridge University Press.
- SIMMONS, Beth; STREZHNEV, Anton. 2017. Human Rights and Human Welfare: looking for a “dark side” to International Human Rights Law. In: HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VINJAMURI, Leslie (eds.). *Human Rights futures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. pp. 60-87.
- TATE, Winifred. 2007. *Counting the dead: the culture and politics of Human Rights activism in Colombia*. Berkeley: University of California Press.
- TRUAX, Eillen. 2019. *El muro que ya existe: las puertas cerradas de Estados Unidos*. Ciudad de México: HarperCollins México.
- VILLA Y CAÑA, Pedro; MORALES, Alberto. 29 jan. 2021. Denunciaron la desaparición de más de 80 mil personas en México, entre 2006 y 2020: encinas. *El Universal*, Ciudad de México. Disponível em: <https://bit.ly/2VKRdsR>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- ZAREMBERG, Gisela; GUARNEROS-MEZA, Valeria; LAVALLE, Adrian. 2017. Beyond elections: representation circuits and political intermediation”. In: ZAREMBERG, Gisela; GUARNEROS-MEZA, Valeria; LAVALLE, Adrian (eds.). *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan. pp. 1-30.

Entrevistas realizadas

- 1) Alejandra Nuño. Advogada, consultora e ex-integrante do CEDEHM. Cidade do México, 4 de setembro de 2018.
- 2) Paula Mónaco Felipe. Jornalista especializada em direitos humanos. Cidade do México, 7 de setembro de 2018.
- 3) Alma Gómez Caballero. Professora normalista aposentada, fundadora e ex-integrante do CEDEHM. Chihuahua, 10 de outubro de 2018.
- 4) Andrea Cárdenas. Psicóloga e integrante do CEDEHM. Chihuahua, 12 de outubro de 2018.
- 5) Gabino Gómez. Fundador do CEDEHM e responsável pela área de desaparecimentos forçados. Chihuahua, 12 de outubro de 2018.
- 6) Luz Estela Castro Rodríguez (Lucha Castro). Advogada, fundadora e ex-diretora do CEDEHM. Chihuahua, 14 de outubro de 2018.
- 7) Rossina Uranga. Psicóloga e fundadora do CEDEHM. Chihuahua, 13 de outubro de 2018.
- 8) Ruth Fierro. Advogada e diretora do CEDEHM. Chihuahua, 12 de outubro de 2018.



OS DONOS DO SILÊNCIO: A POLÍTICA EXTERNA DO REGIME MILITAR BRASILEIRO E A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS¹

João Roriz^a

^aProfessor de Relações Internacionais na Universidade Federal de Goiás. Goiânia, GO, Brasil.

E-mail: joaororiz@ufg.br

Orcid:0000-0001-8234-9342

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-103136/113>

*E quando é noite, sempre,
uma tribo de palavras mutiladas
procura abrigo em minha garganta
para que eles não cantem,
os sombrios, os donos do silêncio.
(Alejandra Pizarnik)*

Introdução

No início da tarde de 25 de fevereiro de 1974, uma ex-primeira-dama de um longínquo país sul-americano foi convidada para uma sessão da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), em Genebra. Dado o impacto de sua presença, os diplomatas

¹ Este trabalho foi financiado pelo Programa Primeiros Projetos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG). Uma versão anterior foi apresentada no 7º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) em Belo Horizonte, em 25 de julho de 2019. Gostaria de agradecer os valiosos comentários de Alexandre Moreli, Alessandra Castilho, Bruno Boti Bernardi, José A. Lindgren Alves e Matheus de Carvalho Hernandez. As opiniões contidas e os eventuais erros remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

debatiam se o evento poderia ou não ser televisionado. Decidiram que sim. O governo de seu marido, identificado com os ideais políticos de esquerda, tinha sido interrompido por um golpe de Estado com apoio dos Estados Unidos, dando início a uma violenta ditadura militar.

Suas palavras eram mais apaixonadas do que aquelas habitualmente ditas no ambiente diplomático. O seu povo, ela disse, tinha sido “roubado de seus direitos fundamentais e a nação estava sofrendo um ‘estado de guerra interno’ caracterizado por violações diárias e cruéis de cada uma das normas estabelecidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos”. Os militares de seu país “perseguiam cidadãos por sua ideologia”, acusava ela, “pessoas categorizadas como ‘marxistas’ eram perseguidas, torturadas e punidas e tinham sua dignidade violada”. Em seu discurso, a ex-primeira-dama seguiu com uma lista de violações de direitos específicos da Declaração Universal, tais como tortura, violações sexuais, sequestros, prisões sem julgamentos, fim da liberdade de imprensa. Entre as vítimas, artistas, líderes políticos, sindicalistas, cidadãos comuns. Comparou a crueldade do seu governo à dos fascistas. Por fim, ela pediu que a ONU fizesse algo e que a CDH condenasse os militares por violações de direitos humanos (United Nations, 1974, p. 54-58).

104

A ex-primeira-dama que impactou os membros do principal órgão de direitos humanos da ONU não era a também exilada Maria Thereza Fontella Goulart; mas sim Mercedes Hortensia Bussi Soto de Allende, ex-primeira-dama do Chile. À época, vice-presidente da ONG Federação Democrática Internacional das Mulheres, usava sua notoriedade para denunciar o golpe e as atrocidades cometidas pelos militares, ao contrário da ex-primeira-dama brasileira, mais discreta. Sua fala foi seguida de manifestações contundentes de solidariedade por parte da URSS, Bulgária, Iugoslávia, Tchecoslováquia e Polônia. Os socialistas classificaram o governo que depôs Allende como uma “ditadura fascista”,

acusaram-no de violar sistematicamente os direitos humanos e instaram a interferência da CDH. Alguns ocidentais, como os Países Baixos, juntaram-se aos críticos (MRE, 1974b). No ano seguinte, a CDH estabeleceu o grupo especial de peritos para lidar com violações ocorridas no Chile, o primeiro grupo que não tinha relação com questões de racismo e ocupação estrangeira. A condenação contra a ditadura chilena rompia fronteiras bipolares e a linguagem usada era a de violações de direitos humanos.

Naquela mesma tarde de fevereiro, diplomatas de outra ditadura militar também lidavam com acusações de direitos humanos na ONU. Telegramas da representação diplomática do Brasil em Genebra eram enviados para Brasília, discutindo quais seriam as melhores estratégias frente a um enorme dossiê contra o país que circulava na CDH. Há algum tempo, ONGs como a Anistia Internacional e outras associações denunciavam a ditadura, e com uma nova resolução na CDH, havia naquele momento uma chance significativa de o caso contra o país prosperar. Ser condenado pela principal organização internacional por assassinatos, tortura, desaparecimentos e prisões arbitrárias seria péssimo para a administração de Ernesto Geisel que conduzia rigorosamente o processo de abertura política.

Os casos contra as ditaduras do Chile e do Brasil na Comissão de Direitos Humanos tiveram rumos e resultados opostos. As iniciativas contra o primeiro significaram um momento de consolidação da pressão internacional contra o país, contribuíram para o seu isolamento diplomático, publicizaram internacionalmente as violações da ditadura de Pinochet, além de posicioná-lo dentro de um enquadramento que será um dos alvos preferidos da diplomacia de Jimmy Carter. A CDH ajudou a marginalizar e a denunciar a ditadura chilena (Kelly, 2018). O caso brasileiro é bastante distinto, as iniciativas contra a ditadura brasileira não prosperaram em Genebra e Nova York. Pouco ainda se conhece

sobre a história de quando a ditadura foi objeto de escrutínio na ONU. Enquanto o caso chileno é trabalhado nas literaturas de história, relações internacionais e direitos humanos, as raras menções sobre o caso brasileiro (Belli, 2009; Cançado Trindade, 2000) oferecem poucos detalhes sobre seu trâmite e significado. Esses trabalhos podem dar uma impressão que enfatiza as deficiências institucionais da ONU e minimiza as estratégias diplomáticas brasileiras.

Não foram poucas as críticas à atuação da CDH, e que a entenderam como uma instituição ineficiente, parcial e irrelevante. De fato, frente a muitas situações, a CDH era um exemplo da inércia onusiana, por design institucional e vontade política de seus membros. Todavia, isso é apenas parte da história. Quando visto a partir dos documentos do MRE, outro lado é desvendado: a diplomacia da ditadura atuou de forma diligente e eficiente para silenciar todas as críticas contra o país na ONU.² A política externa de Geisel tinha receio que o caso contra o país avançasse – ainda mais no contexto delicado do início da distensão política.

Parte dos trabalhos tradicionais de política externa da ditadura militar minimiza ou desconsidera as relações entre o caráter autoritário do regime e sua atuação internacional. Contra essa corrente, uma literatura crescente busca entender de forma crítica a diplomacia da ditadura e suas conexões com a repressão. Há trabalhos sobre os casos contra o regime no sistema interamericano (Bernardi, 2017; Maia e Lima, 2017), as disputas de narrativas em torno dos direitos humanos (Roriz, 2017), os impactos institucionais da ditadura no próprio Itamaraty (Almeida, 2008; Batista, 2010; Carmo, 2018), a atuação do Centro de Informações

² Estratégias similares foram usadas pela política externa brasileira no sistema da OEA. Na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, todavia, o Brasil não conseguiu impedir sua condenação em dois casos importantes, o 1683 e o 1684. Sobre a atuação da Comissão Interamericana durante a ditadura brasileira, ver o trabalho de Bernardi (2017).

do Exterior (Ciex) (Penna Filho, 2009; Setemy, 2013; Castilho, 2015; Prado, 2017) e as conexões com outras ditaduras (Harmer, 2012), como a uruguaia (Fernandes, 2018) e a chilena (Fernandes, 2007; Marques, 2014; Simon, 2021). Todavia, as denúncias contra a ditadura na ONU não tiveram muita atenção.

Neste artigo, trato do principal caso contra o regime militar que tramitou entre 1974 e 1976 na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Nos arquivos da ditadura, os diplomatas se referiam a um “dossiê”, um documento que reunia diversas denúncias, e cujo âmagô foi um relatório preparado pela Anistia Internacional com uma lista de mais de 1.000 vítimas e 472 perpetradores de torturas, homicídios e prisões políticas ocorridas entre 1968 e 1972, os “anos de chumbo”. O caso foi a principal ameaça contra a ditadura militar no sistema ONU e o que mais mobilizou a diplomacia do regime.

As principais fontes que utilizei foram os documentos secretos e confidenciais do Ministério das Relações Exteriores, coletados no arquivo de Brasília. Há também algumas referências a outros documentos do arquivo da CDH em Genebra e do acervo do CPDOC. Antes de passar ao caso contra o Brasil e às reações da diplomacia da ditadura, exponho, na seção seguinte, a Comissão e sua atuação.

107

A Comissão de Direitos Humanos da ONU

Os direitos humanos têm uma trajetória ambígua na ONU. Enquanto alguns aludem às suas (breves) menções na Carta, na Declaração Universal e na Convenção de Genocídio como fundamentos de uma nova normatividade, outros contextualizam o cenário de colonização, suas prioridades securitárias ou mesmo seus arranjos com a ordem econômica (Mazower, 2009). Desde cedo, foram uma questão em disputa, o que também marcou a Comissão de Direitos Humanos, estabelecida em 1946 no âmbito do

Conselho Econômico e Social (Ecosoc). O foco inicial da CDH era a realização de estudos e recomendações, principalmente documentos que pudessem tornar-se tratados de direitos humanos (United Nations, 1946). Dentre seus trabalhos legislativos estão incluídas as redações da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e os dois Pactos Internacionais de 1966.³ Para auxiliar seu funcionamento, o Ecosoc sugeriu a criação de subcomissões.⁴ Interessa-me aqui a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias (doravante Subcomissão), criada em 1947, uma vez que o caso contra o Brasil tramitou nela. Suas atribuições incluíam a realização de estudos e recomendações, além de eventuais novas funções a pedido da CDH (United Nations, 1949).

108 Ao contrário do proposto pelo primeiro grupo de especialistas que a pensaram, os membros do Ecosoc preferiram que a CDH fosse um órgão intergovernamental, e não uma agência com funcionários independentes. Seus membros eram, portanto, representantes de Estados. Por sua vez, os membros da Subcomissão atuavam em suas capacidades pessoais, ou seja, oficialmente não eram representantes estatais. Entretanto, dificilmente operavam em descompasso com seus Estados de origem, uma vez que sua eleição dependia da aquiescência daquele Estado. Como veremos abaixo, nem sempre a atuação na capacidade pessoal significava que o membro da Subcomissão não articulasse seus posicionamentos com seus países de origem; pelo contrário,

³ Todavia, a CDH não teve participação em outros documentos importantes dessa mesma época, como a Convenção sobre Genocídio de 1948, a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas de 1950 e os documentos sobre direitos das mulheres, redigidos pela Comissão sobre o Status da Mulher.

⁴ Na criação da CDH, o Ecosoc sugeriu a criação da Subcomissão sobre Liberdade de Informação e de Imprensa, da Subcomissão para a Proteção de Minorias e da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação. As duas últimas foram unificadas na Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias e a primeira foi extinta pelo Ecosoc em 1952.

quando os diplomatas brasileiros pressionavam, os membros da Subcomissão sempre procuravam as delegações dos seus países de origem, às vezes com sucesso e outras vezes não.

Inicialmente, os membros da CDH decidiram que o órgão não receberia denúncias de violações de direitos humanos. “A Comissão reconhece que não tem poder para tomar qualquer medida a respeito de reclamações concernentes aos direitos humanos” (United Nations, 1947, paras. 21-2) foi o texto de sua primeira sessão, um posicionamento referendado pelo Ecosoc. Tal decisão não passou ilesa à época. O internacionalista Hersch Lauterpacht foi um dos que se opuseram a tal desenho. Receber, examinar e agir a partir das denúncias de violações seria um dos propósitos da própria ONU, em sua opinião. A abdicação da Comissão ia contra sua razão de ser (Lauterpacht, 1950). Mas quais eram as razões dessa escolha institucional? De acordo com analistas, não havia uma maioria de Estados interessados nessa configuração (Alston, 1992; Belli, 2009; Lindgren Alves, 1994; Tolley, 1987). Países como os Estados Unidos recebiam casos envolvendo discriminação racial. Outros, como Reino Unido, Portugal, França e Bélgica, temiam denúncias sobre suas colônias. Países socialistas temiam pretextos intervencionistas e se acastelavam no artigo 2º, §7º, da Carta. Assim, falharam as iniciativas de implementação de um sistema de petição propostas por países como Egito, Índia e Filipinas (Alston, 1992). Ainda não havia textos legais vinculantes para respaldar denúncias (Tolley, 1987).

A transformação da CDH em uma instituição que recebia denúncias começou a ser aventada quando novas vontades políticas surgiram. O ingresso dos recém-descolonizados da África e da Ásia alterou a ONU de forma significativa, suas narrativas, desenho institucional e agenda política (Jensen, 2016). Algumas experiências no sistema onusiano rascunharam procedimentos de petições e

comunicações individuais,⁵ e seu aprendizado influenciou o que se pretendeu com a CDH. Os recém-independentes africanos e asiáticos foram os responsáveis por avançar novos enquadramentos sobre direitos humanos (Mutua, 2002), além de uma reformulação na CDH. Impulsionados pelas condenações ao regime do apartheid e à experiência colonial, e sob influência do Comitê da Descolonização, esses países conseguiram que o Ecosoc recomendasse à CDH ação urgente em casos de violações de direitos humanos, incluindo políticas de discriminação, segregação racial e de apartheid, com destaque para violações ocorridas em países e territórios colonizados ou dependentes (United Nations, 1966a). A restrição geográfica logo foi repensada e, para que a atenção da CDH não ficasse restringida, a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução 2144 A (XXI) (United Nations, 1966b) que direcionava a CDH a “quaisquer lugares que [as violações] ocorram”.

110

O Ecosoc adotou duas resoluções que direcionaram os trabalhos da CDH e que criaram dois sistemas de análise de denúncias. Primeiro, a resolução 1235 (XLII) de 1967 do Ecosoc permitiu à CDH conduzir um debate público anual sobre as situações. A CDH e a Subcomissão passaram a ter competência para “examinar as informações pertinentes a violações graves dos direitos humanos e liberdades fundamentais em todos os países”, podendo a CDH “realizar estudo aprofundado das situações que revelem um padrão sistemático de violações de direitos humanos [...] e relatá-lo, com recomendações, ao Conselho” (Ecosoc, 1967).⁶ Em 1967,

⁵ O artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Racismo (1965) e o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) criaram mecanismos de submissão de denúncias feitas por indivíduos ou grupos contra Estados.

⁶ Os grupos de peritos tinham a atribuição de coletar dados e realizar análises, mas os países investigados não lhes permitiam a visita em seus territórios (a única exceção foi o governo chileno, que aprovou uma visita em 1978 e depois outras a partir de 1985), o que limitou muito seus trabalhos.

a CDH criou um grupo especial para a África Austral (África do Sul, e depois ampliado para Namíbia, Rodésia do Sul e colônias portuguesas da África) e, em 1969, para os territórios árabes ocupados por Israel. Foi um período em que países africanos e asiáticos conseguiram avançar suas pautas em enquadramentos distintos dos pretendidos por ocidentais, inclusive sobre direitos humanos (Mutua, 2002).

Em maio de 1970, a resolução 1503 do Ecosoc estabeleceu o segundo sistema. Se o primeiro instituiu um “controle ostensivo”, o segundo era de “controle confidencial”, uma vez que o teor das denúncias não era divulgado. A resolução 1503 autorizou a Subcomissão a criar um grupo de trabalho de não mais do que cinco membros para considerar comunicações, bem como as respostas dos governos, para verificar um possível “padrão consistente de violações flagrantes e seguramente comprovadas de direitos humanos e liberdades fundamentais” (Ecosoc, 1970). Sua intenção era considerar situações de violações e usava as denúncias como fontes de informação, mas não analisava demandas individuais como as cortes regionais de direitos humanos. Ainda assim, o sistema criado pela resolução 1503 tinha muita demanda. O caso contra a ditadura brasileira foi analisado por meio dele, em um momento em que seus trâmites burocráticos eram definidos.⁷

111

⁷ A resolução 1503 estabeleceu que os membros do grupo de trabalho, em reuniões privadas, deveriam decidir as informações por maioria simples, remeter novamente o caso à Subcomissão que, por sua vez, poderia enviá-lo ao plenário da Comissão (Ecosoc, 1970). Em agosto de 1971, a Subcomissão adotou a resolução 1, na qual estabeleceu os critérios de admissibilidade de denúncias (Sub-commission..., 1971). Os procedimentos só começaram a ser aplicados em 1972. O Secretariado recebia a denúncia, repassava à CDH e comunicava ao Estado acusado. A primeira apreciação da denúncia era feita pelo grupo de trabalho sobre comunicações, designado pela Subcomissão, que também considerava as possíveis respostas dos Estados. Após consideração, o grupo, que se reunia por cerca de dez dias em Genebra, redigia um relatório para a Subcomissão. Por sua vez, a Subcomissão, que se reunia uma vez por ano, decidia em sessão confidencial se era pertinente ou não levar as comunicações à CDH, reenviar para o grupo de trabalho ou mesmo postergar sua decisão. Era na transmissão para a CDH que uma denúncia deixava de ser uma “comunicação” para se tornar uma “situação”. Quando decidia transmitir uma situação para a CDH, a Subcomissão enviava um relatório confidencial.

Os casos contra a ditadura vão para a ONU

Ainda que acusações de violações contra a ditadura brasileira já acompanhassem o regime desde o golpe, sua circulação no plano internacional intensificou-se no final dos anos 1960, principalmente após o AI-5 (Brasil, 2014; Green, 2009). O golpe e o novo governo que se instalou impactaram as práticas institucionais do Itamaraty, que passou a ter que defender o regime no plano internacional (Batista, 2010; Carmo, 2018). Após dez anos de regime militar, com a chegada de Ernesto Geisel ao poder, ao lado de Golbery do Couto e Silva, o processo conhecido como “abertura” significou oscilações de medidas de repressão e de apaziguamento. Seu projeto de distensão impactou toda sua gestão, inclusive sua política externa (Spektor, 2004). Na opinião de um historiador, longe de um processo altruísta, a distensão fez parte da institucionalização pretendida, com controle maior da condução política ao mesmo tempo em que não se interrompia o aparelho repressivo (Napolitano, 2014). Se o MDB ganhava mais espaço e apoio popular, medidas legislativas como a Lei Falcão e o Pacote de Abril garantiam o controle de Geisel. A repressão não cessou neste processo: com exceção do governo Médici, os dois primeiros anos da administração Geisel têm o maior número de denúncias de tortura (Gaspari, 2014), e no primeiro ano do seu governo “foram registrados 54 desaparecimentos políticos, o maior número do regime” (Brasil, 2014, p. 104).

A linguagem dos direitos humanos se apresentava como uma ameaça aos propósitos da distensão. Por um lado, a esquerda demandava um retorno mais célere à democracia, liberdade aos presos políticos e fim das torturas; por outro, a extrema direita, como o ministro do exército Sylvio Frota, se opunha à distensão e defendia as medidas de repressão contra “subversivos”. Direitos humanos era um vocabulário que poderia municiar a oposição a Geisel tanto pela esquerda, enquadrando suas demandas, quanto pela

direita, confirmando que o governo recuava dos propósitos originais do regime. Assim, casos contra o país em instâncias internacionais poderiam atrapalhar o controle do processo político que a administração Geisel arquitetava.

Mesmo antes de Geisel chegar ao poder, comunicações sobre violações de direitos humanos cometidas durante o período ditatorial chegaram à Comissão pelo menos desde 1969, de acordo com a resolução 728 (XXVIII) do Ecosoc, por meio de organizações domésticas como o Comitê de Solidariedade a Presos Políticos de Belo Horizonte (MRE, 1969) e estrangeiras, como a Federação Sindical Mundial, a Organização Internacional de Jornalistas, a Federação Democrática das Mulheres e a Comissão Internacional de Juristas. Ativistas e organizações da sociedade civil pressionavam o sistema ONU para que esse se ocupasse de denúncias, e a recém-adotada resolução 1503 lhes deu esperanças. A Subcomissão calculou que recebeu 20.000 denúncias só em 1971 (United Nations, 1972), uma estimativa conservadora para Tardu (1980). Tolley (1987) calculou que a Subcomissão recebeu 35.000 denúncias nos três primeiros anos de funcionamento. No entanto, poucas denúncias viravam “situações”: entre 1973 e 1979, a Subcomissão remeteu para a Comissão apenas 20 situações (Tolley, 1987).⁸

Das várias denúncias feitas contra a ditadura brasileira, destaca-se o relatório da Anistia Internacional.⁹ A ONG iniciou sua atuação no Brasil a partir de 1966 e continuou listando casos individuais de tortura e presos políticos no país nos anos seguintes (Vreche, 2017). Publicado no Dia

⁸ Seriam elas: seis da África (Burundi, Guiné Equatorial, Etiópia, Malawi, Tanzânia, Uganda), seis da Ásia (Mianmar, Indonésia, Irã, Israel, Coreia, Vietnã do Sul), seis da América Latina (Bolívia, Brasil, Chile, Guiana, Paraguai e Uruguai) e duas da Europa Ocidental (Portugal e Reino Unido) (Tolley, 1987).

⁹ De acordo com os documentos confidenciais e secretos nos arquivos do MRE, o relatório da Anistia de 1972 foi o principal documento contra a ditadura a ser enviado para a ONU. Foi seguramente o que mais mobilizou as energias da diplomacia do regime militar para seu arquivamento e esquecimento.

da Independência do Brasil de 1972, o *Report on Allegations of Torture in Brazil* (doravante “relatório”) refere-se a eventos de 13 de dezembro de 1968 a 15 de julho de 1972. Como os membros da Anistia foram impedidos de entrar no país, o documento teve como fonte informações que circulavam internacionalmente. Desde o final dos anos 1960, durante os “anos de chumbo”, redes transnacionais de exilados, ativistas e simpatizantes se organizavam no exterior para documentar e publicizar violações de direitos humanos da ditadura (Green, 2009; Marques, 2011; Vreche, 2017).

114

O relatório começa detalhando a legislação desde o início do golpe, com ênfase nas medidas de segurança nacional e os atos institucionais, a criação de agências e órgãos de segurança, banimentos, julgamentos políticos, dentre outros. Após a descrição institucional dos rumos autoritários do regime, foram expostas suas consequências: choques elétricos, abusos sexuais, pau de arara e espancamentos são apresentados ao lado de nomes de pessoas que sofreram a sevícia. São essas pessoas quem falam e nelas reside a força do texto: seus relatos têm seus afetos, sentidos, palavras, lugares e nomes, têm, enfim, a sua narrativa, algo que não circulava no Brasil em tempos de autoritarismo. Sua forma e estética transmitem uma sensação de descrição de eventos com riqueza de detalhes que fortalece sua veracidade. Seus números são expressivos: 1.081 vítimas e 472 perpetradores de violações vinculados a organizações diversas, como a Oban, Codi, Dops, Cenimar e polícia militar (Amnesty International, 1972a).¹⁰

A publicidade era tanto estratégia quanto objetivo de ativistas e ONGs de direitos humanos como a Anistia. O governo brasileiro respondeu proibindo a entrada de ONGs e ativistas no país, além de banir menções à Anistia na imprensa

¹⁰ A lista de perpetradores era confidencial e foi enviada apenas para o governo brasileiro e para organizações internacionais. Ainda assim, em alguns trechos do relatório constam nomes de agentes do regime, como o delegado Sérgio Fleury.

nacional. Antes do banimento, reportagens chegaram a associar a Anistia a um “instrumento do terrorismo comunista” interessado em uma campanha para “agitar a opinião pública contra as autoridades brasileiras” (Amnesty International, 1972b, p. 2). A Anistia tentou dar a maior publicidade possível e o relatório circulou clandestinamente no Brasil, foi enviado à CDH, OEA e representações diplomáticas de diversos países. De acordo com relatos colhidos por James Green (2009), seu acompanhamento de perto e suas campanhas resultaram na libertação de presos específicos, como Teodoro Ghercov e Ivan Akselrud de Seixas. De qualquer forma, suas conclusões não se restringiam a casos específicos.

Quando considerou as funções da tortura, o relatório entendeu-a não só como instrumento policial e de repressão, mas também como “se tornou um instrumento de poder sob a direção governamental”, uma forma de “intimidação para controlar os pensamentos e vontades das pessoas” (Amnesty International, 1972a, p. 64). A tortura não era exceção e acidental ao regime, mas um dos seus elementos constitutivos.

115

As estratégias iniciais da diplomacia da ditadura

O governo brasileiro foi informado do envio do documento da Anistia para a ONU desde o início. Nos arquivos do MRE, há vários documentos que revelam a troca de informações com os participantes da Subcomissão (que supostamente atuariam a título pessoal). Em setembro de 1973, o membro da Subcomissão Héctor Gros Espiell (futuro juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos e chanceler uruguaio) alertou Ramiro Saraiva Guerreiro, então chefe da representação brasileira em Genebra, que três dos quatro partícipes do grupo de trabalho concordavam que o caso contra o Brasil deveria seguir adiante para a Subcomissão. Na avaliação de Gros Espiell, na Subcomissão, mesmo que os latino-americanos votassem contra o seguimento do caso, eles provavelmente perderiam. Todavia, o cenário

desfavorável ao regime militar era compensado pelo ineditismo das ações da CDH e o que se poderia fazer frente às denúncias. Os poderes da resolução 1503 de 1970 ainda não estavam claros. “Como se sabe”, avaliou Saraiva Guerreiro, “a Comissão dos Direitos do Homem [sic] nunca teve reconhecida a sua competência para examinar casos concretos de violação por parte de Estados-membros, embora sempre houvesse uma campanha para atribuir-lhe tais poderes” (MRE, 1973).

116

A ONU apresentou formalmente ao Brasil a denúncia feita pela Anistia em fevereiro de 1974. O caso seria analisado na 30ª Sessão da CDH, quando ONGs acreditadas, como a própria Anistia, poderiam se manifestar. O representante brasileiro em Genebra ainda titubeava sobre a melhor forma de agir, pois o país ainda não tinha se manifestado formalmente e receava que o texto da Anistia se tornasse a única referência no debate. A resposta de Brasília veio poucos dias depois. As instruções enviadas pela Secretaria Geral do MRE, em fevereiro de 1974, estabeleceram pela primeira vez uma forma mais sistemática de ação em relação ao sistema onusiano de direitos humanos. A estratégia imediata foi desqualificar o documento, apontando suas “motivações políticas” e que sua leitura da “doutrina de segurança nacional” era “pouco honesta, parcial, e politicamente orientada”. As instruções asseveraram ainda que não se poderia aceitar um “julgamento” do país e que a “fase de estabilidade, e de progresso político, econômico e social” que o país atravessava habilitava-o a examinar domesticamente as denúncias. Por fim, assegurou que as denúncias seriam encaminhadas aos órgãos brasileiros (MRE, 1974a).

A diplomacia brasileira tirava proveito da hesitação onusiana sobre questões processuais. Os próprios membros da CDH vacilavam sobre quais procedimentos adotar dada a ausência de precedente de aplicação da resolução 1503. Era a primeira vez que casos eram ouvidos. A CDH analisava

várias demandas e o momento de definição era importante.¹¹ Em março de 1974, os membros da CDH decidiram adiar a apreciação do caso brasileiro e remeteram-no a um novo grupo de trabalho que apresentaria outro relatório no ano seguinte.

Geisel inaugurou sua presidência em março de 1974 e Azeredo da Silveira assumiu o cargo máximo no MRE. A política externa do período ganhou novos contornos e conectava-se com o processo de distensão política (Spektor, 2004). Como mencionado, o dossiê elaborado pela Anistia poderia ser problemático aos seus propósitos. Enquanto os trâmites burocráticos na ONU ainda titubeavam, a ditadura ganhava tempo e uma atuação diplomática mais delimitada. O processo decisório foi mais centralizado e não raro os documentos passavam pela alta cúpula. A CDH, a Subcomissão e o grupo de trabalho começaram a ser observados regularmente e os diplomatas brasileiros identificavam quais pessoas e delegações tinham mais abertura às demandas do país. Pedidos de outras delegações começaram a depender de apoio ao arquivamento do caso.¹² O assunto passou a ser abordado não apenas em Genebra e Nova York: nas tratativas de Ramiro Saraiva Guerreiro, agora Secretário Geral do MRE, com o embaixador soviético em Brasília, o representante brasileiro reclamou do comportamento daquele país na Subcomissão e lembrou que a URSS também era alvo da Anistia (MRE, 1974e). A questão também foi interpelada por meio de nota ao Secretário Geral e aos membros da Subcomissão, o governo brasileiro manifestou

¹¹ Poucos dias antes da discussão do caso brasileiro na CDH, uma reportagem do New York Post sugeria uma articulação contra o Brasil por parte de países ocidentais. Diplomatas brasileiros procuraram seus colegas dos Países Baixos, Reino Unido, Noruega, EUA e França. Um representante britânico insinuou que a notícia do jornal poderia ter sido plantada pela Anistia (MRE, 1974c).

¹² Quando o governo dinamarquês pediu apoio a uma vaga nas eleições de membros da CDH, por exemplo, a delegação brasileira cobrou um posicionamento mais positivo em relação ao país (MRE, 1974d).

sua preocupação com as condições de admissibilidade das comunicações, mas se mostrou disposto a cooperar.

A política externa da administração Geisel e Silveira lidou de forma mais esquemática com o tema dos direitos humanos. Em agosto de 1974, foi formado um Grupo Interministerial com representantes do Ministério da Justiça, do Serviço Nacional de Informações, do Conselho de Segurança Nacional e de várias áreas do MRE. Coordenado pelo MRE na figura do diplomata João Clemente Baena Soares, o grupo tinha a função de “examinar o tratamento de questões relativas aos direitos humanos, de interesse direto para o Brasil, no âmbito da ONU e da OEA”. Na sua primeira reunião, agrupou em três as principais alegações contra o país: genocídio ou tratamento desumano de indígenas, injustiça social e desigualdade da distribuição da renda nacional e repressão, tortura ou eliminação dos adversários políticos. Especificamente sobre a CDH, o Grupo Interministerial indicou a necessidade de abertura de diálogo e pediu o ingresso do país no órgão onusiano (MRE, 1974a). O posicionamento de cooperar ou não com a CDH (assim como com a OEA) ainda não era consensual. Segundo documentos analisados pela Comissão Nacional da Verdade, a consultoria jurídica e a Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça entendiam que o governo não deveria responder às acusações. Em uma nota manuscrita, o Ministro da Justiça, Armando Falcão, indicou que a orientação vinha de cima: o presidente Geisel tinha decidido que se deveria responder a tais organizações (Brasil, 2014).

Enquanto isso, outros documentos contra o Brasil chegavam à CDH. Em agosto de 1974, a Subcomissão analisou novas denúncias. O uruguaio Gros Espiell propôs seu arquivamento e foi apoiado pelos membros do Equador, Chile e URSS. O estadunidense Beverly Carter foi contra e a ele se juntaram os integrantes do México,

Marrocos e Filipinas. A solução proposta pelo equatoriano Martinez Cobo foi “de compromisso”: suprimir a menção ao Brasil no relatório, mas remeter documentação para a CDH para anexá-la ao dossiê existente. O governo brasileiro não deixou de demonstrar sua insatisfação junto às delegações daqueles que votaram contra o país, mesmo que os membros da Subcomissão não representassem seus países. Quando questionou sobre a postura de Beverly Carter, a delegação estadunidense respondeu que ele atuava a título pessoal e que não representava Washington (MRE, 1974f).

Apesar da continuidade do caso, as estratégias brasileiras renderam bons resultados. O embaixador Sergio Armando Frazão escreveu para Brasília que a imagem que o Brasil passava na Subcomissão era de “afirmação e interesse”, ao contrário de outros países, como o Chile. Frazão mencionou ainda o apoio do integrante da Subcomissão, Martinez Cobo, que elogiou o desenvolvimento econômico brasileiro, a situação indígena e a receptividade das autoridades quando da viagem ao país. Contudo, na análise de Frazão, o que ele chamava de “politização” da CDH vinha aumentando e ele aconselhou que o governo brasileiro se candidatasse a uma das vagas da CDH nas eleições de 1975, o que “dificultaria ou impediria o tipo de colocações negativas que vêm ocorrendo” (MRE, 1974g).

119

A intensificação das atividades diplomáticas e o arquivamento do caso

Em 1975, quando a 31ª sessão da CDH se avizinhava, a diplomacia brasileira trabalhava com dois cenários: arquivamento do dossiê ou adiamento da decisão. Para isso, a articulação com outros países tinha que ser eficiente e rápida e os documentos do arquivo do MRE mostram como a diplomacia da ditadura atuou de forma coordenada em três fronts: Brasília, Nova York e

Genebra. Grande parte das “gestões” bilaterais aconteceu em Genebra.¹³ Saraiva Guerreiro instruiu o embaixador George Álvares Maciel para concentrar esforços junto aos membros do grupo de trabalho (Gana, Países Baixos, Paquistão e Panamá, sendo que o quinto membro não chegou a ser eleito), e às delegações desses países. Maciel deveria reiterar que as denúncias estavam sendo verificadas no plano doméstico (MRE, 1975b).

O grupo de trabalho relutava em arquivar o caso contra o Brasil, mas cedeu em relação ao seu adiamento. Sua recomendação, seguida pela Subcomissão, foi que se “estudasse em profundidade o assunto, levando em consideração as observações que o governo brasileiro pretende apresentar a respeito” (MRE, 1975d). Quando da sua apreciação na 31ª sessão, o representante brasileiro interveio e alertou a CDH para que não tomasse uma decisão precipitada, levantando os mesmos argumentos formulados em Brasília. A defesa brasileira coube ao diplomata Luiz Henrique Pereira da Fonseca que apresentou uma série de justificativas para a demora no esclarecimento das denúncias, como volume de documentos, fatos ocorridos em regiões remotas e, há tempos, processos burocráticos lentos nas etapas administrativas e judiciais (Brasil, 2014). Ao explicar ao Ministro da Justiça o resultado dessa etapa, o chanceler Azeredo da Silveira concluiu: “O exame da questão foi encaminhado segundo o interesse brasileiro, visto que a CDH ratificou a conclusão do GT, especificando que a 32ª Sessão, a realizar-se em 1976, deverá estudar mais a fundo a situação, levando em conta as observações que o governo brasileiro deseje comunicar à CDH” (MRE, 1975d). Novamente, a ditadura militar se beneficiava com o adiamento da decisão.

¹³ Em um caso, um diplomata panamenho manifestou pronto e decidido apoio associado à possibilidade de uma vaga em um curso de medicina em uma faculdade brasileira para um estudante, a pedido do próprio General Omar Torrijos, chefe do governo daquele país (MRE, 1975c).

Enquanto isso, novos casos contra o Brasil continuavam chegando na CDH. Os arquivos da CDH reúnem documentos variados: de denúncias bem documentadas de organizações, como a Federação Sindical Mundial e a Federação Democrática Internacional de Mulheres, a cartas de congressistas dos EUA, do Partido Comunista da Jamaica e de cidadãos de vários países que se diziam alarmados com a situação geral de direitos humanos no país. O regime militar se preocupava com essas novas denúncias e o Grupo Interministerial arregimentou informações sobre algumas. A diplomacia da ditadura procurava evitar que novas denúncias fossem juntadas ao dossiê preparado pela Anistia. Em agosto de 1975, o representante nicaraguense informou Maciel que todas as novas comunicações contra o Brasil foram desconsideradas (MRE, 1975e). Nos arquivos consultados do MRE, não há maiores detalhes sobre as razões do grupo de trabalho e se o arquivamento foi resultado da pressão exercida pela diplomacia brasileira.

121

No ano de 1975, o Grupo Interministerial se reuniu pelo menos três vezes para lidar com os casos contra a ditadura na ONU. Seu processo decisório chegou ao mais alto nível da burocracia estatal e suas conclusões foram aprovadas pelo próprio presidente Geisel. Saraiva Guerreiro enviou as diretrizes para Genebra: (1) é conveniente apresentar uma resposta, “desde que tal iniciativa não implique o reconhecimento de necessidade de defesa, mas demonstre a importância que conferimos à manutenção do diálogo com a comissão”; (2) a resposta deve ser de caráter político e tom genérico, não buscando a refutação de cada caso, mas sim a explicitação da posição do governo brasileiro de defesa dos direitos humanos no país (MRE, 1976b).

Ao mesmo tempo em que o governo brasileiro se engajava com a Comissão, reconhecendo sua importância e trabalho, entrincheirava-se no entendimento de que não se tratava de um julgamento. A diplomacia da ditadura consolidava

a impressão de que o país até poderia cooperar em prol dos direitos humanos, mas o fazia não como cumprimento de normas ou porque era obrigado, mas porquanto tinha vontade soberana para tal. O entendimento de direitos humanos defendido pela ditadura era que eles se realizavam pelo e dentro do Estado e que seu arranjo na ONU era submetido à noção de soberania – um enquadramento que passou a ser questionado no decorrer dos anos 1970 (Roriz, 2017).

Em janeiro de 1976, poucos dias antes da 32ª Sessão da CDH, o regime militar apresentou sua resposta formal. Os argumentos listavam uma série de normas, instituições e supostas garantias legais vigentes do país. O espírito legalista que a ditadura tanto nutriu (Pereira, 2010) também podia ser observado na diplomacia. O governo não se escusou de mencionar um documento capaz de “suspender certas garantias e direitos constitucionais” – o infame AI-5 – e o justificou frente às “tentativas de guerra revolucionária em finais da década passada” e ressaltou que foi “acolhido na Constituição”. Relatou que o país vinha experimentando “grande transformação no plano econômico, social e político” e que promoveu uma reforma agrária. Por fim, concluiu que o “governo brasileiro se dispôs a estes comentários ainda que ligados a assuntos de natureza interna e de sua competência exclusiva, animado tão somente do melhor espírito de cooperação internacional” (MRE, 1976c).

As “gestões” continuaram junto aos participantes do grupo de trabalho e suas delegações, Paquistão, Iugoslávia, Panamá, França e Tanzânia. Àqueles menos afeitos aos argumentos formais brasileiros, a delegação brasileira em Genebra recebeu instruções para usar um documento preparado pelo SNI que detalhava os “atos criminosos” das pessoas mencionadas no dossiê contra o Brasil. Para que não fosse confundida com sua resposta formal de não apresentar detalhes sobre cada uma das alegações, a delegação brasileira em Genebra deveria mostrar os documentos “para

ilustrar o caráter geral tipicamente criminoso e subversivo”, com o cuidado de não entregá-los formalmente à CDH (MRE, 1976d). Em relação à delegação iugoslava, foi ressaltado: “Como seu interlocutor é de orientação marxista, em seu contato acentuará a natureza violenta e criminosa dos atos praticados e omitirá qualquer referência à motivação ideológica que pode havê-los inspirado” (MRE, 1976e).

Os telegramas diplomáticos mostram a ansiedade de Brasília. As instruções ao delegado brasileiro eram enfáticas: ele deveria “envidar os máximos esforços” para arquivamento do dossiê. No grupo de trabalho, as posições divergiam. Na avaliação do diplomata, a França era “francamente condenatória” ao Brasil, a Iugoslávia, “moderadamente condenatória”, a Tanzânia “inconsistente”, e o Paquistão mostrava seu “apoio irrestrito” ao país (MRE, 1976e).¹⁴

Nos dias seguintes, a delegação brasileira intensificou o diálogo com os membros do grupo, principalmente com o iugoslavo (MRE, 1976g). Se as posições iniciais divergiam, no momento da redação do relatório, a ditadura foi favorecida. O relatório do grupo de trabalho entendeu que a resolução 1503 se tornou aplicável a partir de 27 de maio de 1970 para situações que ocorreram posteriormente, o que prejudicou as denúncias que antecediam a data. O grupo assumiu que não conseguiu verificar se as alegações tinham fundamento ou não, e que o governo brasileiro “tem os meios necessários para prevenir violações de direitos humanos” na forma dos seus instrumentos jurídicos. Foi afirmado, ainda, que desde a 31ª Sessão da CDH, nenhuma nova comunicação foi transmitida pela Subcomissão – uma confirmação dos esforços brasileiros em barrar novas denúncias. O grupo de trabalho concluiu que não havia ações necessárias em relação à resolução 1503 (MRE, 1976h) e o seu relatório foi enviado ao plenário da CDH.

¹⁴ O membro do Panamá não compareceu à reunião.

Na prática, a redação do grupo de trabalho significava o arquivamento do dossiê e coroava a empreitada diplomática da ditadura.

A atividade da diplomacia brasileira na 32ª Sessão da CDH continuou intensa. O representante brasileiro Amaury Bier mostrava-se confiante: “As conclusões do GT de Comunicações, reforçadas pelas extensas gestões realizadas em Brasília, Genebra, Nova York e nas capitais dos países interessados, criaram um quadro parlamentar em que é virtualmente impossível imaginar qualquer tipo de condenação ao Brasil”. Em telegrama para Brasília direcionado ao ministro Baena Soares, Bier chegou a considerar que a votação poderia ser unânime em favor do Brasil. O Brasil poderia ter “novas bases de cordialidade e respeito” com a CDH, findada a questão do dossiê (MRE, 1976i).

Ainda que a votação não tenha sido unânime, a confiança do diplomata brasileiro se mostrou fundamentada. O relatório do grupo de trabalho foi usado como referência durante as discussões. No dia 3 de março de 1976, na 32ª Sessão da CDH, o dossiê contra o Brasil foi arquivado por dezesseis votos a favor, três contra e seis abstenções.¹⁵ Como provavelmente um último esforço para salvar o dossiê, o representante dos EUA, Leonard Garment, chegou a propor uma comissão de investigação contra o Brasil, o que não recebeu apoio (MRE, 1976j). Lindgren Alves (1994) destaca o posicionamento decisivo da Iugoslávia em conjunto com a proposta uruguaia para arquivamento do caso na Comissão. Mesmo com tais apoios, não há como ignorar os sucessos da movimentação diplomática brasileira. A cada etapa do longo trâmite burocrático, o Brasil angariou apoio, ganhou votos e usou a burocracia a seu favor.

¹⁵ O Brasil foi apoiado por Egito, Líbia, Ruanda, Serra Leoa, Tanzânia, Alto Volta, Chipre, Índia, Irã, Jordânia, Líbano, Paquistão, Costa Rica, Equador, Panamá, Peru, Uruguai, Turquia e Nigéria. Votaram contra: Áustria, Canadá e Estados Unidos. Abstiveram-se na votação: Cuba, França, Rep. Federal da Alemanha, Lesoto, Itália e Irlanda.

De acusado a membro da Comissão de Direitos Humanos

O arquivamento do dossiê contra o Brasil não significou um relaxamento da política externa de direitos humanos da ditadura. Poucos meses depois, a Anistia Internacional apresentou um novo dossiê contra o regime. Na informação para o presidente Geisel, o chanceler Silveira avaliou que o documento seria uma ameaça ainda maior. A questão cronológica foi ajustada pela Anistia: as denúncias eram todas posteriores a janeiro de 1975, o que eliminaria o óbice temporal no entendimento da CDH. Sobre seu conteúdo, Silveira avaliou: “muito embora o novo dossiê não seja numericamente tão expressivo quanto o anterior (cerca de 1.300 alegações, no primeiro, contra pouco mais de uma centena, no atual), a circunstância de que a nova documentação cobre prazo mais exíguo e se apresente em forma bastante estruturada é prejudicial” (MRE, 1976k). Um número menor de violações e mais limitado no tempo dificultaria o argumento antes usado de que não haveria como averiguar todas as denúncias. Além da questão temporal e do conteúdo, Silveira avaliou que havia ainda outros agravantes. Primeiro, os direitos humanos não tinham esmorecido no contexto internacional, pelo contrário, o tema ganhou destaque. Segundo, a composição da CDH tornou-se mais adversa ao Brasil com a eleição da Áustria e Suécia, além dos latino-americanos terem ainda uma presença modesta. Por fim, segundo Silveira, o Brasil dependeria da articulação com os africanos, asiáticos e árabes. Diante desse quadro, o chanceler acionou novamente o Grupo Interministerial, a fim de avaliar o conteúdo da nova denúncia (MRE, 1976k).

A análise de conjuntura de Silveira tem acertos e erros. Ele foi preciso em sua leitura sobre a importância crescente do tema dos direitos humanos no plano internacional. No ano seguinte, Jimmy Carter foi eleito presidente dos EUA e alçou o tema dos direitos humanos ao âmago da sua política externa. Ainda em 1977, a Anistia Internacional

recebeu o Prêmio Nobel da Paz justamente por sua atuação na área. Um novo enquadramento sobre o assunto colidia com aquele antes contido no discurso de soberania (Roriz, 2017). Por outro lado, a avaliação de Silveira sobre o perigo do novo dossiê não se concretizou. Ao contrário do que aconteceu com o dossiê apresentado pela Anistia em 1972, o novo não foi longo nem custoso à ditadura. Há poucas informações nos arquivos sobre os detalhes do seu trâmite, mas ele não durou mais do que alguns meses e foi arquivado na primeira instância do processo da CDH. Um documento de 1977 menciona seu fim logo na reunião seguinte da Subcomissão graças aos membros do Paquistão, Gana e Nicarágua (MRE, 1977a), sugerindo que a composição da Subcomissão foi essencial.

126

Os documentos da 33ª Sessão da CDH, realizada em 1977, não mencionam nenhum caso contra o regime militar brasileiro. Brasília, ainda assim, continuava de guarda. As instruções para a delegação brasileira indicavam que caso a delegação estadunidense ou um representante de ONG mencionasse o Brasil, dever-se-ia “invocar direito de resposta” (MRE, 1977b).¹⁶ Todavia, a ditadura brasileira não foi alvo de críticas substantivas e os únicos latino-americanos mencionados foram Argentina, Chile e Uruguai.

Não poderia ter sido mais oportuno para o Brasil o momento em que o país saiu do radar da CDH. Após a 33ª Sessão, o representante brasileiro em Genebra, George Álvares Maciel, destacou a expectativa gerada pela administração Carter e a centralização dos direitos humanos na sua política externa. Dentre os resultados da militância

¹⁶ Na (eventual) réplica, o diplomata brasileiro deveria ressaltar que o país não está na agenda da Comissão, que mantém um “diálogo construtivo” e que o órgão onusiano não poderia se tornar “um palco para espetáculos de valor publicitário”. Deveria mencionar ainda que o sentimento majoritário dos membros seria maior que “vozes isoladas que buscam evidentemente tumultuar o convívio internacional e utilizar os valores objetivos da cooperação internacional para promoção dos direitos humanos para fins espúrios” (MRE, 1977b).

estadunidense, na opinião do diplomata brasileiro, estariam o crescente foco em alguns casos como África do Sul, URSS, Uganda, Argentina, Uruguai e Paraguai, além da transformação da CDH em um “tribunal em que vítimas iam depor”. A diplomacia dos EUA conseguia dar mais publicidade aos casos e auxiliava ONGs, que se tornavam “mais militantes e agressivas”, na leitura de Maciel (MRE, 1977b).

Nos meses seguintes à 33ª Sessão da CDH, o regime militar resolveu se candidatar a uma vaga como membro da Comissão de Direitos Humanos da ONU. A sugestão já tinha sido feita por Sergio Armando Frazão em 1974: o Brasil como membro da CDH “dificultaria ou impediria o tipo de colocações negativas que vêm ocorrendo” (MRE, 1974g). Em 1975, o Grupo Interministerial também aconselhou que o Brasil ingressasse no órgão. Em 1976, a proposta foi referendada por Silveira, o Brasil se candidatou e foi eleito para iniciar seu mandato como membro da CDH a partir de 1978. Com breves intervalos de tempo, desde então o Brasil tem sido um membro da CDH e do seu sucessor, o Conselho.¹⁷

127

Considerações finais

Em 1975, pela primeira vez, a CDH criou um subgrupo para investigar as denúncias de violações a um regime fora do contexto do colonialismo e racismo institucional. No decorrer da década, várias iniciativas contra o Chile de Pinochet ganharam força e a linguagem dos direitos humanos deu contornos à empreitada (assim como foi contornada por ela). Se o dossiê contra o Brasil fosse adiante ou se

¹⁷ Após sua eleição em 1977, o Brasil ocupou assento na CDH de forma ininterrupta por vinte anos, de 1978 a 1998. Ficou fora em 1999, mas voltou de 2000 a 2005, e depois, já no Conselho de Direitos Humanos, participou como membro de 2006 a 2011, de 2013 a 2015, e de 2017 a 2019. Ou seja, com os breves intervalos de 1999, 2012 e 2016, o Brasil participa do principal órgão de direitos humanos da ONU desde o final da década de 1970, quando ainda estava no regime militar. As listas dos membros da Comissão e do Conselho podem ser acessadas aqui: <https://www.ohchr.org/EN>. Acesso em: 11 mai. 2019.

outro caso tivesse sido analisado, a pressão contra o regime militar talvez tivesse sido diferente – tal como aconteceu com a ditadura chilena de Pinochet.

O dossiê contra a ditadura na Comissão da ONU é significativo em pelo menos três aspectos. Primeiro, ele é um marco da maior atenção que a política externa brasileira começou a dar ao tema dos direitos humanos. O melhor exemplo disso é o próprio ingresso do país na Comissão, após o arquivamento do caso. Afinal, por que um regime autoritário como o Brasil da segunda metade da década de 1970 queria ingressar no principal órgão de direitos humanos da ONU? As motivações da diplomacia do governo Geisel eram complexas e envolviam o contexto do processo de abertura política. Entendo que a iniciativa brasileira de participar da CDH não foi resultado das pressões internas e internacionais em nome dos direitos humanos, como parte da literatura acadêmica sobre o assunto sugere (Belli, 2009). A diplomacia da ditadura não cedeu às acusações e não passou a tratar as ONGs de forma diferente nos anos finais da ditadura. Para a ditadura militar, participar do principal órgão de direitos humanos da ONU fazia sentido não *apesar da* natureza do seu regime, mas *porque* era uma ditadura e tinha um projeto controlado de abertura. Ou seja, seria mais fácil lidar com eventuais novos casos contra o regime por dentro do sistema. Certamente, a experiência com as denúncias mostraram como um controle próximo das várias fases da burocracia onusiana poderia ser decisivo.

Em segundo lugar, o esforço do país em arquivar o dossiê fez parte de uma estratégia (bem-sucedida) sobre como lidar com as acusações contra o país. Os arquivos mostram que o caso recebeu atenção prioritária de Brasília e que estratégias consistentes foram elaboradas. A diplomacia da ditadura não foi meramente reativa às denúncias contra o país: o Ministério das Relações Exteriores acompanhou o dossiê em todas as etapas do processo, buscou e conseguiu

influenciar o processo decisório tanto nas instâncias de representação estatal quanto junto aos especialistas independentes. A máquina burocrática se organizou, diversos ministérios se envolveram, estratégias foram debatidas e um complexo desenho e processos decisórios foram executados. A diplomacia da ditadura foi eficaz e empregou as mais variadas táticas pelos canais formais e informais, a fim de arquivar as denúncias de assassinato, tortura, prisões políticas e outras violações.

Por fim, a atuação brasileira nesse caso é um exemplo de como a política externa do período não passou incólume ao regime ditatorial vigente no país. Há uma bibliografia recente que está questionando como a atuação internacional do país foi afetada pelo aparato repressor da ditadura e o caso contra o regime na ONU merece atenção. Essas leituras críticas passam menos pela atuação profissional de diplomatas específicos e mais pela desconstrução de um discurso que isenta a política externa do regime de repressão que viveu no país durante mais de duas décadas. Com o arquivamento do dossiê na CDH, findava-se o principal caso contra o regime militar apresentado no sistema de direitos humanos da ONU e uma das melhores chances de publicizar as atrocidades cometidas pelo autoritarismo brasileiro na Comissão. Os documentos do MRE sugerem que o material preparado pela Anistia era consistente e trazia denúncias que poderiam ter seguimento nos intrincados trâmites onusianos. Outras denúncias apresentadas contra o país não geraram tanto receio nos telegramas trocados pelos diplomatas, nem nos estudos preparados para a tomada de decisão do executivo nacional.

Um ano após o arquivamento do dossiê contra o Brasil, em 1977, a diplomacia estadunidense de Carter usava os canais bilaterais e multilaterais para acusar governos de esquerda e de direita que violassem direitos humanos. As ditaduras latino-americanas vizinhas estavam entre os

alvos preferenciais. A CDH ganhou mais força a partir de 1977, quando a diplomacia brasileira já tinha conseguido desviar o foco do país. Apesar de o regime brasileiro continuar pressionado, o momento ideal no sistema da ONU tinha passado.

João Roriz

Doutor em direito internacional (USP), Professor de relações internacionais, Universidade Federal de Goiás (UFG).

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. 2008. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5. In: MUNTEAL FILHO, Oswaldo; FREITAS, Jacqueline Ventapane; FREIXO, Adriano de (org.). *Tempo negro, temperatura sufocante: Estado e sociedade no Brasil do AI-5*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008, pp. 65-89.
- ALSTON, Philip. 1992. The Commission on Human Rights. In: ALSTON, Philip (org.). *The United Nations and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 1992, pp. 126-194.
- AMNESTY INTERNATIONAL. 1972a. *Report on Allegations of Torture in Brazil*. Palo Alto: Amnesty International.
- AMNESTY INTERNATIONAL. 1972b. *Amnesty International in quotes*. Palo Alto: Amnesty International.
- BATISTA, David do Nascimento. 2010. *Habitus diplomático: um estudo do Itamaraty em tempos de regime militar (1964-1985)*. Tese de Doutorado em Sociologia. Recife: UFPE.
- BELLI, Benoni. 2009. *A politização dos direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e as resoluções sobre países*. São Paulo: Perspectiva.
- BERNARDI, Bruno Boti. 2017. Silence, hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship. *The International Journal of Human Rights*, v. 22, n. 9, pp. 1123-1143.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. 2014. *Relatório*. Brasília, DF: CNV. v. 1.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. 2000. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. 2ª. ed. Brasília, DF: UnB.

- CARMO, Gessica Fernanda do. 2018. *Os soldados de terno? ruptura, crise e reestruturação da diplomacia brasileira (1964-1969)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Campinas: Unicamp.
- CASTILHO, Alessandra Beber. 2015. *Diplomacia e repressão política: a atuação do Centro de Informações do Exterior e da Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores no Chile (1968-1973)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: UERJ.
- ECOSOC [Conselho Econômico e Social]. Resolução 1235 (XLII), E/4393, 6 de junho de 1967. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214657>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- ECOSOC [Conselho Econômico e Social]. Resolução 1503. (XLVIII), E/4832/Add.1, 27 de maio de 1970. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214705>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- FERNANDES, Ananda Simões. 2018. *Burocratas da dor: as conexões repressivas entre os órgãos de informação das ditaduras brasileira e uruguaia (1973-1985)*. Tese de Doutorado em História. Porto Alegre: UFRGS.
- FERNANDES, Fernanda de Moura. 2007. *De golpe a golpe: política exterior e regime político no Brasil e no Chile (1964-1973)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Brasília, DF: UNB.
- GASPARI, Elio. 2014. *A ditadura encurralada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- GREEN, James. 2009. *Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos*. Tradução: S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras.
- HARMER, Tanya. 2012. Brazil's cold war in the southern Cone, 1970–1975. *Cold War History*, v. 12, n. 4, pp. 659-681.
- JENSEN, Steven L. B. 2016. *The making of international human rights: the 1960s, decolonization, and the reconstruction of global values*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KELLY, Patrick William. 2018. *Sovereign emergencies: Latin America and the making of global human rights politics*. Nova York: Cambridge University Press.
- LAUTERPACHT, Hersch. 1950. *International law and human rights*. London: Stevens & Sons Limited.
- LINDGREN ALVES, José Augusto. 1994. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva.
- MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. 2017. O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015). *Direito e Práxis*, v. 8, n. 2, pp. 1419-1454.
- MARQUES, Teresa Cristina Schneider. 2011. *Militância política e solidariedade transnacionais: a trajetória política dos exilados brasileiros no Chile e na França (1968-1979)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS.

- MARQUES, Teresa Cristina Schneider. 2014. A interação entre a política doméstica do regime militar e a diplomacia: uma análise das relações Brasil-Chile durante o governo de Salvador Allende. *Século XXI*, v. 5, n. 1, pp. 31-48.
- MAZOWER, Mark. 2009. *No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- MRE. Ministério das Relações Exteriores. 1975. [Carta]. Destinatário: [Ministro da Justiça, Armando Ribeiro Falcão]. [S. l.], 2 abr. 1975d. Comissão de Direitos do Homem das Nações Unidas.
- MRE. Ministério das Relações Exteriores. 1976. [Informação para o Senhor Presidente da República]. Destinatário: [Presidente da República, Ernesto Geisel]. [S. l.], 20 jul. 1976k. Comissão de Direitos Humanos. Novo Dossier sobre o Brasil.
- MRE. Embaixada do Brasil no Panamá. 1975. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 24 jan. 1975c. Comissão de Direitos do Homem. Grupo de Trabalho. Dossiê sobre o Brasil.
- MRE. Delegação brasileira em Nova York. 1969. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 1 ago. 1969. Direitos Humanos – Alegadas violações no Brasil.
- MRE. Delegação brasileira em Genebra. 1973. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 19 set. 1973. Queixas contra o Brasil com relação aos direitos do homem.
- MRE. Delegação brasileira em Nova York. 1974. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 26 fev. 1974b. Comissão de Direitos Humanos – Denúncias contra o Chile.
- MRE. Delegação brasileira em Nova York. 1974. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 28 fev. 1974c. Comissão de Direitos Humanos. Queixas contra o Brasil.
- MRE. Delegação brasileira em Nova York. 1974. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 17 ago. 1974f. Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Relatório do Grupo de Trabalho.
- MRE. Delegação brasileira em Nova York. 1974. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 28 ago. 1974g. XXVII Sessão da Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias.
- MRE. Delegação brasileira em Genebra. 1975. [Telegrama]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 22 ago. 1975e. Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias.

- MRE. Delegação brasileira em Genebra. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 30 jan. 1976g. Comissão de Direitos Humanos. Resposta do governo brasileiro.
- MRE. Delegação brasileira em Genebra. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 3 fev. 1976h. 32ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos. Dossiê Brasil.
- MRE. Delegação brasileira em Genebra. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 12 fev. 1976i. Comissão de Direitos Humanos. Dossiê sobre o Brasil.
- MRE. Secretaria de Estado. 1974. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira na ONU]. [S. l.], 14 maio 1974d. Candidatura dinamarquesa à Comissão de Direitos Humanos no 56º Ecosoc.
- MRE. Secretaria de Estado. 1974. [*Telegrama*]. Destinatário: [Embaixada brasileira em Moscou]. [S. l.], 12 ago. 1974e. Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. Iniciativa contra o Brasil.
- MRE. Secretaria de Estado. 1975. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 21 jan. 1975b. Comissão de Direitos do Homem. Grupo de Trabalho. Dossiê sobre o Brasil.
- MRE. Secretaria de Estado. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 6 jan. 1976b. Comissão de Direitos Humanos. XXXII Sessão. Dossiê do Brasil.
- MRE. Secretaria de Estado. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 20 jan. 1976c. Comissão de Direitos Humanos. Resposta do governo brasileiro.
- MRE. Secretaria de Estado. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 22 jan. 1976d. Comissão de Direitos Humanos. Resposta do governo brasileiro.
- MRE. Delegação brasileira em Genebra. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Secretaria de Estado]. [S. l.], 28 jan. 1976e. Comissão de Direitos Humanos. Resposta do governo brasileiro.
- MRE. Secretaria de Estado. 1976. [*Telegrama*]. Destinatário: [Sem destinatário]. [S. l.], 16 mar. 1976j. Comissão de Direitos Humanos. 32ª Sessão. Dossiê Brasil.
- MRE. Secretaria de Estado. 1977. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 1977a. Posição do Brasil no tratamento dos Direitos do Homem.
- MRE. Secretaria de Estado. 1977. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 8 mar. 1977b. Comissão de Direitos Humanos.

- MRE. Secretaria de Estado. 1974. [*Telegrama*]. Destinatário: [Delegação brasileira em Genebra]. [S. l.], 19 fev. 1974a. Comissão de Direitos Humanos. XXX Sessão. Item 12(b) da agenda. Queixas contra o Brasil.
- MUTUA, Makau. 2002. *Human rights: A political and cultural critique*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- NAPOLITANO, Marcos. 2014. *1964: História do regime militar brasileiro*. São Paulo: Editora Contexto.
- PENNA FILHO, Pio. 2009. O Itamaraty nos anos de chumbo: o Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). *Revista brasileira de política internacional*, v. 52, n. 2, pp. 43-62.
- PEREIRA, Anthony W. 2010. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra.
- PRADO, Mayra do. 2017. *A atuação do Centro de Informações do Exterior (CIEEX) do Itamaraty de 1966 a 1986: a reexternalização do conflito ideológico*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: Unesp.
- RORIZ, João Henrique. 2017. Clashing frames: human rights and foreign policy in the Brazilian re-democratization process. *Revista brasileira de política internacional*, v. 60, n. 1, pp. 1-17.
- SETEMY, Adrianna Cristina Lopes. 2013. *Sentinelas das fronteiras: o Itamaraty e a diplomacia brasileira na produção de informações para o combate ao inimigo comunista (1935-1966)*. Tese de Doutorado em História Social. Rio de Janeiro: UFRJ.
- SIMON, Roberto. 2021. *O Brasil contra a democracia: a ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SPEKTOR, Matias. 2004. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979). *Revista brasileira de política internacional*, v. 47, n. 2, pp. 191-222.
- SUB-COMMISSION on prevention of discrimination and protection of minorities, resolution 1 (XXIV), U.N. DOC. E/CN.4/1070 at 50-51. 1971. *University of Minnesota Human Rights Library*, Minneapolis. Disponível em: <https://bit.ly/3AZKJ8r>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- TARDU, Maxime Edouard. 1980. United Nations response to gross violations of human rights: the 1503 procedure. *Santa Clara law review*, v. 20, n. 3, pp. 559-601.
- TOLLEY, Howard. 1987. *The UN Commission on Human Rights*. Boulder: Westview Press.
- UNITED NATIONS. 1947. Commission on Human Rights. Report to the Economic and Social Council on the First Session of the Commission held at Lake Success, New York, from 27 January to 10 February (document E/259). New York: United Nations.

- UNITED NATIONS. 1974. *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid, in all countries, with particular references to colonial and other dependent countries and territories*. Geneva: United Nations.
- UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. 1949. *Report of the 5th session of the Commission on Human Rights to the economic and social council*. New York: United Nations.
- UNITED NATIONS. Economic and Social Council. 1946. *Commission on Human Rights and Sub-Commission on the Status of Women*. London: United Nations.
- UNITED NATIONS. Economic and Social Council. 1966a. *Measures for the speedy implementation of the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214191>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- UNITED NATIONS. UN General Assembly. 1966b. *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid, in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories*. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/203273>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- UNITED NATIONS. Subcommittee on prevention of discrimination and protection of minorities. 1972. *Report of the sub-commission on prevention of discrimination and protection of minorities to the Commission on Human Rights on its 25th session*. New York: United Nations.
- VRECHE, Carla Cristina. 2017. *À luz da vela: o ativismo transnacional da Anistia Internacional durante o regime militar brasileiro (1964-1985)*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Dourados: UFGD.



QUIEN PECA Y REZA EMPATA: TENSIÓN ENTRE EL DISCURSO UNIVERSAL Y LAS PRÁCTICAS REGIONALES EN LA IGLESIA CATÓLICA EN RELACIÓN CON EL NEOLIBERALISMO LATINOAMERICANO¹

Andrés Botero^a

^aAbogado y filósofo. Profesor titular de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia. E-mail: aboterob@uis.edu.co

Orcid:0000-0002-2609-0265

Javier Aguirre^b

^bAbogado y filósofo. Profesor titular de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia. E-mail: jaguirre@uis.edu.co

Orcid:0000-0002-3734-227X

Juan Almeyda^c

^cFilósofo de la Universidad Industrial de Santander. Profesor de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga, Colombia.

E-mail: juanalmeyda96@gmail.com

Orcid:0000-0002-6463-6388

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-137174/113>

Introducción

En el actual contexto globalizado es ineludible cuestionar el modo en que cada actor se relaciona con el sistema

¹ Este artículo es resultado de la investigación financiada con recursos del proyecto 2808 (código SIVIE), “La libertad como alternativa al neoliberalismo. Los conceptos de libertad desde los filósofos Brown, Han, Laval y Dardot, como alternativa a la concepción de libertad que la racionalidad productora de la subjetividad del *homo oeconomicus* impone en la sociedad occidental contemporánea”, de la Universidad Industrial de Santander (Colombia). Esta investigación se realizó bajo el método documental-bibliográfico, con enfoque hermenéutico.

hegemónico dominante. La Iglesia católica² no es la excepción; muy por el contrario, ese ha sido uno de los principales puntos de preocupación del Papa Francisco I desde que llegó a tomar el control del Vaticano. Así, debido a las actuales crisis que el mundo debe confrontar, es menester, según el Sumo Pontífice, que se piense en modos alternativos para propender a una conservación de la humanidad a partir de un estilo de vida menos nocivo para la Tierra y sus habitantes.

Así pues, la Iglesia católica ha construido un mensaje global, esto es, con pretensiones de validez para toda la humanidad en general y para todos los católicos del mundo en especial, en el que presenta críticas directas y severas al estilo de vida que promueve el neoliberalismo globalizado que actualmente absorbe y corroe todas las dimensiones del ser humano. En un claro retorno a la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), que se remonta a la *Rerum Novarum* (1891) de León XIII, el Papa Francisco actualiza los principios sociales de dicha doctrina para darle un contenido humano a la actual *sociedad del rendimiento*³ que amenaza con acabar con la *creación de Dios*.

No obstante, este mismo contexto globalizado ha logrado que el mundo, a pesar de la hipercomunicación existente, se fragmente y se divida cada vez más, haciendo de la unidad y la cooperación un sinónimo únicamente compatible con el de alianza mercantil y económica. Esto último, junto con un pasado histórico predominado por un conflicto ideológico, ha resultado en que una buena parte de las actuales prácticas católicas locales que se desarrollan en América Latina sean producto de una necesidad económica y política de control, lo que va de la mano de una

² En este escrito, se usa la mayúscula inicial en la palabra “Iglesia” para hacer referencia al Vaticano y a la teoría y práctica universales de la religión católica; mientras que “iglesia”, con minúscula inicial, hace referencia a las prácticas católicas de la iglesia latinoamericana.

³ Para profundizar sobre este concepto ver Han (2012, pp. 27-28; 2014, pp. 41-42).

compaginación ideológica con corrientes del conservadurismo y con una política de ultraderecha que permite una práctica católica fuertemente individual y *empresadora de sí*;⁴ por tanto, no es de extrañar que el fenómeno católico local contemporáneo encuentre en el conservadurismo y, a su vez, en el neoliberalismo, unos aliados ineludibles para mantener su hegemonía política y para lograr contrarrestar al enemigo común: el comunismo. Aclarando, claro está que el contexto latinoamericano, cuando se analiza con detenimiento, revela la existencia de toda una multiplicidad de subgrupos y divisiones dentro de las prácticas locales que hacen muy complejo aplicar a cabalidad en lo local un discurso global.

Desde este panorama nace la tesis del presente trabajo, a saber, que existen contrariedades entre gran parte de la praxis local y la teoría global católica de los últimos tres pontífices, debido a la irrupción del neoliberalismo globalizado en la región y de la idea de progreso que va de la mano de la interpretación del mundo que hace el capitalismo tardío.

139

Fundamentos filosóficos del neoliberalismo y su variable en América Latina

La doctrina neoliberal se ha consolidado y diversificado alrededor del mundo. No obstante, señalar con *claridad* y *distinción* cartesiana qué es el neoliberalismo se convierte en un ejercicio difícil de realizar. Por ello, proponemos entenderlo desde su multidimensionalidad, la cual nos permite ver que existen al menos cinco sentidos en los que el neoliberalismo suele ser comprendido. Estos son:

⁴ “Ahora, consecuencia del neoliberalismo, las estrategias y procedimientos que conforman el sujeto empresarial son correlato de las tecnologías de subjetivación en el ámbito educacional. El sujeto dócil y disciplinado da paso a un sujeto permanentemente en curso y empresario de sí mismo. Y por ello, tanto el currículo como las pedagogías imperantes responden a tal política de empresa” (Santiago, 2017, p. 325).

[1] el político, que suele identificarse como libertarismo, que defiende el resurgimiento de las ideas liberales que protegen libertades individuales como límite al poder del Estado y en donde el individuo es eje del poder; [2] el económico, que defiende el Estado mínimo cuya función primordial es la garantía de las libertades individuales o derechos negativos [...] y postula las bondades del mercado; [3] la gobernanza, que puede entenderse como el tránsito de la teoría del neoliberalismo político y económico a la acción política conservadora cuando ejerce el poder, la cual constituye el desarrollo del modelo en la toma de decisiones administrativas y burocráticas por parte del poder constituido; [4] en un sentido ideológico se hace referencia al neoliberalismo en forma negativa y peyorativa y, [5] finalmente, desde una perspectiva teórica crítica, el neoliberalismo se entiende como el predominio de la subjetividad del *homo oeconomicus*.⁵ (Pabón et al., 2019, p. 214)

Lo anterior evidencia que la fuerza que construye el neoliberalismo es un andamiaje teórico-práctico con dirección al completo desarrollo de las capacidades y las competencias humanas a partir de la desregulación de todo tipo de límites que puedan intervenir en el crecimiento libre e individual del ser humano. En este sentido, “la organización de una sociedad capitalista supone implícitamente que diferentes personas tienen diferentes fines y que las instituciones de la sociedad deben permitir esa diferencia” (Friedman, 1995, p. 33).

El modelo de ser humano que va de la mano de este sistema predomina por tener un entendimiento de sí mismo y de los demás en el que: “las funciones humanas esenciales

⁵ En este orden de ideas, este artículo tiene en cuenta la quinta acepción, ya que es la que mejor permite entender las dinámicas de la *racionalidad neoliberal* dominante dentro del contexto latinoamericano.

serían las de poseer, intercambiar, acumular y consumir. Los hombres actuarían o deberían proceder guiados por el egoísmo, y la conducta adecuada sería el cálculo de maximización de beneficios y minimización de costos” (Vergara, 2003, p. 6). La lógica neoliberal ordena, entonces, una competencia total entre seres humanos, competencia que, según los neoliberales, forma parte de la naturaleza humana desde sus inicios y ha de ser la cualidad guía dentro del sistema político, económico y social en que se viva.⁶ Como ya se ha mencionado en otro estudio, esto último

trae como consecuencia que a partir de este modelo [neoliberal] se orienta la comprensión de todos los episodios de la vida en términos de inversión y apreciación de capital, en donde, incluso, las personas se convierten en “recursos” o “capital humano”. (Pabón et al., 2019, p. 216)

Así, se instituye un sistema que enaltece dos elementos que, según consideran los neoliberales, son propios de la naturaleza humana: desigualdad y competitividad. Esto se evidencia, por ejemplo, en el desprecio existente hacia las organizaciones sindicales en su lucha por los derechos sociales, como el salario y las prestaciones laborales, ya que la regulación de estos aspectos sería una intervención indebida al libre mercado y a los principios de respeto por la voluntad contractual y de igualdad ante la ley en aras de una supuesta discriminación positiva. Tal discriminación está ligada directamente, según los defensores del neoliberalismo, a una equivocada concepción de la justicia social que interviene en la naturaleza competitiva y desigual del ser humano (Vergara, 2003), como se puede apreciar en Hayek (1988): “No comparto algunos valores ampliamente sostenidos por los socialistas; pero no creo, como

141

⁶ Ver von Mises (1994, p. 47).

argumentaré más adelante, que la concepción generalizada de “justicia social” describa un posible estado de cosas o incluso sea significativa” (p. 8).⁷

La perspectiva neoliberal de comprender la realidad (en todas sus dimensiones), ligada fuertemente a la competitividad conlleva, entonces, la precariedad de la mayoría y la riqueza de la minoría. Esta lógica es justificada como la más adecuada para regir la economía del mundo a pesar de sus evidentes deficiencias:

Siempre existirán desigualdades que parecerán injustas a quienes las padecen, contrariedades que se tendrán por inmerecidas y golpes de la desgracia que quienes los sufren no han merecido. Pero cuando estas cosas ocurren en una sociedad deliberadamente dirigida, la reacción de las gentes será muy distinta que cuando no hay elección consciente por parte de nadie. La desigualdad se soporta, sin duda, mejor y afecta mucho menos a la dignidad de la persona si está determinada por fuerzas impersonales que cuando se debe al designio de alguien. En una sociedad en régimen de competencia no hay menosprecio para una persona, ni ofensa para su dignidad por ser despedida de una empresa particular que ya no necesita sus servicios o que no puede ofrecerle un mejor empleo.⁸ (Hayek, 2007, p. 142).

142

Ahora bien, en América Latina, este proceso se llevó a cabo de una forma particular. La aplicación de la doctrina en estos países fue un proceso que buscó reformar la manera en que se entendía la lógica de inversión estatal y la generación de capital en las grandes empresas de la región:

⁷ Esto para el neoliberalismo académico, pero para el neoliberalismo como gobernanza el odio a los sindicatos es por otro motivo: impedir la acumulación de riquezas.

⁸ Esto también es abordado por otros autores como von Mises (1986, pp. 394-395) y Friedman (1963, p. 107).

La hegemonía neoliberal trastocó el modelo de los ajustes estructurales de los años ochenta, según el cual nuestras economías [latinoamericanas] se convirtieron en máquinas de pago de intereses internacionales en detrimento del consumo interno y del desarrollo. A continuación, en los años noventa, nos insertamos en el Consenso de Washington, que nos amarró a monedas sobrevaloradas, a los déficit comerciales y a las altas tasas de interés administradas por los Estados para captar el capital extranjero atraído por las reservas internacionales acumuladas durante las renegociaciones de la deuda externa, a finales de los ochenta, y por la privatización de nuestras empresas públicas. (Santos, 2005, p. 7)

Cierto es que no existe propiamente un “neoliberalismo latinoamericano” que sea objeto propio de estudio, lo que sí se puede pensar es la *declinación neoliberal en América Latina*, la cual no es más que los procesos y los resultados que generó (y genera) esta doctrina dentro de los países subdesarrollados latinoamericanos. La heterogeneidad que sufre el neoliberalismo en América Latina es una de estas cualidades de su declinación: “Cabe señalar que el neoliberalismo se implantó de distinta manera en cada país de América Latina [...] Por esa razón, el neoliberalismo fue un proyecto común pero heterogéneo en la región” (Vásconez, 2018, p. 101).⁹

Así, el neoliberalismo se convirtió en una fuerza hegemónica que se implantó en el modo latinoamericano de entender la política, la economía, la gobernabilidad y la ideología. Esta doctrina se convirtió en la directriz principal que daría sentido a todo acto dentro de los distintos países suramericanos que aplicaron sus modelos, esto último, en aras de dinamizar sus economías y sus políticas

⁹ Esta idea de la heterogeneidad neoliberal en América Latina se puede encontrar también en Chong y López (2005).

por medio de la competitividad que ofrecían el “bienestar de mercado” y la teoría social de mercado, que no eran más que: “las propuestas económicas neoliberales de la liberalización del mercado, apertura comercial, ajuste estructural, privatización, desregulación e integración” (Jiménez, 1992, p. 6).¹⁰ Como resultado, se construyó una reorganización del Estado y sus instituciones, lo cual produjo una “limpieza” o “reducción” de las formas de bienestar estatal hacia los sectores con menor crecimiento económico y se redireccionó la política hacia un afianzamiento de los grandes capitales internacionales con los capitales nacionales (Jiménez, 1992), esperando que esto, a largo plazo, trajese desarrollo económico y social.¹¹

Esto fue así debido a la cabida que tuvo este modelo neoliberal en tanto “alternativa” económica que prometía a los países subdesarrollados una guía con la cual poder generar crecimiento interno y fomentar la competitividad internacional (Foxley, 1983). La propuesta inicial que se proyectó dentro de América Latina se postuló como el caso paradigmático para demostrar que, si se deja la libertad como un principio primero dentro de la sociedad (libre mercado), la economía tenderá al crecimiento y al equilibrio gracias a los esfuerzos individuales de cada persona en su búsqueda y competencia por el éxito personal; esto es, existe una fe llana en que: “el crecimiento económico individual genera mayores y mejores empresas [...] Por ello, buscar y proteger

144

¹⁰ Esta conceptualización de la teoría social de mercado se puede encontrar en Hinkelammert (1984).

¹¹ Sumado a esto es necesario delimitar cómo se entiende el *sujeto neoliberal*: “El sujeto pierde sus atributos, pues lo que prima es la racionalidad económica. Un sujeto que no cumpla con su rol de *homo oeconomicus* es irrelevante y puede prescindirse de él en cualquier momento” (Pabón et al., 2019, p. 215). Además, esta idea de sujeto neoliberal deja en claro que: “más que una ideología o un sistema de creencias que pone a actuar a los convencidos, el neoliberalismo es en realidad una especie de racionalidad con una estructura social concreta que cuenta con una serie de recursos, prácticas y estrategias dentro de las cuales se comprenden las personas” (Rico, 2019, pp. 162-163).

desde el Estado la máxima satisfacción individual es [...] buscar alcanzar el desarrollo social de todos los individuos” (Millones, 2013, p. 60).

Sin embargo, la aplicación de dicho modelo no trajo los beneficios esperados¹². Por el contrario, lo que desembocó a nivel general fue una crisis en grandes magnitudes que hoy en día aún es perceptible en lo que corresponde a los niveles de competitividad, crecimiento, bienestar social y calidad de vida (Villagra, 2015).

Esto último se puede sintetizar en los siguientes puntos:

1. Privatización extensiva de bienes, servicios y recursos nacionales.
2. Liberalización de precios de bienes y servicios ofertados a la sociedad.
3. Eliminación de subsidios estatales.
4. Eliminación de leyes sobre salarios mínimos a partir de la liberalización del factor trabajo.
5. Libre funcionamiento del mercado de dinero, trayendo como consecuencia incremento de las tasas de interés.
6. Eliminación de medidas proteccionistas a favor de las empresas transnacionales.
7. Liberación de la prioridad cambiaria, incrementando el éxodo de las reservas nacionales.¹³ (Torres, 2007, p. 2)

En este orden de ideas, es posible concluir que el proyecto neoliberal no fue el éxito que se prometió, sino un

¹² Esto es algo que se puede apreciar en la investigación de Rojas (2015), en la cual se encuentran sistematizadas experiencias negativas sobre la aplicación en América Latina del modelo neoliberal.

¹³ Sumado a estos puntos, también se debe agregar: “1. Reducción del déficit fiscal, sustentado en la disminución de la burocracia estatal. 2. Incremento de precios a mercancías hasta ese momento subsidiadas. (canastas básicas a sectores de más bajos ingresos). 3. Congelación de salarios. 4. Subidas de las tasas de interés, buscando incrementos en los ahorros. 5. Devaluación monetaria. 6. Favorecimiento al capital extranjero mediante adecuados intereses, con el fin de estimular la entrada al país de capitales extranjeros” (Torres, 2007, p. 3).

sacrificio que terminaron pagando los sectores marginales de la sociedad. Las tesis capitalistas (en este caso expresadas en el neoliberalismo) expuestas al principio demostraron ser ineficaces en América Latina, puesto que al final no dejaron más que un caos económico en el que predomina una inequidad que refuerza la pobreza para la mayoría y genera riqueza para unos pocos. Dicho con otros términos, estas décadas de neoliberalismo en la región latinoamericana han dejado en claro que el modelo es muy útil para generar riqueza, pero pésimo para distribuirla (Rojas, 2015). Así se puede afirmar que lo que se aplicó en América Latina distó mucho de lo que pregonaron los académicos defensores del neoliberalismo.

Prácticas neoliberales de la iglesia católica latinoamericana

El mensaje que el líder del Vaticano promulga oficialmente a todos los seres humanos en general, y a los católicos del mundo en especial, es una forma de producir guía y dirección espiritual, de modo que sea posible generar cierta homogeneidad en la práctica religiosa de lo que es el catolicismo. Por tanto, lo que se pretende con el mensaje papal es producir un principio de orden dentro de cada localidad donde el catolicismo tiene sede. Sin embargo, en la práctica, dicho mensaje puede no llegar a ser atendido de forma plena, correcta o, de plano, no ser considerado de ninguna forma. Lo ideal es la correspondencia entre discurso universal y práctica local, puesto que la Iglesia como una estructura institucional responde necesariamente a un orden jerárquico que permite gobernanza dentro de lo que es el catolicismo mismo. No son meros formalismos, sino una tradición que necesita de una correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Aun así, la realidad es que dicha concordancia no existe en plenitud. Esto último, en parte, por los contextos tan disímiles en los que se ejerce el cristianismo, puesto que dentro de cada caso tienen lugar determinadas prácticas propias (heredadas de una

tradición cultural, histórica, política, etc.) que hacen que el catolicismo, en este caso latinoamericano, sea un fenómeno variopinto; sin embargo, si se permite aquí generalizar, responde a ciertos denominadores comunes:

- Esta afinidad entre la ideología liberal y el catolicismo se puede contemplar articulada desde cinco núcleos, a saber:
- La creación, de la que participa el hombre mediante su espíritu creativo que le permite construir la historia del mundo.
 - El dinero, que cumple un papel importante, como factor histórico para el desarrollo económico querido por Dios.
 - La encarnación, mediante la cual Dios da respuesta a las necesidades humanas y que se prolonga en la satisfacción de las necesidades de consumo.
 - La Trinidad que permite afirmar la unidad y la diversidad inherentes a la forma de vida del liberalismo.
 - La caridad, centro del mensaje cristiano, que en el neoliberalismo se entiende como posible mediante un proceso de producción que permita la satisfacción de las necesidades humanas (Seminario de Profesores Interfacultades Universidad Javeriana,¹⁴ 1998, p. 202).

147

Las prácticas religiosas son variadas y están muy condicionadas a los contextos sociales, políticos y económicos de cada localidad en la que se encuentran. Esto no quiere decir que todas las formas locales de expresión del catolicismo no respondan en concordancia con el discurso universal del papado, pero sí florecen formas particulares que contrastan de una manera que puede ser considerada contraria, o por lo menos distante, frente a los principios éticos y teológicos que el Sumo Pontífice predica (Roux, 2017, p. 48). Esto hace posible que existan posturas mixtas de todo tipo, pero siempre el ejercicio

¹⁴ En adelante SPIUJ.

de la fe, en América Latina, está intervenido por un contexto específico, lo cual hace que existan grados de apoyo y reticencia con el discurso global que promulga el papa Francisco:

En la actual coyuntura cultural, católicos y protestantes llevan las de perder, especialmente los primeros, dada su fuerte estructura clerical, ante una religiosidad cada vez menos estructurada, más independiente y más sentimental. Piensan que tienen sólo una opción ante la alternativa de negociar con el neoliberalismo o lanzarse a la improvisación posmoderna.

Han optado por la negociación por dos causas principales: tienen un conocimiento parcial del sistema neoliberal y una conciencia insuficiente de sí mismos. (Vergara, 1997, p. 116)

Así pues, dentro de las prácticas contemporáneas de la Iglesia que se realizan dentro de lo local se intenta ser consciente de las crisis que debe afrontar el mundo (tanto en el plano económico como en lo ecológico, social, político, etc.), además, a nivel regional es posible encontrar una postura reflexiva sobre el papel que juega la Iglesia dentro de dichas problemáticas que acosan al mundo. A nivel latinoamericano se puede apreciar que existe una acogida de la DSI, de su papel como alternativa a la acelerada *sociedad de consumo* que ha patrocinado el neoliberalismo globalizado; no obstante, también es fuerte la perspectiva contraria,¹⁵ aquella que recurre a una alianza con el conservadurismo y, por ende, con el neoliberalismo locales, para permitir permanencia y control territoriales:

¹⁵ Por ejemplo, Novak (1986) aclara, en su estudio sobre la *teología de la liberación*, que la Iglesia católica tiene que mantenerse alejada del socialismo y el militarismo de derecha, de modo que esta ayude a motivar al ciudadano para mejorar sus condiciones de vida. Esto último se alcanza con el progreso de los mercados y con una intensa atención en la economía libre (p. 253), dos condiciones que, desde la perspectiva del autor, solamente el capitalismo puede garantizar de mejor manera (pp. 231-307).

Con la globalización, las religiones ancladas se desenvuelven en un campo dialéctico. Por una parte, deben emprender un proceso de desanclaje para evitar ser absorbidas por religiones en expansión étnico-geográfica, y por la otra deben emprender el desanclaje teniendo en cuenta que muchos de los rituales y mitos fundamentales de sus religiones están fundadas sobre sus espacios anclados de origen, y transformar su esencia eventualmente podría desembocar en su propia destrucción. (Gabriel, 2002, p. 66)

En este sentido, existe una neoliberalización de la DSI que caracteriza al catolicismo local donde predominan lo económico y lo mercantil.¹⁶ Es decir, el capitalismo, “que por ser altamente revolucionario de sus propias estrategias está en continua transformación” (Pabón et al., 2019, p. 2020), logra estructurar un modelo de la DSI que aparenta bienestar y desarrollo sostenible, pero realmente es una ilusión que propende a la propia reproducción del neoliberalismo.¹⁷

Haciendo un enfoque meramente en lo que corresponde al tema de estudio, las prácticas locales se encuentran con una mirada en paradoja, puesto que la posición de ciertos sectores de la iglesia responde a un apoyo a los pobres, a los necesitados y a los oprimidos, donde por extensión

¹⁶ En este sentido, la economización defendida por ciertos sectores de la iglesia se asemeja con la *teología de la prosperidad* de los cultos protestantes de la región; esto es, el individuo y su bienestar económico se colocan en el centro del mundo, y la iglesia se convierte en un instrumento útil para la obtención de estos ideales centrales y para legitimar la fe individual, dejando de lado la solidaridad como base del evangelio. Esto último es algo que ha tomado fuerza y se ha asentado actualmente dentro de las prácticas locales, a nivel mundial, y que ha preocupado ampliamente al discurso universal de la Iglesia católica (Pellitero, 2019; Spadaro y Figueroa, 2019).

¹⁷ Algunos casos se pueden apreciar en Sweeney (1997), Cuevas (2007) y Blackman (2018). En estos trabajos se desarrollan éticas empresariales y corporativas desde puntos éticos de la DSI, pero, los autores de este escrito interpretan estas como una mera apariencia, ya que en su práctica no responden a lo postulado en su discurso y meramente existen para satisfacer la necesidad de un “desarrollo sostenible” exigido por el contexto global.

se encuentran los trabajadores, los campesinos y las personas con vulnerabilidad económica, quienes componen la mayoría de la población en cualquier país de América Latina (y del mundo en general). Por otra parte, también está la mirada que encuentra en el conservadurismo tradicional y en el neoliberalismo unas formas de crecimiento más apropiadas a los principios de la Iglesia, además de ser aliados contra el enemigo común (el comunismo) y para garantizar estabilidad y hegemonía dentro del heterogéneo contexto latinoamericano. Así “nuevos sectores de la economía se están viendo reactivados debido a que lo religioso ha transformado sus lógicas financieras [...] haciendo emerger nuevos actores [...] los cuales se piensan como actores económicos y actúan como tales en el contexto neoliberal” (García, 2010, p. 94).

150

De este modo es posible caracterizar a aquellos católicos que son afines al conservadurismo y al neoliberalismo y que, sumado a esto, conforman un grupo considerable de movimientos que no encuentran en el progresismo de Francisco una dirección correcta para afrontar los retos del mundo actual. Por lo anterior, dichos movimientos encuentran en las políticas conservadoras, algunas de ultraderecha, una verdadera manera de confrontar a un mundo ausente de orden y principios sólidos (Wetzell, 2020).¹⁸ Estos grupos ven en el brazo fuerte de la economía una capacidad de redirigir el globo hacia un mejor futuro,

¹⁸ Históricamente, en América Latina ha sido evidente la relación entre algunos sectores ultraconservadores con diferentes políticas de corte fuertemente neoliberal (ver la nota de pie de página 21). Los sectores conservadores y neoliberales parecen llevarse muy bien, puesto que los primeros defienden la moral y los principios de trabajo, acumulación y riqueza que los segundos requieren para poder desenvolverse política, ideológica, subjetiva y gubernativamente (aludimos a las cuatro acepciones más comunes del neoliberalismo mencionadas al inicio). Ejemplo de lo anterior son Brasil (Flores, 2019), Argentina (Gudiño, 2017), Chile (Giraudier, 2015), Colombia (Camacho, 2008) y México (Ferraro, 2007). Estos estudios muestran la fuerte relación entre prácticas católicas locales y poderes estatales a favor de principios neoliberales.

es decir, le apuestan a una idea de progreso de corte capitalista de derecha:

En síntesis, nos encontramos con un intento mundial de restablecer la integralidad del mensaje católico de Verdad en el seno de una sociedad secularizada en búsqueda de reencantamientos espirituales. Proyecto de penetración católica y religiosa en las estructuras sociales, políticas y culturales que se enfrenta a otros catolicismos de diálogo, conciliación y superación de las actuales culturas modernas capitalistas. (Mallimaci, 2005, pp. 42-43)

Aquí hay que dejar en claro lo siguiente, la Iglesia no tiene una única forma de ser. El sector católico en la región latinoamericana más dominante es el conservador y se ha aliado con el conservadurismo político y, a la par, con el neoliberalismo, ya sea porque comparten ideologías (es decir, creen que ser católico exige ser conservador en política y neoliberal en economía) o por pura conveniencia (el conservatismo político y el neoliberalismo económico son aliados necesarios, para bien o mal, para mantener el control y tener a raya a la izquierda). Pero hay otros sectores no tan poderosos, pero se hacen sentir, que consideran que ser católico implica una distancia (los moderados) o una crítica fuerte (los más radicales) al conservadurismo y al neoliberalismo. Podríamos decir que estos últimos son los hijos de la teología de la liberación y ciertas organizaciones religiosas consideradas de izquierda dentro de la propia Iglesia, como ciertos sectores de los jesuitas.¹⁹ Con lo dicho es posible dilucidar que dentro de las

151

¹⁹ Una complejidad que se evidencia en la investigación de Giménez (2020). Una sistematización de lo variopinto que es la práctica y el discurso religiosos, entre ellos (especialmente) el catolicismo, en América Latina en relación con el modelo neoliberal y las luchas sociales contra el capitalismo. Aunque se debe aclarar algo, la DSI es anticapitalista, pero del mismo modo anticomunista.

prácticas locales de la Iglesia católica existe una afinidad desde un sector significativo hacia la doctrina neoliberal y, por extensión, hacia la ideología anticomunista de corte fuertemente derechista.²⁰

Igualmente, existe una tendencia a la implementación de la DSI, asunto sobre el cual Francisco I constantemente llama a retomar frente a la lógica neoliberal o de (ultra)derecha que se encuentra en la mayoría de los sectores católicos de América Latina. El llamado de este tipo de prácticas católicas locales es el de aceptar la lógica neoliberal desde una mirada “humana” como un mal menor, de modo que la sociedad acepte los principios de la doctrina neoliberal desde una aparente sensación de bienestar, en la que el progreso, a pesar de ser entendido como una forma autodestructiva y salvaje de reducción de la dignidad humana (como señala Francisco), tenga apariencia de ser en aras del bien común, retorciendo los principios de la DSI.²¹

152

En este orden de ideas es posible rastrear dentro de las prácticas católicas locales una tensión entre su proceder religioso y el discurso oficial promovido por el Sumo Pontífice (el cual se expone en el siguiente apartado). Para estos sectores allegados a la derecha y al conservadurismo existe una necesidad de eludir el progresismo por su rechazo a los principios católicos tradicionales que han mantenido, hasta el momento, fuerte y estable a la Iglesia. La cercanía con el neoliberalismo es una afirmación de

²⁰ Esto no exime la existencia de sectores que se ubican en la orilla contraria o en el punto medio entre ambas, pero lo que sí se puede decir es que esta línea de ultraderecha tiene acceso un peso considerable dentro de la esfera pública (Loeza, 2013).

²¹ Ejemplo de estos se puede ver en Giniger (2014) y Naranjo (2010), en que se pasa de la mirada conciliadora entre individualismo y colectivismo a una directa conciliación con el neoliberalismo por sobre todas las cosas, renunciando así al carácter de mediador que había mantenido el discurso universal de la Iglesia católica.

los principios de crecimiento y progreso personal que posteriormente llevará a que exista un bienestar general que beneficiará la comunidad en general. Además, el concordar con esta doctrina permite mantener cercanía con la ideología y la política de corte conservador e incluso, en ciertos casos, ultraderechista²² que identifica el fenómeno neoliberal en América Latina:

La crítica latinoamericana del neoliberalismo [...] forma parte de un proceso de (re)descubrimiento y análisis de diversas variantes del pensamiento conservador y tradicional, habitualmente ignoradas o minimizadas por los intelectuales críticos en América Latina. Estos estudios críticos comprenden al catolicismo tradicional, realizado especialmente por los teólogos de la liberación, el discurso y práctica de las iglesias, las concepciones conservadoras, el decisionismo de Schmitt, las doctrinas de seguridad nacional y la geopolítica en América Latina, la evolución del pensamiento militar, etc. (Vergara, 2002, p. 9)

153

De modo que la síntesis entre las prácticas religiosas y la doctrina neoliberal, junto con la ideología ultraderechista, permite fomentar, lo que según entienden estos sectores, un catolicismo que sí da pie a solucionar las actuales crisis que enfrenta el mundo. Los principios del neoliberalismo permiten una interpretación del individuo como sujeto económico y políticamente libre, pero que para dar sentido a la existencia fuera de dichos planos recurre a un catolicismo fuerte en el cual puede encontrar el camino correcto para direccionar su progreso individual hacia un

²² Aclarando que hay ideologías de derecha y ultraderecha a favor del neoliberalismo, pero varios ultras son nacionalistas fuertes, por lo que no son neoliberales en sentido estricto, aunque en ciertos momentos, por motivos instrumentales, juegan juntos en la escena política.

objetivo superior, es decir, se *competitiviza la fe*.²³ Ejemplos de lo anterior se pueden encontrar en las dictaduras de derecha en América Latina, en las que el catolicismo, con honrosas excepciones, jugó un papel fundamental en aras de aportar bases teológicas a los regímenes, parecido a lo que en los 1990 ha hecho en relación con la sociedad neoliberal al defender un plano de competitividad más allá de lo terrenal:

Existe una intención legitimadora del neoliberalismo en la ética teológica contemporánea; se trata de una corriente que quiere legitimar el orden establecido y para eso se basa en la interdependencia entre los subsistemas económicos, político y cultural. Desde la teología de la liberación norteamericana, que se encuentra articulada a la división de poderes del Estado liberal, el neoliberalismo representa la auténtica liberación. Se quiere ver que la afinidad entre lo económico y lo religioso no se agota entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, sino que este último también resulta afín al catolicismo. (SPIUJ, 1998, pp. 201-202)

154

Las prácticas locales actuales son hijas de ese anti-comunismo y ese rechazo a las formas progresistas de

²³ Esto es algo que la investigación de Zizek (2005) encuentra en el núcleo mismo de la *ideología católica*, específicamente, y del cristianismo, en general: “lejos de ser la religión del sacrificio, de la renuncia a los placeres terrenales (a diferencia de la afirmación pagana de la vida de las pasiones), el cristianismo ofrece una compleja estrategia para abandonarnos a nuestros deseos SIN TENER QUE PAGAR POR ELLOS, para disfrutar de la vida sin temer la decadencia y el extenuante dolor que nos espera al final del día” (p. 71, el texto en mayúsculas es de la fuente original). Además, la investigación de Sung (1999), igualmente, encuentra en la lógica de ciertas estructuras cristianas, específicamente católicas, una relación estrecha entre mercado, globalización y fe (pp. 34-37). Aunque hay que aclarar que existen sectores de la Iglesia, tanto a nivel global como local, que son muy críticos con la *teología de la prosperidad* y su visión del mundo, en especial con el capitalismo neoliberal que dicha teología protestante promociona: Hoffman (2020), Tancara (2020), Rosales (2020) y Cervantes (2020), por citar algunos de los más recientes.

la política.²⁴ Esto se suma al modo en que la ideología conservadora y ultraderechista también comparte muchas de las interpretaciones y las decisiones de la iglesia sobre otros temas, como el aborto y la eutanasia entre otros (Ferrero, 2009). Por lo que la postura pro neoliberal que existe dentro de muchas prácticas católicas en América Latina no es contraria a los principios que propone y presenta la Iglesia, sino que es síntesis prácticamente esperable tras todo el pasado histórico de la región. Ejemplo de esto último es lo expuesto por Donatello (2011), Rodeghero (2002) y González (1996).²⁵ Todo esto conduce a que exista, en este orden de ideas, una crítica a Francisco I y su interpretación de cómo debe ser la práctica del creyente sobre temas como lo económico y lo político.

Discurso global antineoliberal de la Iglesia católica

Oficialmente, la Iglesia católica ha mantenido una postura en la que primero se reflexiona y luego se crítica los nuevos cambios que ha sufrido el mundo desde finales del siglo pasado. El Vaticano, en tanto que cabeza de la Iglesia, no ha sido ajeno a las transformaciones que los fenómenos como la globalización y la digitalización han producido en la vida cotidiana de la humanidad (Pillay, 2017). Hablando en términos de posición institucional, los Papas (tanto Juan Pablo II como Benedicto XVI y Francisco I) han sido partícipes en un

155

²⁴ Novak (1995) es consciente de esta idea del *nuevo tipo de capitalismo por venir* que reemplazaría la ideología de izquierda tras la caída de la URSS (pp. 200-259). El pensamiento de Novak respecto a las prácticas católicas por venir en el cambio de siglo pone al capitalismo y sus principios como la base político-económica que deberá seguir la Iglesia si quiere llevar a los creyentes de la mano hacia el futuro, mostrando así alguna cercanía con los principios de la teología de la prosperidad.

²⁵ Estos estudios constituyen un claro ejemplo de la relación entre capitalismo neoliberal y prácticas católicas. Claro está que dichos estudios no afirman tajantemente un vínculo necesario entre ambos, por la carga ideológica y el compromiso político que conllevarían hacerlo, pero sí aluden a una manera de entender al ser humano que, si se sigue a Novak, exige una relación entre capitalismo y religión, bajo el principio de individualidad que garantice el bienestar del creyente. A esto se le denomina *teología del capitalismo democrático* (Novak, 1982, pp. 237-360).

proceso constante de actualización de la DSI;²⁶ esto es, estas cabezas de la Iglesia católica, desde los principios propios de la fe cristiana, han seguido fieles a su defensa hacia una interpretación teológica de lo que es la justicia social en contra de la visión liberal económica (Vasa, 2016).

Por tanto, es menester exponer de forma general, por cuestiones de espacio, el modo en que cada Papa estructura un discurso crítico frente a lo que es el neoliberalismo, de modo que sea posible entrever la manera en que la Iglesia católica, en su mensaje global (por su validez universal), proyecta una fuerte resistencia con los procesos nocivos que conlleva un *capitalismo salvaje* y su expresión hegemónica actual desde el neoliberalismo. Esto último antes de exponer lo que es el eje fundamental de la crítica católica global a la lógica económica del rendimiento y la competitividad, a saber, la DSI:

156

El amor cristiano impulsa a la denuncia, a la propuesta y al compromiso con proyección cultural y social, a una laboriosidad eficaz, que apremia a cuantos sienten en su corazón una sincera preocupación por la suerte del hombre a ofrecer su propia contribución. La humanidad comprende cada vez con mayor claridad que se halla ligada por un destino único que exige asumir la responsabilidad en común, inspirada por un humanismo integral y solidario: ve que esta unidad de destino con frecuencia está condicionada e incluso impuesta por la técnica o por la economía y percibe la necesidad de una mayor conciencia moral que oriente el camino común. (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2004, p. 17)

Con Juan Pablo II (1978-2005), a pesar de su marcado conservadurismo, es posible encontrar un discurso inicial de

²⁶ Esto se puede notar en los contenidos de sus escritos, como lo son Benedicto XVI (2007), Juan Pablo II (1987) y Francisco (2019), por citar algunos.

necesidad de cambio frente al modo de entender el progreso industrial y económico de la humanidad: “La Iglesia considera deber suyo recordar siempre la dignidad y los derechos de los hombres del trabajo, denunciar las situaciones en las que se violan dichos derechos, y contribuir [...] para que se realice un auténtico progreso del hombre” (Juan Pablo II, 1981, p. 3).²⁷ Ciertamente es que el líder del Vaticano de ese momento no señaló directamente el neoliberalismo o al sistema capitalista como el origen de dichos males, lo que logró fue consolidar una postura crítica frente a múltiples fenómenos que comenzaban a florecer en el mundo:

Hoy este anuncio es particularmente urgente ante la impresionante multiplicación y agudización de las amenazas a la vida de las personas y de los pueblos, especialmente cuando ésta es débil e indefensa. A las tradicionales y dolorosas plagas del hambre, las enfermedades endémicas, la violencia y las guerras, se añaden otras, con nuevas facetas y dimensiones inquietantes. (Juan Pablo II, 1995, p. 3)

157

De modo que, dentro de este tiempo que estuvo bajo la dirección de Juan Pablo II, la Iglesia fue consciente del momento histórico que se desarrollaba en distintos niveles de ese mundo que debían conducir hacia la *salvación*. En este marco de tiempo, la acción y discurso de la Iglesia se centró en dar voz a una serie de necesidades que estaban comenzando a tener un carácter sintomático al interior de la sociedad. Juan Pablo II, como testigo del auge fuerte del capitalismo en su expresión neoliberal en los 1980, 1990 e inicios del siglo XXI,

²⁷ Esto también se puede apreciar en la Carta encíclica *Redemptor hominis*: “Nuestro siglo ha sido hasta ahora un siglo de grandes calamidades para el hombre, de grandes devastaciones no solo materiales, sino también morales, más aún, quizá sobre todo morales [...] es necesario constatar que hasta ahora este siglo ha sido un siglo en el que los hombres se han preparado a sí mismos muchas injusticias y sufrimientos” (Juan Pablo II, 1979, p. 23).

fue propositivo al señalar que dentro de los modos en que los Estados e instituciones (tanto nacionales como internacionales) estaban pensando y dirigiendo el mundo se podía terminar desembocando en una crisis que le costaría a la humanidad y la Tierra su condición de bienestar. Un ejemplo concreto llega a ser lo expuesto en *Centesimus annus*:

Para superar la mentalidad individualista, hoy día tan difundida, se requiere un compromiso concreto de solidaridad y caridad [...] Pero ocurre que cuando la familia decide realizar plenamente su vocación, se puede encontrar sin el apoyo necesario por parte del Estado, que no dispone de recursos suficientes. Es urgente, entonces, promover iniciativas políticas no sólo en favor de la familia, sino también políticas sociales que tengan como objetivo principal a la familia misma, ayudándola mediante la asignación de recursos adecuados e instrumentos eficaces de ayuda, bien sea para la educación de los hijos, bien sea para la atención de los ancianos, evitando su alejamiento del núcleo familiar y consolidando las relaciones entre las generaciones. (Juan Pablo II, 1991, p. 42)

158

No obstante, la responsabilidad de señalar y cuestionar directamente la reducción económica y competitividad que vendría con la modernidad tardía sería del papado de Benedicto XVI (2005-2013). Es importante argumentar que durante este papado la Iglesia mantuvo el tono conservador de su predecesor,²⁸ lo que le significó confrontaciones ideológicas con sus sectores más progresistas;²⁹ sin embargo, eso no lo inhabilitaría para

²⁸ Cabe aclarar que en la presente investigación se niega el lugar común de ciertos sectores de la izquierda radical que señalaban a ambos papas (Juan Pablo II y Benedicto XVI) como representantes de una Iglesia católica neoliberal. Por el contrario, como se ve a lo largo de este acápite, su crítica frente al modelo económico de corte capitalista es incisiva, aunque su postura era conservadora (distinta a neoliberal), algo que los mantenía alejados de la izquierda, en otras palabras, su apuesta es por una teoría y una práctica desde un justo medio, de ahí el rechazo a ambos extremos.

²⁹ Ver Ellingsen (2005).

fomentar una perspectiva crítica y reflexiva frente a los catastróficos fenómenos económicos, sociales y políticos que enfrentó el mundo durante dicho pontificado. Por el contrario, fue con este Papa que se señaló directamente al responsable de dicho rumbo destructivo que estaba tomando el mundo, a saber, la indetenible maquinaria capitalista que, desde su expresión neoliberal, ya se ejercía en el mundo de forma hegemónica:

En nuestra época, el Estado se encuentra con el deber de afrontar las limitaciones que pone a su soberanía el nuevo contexto económico-comercial y financiero internacional, caracterizado también por una creciente movilidad de los capitales financieros y los medios de producción materiales e inmateriales. Este nuevo contexto ha modificado el poder político de los estados. (Benedicto XVI, 2009, p. 14)

Así, dentro del papado de Benedicto XVI se puede ver un señalamiento y un llamado de atención a lo que es un sistema que está en un proceso de promoción de un estilo de vida que no va acorde con los principios cristianos que propenden a una redención de la humanidad.³⁰ Durante este tiempo el discurso de la Iglesia se encuentra en una segunda fase, ya no solamente toma una consciencia de los cambios acelerados que está sufriendo el mundo en su estado de modernidad tardía, sino que ya señala de forma concisa un origen y pone en cuestión la manera como este sistema satura todas las dimensiones de la existencia humana (Hopper, 2009).

³⁰ Esto se puede apreciar en Pabst (2012), que destaca que, frente a una nueva crítica desde los sectores más allegados al capitalismo, Benedicto fue el precursor de una Tercera vía católica. También esto se puede ver en la *Deus caritas est*: “El surgir de la industria moderna ha desbaratado las viejas estructuras sociales y, con la masa de los asalariados, ha provocado un cambio radical en la configuración de la sociedad, en la cual la relación entre el capital y el trabajo se ha convertido en la cuestión decisiva, una cuestión que, en estos términos, era desconocida hasta entonces. Desde ese momento, los medios de producción y el capital eran el nuevo poder que, estando en manos de pocos, comportaba para las masas obreras una privación de derechos contra la cual había que rebelarse” (Benedicto XVI, 2005, p. 17).

Finalmente, ya con Francisco I es posible encontrar un tercer momento de corte más activo en lo que corresponde a la ética y la práctica religiosa de la fe cristiana frente al neoliberalismo global que domina las formas de vida del ser humano.³¹ Hasta el momento se habían desarrollado dos episodios que correspondían cada uno a crear las bases para una crítica al capitalismo expresado en su forma neoliberal, y ya con la interpretación que hace este Papa del mundo es posible encontrar un llamado a la acción consciente para detener la aceleración incontrolable que el modelo hegemónico y deshumanizado ha producido en la sociedad, el cual él asocia directamente con el neoliberalismo.³²

Francisco propone una crítica de corte ético-político que se complementa con una práctica que él ha impuesto sobre el Vaticano mismo (para que sirva de ejemplo), con miras a frenar la doctrina neoliberal que, según él, corroe la moral y los principios de la fe cristiana.³³ Esta postura

160

³¹ Parte del análisis de *Fratelli Tutti* resalta que Francisco I constituye una crítica al neoliberalismo de forma holística, esto es, tomando en cuenta las cinco acepciones mencionadas al principio. Esto se puede apreciar en la crítica al *dogma de la fe neoliberal*.

³² De hecho, Francisco I es el primero en utilizar el término “neoliberalismo” en una encíclica papal, además de directamente señalarla como culpable de la pobreza espiritual y material del ser humano: “El mercado solo no resuelve todo, aunque otra vez nos quieran hacer creer este dogma de fe neoliberal. Se trata de un pensamiento pobre, repetitivo, que propone siempre las mismas recetas frente a cualquier desafío que se presente. El neoliberalismo se reproduce a sí mismo sin más, acudiendo al mágico ‘derrame’ o ‘goteo’ –sin nombrarlo– como único camino para resolver los problemas sociales. No se advierte que el supuesto derrame no resuelve la inequidad, que es fuente de nuevas formas de violencia que amenazan el tejido social” (Francisco, 2020, p. 44).

³³ En este sentido, habría que agregar como el papa Francisco ha articulado la DSI con el tema de los derechos humanos, lo que supone una denuncia a las dictaduras, a la xenofobia, a la discriminación, etc., como parte de la DSI. En papados anteriores, se vio omisión en la denuncia a las violaciones de los derechos humanos por parte de las dictaduras latinoamericanas e, incluso en ciertos casos, complicidad. Además, cabe destacar que el neoliberalismo, si bien es una ideología fundamentalmente económica, convive muy bien, a criterio de estos nuevos enfoques de la DSI, con la desigualdad y la opresión en otros órdenes, como en la política (con el autoritarismo camuflado de democracia), el género (con el patriarcado y la lgbtobia), lo racial (con el racismo y la xenofobia), entre otros.

antineoliberal que presenta Francisco es fundamento para la salvación y la redención del ser humano:

Dado que el mercado tiende a crear un mecanismo consumista compulsivo para colocar sus productos, las personas terminan sumergidas en la vorágine de las compras y los gastos innecesarios. El consumismo obsesivo es el reflejo subjetivo del paradigma tecnoeconómico [...] Tal paradigma hace creer a todos que son libres mientras tengan una supuesta libertad para consumir, cuando quienes en realidad poseen la libertad son los que integran la minoría que detenta el poder económico y financiero. En esta confusión, la humanidad posmoderna no encontró una nueva comprensión de sí misma que pueda orientarla, y esta falta de identidad se vive con angustia. Tenemos demasiados medios para unos escasos y raquíuticos fines. (Francisco, 2015, p. 63)

161

Este nuevo Pontífice hace, además, un llamado claro y directo al creyente local, aquel que habita en los márgenes sociales, en la periferia, hacia un nuevo modo de entender el mundo más allá de la lógica consumista y capitalista que impera en el mundo.³⁴

Bajo este papado, de un corte más progresista que sus antecesores, buena parte de los problemas globales tienen su origen en el descontrolado y salvaje sistema capitalista, que es expresado en la doctrina neoliberal que domina las dimensiones de la humanidad en

³⁴ Aunque se debe puntualizar en algo, a pesar de que todos los papas han dado un espaldarazo a la DSI, no tienen el mismo enfoque o el mismo interés al momento de hacer sus críticas al capitalismo. En este caso, Francisco I sería diferente de los anteriores. Esos matices diferenciadores afloran menos en cuestiones de política económica, y más en cuestiones relacionadas con derechos civiles y pautas identitarias. Es decir, el enemigo formalmente hablando siempre es el mismo (el liberal-capitalista y el comunista), pero lo que se entiende por capitalismo y la forma de enfrentarlo varía. En este sentido, desde un tema formal discursivo hay continuidad entre los papas, pero en cuanto a temas de contenido, hay rupturas.

la actualidad, pero, contrario a los que lo antecedieron, Francisco I lleva la propuesta de la DSI a una posición vital y primordial para pensar la fe, tanto así que se vuelve una formulación global básica para practicar el catolicismo hoy día.³⁵ Por ello, en la actualidad, el discurso universal de la Iglesia católica está directamente ligado con la crítica al capitalismo salvaje de aspecto neoliberal globalizado que ha absorbido, inundado, saturado y descartado, según la Iglesia, la vida digna del ser humano: “Se considera al ser humano en sí mismo como un bien de consumo, que se puede usar y luego tirar. Hemos dado inicio a la cultura del ‘descarte’ que, además, se promueve” (Francisco, 2013a, p. 17).³⁶

Así pues, es posible recurrir a varias interpretaciones de lo que son los principios que componen el discurso global de la Iglesia frente al modelo hegemónico. De modo que se tiene: (1) dignidad humana, (2) subsidiaridad, (3) solidaridad, y (4) bien común y justicia social. Estos puntos son elementos ineludibles a la hora de entender el complejo pensamiento teológico sobre lo social, lo económico, lo político y hasta la vida en común. Sin embargo, su interpretación varía según cada región donde se acoja.

³⁵ Para Francisco, el ser católico y creer en la fe cristiana tiene que ir ligado a la práctica de la DSI, solamente con ella es posible llevar el mundo tardomoderno a un verdadero goce divino. Lo teológico y lo eclesial se enlazan directamente con lo social, y existe un retorno discursivo y ético del catolicismo hacia la importancia de la justicia social no solo como una teoría contemplativa del mundo, sino como una doctrina de cambio y revitalización de la fe (Francisco, 2013b).

³⁶ Así, para el Papa, el principio de caridad se impone sobre el principio de competitividad que la fe neoliberal suscita en el pueblo, de ahí que la propuesta de Francisco I sea la de una *caridad social*: “Reconocer a cada ser humano como un hermano o una hermana y buscar una amistad social que integre a todos no son meras utopías. Exigen la decisión y la capacidad para encontrar los caminos eficaces que las hagan realmente posibles. Cualquier empeño en esta línea se convierte en un ejercicio supremo de la caridad [...] Se trata de avanzar hacia un orden social y político cuya alma sea la caridad social” (Francisco, 2020, p. 48).

El principio de dignidad humana es el primer que, de forma directa, arremete contra la doctrina neoliberal tal cual como aquí se ha entendido. Es meritorio decir que, si bien el neoliberalismo defiende una igualdad formal ante la ley y la plena autonomía contractual, la propuesta universal de la Iglesia responde a una noción de dignidad que está por encima de lo que es la propuesta capitalista neoliberal, ya que la fe cristiana, en su DSI no solo piensa en clave terrenal el concepto de dignidad, sino que lo postula como un elemento fundamental de toda acción humana hacia los otros. Dicho de otro modo, es un principio del ser humano en tanto que creación divina, en convivencia con otros hijos de Dios, por lo que no es solamente un ente regulador de las relaciones de libre cambio:

La doctrina social de la Iglesia, aun reconociendo al mercado la función de instrumento insustituible de regulación dentro del sistema económico, pone en evidencia la necesidad de sujetarlo a finalidades morales que aseguren y, al mismo tiempo, circunscriban adecuadamente el espacio de su autonomía. (Pontificio Consejo de Justicia y Paz, 2004, p. 215)

163

Dentro de la subsidiaridad (segundo principio), del mismo modo se encuentra un rechazo a la propuesta de que el libre mercado salvaje y desregulado va a traer beneficios en general para la comunidad; sin embargo, también encuentra poco posible la idea de que el colectivismo excesivo, de corte socialista o comunista, puede conducir al ser humano hacia el éxito rotundo tanto en el plano terrenal como en el divino. Este segundo principio plantea, por un lado, una reducción del Estado como actor pasivo y, por el otro, una vida en comunidad reducida y controlada; esto es, los cuerpos institucionales de gran tamaño, como el

Estado, los sindicatos, las organizaciones, la Iglesia, etc., existen pero únicamente para empoderar a los individuos a conseguir sus objetivos. No obstante, el individuo no es un ser autónomo en su totalidad, sino que vive en comunidad con otros en un plano reducido (en una “casa común”, diría Francisco),³⁷ de modo que sea posible un crecimiento controlado de la vida humana, existiendo así un progreso, pero limitado a pequeños cuerpos sociales, en otras palabras, lo que hay es una comunidad semirregulada (Sadowsky, 1987).

Igualmente, la solidaridad (tercer principio) es un unificador de las sociedades semirreguladas propuestas anteriormente. Desde la interpretación católica, este concepto es un articulador de la humanidad; es aquel que permite, en su extensión, la comprensión del bien común. Esta dupla (solidaridad y bien común) hace que el ser humano esté unido al resto de la humanidad de modo tanto colectivo como individual. Así esta unión de conceptos propicia que la vida humana tenga una direccionalidad hacia Dios.

Finalmente, derivada del bien común, se encuentra la justicia social. Esta última se entrelaza directamente con el modo en que se entiende la cultura y la calidad de vida, además de que indirectamente también articula los demás principios, ya que promueve el modo en que la economía debe de estar para promover la justicia social, la cual aquí se asocia de forma directa con la adecuada distribución de los recursos disponibles tanto en las instituciones como en las comunidades semiautónomas.

Cabe mencionar que el discurso global de la Iglesia se propone como una alternativa no ideológica: no quiere (ni debe) estar atada ni a izquierda ni a la derecha, pues los

³⁷ Al respecto, Francisco hace un llamado en general a la humanidad al desafío de cuidar la *casa común* (Francisco, 2015, p. 12).

modos de Dios responden a sí mismos y no a agendas políticas,³⁸ por lo que el rechazo al sistema neoliberal se hace en la misma medida que rechaza el comunismo.

Conclusión

Con lo dicho hasta el momento es posible denotar que existe una tensión entre el discurso universal que propone la Iglesia católica (encabezada por el Papa) de talante fuertemente antineoliberal y las prácticas católicas que se llevan a cabo en América Latina.³⁹ La primera de estas tensiones se debe a la necesidad de “renovación” que viene de la mano de las transformaciones sociales, políticas y económicas que afronta el mundo, las cuales hacen que la injerencia del Vaticano, a pesar de su figura de autoridad, no sea tan fuerte como se esperaría dentro del desarrollo de las prácticas católicas latinoamericanas en relación con el neoliberalismo globalizado. En otras palabras, la figura del Obispo de Roma, a pesar de su progresismo, tiene la capacidad de poner en jaque procesos de innovación, antisocialistas, que puede producir la Iglesia en la región: “La presencia de los NME [Nuevos Movimientos Eclesiales] en los países de la Región [Latinoamérica] tiende a contrastar iniciativas que surgieron en el marco de la Teología de la Liberación o de la Teología del Pueblo” (Suárez, 2014, p. 129).

Como segundo elemento a tener presente, y que deriva directamente del primero, la ética y las prácticas católicas locales se transfiguran, para volcarse más sobre la defensa

165

³⁸ Esto es algo que Juan Pablo II deja muy en claro: “tendrá presente [la Iglesia] que un partido político no puede identificarse nunca con la verdad del Evangelio, ni puede, por tanto, ser objeto de una adhesión absoluta, a diferencia de lo que sucede con el Evangelio [...] el presbítero tendrá en cuenta ese aspecto relativo, aun cuando los ciudadanos de fe cristiana constituyan de forma plausible partidos inspirados expresamente en el Evangelio, y no dejará de empeñarse en hacer que la luz de Cristo ilumine también a los demás partidos y grupos sociales” (1993, p. 3).

³⁹ Para una caracterización más a profundidad de las representaciones ver Soneira (2007, 2014).

del capitalismo, de modo que la propuesta antineoliberal de Francisco I choca con las prácticas neoliberales latinoamericanas que se desarrollan día a día, prácticas que varios sectores de la iglesia respaldan.

Lo anterior se debe al giro progresista, si bien es cierto que moderado (desde la perspectiva de la Teología de la liberación), de Francisco frente a los distintos debates y crisis que afronta el mundo, un giro que se ve fuertemente amenazado al encontrarse con prácticas como las que expone la doctrina neoliberal o las de corte (ultra)conservador que se han adecuado a muchos sectores del catolicismo latinoamericano. Recordando que existe una complejidad a la hora de entender las prácticas locales que concurren en América Latina, esto hace que en algunos casos se crea que ser católico supone ser conservador y neoliberal.

166

Sumado a lo anterior, es posible apreciar como tercer elemento una interpretación de la ética expuesta en la DSI a partir de parámetros neoliberales que, a la larga, vacían el contenido social propio de la DSI y lo reemplaza por una visión individualista del mundo económico, contrario a lo propuesto inicialmente, donde se propendía a la búsqueda solidaria del mayor beneficio posible para todos, por lo cual era posible concebir, desde la DSI, al capitalismo y al socialismo en negociación, fomentando que los principios sociales de la Iglesia católica estuvieran empapados de una profundidad en lo correspondiente a las dimensiones que conforman al ser humano.

Una cuarta tensión por delimitar corresponde a la ausencia de unificación entre el discurso universal y la práctica local. Para el discurso universal, por lo menos el propuesto desde el pontificado de Francisco, la unidad de la Iglesia debe de ser retomada para superar la fragmentación (tanto de la interpretación de la DSI como de la sociedad y las relaciones humanas) existente, pero esto no implica una totalización del discurso católico, sino una aceptación

parcial de la pluralidad religiosa y del multiculturalismo actuales en aras de redirigir todas las fuerzas hacia la superación de los nuevos retos que el mundo enfrenta, en especial la de un neoliberalismo que pone en jaque la dignidad de la persona. Por el lado local lo que existe es una fragmentación de las prácticas y los discursos (no hay correspondencia entre lo que se dice universalmente con lo que se dice y se hace localmente). Las prácticas locales tienen en común una interpretación económica del mundo, máxime que en la globalización lo económico se torna central. En esta región, desde sus prácticas religiosas, se ven sectores (católicos y protestantes) que propugnan por construir un tipo de comunidad que no se fundamenta en la solidaridad propia del amor al prójimo, sino en la exaltación del beneficio personal, lo cual hace más profunda la fractura existente en la comunidad cristiana latinoamericana en general y católica en particular, una fractura que impide la existencia de una *civilización del amor* (Pérez, 2008).

167

Finalmente, a modo de quinta tensión, se debe mencionar la interpretación de la globalización que propone el discurso global de la Iglesia; a saber, se entiende este concepto como un fenómeno que no se puede detener, por lo menos no a corto plazo, sino contar con una alternativa moderada, distinta a la existente actualmente, en que se reconozca la dignidad de toda persona más allá de cómo se inserta en el sistema productivo capitalista. Sin embargo, dentro de las prácticas locales, como se mencionó anteriormente, el concepto de globalización se enlaza con el perfeccionamiento de la comunidad en un libre mercado mundial, donde predomina el individualismo por encima de la caridad, entendiendo esta última como una perspectiva holística del prójimo y no como una forma de empatía con el ser humano entendido como consumidor.

Así, quedan expuestas algunas tensiones existentes entre lo global y lo local de la Iglesia católica en su relación

con el neoliberalismo. Ciertamente es que un análisis posterior permitiría una continuidad más extensa de estos cinco puntos descritos. De momento queda por decir que, en la actualidad, el discurso católico universal y sus prácticas locales se encuentran en un conflicto debido a los procesos de aceleración y la maximización del rendimiento económico que sufre la sociedad contemporánea,⁴⁰ lo cual conlleva una fragmentariedad de los discursos y del poder institucional dentro de la Iglesia católica.

Andrés Botero

Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires y doctor en Derecho por la Universidad de Huelva. Especialista en Docencia Universitaria y en Contextualización Psico-Social del Crimen. Abogado y licenciado en filosofía y letras. Profesor titular de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Miembro del grupo de investigación Politeia de la UIS.

168

Javier Aguirre

Doctor y magíster en Filosofía por la Universidad Estatal de Nueva York. Especialista en Docencia Universitaria, abogado y filósofo. Profesor titular de la Escuela de Filosofía de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Miembro del grupo de investigación Politeia de la UIS.

Juan David Almeyda

Filósofo por la Universidad Industrial de Santander. Estudiante de la maestría de filosofía de esta misma universidad. Profesor de la Escuela de Filosofía de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander (UIS). Miembro del grupo de investigación Politeia de la UIS.

⁴⁰ Este conflicto es una particularidad que Han (2020) ya encuentra dentro de los procesos *rituales* que componen a la religión, procesos que no son posibles de compaginar con la aceleración y el rendimiento que produce el neoliberalismo.

Bibliografía

- ANDRADE, Gabriel. 2002. Las nuevas tendencias religiosas a partir de la globalización. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 8, n. 1, pp. 62-74.
- BENEDICTO XVI. 2005. *Deus caritas est*. Carta encíclica. Disponível em: <https://bit.ly/3iBETIM>. Acesso em: 1 ago. 2020.
- BENEDICTO XVI. 2007. *Sacramentum caritatis*. Exhortación apostólica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3hW8UxW>. Acesso em: 5 jun. 2020.
- BENEDICTO XVI. 2009. *Caritas in veritate*. Carta encíclica. Vaticano: A Santa Sé. Disponível em: <https://bit.ly/3zmPubb>. Acesso em: 3 fev. 2020.
- BLACKMAN, Anna. 2018. Moralizing neoliberalism? An analysis of the principle of subsidiarity in catholic social teaching. In: STILL, Carl; ROMPRÉ, Gertrude. (ed.), *Turning to the world: social justice and the common good since Vatican II*. Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 50-66.
- CAMACHO, Javier Andrés. 2008. Estado y religión católica en Colombia. *Derecho y realidad*, n. 12, pp. 145-152.
- CERVANTES, Leopoldo. 2020. La llamada "Teología de la Prosperidad": un análisis teológico introductorio y crítico. *Vida y Pensamiento*, v. 39, n. 2, pp. 175-210.
- CHONG, Alberto; LÓPEZ, Florencio. 2005. *Privatization in Latin America: myths and reality*. Palo Alto: Stanford University Press/The World Bank.
- CUEVAS, Ricardo. 2007. Las formas de la ética de los negocios: la síntesis o las formas propiamente dichas. La doctrina social de la iglesia cristiana. *Contaduría y Administración*, n. 221, pp. 195-210.
- DONATELLO, Luis Miguel. 2011. Catolicismo y elites en la Argentina del siglo XXI: individualización y heterogeneidad. *Estudios Sociológicos*, v. 29, n. 87, pp. 833-855.
- ELLINGSEN, Mark. 2005. Joseph Ratzinger (1927-): How conservative is Benedict XVI? *Theology Today*, v. 62, n. 3, pp. 388-398.
- FERRARO, Joseph. 2009. *La lucha de la Iglesia contra el comunismo: de León XIII al Segundo Concilio Vaticano*. México: UAM-Iztapalapa.
- FOXLEY, Alejandro. 1983. *Latin American experiments in neoconservative economics*. California: University of California Press.
- FRANCISCO. 2013a. *Evangelii gaudium*. Exhortación apostólica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3iqVVTC>. Acesso em: 28 mai. 2020.
- FRANCISCO. 2013b. *Lumen fidei*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3wWfB72>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- FRANCISCO. 2015. *Laudato si'*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3BjP0nY>. Acesso em: 16 fev. 2020.

- FRANCISCO. 2019. La esperanza de los pobres nunca se frustrará. Mensaje del Santo Padre Francisco. Vaticano: La Santa Sede Disponible em: <https://bit.ly/36T2cCd>. Acceso em: 20 jul. 2020.
- FRANCISCO. 2020. *Fratelli Tutti*. Carta Encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponible em: <https://bit.ly/3eGn6sM>. Acceso em: 20 out. 2020.
- FRIEDMAN, David. 1995. *The machinery of freedom: Guide to a radical capitalism*. 2. ed. Chicago: Open Court.
- FRIEDMAN, Milton. 1963. *Capitalism and liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FLORES, Victor. 2019. La Iglesia Católica y su relación con los militarismos en Brasil. *Revista Eletrônica Mutações*, v. 11, n. 8, pp. 44-58.
- GARCÍA, Jesús. 2010. Lo religioso, actor globalizado y globalizador. *Virajes*, n. 13, pp. 41-96.
- GIMÉNEZ, Verónica. (org.). 2020. *La religión ante los problemas sociales: Espiritualidad, poder y sociabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- GINIGER, Nuria. 2014. Doctrina Social de la iglesia y responsabilidad social empresaria: ética y política del neoliberalismo. *Religión y Sociedad*, v. 24, n. 42, pp. 34-66.
- GIRAUDIER, Élodie. 2015. Los católicos y la política en Chile en la segunda mitad del siglo XX. *Revista del CESLA*, n. 18, pp. 213-237.
- GONZÁLEZ, Luis Esteban. 1996. La ética católica y el capitalismo en América Latina. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, n. 38, pp. 31-40.
- GUDIÑO, Pablo. 2017. La Iglesia Católica en tiempos de dictadura y transición democrática (1976-1989): Discursos sobre familia, sexualidad y aborto. *Revista Pilquen*,
- HAN, Byung-Chul. 2012. *Sociedad del cansancio*. Tradução Arantzazu Saratzaga. Barcelona: Herder.
- HAN, Byung-Chul. 2014. *Psicopolítica. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Tradução Alfredo Bergés. Barcelona: Herder.
- HAN, Byung-Chul. 2020. *La desaparición de los rituales: una topología del presente*. Tradução Alberto Ciria. Barcelona: Herder.
- HAYEK, Friedrich. 1988. *The fatal conceit: the errors of socialism*. Chicago: Chicago University Press.
- HAYEK, Friedrich. 2007. *Camino de servidumbre*. Tradução José Vergara. Madrid: Alianza.
- HINKELAMMERT, Franz. 1984. *Crítica a la razón utópica*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- HOFFMANN, Martin. 2020. Tres errores fundamentales de la Teología de la Prosperidad. *Vida y Pensamiento*, v. 39, n. 2, pp. 65-78.

- HOPPER, John. 2009. From profits to ethics: pope calls for a new political and financial world order. *The Guardian*. Disponível em: <https://bit.ly/2Toysdm>. Acesso em: 3 de mai. 2020.
- JIMÉNEZ, Edgar. 1992. Democracia y neoliberalismo: perspectivas desde América Latina. *Sociológica*, v. 7, n. 19, pp. 1-19.
- JUAN PABLO II. 1979. *Redemptor hominis*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3kGvmwL>. Acesso em: 8 jun. 2020.
- JUAN PABLO II. 1981. *Laborem exercens*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/2Uy2hc4>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- JUAN PABLO II. 1987. *Sollicitudo rei socialis*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3hSLzwJ>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- JUAN PABLO II. 1991. *Centesimu Annus*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3Bpt62P>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- JUAN PABLO II. 1993. *El presbítero y la sociedad civil*. Audiencia general. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3BreVKI>. Acesso em: 19 jun. 2020.
- JUAN PABLO II. 1995. *Evangelium vitae*. Carta encíclica. Vaticano: La Santa Sede. Disponível em: <https://bit.ly/3eChboz>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- LETÉLIER, Gonzalo. 2017. ¿Qué son los principios de la doctrina social de la Iglesia? *Theologica Xaveriana*, n. 183, pp. 85-111.
- LOEZA, Soledad. 2013. Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México. *Foro Internacional*, v. 53, n. 1, pp. 5-56.
- MALLIMACI, Fortunato. 2005. Globalización y catolicismo: la mirada desde arriba y las relaciones cotidianas. In: BIDEGAÍN, Ana María; DEMERA, Juan Diego. (eds.). *Globalización y diversidad religiosa en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 31-60.
- MALLIMACI, Fortunato. 2009. Globalización y modernidad católica: papado, nación católica y sectores populares. In: ALONSO, Aurelio. (org.). *América Latina y el Caribe: territorios religiosos y desafíos para el diálogo*. Buenos Aires: Clacso. pp. 109-139.
- MILLONES, Mario. 2013. Neoliberalismo en América Latina: una interpretación desde la ideología en Žižek. *Sociológica*, v. 79, n. 28, pp. 51-78.
- MINNERATH, Roland. 2008. The fundamental principles of social doctrine. The issue of their interpretation. In: ARCHER, Margaret; DONATI, Pierpaolo. *Pursuing the common good: how solidarity and subsidiarity can work together*. Paper apresentado no 14th Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Sciences, Vaticano, 2 a 6 de maio.
- NARANJO, Eduardo. 2010. Una nueva ética económica católica en respuesta al nuevo liberalismo. *Convergencia*, n. 53, pp. 177-203.

- NOVAK, Michael. 1982. *The spirit of democratic capitalism*. New York: Simon & Schuster.
- NOVAK, Michael. 1986. *Will it liberate?: questions about liberation theology*. New York: Paulist Press.
- NOVAK, Michael. 1995. *La ética católica y el espíritu del capitalismo*. Tradução Centro de Estudios Públicos. Chile: Centro de Estudios Públicos.
- PABÓN, Ana Patricia; AGUIRRE, Javier Orlando; BOTERO, Andrés. 2019. Transformaciones de la educación producto del influjo del modelo neoliberal: escuela sin atributos y jurisprudencia constitucional colombiana. *Revista Logos: Ciencia & Tecnología*, v. 11, n. 2, pp. 213-226.
- PABST, Adrian. 2012. A Catholic third way: Pope Benedict and the crisis of global capitalism. *ABC Ethics & Religion*. Disponível em: <https://ab.co/3xXZZRV>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- PÉREZ, Bernardo. 2008. ¿Iglesia vs globalización? Hacia la civilización del amor. *Veritas*, v. 3, n. 18, pp. 181-208.
- PELLITERO, Ramiro. 2019. Prosperidad y fe cristiana. Disponível em: <https://bit.ly/36ODf1c>. *Almudi*. Acesso em: 5 junh. 2020
- PILLAY, Jerry. 2017. The church as a transformation and change agent. *HTS Theologiese Studies/Theological Studies*, v. 73, n. 3, pp. 1-12.
- PONTIFICIO CONSEJO PARA LA JUSTICIA Y LA PAZ. 2004. *Compendio de la doctrina social de la iglesia*. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana. Disponível em: <https://bit.ly/3y2eyUQ>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- RICO, David. 2019. Individuo, trabajo y neoliberalismo. *Revista Filosofía UIS*, v. 18, n. 1, pp. 151-170.
- RODEGHERO, Carla. 2002. Religião e patriotismo: O anticomunismo católico nos Estados Unidos e no Brasil nos anos da Guerra Fria. *Revista Brasileira de História*, v. 22, n. 44, pp. 463-488.
- ROJAS, Luis. (coord.). 2015. *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*. Asunción: Clacso.
- ROSALES, Sharo. 2020. La teología de la prosperidad y su impacto en la vida y espiritualidad de las personas. *Vida y Pensamiento*, v. 39, n. 2, pp. 79-108.
- ROUX, Rodolfo de. 2017. La Iglesia católica en América Latina a la hora del papa Francisco. *Caravelle*, v. 108, pp. 35-49.
- SADOWSKY, James. 1987. Capitalismo, ética y doctrina social católica clásica. *Estudios Públicos*, n. 28, pp. 49-61.
- SANTIAGO, Ana. 2017. La sociedad de control: una mirada a la educación del siglo XXI desde Foucault. *Revista de Filosofía*, v. 73, pp. 317-336.
- SANTOS, Theotonio dos. 2005. *Del terror a la esperanza. Auge y decadencia del neoliberalismo*. Tradução Amelia Hernández. Caracas: Monte Ávila Editores.

- SEMINARIO DE PROFESORES INTERFACULTADES UNIVERSIDAD JAVERIANA. 1998. Neoliberalismo ideológico. *Theológica Xaveriana*, n. 48, pp. 191-212.
- SONEIRA, Jorge Abelardo. 2007. Catolicismo, movimientos eclesiales y globalización en Latinoamérica. *Revista Cultura y Religión*, v. 1, n. 1, pp. 61-73.
- SONEIRA, Jorge Abelardo. 2014. Catolicismo y globalización: El caso de los movimientos eclesiales en Argentina y Latinoamérica. In: AMEIGEIRAS, Aldo; MARTÍN, Pablo. *Religión, política y sociedad*. Buenos Aires: IDH-UNGS.
- SUÁREZ, Ana. 2014. Nuevos movimientos y comunidades eclesiales “católicas” ¿Qué renuevan? *Sociedad y Religión*, v. 24, n. 42, pp. 92-131.
- SPADARO, Antonio; FIGUEROA, Marcelo. 2019. Teología de la prosperidad. El peligro de un “evangelio diferente”. *Selecciones de Teología*, v. 58, n. 231, pp. 243-250.
- SWEENEY, John. 1997. La misión del empresario cristiano. *Revista Empresa*, n. 126, pp. 14-18.
- TANCARA, Juan. 2020. “Dios no es un dios de pobres...”: Teología de la Prosperidad como una de las teologías del mercado capitalista neoliberal. *Vida y Pensamiento*, v. 39, n. 2, pp. 149-174.
- TORRES, Miguel. 2007. El neoliberalismo y sus consecuencias para América Latina. *Ciencias Holguín*, v. 7, pp. 1-8.
- VASA, Robert. 2016. A consideration of social justice. *The Linacre Quarterly*, v. 83, n. 4, pp. 363-369.
- VÁSCONEZ, José Emílio. 2018. Política neoliberal en América Latina e inversión en asociaciones público-privadas para infraestructura. *Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, n. 18, pp. 97-123.
- VERGARA, Jesús. 1997. Inautenticidad neoliberal en las iglesias. *Análisis Plural*, n. 2, pp. 107-119.
- VERGARA, Jorge. 2002. La contribución de Hinkelammert a la crítica latinoamericana al neoliberalismo. *Polis*, n. 2, pp. 1-15.
- VERGARA, Jorge. 2003. La utopía neoliberal y sus críticos. *Polis*, n. 6, pp. 1-25.
- VON MISES, Ludwig. 1986. *La acción humana*. 4. ed. Tradução Luis Reig y Joaquín Reig. Madrid: Unión Editorial.
- VON MISES, Ludwig. 1994. *Liberalismo*. Tradução Joaquín Reig. Barcelona: Planeta De Agustini.
- WETZEL, Dominic. 2020. The rise of the Catholic Alt-Right. *Labor and Society*, v. 23, n. 1, pp. 1-25.
- ZIZEK, Slavoj. 2005. *El títere y el enano: El núcleo perverso del cristianismo*. Tradução Alcira Bixio. Buenos Aires: Paidós.



NUESTRO NORTE ES EL SUR: A BUSCA DA AUTONOMIA, OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A CHINA

Ingrid Sarti^a

^aProfessora Titular de Ciência Política, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: ingrid.sarti@gmail.com

Orcid: 0000-0002-4892-0362

Marcos Costa Lima^b

^bProfessor Titular do Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, Brasil. E-mail: marcoscostalima@gmail.com

Orcid: 0000-0002-3831-7631

Milton Bragatti^c

^cDoutor em Relações Internacionais e Ciências Sociais, Universidade de Bologna e Universidade Nova de Lisboa. Bologna, Itália. E-mail: miltonbragatti@gmail.com

Orcid: 0000-0003-1176-2556

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-175210/113>

Introdução

Aos trinta anos da assinatura do Tratado de Assunção,¹ o Mercosul se consolida como bloco regional, ainda que em um período de ascensão do conservadorismo e de crise sanitária, política, social, cultural e econômica que assola todo o continente sul-americano. Entretanto, trata-se de um Mercosul desarticulado e sob risco de perder os avanços conquistados ao longo dos anos, pois parece aguardar

¹ Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção que instituiu o Mercosul em 26 de março de 1991.

a definição de novos rumos de recuperação ou *recriação* de uma agenda tão ampla quanto a integração do início do século XXI, que tantos avanços propiciou e que de tantas críticas foi alvo.

Na academia, assim como na política, o tema da integração permanece controverso na transdisciplinaridade de uma literatura acadêmica ainda distante de esgotar o debate entre as distintas concepções do regionalismo no continente. Basicamente, sem abordá-lo em texto breve como este, o debate contrapõe o regionalismo centrado em políticas comerciais na abertura de mercado e o regionalismo voltado para o desenvolvimento econômico e social e o fortalecimento de políticas regionais de inclusão social e redução das assimetrias regionais.² A disputa entre as concepções preserva, no entanto, o ponto de partida consensual de que a integração nunca é apenas econômica, jamais é automática ou exclusivamente técnica e é sempre um processo político, histórico e territorialmente contextualizado (Sarti, 2011; 2014). “Na realidade, nosso norte é o sul”³, como disse o pintor Joaquín Torres García (tradução livre, 1941).

A trilha conceitual que seguimos sugere uma conexão entre autonomia, intergovernabilidade e democracia, três rotas inseparáveis para o acesso à análise do regionalismo periférico do sul. Destacamos a agenda *progressista* entre os anos de 2005 e 2015, ressaltando o protagonismo da política externa brasileira. Vale recordar que o “giro à esquerda”⁴ teve sequência na eleição de Luiz Inácio da Silva no Brasil no Brasil – 2003 –, Néstor Kirchner na Argentina – 2003 –, Tabaré Vázquez no Uruguai – 2005 –, Evo Morales na Bolívia – 2006 –, Michelle Bachelet no Chile – 2006 –, Daniel Ortega na Nicarágua – 2006 –, Rafael Correa no

² A literatura sobre esse debate é vasta. Para uma síntese, ver Riggiozzi e Tussie (2018).

³ No original: “*En realidad, nuestro norte es el sur*”.

⁴ Ou “maré rosa”, como na denominação de Panizza (2006).

Equador – 2007 –, Fernando Lugo no Paraguai –2008 – e Mauricio Funes em El Salvador – 2009.⁵

Os governos que oscilavam entre políticas social-democráticas e expressões mais radicalizadas foram emblemáticos na implantação de políticas sociais de combate à pobreza, dentre as quais se destacam os processos da Cooperação Sul-Sul (CSS), cujo efeito mobilizador e transformador era ainda muito incipiente. Foi sem dúvida relevante que o continente tivesse vivenciado, na década de 1990, crises políticas, econômicas e sociais agravadas pelas políticas neoliberais, que não apenas deixaram transparente a insatisfação da população com os regimes democráticos vigentes, como também confirmaram que as demandas por governos mais inclusivos e participativos não eram atendidas (Fukushima, 2019). No caso do projeto de regionalismo e a CSS, vale frisar que estamos tratando do projeto implementado pelos governos progressistas da América do Sul, cujas características se distinguem de outros projetos, como o da União Europeia, e até mesmo das tentativas integracionistas que o antecedem no continente latino-americano. Embora inovador, é incompleto, e sua natureza *política*, explicitada como *escolha*, foi orientada para a superação do lugar de periferia do sistema ao qual a região esteve atada desde seus primórdios. O projeto, assim, reafirma a natureza não só geopolítica, mas também política da integração ao associar seu êxito a um desenvolvimento econômico, social e cultural como requisito para um novo equilíbrio entre norte e sul, em uma ordem global que se pretendia multipolar.

177

Autonomia, intergovernabilidade e democracia

De modo singular, a aspiração à integração sul-americana tem sua origem justamente na oposição à condição de periferia

⁵ Tal cenário despertou a atenção de longa lista de cientistas sociais e políticos do exterior (Panizza, 2006; Roberts, 2008; Weyland, 2009) que, dentre outros motivos, buscaram entender os fatores explicativos de tais ascensões e as diferenças desses governos de esquerda quanto às suas administrações.

e submissão aos interesses da potência hegemônica. O tema remonta, então, a um passado distante, com destaque no repertório das grandes utopias libertárias que denunciavam o aniquilamento da identidade coletiva e a subsunção de seus povos primitivos à dominação exercida pelo poder colonial, desde Bolívar aos anos 1920, principalmente, com Mariátegui (1928; Bruckmann, 2011). Mas, até hoje a integração é uma categoria presente no imaginário de superação da colonialidade, preservada ao longo dos séculos e sob a perspectiva eurocêntrica da modernidade que se instalou no continente, como bem descreveu Quijano (2005). Nos termos que sintetiza Gonçalves (2017), a perspectiva da autonomia é entendida como “aquela dos que se preocupam com as desigualdades sociais e com a injustiça social... É a preocupação dos que não se conformam em permanecer na periferia do sistema internacional” (p. 55).

178

Logo, historicamente, a autonomia que se busca como condição de desenvolvimento não é meramente uma referência utópica, mas um instrumento de superação de um sistema profundamente desigual, como tão bem descrito por Furtado e Prebisch (2000). Se a busca por autonomia foi sempre uma constante na estratégia de sair do lugar periférico que coube ao continente na divisão internacional do capital, as estratégias, contudo, foram diversas, bem como os contextos em que foram aplicadas.⁶

Como traço da singularidade do regionalismo sul, cabe observar sua origem diversa. Na contramão do regionalismo europeu, o Sul emerge alinhado à potência hegemônica na reconstrução de sua economia no pós-guerra, mesmo que com ressalvas por parte de autoridades estadunidenses em relação tanto à União Europeia (UE) quanto ao Mercosul

⁶ Em que pese o reconhecimento de uma vocação autonomista do continente, é longa e controversa a lista de estudos indispensáveis para a compreensão dos distintos significados atribuídos à autonomia em diferentes períodos governamentais. De Puig (1980) a Jaguaribe (2008; 2017), passando, dentre outros, por Samuel Guimarães (2002), Cesar Guimarães (2008); Hurrell (2013), Vigevani e Cepaluni (2007) e Visentini (2005).

de que ambos os blocos proporcionariam maior autonomia a suas regiões (Kissinger, 2001). Não obstante, ao sul do Equador parece persistir uma tendência a considerar a experiência europeia como um tipo ideal weberiano, o que acaba por distanciar a realidade analisada. Por exemplo, um aspecto apresentado como deficiência estrutural do sul em relação ao norte é a intergovernabilidade que nos caracteriza, um contraponto ao supranacionalismo europeu.

Assim, enquanto no sul a relação entre governos articula os processos de integração dos Estados, o fortalecimento das instituições é mais vulnerável do que sob a organização dos interesses supranacionais, o que é plausível. Porém, essa visão não se coaduna com a realidade histórica e política da América do Sul, que é regida pelo presidencialismo. O desafio é justamente fortalecer as instituições de integração no âmbito de políticas econômicas e sociais governamentais que se consolidem nos processos autonomistas de todos os Estados partes. Além disso, o grau de êxito será dado pelos índices dos resultados das políticas que reduzam desigualdades sociais e assimetrias regionais, garantindo os direitos de circulação dos povos.

O contraste com a UE é forte em termos de modelo de intergovernabilidade *vis a vis* supranacionalidade. Nesse sentido, Riggiozzi e Tussie (2018) apontam chaves para ler o regionalismo sul-americano no arranjo próprio com que buscam o fortalecimento do Estado, a regulamentação do mercado e a gestão da autonomia. As autoras apontam como característica de intergovernabilidade um paradoxo na forma de desenvolvimento regional da América do Sul:

[...] este não foi concebido como restrição ao nacionalismo, mas como um conjunto de instituições que potencializam em vez de limitar as decisões nacionais... uma modalidade de governança intergovernamental que, sem supranacionalidade, busca reforçar alguns aspectos de espaços de política. (Riggiozzi e Tussie, 2018, p. 7)

Dentre os espaços da política, ganha relevância no sul o requisito da democracia como instrumento da articulação interna e externa dos Estados em regionalismo, que se define pela meta de redução das desigualdades sociais e o combate às profundas assimetrias no continente. Se a democracia esteve sempre presente na concepção do Mercosul,⁷ ela ganha relevo na gestão dos governos progressistas que invocavam a criação de uma cidadania regional como fator de fortalecimento da integração. O perfil de um Mercosul social e participativo não se restringia ao êxito na esfera comercial nem na coordenação de políticas macroeconômicas, mas implicava construir espaço para conter temas e questões esquecidos, como direitos humanos, meio ambiente, cultura, juventude, agricultura familiar, população originária e outros (Martins, 2021). Em suma, houve a valorização da democracia, que permanece como o crucial desafio, “*crucial porque está vinculada às possibilidades de inventar um novo modelo econômico e social*”, nas palavras de Marco Aurélio Garcia (2017).

180

Nesta ocasião, vale identificar alguns traços de um projeto democrático de cooperação e redução das assimetrias que – mesmo interrompido – inovou e transpôs fronteiras políticas, econômicas, culturais e sociais. Refletir sobre as lições deixadas por ele nos parece uma forma de contribuir para a consolidação de um olhar regional próprio.

Uma integração ampliada

O projeto político de integração da América do Sul, ocorrido nas primeiras décadas do século XXI, abrigava duas vertentes que, simultaneamente, completavam a estratégia de busca de independência do centro do capitalismo e

⁷ O ex-ministro Celso Amorim relembra o objetivo de consolidação da democracia quando os presidentes Sarney e Alfonsín embarcaram no projeto de crescente associação entre as duas maiores economias da região. Depois de longos períodos de ditadura militar, a paz era condição para o êxito do Mercosul, que surgiria no Tratado de Assunção (Amorim, 2020)

de um mundo mais próximo da multipolaridade. A primeira era voltada para uma estratégia continental de integração, enquanto a outra, referida como relações Sul-Sul, dirigia-se para a cooperação internacional com as potências médias ou *emergentes*. Foi um projeto sustentado que, em 2005, rejeitou a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e promoveu a união de governos progressistas no abraço a um projeto integrador e autônomo para a região.

Quando o Mercosul comemorou seus vinte anos de existência, pareceu-nos relevante resgatar a natureza política do processo (Sarti, 2011). Tratava-se, então, de uma concepção ampliada, simultaneamente econômica, política, social e cultural de integração, que abrangia aspectos como territorialidade e que consolidava uma infraestrutura que garantia a integração física do continente, desde uma rede de energia elétrica, estradas, ferrovias e telecomunicações até a promoção do conhecimento, dos direitos de cidadania e da circulação dos povos no que se referia à educação, saúde, ciência, tecnologia, cultura e instituições. Ademais, envolvia o direito ao trabalho e demandava novas formas de pensar a educação e a institucionalização – por exemplo, um desempenho criativo das universidades e dos parlamentos. Incluía também iniciativas de produção e circulação da cultura — do artesanato às tecnologias midiáticas —, de acordo com os interesses dos povos da região. A meta, em suma, era obter uma *integração solidária* que não só reconhecesse como também operasse para reduzir as assimetrias. Aqui, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), de caráter estratégico e especificamente destinado para a redução das assimetrias no bloco, foi expressiva da nova intencionalidade integradora.

Gradualmente, foram criados espaços institucionais de participação social de cunho setorial – educação, saúde, trabalho e direitos – com iniciativas como o Instituto Social do Mercosul (ISM), Somos Mercosul e as cúpulas sociais

desenvolvidas com o objetivo explícito de promover a participação da sociedade organizada no processo decisório do bloco. Destacaram-se as iniciativas dos conselhos, criados no âmbito do Mercosul e adotados em larga escala pelo governo brasileiro, que visava o diálogo e a participação de setores organizados da sociedade. Lamentavelmente, contudo, é justamente no âmbito da institucionalidade do Mercosul que se encontram os problemas mais nítidos de uma proposta voltada para resolver o *déficit democrático* da integração, como concluiu Morgante (2009), ao enfatizar a insuficiência das iniciativas institucionais da integração *vis a vis* a dinâmica e a amplitude das redes e organizações ativas na região.

Além das fronteiras do Mercosul, o projeto, com protagonismo brasileiro, chegou a promover um importante mecanismo de cooperação internacional, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Surpreendente, o êxito obtido foi resultado da vontade política de muitos governos do continente de criar de um órgão do porte da União de Nações Sul-Americanas (Unasul)⁸ em dezembro de 2008 (Nery, 2021; Carvalho, 2018; Bragatti, 2016). Os BRICS abrangiam a implantação de conselhos setoriais destinados a exercer um papel chave na condução de questões relevantes para o desenvolvimento da região, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), Conselho Energético Sul-Americano (CES), Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI).

O CDS, implantado em 2008, foi essencial para o redesenho de uma região soberana que não se define por tensões internas interestatais, mas que foi sempre considerada uma área sob influência da potência hegemônica

⁸ Vale observar que a Unasul compreendia 390 milhões de habitantes e um Produto Interno Bruto (PIB) regional próximo a 3,9 trilhões de dólares.

(Bragatti, 2019). A memória da participação dos Estados Unidos nas ditaduras do século XX e eventos como o golpe de Estado em Honduras (2009) bem como a presença da Quarta Frota dos Estados Unidos nas águas do continente americano e os avanços militares norte-americanos na região sob pretexto de combater o narcotráfico, foram episódios que demonstraram a necessidade dos governos regionais se preocuparem com a defesa da soberania do continente e dos recursos naturais (Fuccille, Bragatti e Leite, 2018; Bragatti, 2020).

Cabe ainda mencionar a área da saúde, cujo protagonismo foi marcado pelo Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), órgão criado em 2008, com sede no Rio de Janeiro, que contava com a participação dos doze países do continente e o mecanismo pelo qual a Unasul se dedicava à saúde pública do continente como fator constitutivo da integração regional. Apesar de ter sido um marco no fomento à governança sul-americana em saúde, o ISAGS foi extinto em 2019. Enfrentando a fragilidade de uma institucionalidade desafiadora e incipiente em termos de cooperação sistêmica, como observa Fuccille (2018), a Unasul foi foco do processo destrutivo que atingiu as iniciativas bem-sucedidas de autonomia. Mais especificamente, o célere aniquilamento da Unasul foi seguido do golpe que depôs a presidente brasileira Dilma Rousseff, em 2016.

Entretanto, outras iniciativas importantes como a proposta de transformar o Parlamento do Mercosul (Parlasul) em um órgão de representantes eleitos por sufrágio universal em cada um dos Estados-parte não vingou (Mariano, 2011). Mais graves, porém, foram os obstáculos que impediram a implementação do Banco do Sul, que deveria ter tido o protagonismo do financiamento da integração (Carvalho, 2018).

Embora tão próxima no tempo, tal experiência parece mais remota diante do enfraquecimento a que foi submetida pelos ditames da ordem hegemônica do capitalismo

global na contenção de governos e partidos que buscavam caminhos alternativos para a América Latina. O projeto, interrompido pouco mais de dez anos depois, foi destituído de seu caráter de autonomia global.

No âmbito da integração, a política externa brasileira *altiva e ativa* do governo, sob a formulação de Celso Amorim, até então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães, diplomata, e Marco Aurélio Garcia, assessor intelectual, marcou uma política internacional de inédita colaboração multipolar e criatividade, mas que foi bruscamente interrompida. Os últimos anos expuseram o recuo da diplomacia brasileira dentro e fora da região, o que já seria suficiente para situar o país em uma rota de regressiva inserção internacional. Alertando para a prioridade da recuperação do Brasil da inserção equilibrada do país e da região no mundo, Celso Amorim (2020, p. 10) aponta a tarefa imediata: “retirar nosso país do abismo tenebroso em que estamos afundados”. Um golpe, sabemos, nunca é um raio caído do céu azul, como já alertava Marx (2011), é sempre urdido no tempo e seu principal responsável – o capitalismo financeiro – não costuma aparecer como protagonista do espetáculo. Não somente, a interrupção do projeto Sul-Sul, sacramentado em quase toda a região sul-americana, registra o momento de uma derrota do projeto autonomista regional enquanto também revela uma estratégia agressiva de retomada da hegemonia do sistema.⁹

Não será demais insistir que, assim como as relações internacionais de cooperação, a integração não pode ser entendida como mera questão técnica-administrativa ou restrita aos desígnios macroeconômicos, posto que está sempre

⁹ A oposição de amplos setores das classes dominantes não é aqui considerada somente fruto de uma conjuntura específica, mas de uma envergadura continental e até mesmo internacional de tentar aniquilar a influência da esquerda de modo definitivo. A estratégia de obstrução dos sistemas políticos democráticos, construídos a partir das transições democráticas dos anos 1980, indica a ampliação dos conflitos pelos recursos econômicos e sociais.

sujeita aos condicionantes do poder e vulnerável às variações das vontades políticas determinantes nas gestões governamentais. Portanto, as seguintes observações sustentam nossa abordagem dos critérios de avaliação dos processos de autonomia e das instituições de integração no continente: (1) sua natureza política democrática, já que fazer escolhas e definir e colocar em prática as iniciativas são decisões dos Estados e de seus governantes; (2) a perspectiva integradora em busca da autonomia regional modifica as diretrizes do protagonismo da política externa e da diplomacia em cada governo, com ampla margem de atuação; (3) a multidimensionalidade é constitutiva de todo o processo de integração democrática, posto que dela se chega ao fluxo de trocas e se amplia a colaboração por áreas distintas.

Cabe ressaltar a importância da relação dos processos de integração regional com a disputa pelo poder global, com especial atenção para o ascenso da China no continente e sua franca disputa com os Estados Unidos, que nos leva a refletir sobre seus efeitos na região.

185

A ascensão e a gradual aproximação chinesa na América Latina

Partimos aqui da premissa de que o processo regressivo do Mercosul, a partir da recente retomada dos governos de direita, está relacionado ao que hoje vem se configurando como uma “nova Guerra Fria” que se estabelece entre a China e os Estados Unidos da América (EUA). Quando os EUA descuidaram de seus interesses na América Latina, por motivos de uma maior preocupação diplomática com o Oriente Médio e a Ásia, a região, que até os anos 1990 mantinha uma relação privilegiada com a potência norte-americana, estabeleceu novas relações econômico-comerciais com a China que prosperam vertiginosamente.

O governo do presidente estadunidense Joe Biden, em seus primeiros meses, anunciou na reunião do Grupo

dos Sete (G7) um plano ambicioso para competir com a Iniciativa *Belt and Road* da China, oferecendo uma alternativa que, segundo a Casa Branca, teria o aval de seus colegas do G7 e envolveria centenas de bilhões de dólares em investimentos em infraestrutura no mundo em desenvolvimento (The Economist, 2021). A iniciativa chinesa, também chamada de “nova rota da seda”, se estende até a América do Sul com projetos como o megaporto de Chancay, no Peru, que teve um investimento inicial de US\$ 1,3 bilhão e pode transformar a pequena cidade agrícola e pesqueira de Chancay, a partir de 2024, em um *hub* regional que poderia redefinir as linhas do comércio marítimo no Pacífico Sul (Torrico, 2021).

186

O aprofundamento dos laços da China com a América Latina reduziu a dependência econômica da região com relação aos Estados Unidos e coincidiu com o período do chamado regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, como apontam Legler, Turzi e Tzili-Apango (2020). No entanto, os autores não encontraram evidências de que a China tenha diretamente apoiado os processos políticos autonomistas regionais ou necessariamente reforçado uma governança regional autônoma. Ao contrário, o país não demonstrou predileção ideológica com relação aos governos, preferindo o desenvolvimento de relações com instituições multilaterais regionais de natureza eminentemente econômica (Legler, Turzi e Tzili-Apango, 2020, p. 44).

É nosso objetivo destacar as características da expansão chinesa e os avanços na cooperação com “o gigante chinês”, que incluíram até mesmo a assinatura de projetos de transferência de tecnologia da China para o Brasil em 2010 (Cunha, 2017). Vale lembrar que a China “trabalha na expansão de um consenso fundado sobre o respeito à soberania e aos benefícios econômicos recíprocos” (Lima, 2013, p. 226).

Dado o protagonismo do Brasil como potência emergente, entende-se a cooperação envolvendo a participação brasileira

na criação e gestão do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) como um aspecto decisivo da influência do país na tentativa de estabelecer as bases de financiamento de um projeto de poder alternativo regional. Não é de se estranhar, portanto, que, ao trazer o Brasil para o convívio com parceiros asiáticos, em especial a China, e estabelecer uma aliança em moldes de cooperação inusitados, a criação dos BRICS ainda suscita profundas inquietudes no centro do sistema. Os esforços aqui se voltam para a seguinte questão: de que cooperação estamos falando em tempos tão sombrios, particularmente na atualidade brasileira?

A relação comercial da China com a América Latina, sobretudo após a guerra comercial dos EUA com o “Império do Meio”, está passando por alterações devido às pressões e imposições norte-americanas. O caso do Brasil atual (desde 2017) indica uma forte dependência e subordinação política aos Estados Unidos, o que tem gerado incertezas sobre como o país prosperará suas relações com a China.

O Mercosul, como indicado acima, encontra-se em um processo regressivo, uma fase crítica iniciada com a retomada dos governos de direita e relacionada ao que hoje vem se configurando como uma disputa entre a China e os EUA. As relações comerciais entre a China e países da América Latina se intensificaram a partir de 2002, com o ingresso da China na Organização Mundial de Comércio (OMC) e a maior ofensiva comercial chinesa a partir da visita do presidente Hu Jintao à região em 2004, quando dezenas de acordos comerciais, de investimentos e de cooperação foram assinados com diversos países da região. Em 2011, a China exportou para a América Latina mais de US\$ 155 bilhões. Em 2002, do total exportado pelos países da América Latina, 2,1% foram para a China. Já em 2011, esse número saltou para 9,8%. No tocante às importações, se em 2002 apenas 4,3% de tudo que era importado pelos países da região sul-americana vinham da China, em 2011 essa participação

subiu para 16,4%. O crescimento da participação chinesa nas importações totais dos países do continente aumentou, sem exceção. Em alguns países, a participação chinesa cresceu em mais de 300% de 2002 para 2011 (Medeiros e Cintra, 2015).

As exportações da América Latina para a China são concentradas em poucas *commodities* – soja, no Brasil e na Argentina, cobre e madeira, no Chile, minério de ferro no Brasil e petróleo na Venezuela e no Brasil. Em contraste, a elevação da importação das economias latino-americanas tem sido em boa parte de produtos industriais chineses, tanto em bens finais quanto em bens de capital e produtos intermediários (Medeiros e Cintra, 2015). Em 2000, o volume de comércio entre China, América Latina e Caribe foi de 12 bilhões de dólares, enquanto em 2019 já atingia a marca de 315 bilhões de dólares.

Presença diplomática e econômica da China na América Latina

A disputa geopolítica pela América Latina por parte da China e Estados Unidos no período do governo Trump teve o gigante asiático como maior ganhador e protagonista. A China está tentando ampliar o comércio com a região em US\$ 500 bilhões e o investimento estrangeiro em US\$ 250 bilhões até 2025. O Banco de Desenvolvimento da China (CDB) e o Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank) alocam mais recursos para a América Latina do que a soma total oferecida pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) a cada ano (Menezes e Bragatti, 2020).

Segundo Menezes e Bragatti (2020), a intenção do Mercosul de negociar e se aproximar da China é anterior ao período em que o país asiático representava um significativo percentual do comércio dos países membros.

Os autores citam a XXVI Reunião Ordinária do Conselho do Mercosul, realizada em julho de 2004 em Puerto Iguazú, onde os presidentes reafirmaram seu desejo de aprofundar as relações econômicas e comerciais entre o bloco econômico e a República Popular da China. Nesse sentido, saudou-se a realização do Quinto Diálogo entre ambas as partes em Pequim, onde foi formado um grupo de trabalho para iniciar um estudo de viabilidade sobre um possível acordo de comércio. No entanto, o Mercosul não definiu uma estratégia coletiva para lidar com o gigante chinês.

A relação entre China e Mercosul revela duas tendências: a tendência otimista, que tende a valorizar a relação de complementaridade, uma vez que o aumento da demanda chinesa por matéria-prima contribuiria para o desenvolvimento dos países da região; e a tendência pessimista, que aponta que a China representaria uma ameaça às exportações de produtos manufaturados do sul, onde haveria uma repetição da conhecida relação centro-periferia, dessa vez em relação ao país asiático (Menezes e Bragatti, 2020).

O investimento direto chinês tem duas características essenciais: a concentração dos investimentos nos setores primário e terciário e a concentração dos investimentos em regiões com abundância de recursos naturais e importantes centros financeiros, como indicam Menezes e Bragatti (2020). Segundo os autores, tais características da política econômica chinesa espelham as tendências comerciais recentes com a crescente integração da produção mundial, por meio de cadeias de valor global em um processo que conecta países desenvolvidos e em desenvolvimento, além de revelar a importância do exponencial aumento de preços de produtos agrícolas e recursos naturais desde os anos 2000. Os principais vetores de investimento estrangeiro são empresas estatais, em setores como petroquímica, energia e mineração, revelando a preferência de investimento do governo chinês.

Ainda segundo Menezes e Bragatti (2020), desde 2002, ano em que o Estado chinês iniciou uma nova fase de internacionalização das empresas do país, conhecida como *going global* e aprovada no XVI Congresso do Partido Comunista, a estratégia principal da China é garantir o acesso a recursos naturais através da aquisição de energia e indústrias alimentícias impulsionadas por diplomacia de recursos. Os autores ressaltam que o Estado chinês busca garantir essas fontes através da internacionalização de suas empresas por meio de aquisições nesses dois setores. No entanto, no caso do Brasil, Menezes e Bragatti (2020) apontam que dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) indicam que os investimentos externos chineses, ainda que majoritariamente concentrados em recursos naturais, refletem também novas medidas de política industrial que têm incentivado investimentos em outras atividades, especialmente neste setor. Além de buscar recursos, os autores ressaltam que a China trabalha em duas outras frentes: diversificação de mercado (*market hunting*) e eficiência, onde o setor automotivo é o que mais tem atraído investimentos chineses no Brasil, podendo contribuir para uma inovação tecnológica no parque industrial do país e na região:

A China, antes focada quase exclusivamente na aquisição de recursos naturais e investimentos nos setores primários, revela sua nova faceta como player global. A diversificação de investimentos traduz na busca de ativos nas áreas de tecnologia, finanças e imobiliário. (Menezes e Bragatti, 2020, p. 456)

Serbin (2019) aponta que uma complexa combinação de fatores, como a crise da globalização, do multilateralismo e da ordem liberal internacional, tem promovido uma reconfiguração profunda na distribuição de poder global

e um deslocamento da dinâmica econômica do Atlântico à Ásia-Pacífico, com a consolidação progressiva da Grande Eurásia como o novo centro de gravitação global, o que o autor considera representar riscos e oportunidades para a América Latina. Para além do comércio e investimentos, a China tem desenvolvido políticas e ações na esfera diplomática, tornando-se central no desenvolvimento da América Latina e um fator de crescente preocupação para os EUA na região (Serbin, 2019).

Seguindo Serbin (2019), ressaltamos que a China oferece modelos alternativos à democracia liberal, em um contexto de diminuição e decadência do poder dos Estados Unidos e de projeção de novas potências médias, com novas formas de competição geoeconômica e concepções e instituições multilaterais que afetam as existentes. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, político e social se desdobra fragmentado em regiões, afetando a integração e interdependência mundial originalmente gerada pela globalização:

191

[...] em essência, o processo levanta a possibilidade de uma contradição entre a globalização desenvolvida em termos de comércio de bens, serviços, pessoas e ideias em uma estrutura de crescimento, interdependência e uma desglobalização que se desdobra através uma fragmentação regional, de ordens normativas sobrepostas e de várias dependências. E eventualmente um confronto entre a ordem liberal internacional estabelecida e o surgimento de uma nova ordem eurásiana em potencial. Uma nova proposta que não responde aos valores políticos liberais e visa moldar novas modalidades de governança global menos universal e mais fragmentada; o que coloca em questão a possibilidade de manter as instituições cosmopolitas ou liberais e normas que surgiram no anterior e que apresentam riscos e novos desafios na capacidade de desenvolver alguma forma de governar o mundo. (Serbin, 2019, p. 20)

A estratégia chinesa

Em suas relações com a região sul-americana, a estratégia chinesa privilegia acordos e relações bilaterais. No entanto, o país asiático não negligencia aproximações e acordos com organizações e instituições regionais e sub-regionais, por exemplo, a formalização do Fórum da China com a Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (CELAC). Serbin (2019) aponta a preferência chinesa por acordos e relações bilaterais que respondam a um padrão estabelecido pela política externa do país, mas ressaltando que nem todos os países da região têm o mesmo relacionamento ou interesse por parte de Pequim. A assimetria dessas relações econômicas é nítida, visto que nenhum dos países latino-americanos e caribenhos está entre os quinze principais parceiros comerciais da China, ainda que o gigante asiático seja o segundo mais importante para a América Latina e a região figure em segundo lugar em investimentos estrangeiros chineses, depois da Ásia.

192

Como parte da estratégia chinesa, ainda segundo Serbin (2019), a expansão do BRI (*Belt and Road Initiative*) para a América Latina tem um componente geopolítico fundamental e se baseia em uma cooperação pragmática de iminência de atividades econômicas com foco no comércio, investimento e desenvolvimento e em conexões que ligam Pequim a uma região fonte de recursos naturais abundantes e investimentos e mercados potenciais. O autor ressalta que a BRI foi ampliada nos últimos seis anos de duas rotas geográficas para seis terrestres e marítimas, numa projeção global que mais recentemente passou a incluir o alcance ao Ártico e à América Latina e o Caribe, constituindo um componente fundamental do eixo vertical do BRI,

a tal ponto que já em maio 2017, o presidente Xi Jinping classificou a América Latina e o Caribe como ‘uma extensão natural da rota marítima da seda’ em reunião com

o Presidente Macri da Argentina durante o Fórum BRI em Pequim. (Serbin, 2019, p. 152)

As principais críticas e preocupações em relação a presença diplomática e econômica da China, especialmente o BRI, foram resumidas em alguns pontos por Serbin: (1) a preocupação com uma potencial “reprimarização” das economias latino-americanas, pelo fato de as exportações destes países para o país asiático serem fortemente baseadas na extração de recursos naturais e *commodities*; (2) o endividamento crescente dos países da região pelos empréstimos que recebem da China; (3) o impacto no meio ambiente de muitos dos projetos chineses que privilegiam o desenvolvimento econômico acima da preservação; (4) a importação de força de trabalho chinesa para muitos projetos, o que poderia afetar conquistas de direitos trabalhistas locais. O autor destaca ainda, como um dos maiores exemplos de críticas ao impacto ambiental na América do Sul, um corredor do Atlântico ao Pacífico que passa pela Amazônia e prioriza o desenvolvimento de várias infraestruturas dentro da estrutura do BRI. Foram levantadas suspeitas por observadores e analistas do caráter vago e da falta de transparência da política chinesa e de muitos projetos para a região, que poderiam gerar desmandos e corrupção (Serbin, 2019).

Ao abordar as relações comerciais entre o Mercosul e a China, Bartesaghi (2015) se pergunta se o bloco regional e o gigante asiático seriam sócios para o desenvolvimento. O autor ressalta que a alta competitividade do setor industrial chinês tem forte impacto no desenvolvimento da indústria regional, especialmente nos níveis de comércio intrarregional. O autor indica ainda que as relações bilaterais dos países do Mercosul com a China diferem substancialmente, política ou economicamente, impedindo ou dificultando o alcance de posições comuns, o que pode afetar o aprofundamento das relações regionais. Assim, os

impactos da penetração de produtos industriais chineses depende das características das economias nacionais dos parceiros do Mercosul – produção interna –, afetando fortemente as trocas regionais que tenham componente intra-industrial, ao contrário do que acontece com as exportações extrazona desses países – com base em produtos primários e agroindustriais.

O comércio entre Mercosul e China tem sido definido como complementar: o país asiático exporta, principalmente, bens industrializados com alto processo e conteúdo tecnológico e importa, principalmente, produtos agrícolas e recursos naturais. No entanto, tal comércio com pouco componente intra-industrial parece reforçar o baixo vínculo produtivo dos países do Mercosul com a China, quando comparados aos fluxos de comércio que o país asiático tem com as potências desenvolvidas ou com os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) (Bartesaghi, 2015). A China teve uma penetração regional significativa nos últimos anos, em categorias onde há importantes níveis de comércio inter-regional e intra-industrial entre Brasil e Argentina, principais sócios no Mercosul.

194

Entre 2001-2012, a participação da Argentina nas exportações totais do Brasil aumentou um ponto percentual (de 25 para 26%). Ao contrário, o Brasil é um mercado cada vez menos importante para a Argentina, passando de 23 para 20% no mesmo período. (Bartesaghi, 2015, p. 169)

Os fluxos comerciais entre a China e o Mercosul nos últimos anos tiveram impactos positivos e negativos, conclui Bartesaghi (2015): se por um lado a demanda crescente de bens primários e agroindustriais (onde o Mercosul tem vantagens de *benchmarks*), causada pelo crescimento chinês, trouxe crescimento econômico para os países da região, por outro, a indústria regional e os fluxos intrarregionais

perderam com a competição do país asiático Porém, o autor ressalta que haveria oportunidades a serem desenvolvidas:

Sobre as oportunidades de expansão do comércio com a China, parecem ser mais claramente identificados em produtos agrícolas com maior processo (carne, laticínios, gorduras e óleos), que poderia ser um uma indicação das oportunidades futuras que existem nos alimentos processados. Novas correntes também são identificadas exportação de bens industriais de conteúdo tecnológico, como plásticos e suas manufaturas, mas ainda em processo de consolidação. (Bartésaghi, 2015, p. 175)

Segundo Bórquez (2020), a abordagem chinesa para a América Latina não concebe a região como uma unidade sócio-política homogênea, pois articula dispositivos de cooperação baseados em perfis de diferentes nações. Assim, ainda de acordo com o autor, a política externa da China não deveria ser medida pelos parâmetros dos EUA para a América Latina, já que Pequim se distancia dos objetivos e normas norte-americanas e a cooperação promovida pela China com países subdesenvolvidos seria baseada no interesse comum, não na promoção de um modelo de governança. O autor sugere que a ascensão da China tem base em suas capacidades e interesses materiais, mas, por outro lado, suas intenções benígnas não seriam mutuamente exclusivas, mas sim dois lados da mesma moeda, onde o país concilia essas duas forças opostas e complementares na execução de suas relações internacionais.

A rede de tratados de livre comércio (TLCs) da China na América Latina, segundo Bórquez (2020), fundamenta-se atualmente em países de médio e pequeno porte localizados na bacia do Pacífico, como Chile, Peru e Costa Rica, de economias complementares e perfil pragmático, ressaltando que os TLCs surgem como ferramentas de uma abordagem

estratégica mais abrangente, que, além de investimentos, cria condições para promoção de cooperação integral. Outros países, como Argentina, Uruguai e Brasil, indicaram a possibilidade de negociar TLCs com a China (Cucolo, 2019). Nos anos recentes, algumas iniciativas apontaram para a possibilidade de acordo comercial entre o Mercosul e a China (Jornal do Comércio, 2017).

Atualmente, a China tem nove associações estratégicas na América Latina – seis associações estratégicas abrangentes e três associações estratégicas TLC. Bórquez (2020) ressalta que, entre 2001 e 2013, período de *boom* de investimento chinês na região, a cooperação foi baseada em uma rede de associações estratégicas com países ideologicamente próximos, como Venezuela e Equador, e com as economias industriais emergentes da região, como Brasil e Argentina. O autor destaca que quase metade dos investimentos nos últimos dezesseis anos foram realizados por nove empresas chinesas, com foco em quatro países – Brasil, Argentina, Peru e México –, e os empréstimos concedidos pela China para países como Venezuela, Equador, Argentina e Brasil superaram instituições internacionais como o Banco Mundial (Bórquez, 2020).

196

Analisando os financiamentos chineses em relações bilaterais na América Latina, Recaj (2020) indica que um pequeno número de países concentra os empréstimos do país asiático: em 2017, assim como no padrão de anos anteriores, Brasil e Argentina, as duas grandes potências sul-americanas, representaram 91% do total de empréstimos. Para a Venezuela, nem um único dólar chegou do financiamento chinês em 2017, mas em 2016 o país já havia recebido US\$ 2,2 bilhões de empréstimos para infraestruturas petrolíferas e se configura como destino prioritário, ocupando o primeiro lugar entre seus vizinhos em capital emprestado acumulado (Recaj, 2020). Ainda segundo o autor, a China priorizou as relações econômicas bilaterais

e uma abordagem pragmática com países tanto da Aliança do Pacífico, geopolítica e economicamente mais próximo dos EUA, como do Mercosul, destacando que em termos de comércio, investimento estrangeiro direto e cooperação e empréstimos, os principais destinatários pertencem – Brasil, Argentina, Venezuela – ou estão vinculados – Equador – ao Mercosul. Mas, a China se tornou uma alternativa bancária para países que, por suas políticas macroeconômicas, discurso antineoliberal e tensão com os EUA, se distanciaram das instituições financeiras internacionais (Recaj, 2020).

A China é um grande parceiro comercial dos EUA e o maior detentor oficial de ativos deste país no mundo. O valor das reservas cambiais chinesas atingiu pouco mais de US\$ 4 trilhões em junho de 2014, mas caiu para US\$ 3,19 trilhões em agosto de 2016. O recurso tem que ser aplicado em dólar para não ser desvalorizado, o que tem provocado uma quantidade imensa de projetos tanto no *Belt and Road* quanto na África e na América Latina. Com relação ao Brasil, entre 2003 e 2017, os chineses investiram em 97 projetos, no valor de US\$ 54 bilhões. Foram anunciados ainda, mas não concretizados, outros 158 projetos, no valor de US\$ 72 bilhões (Boletim dos investimentos chineses no Brasil, CEBC, 2016) Dos investimentos chineses no Brasil entre 2003 e 2017, 68% estiveram concentrados em quatro setores: extração de petróleo e gás, energia elétrica, extração de minerais metálicos e metalurgia. A maior parte destes investimentos (72%) foi feita por empresas de capital público, e a maior parte dos investimentos foi realizada em fusões e aquisições, não em novas plantas produtivas.

Segundo Baumann (2017), deve-se considerar, em relação aos investimentos chineses na América Latina, os seguintes pontos: (1) a concentração chinesa na exploração de recursos naturais, com baixo grau de transformação local; (2) as empresas se apresentam como de capital privado quando são, de fato, de capital público, sendo baixo

o interesse em investir em setores de tecnologia mais avançada; (3) a crescente participação de investimentos em setores produtores de itens não comercializáveis e que não geram divisas para remunerar o capital.

A China, portanto, é um grande parceiro e investidor no Brasil, mas o último poderia, sobretudo, aprender com a China, que recebeu altos volumes de investimentos de todo o mundo desenvolvido, mas não se subordinou ao capital internacional. Ao contrário, soube incorporar tecnologia externa e aproximar suas indústrias das cadeias de produção internacionais. Esse papel do Estado chinês, tão fundamental para a sua ascensão, pouco foi adotado no Brasil e na América Latina.

A participação brasileira nos BRICS até a deposição da presidenta Dilma Rousseff se apresentava como um projeto auspicioso para o Brasil, reforçado pela criação conjunta do Banco dos BRICS. Hoje, dados os confrontos que vêm acontecendo por parte do Brasil e da Índia com os chineses, faz-se necessário avaliar a capacidade emancipatória involucrada nesse ambicioso projeto, cujas principais metas incluíam a reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Sistema Monetário Internacional (SMI), a expansão da cooperação econômica e comercial e o aprofundamento da cooperação nas áreas de saúde, tecnologia e ciência entre seus membros. Essas premissas estão atualmente em suspensão, tendo em vista o desenrolar do novo quadro global.

Finalmente, é importante trazer subsídios para um debate que aponta o vigor com que fatores considerados desestabilizadores da ordem capitalista global resultam em entraves aos projetos tecidos por países tidos como periféricos e do sul. Cabe também notar, sem temer a repetição, que a integração nunca é apenas econômica, jamais é automática ou exclusivamente técnica, e é sempre um processo político, histórico e territorialmente contextualizado.

Considerações Finais

Na América do Sul, esboçou-se um projeto de integração ampliada de natureza política, econômica, cultural, geopolítica e social que constituiu uma estratégia coletiva adotada pela expressiva maioria dos governantes de países sul-americanos. Trata-se de uma estratégia de inserir a região no sistema global a partir de sua *autonomia*, que buscou também promover o *desenvolvimento* econômico, social e cultural de seus povos. Assim, constitui-se de um projeto cuja natureza política foi explicitada como *escolha* e orientada para a redução das assimetrias e a superação do lugar de periferia do sistema ao qual a América Latina esteve atada desde seus primórdios.

No plano mais geral da institucionalização, os investimentos no Mercosul foram expandidos visando ao diálogo e à participação de setores organizados da sociedade. No entanto, o bloco se manteve como um processo centralizado nos Estados nacionais que o formam (*top-down*), vistos como distantes por parte da população (Lima e Bragatti, 2016).

Vitte (2018), a partir da leitura de Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), aponta alguns aspectos relevantes da institucionalização da Unasul, concluindo de forma mais geral que na criação deste bloco houve protagonismo do Brasil. Observou ainda que a integração regional ocorrida se deu de forma setorializada, com destaque para a infraestrutura produtiva, a segurança e a defesa e muito pouco com relação concreta ao estabelecimento de um mercado comum. A autora realça ainda que os estados participantes apresentavam orientações político-ideológicas diversas, além de concepções diferenciadas do papel da integração regional em um ambiente regional marcado por forte ativismo presidencial, o que veio a obscurecer a questão sobre a institucionalização da Unasul. Bragatti e Souza (2016) apontam a multidimensionalidade da Unasul como característica marcante do bloco, bem como a baixa institucionalização como germe de

sua posterior crise, análise compartilhada por autores como Mijares e Nolte (2018) e Sanahuja e Comini (2018).

O ativismo da política externa brasileira na construção de alianças, preferencialmente com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul, resultou na criação de parcerias que se concretizaram com a realização de novos foros, dentre eles a formação do Grupo dos 20 (G20) e do Fórum Trilateral Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) (Borges, Lima e Bragatti, 2017). A intensificação da colaboração internacional e a aproximação política com países africanos e asiáticos apontavam para a consolidação da estratégia de expansão e a busca de autonomia do centro do capitalismo.

Como desdobramento, o projeto do Mercosul avançava apesar das fragilidades inerentes ao processo, o que permitiu ao Brasil, país líder do Cone Sul, partir para uma integração também arrojada que foi o processo BRICS, hoje ameaçado. Não será demais lembrar que, a despeito dos enormes desafios e das profundas diferenças internas entre os Estados membros, e sob o impulso do crescente papel exercido pela China, o agrupamento BRICS constituiu um fator-chave na configuração da nova ordem global nos termos propostos pela política externa brasileira ativa e ativa. Tal grupo de países de economias emergentes deve ser analisado dentro de um contexto que Visentini (2005, p. 60) define como:

[...] de afirmação dos interesses dos países em desenvolvimento, de uma tentativa de construir uma ordem internacional multipolar, estruturada a partir da maior atenção aos países em desenvolvimento e baseada no direito internacional e na democracia.

O Brasil, sobretudo pela importância que exerce na América do Sul, assim como os demais países da região, tem muito a aprender com a China. Faz-se necessário que não se reproduzam padrões de dependência, mas que se aproveite

a capacidade dos investimentos chineses, principalmente em projetos conjuntos associados à revolução 4.0 e aos avanços da ciência e tecnologia, decisivos para o momento de políticas de desindustrialização que o continente atravessa.

Há um conjunto de bons trabalhos – Sanahuja e Comini (2018), Sanahuja (2019), Herrera (2019) e Fernández (2019) –, que explicitam em detalhes o que foi a maré conservadora na região, após 2016:

O ciclo de domínio dos governos progressistas terminou, e a região – com algumas exceções, como a importante mudança política no México – se voltou para a direita, um processo que resultou no surgimento de novos governos liberais-conservadores desde o final de 2015 e, posteriormente, no governo de extrema-direita no Brasil. Também outros governos se aproximaram mais da direita, o que se tornou visível em seus discursos sobre gênero, imigração ou segurança mais conservadores, securitários e punitivistas (Sanahuja 2019, p. 108).¹⁰

201

Em 22 de março de 2019, foi estabelecido o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul) como o novo marco de diálogo político entre governos afins. Embora se postule como uma frente comum de governos democráticos, o Grupo de Lima – com exceção da Costa Rica – se trata de governos liberal-conservadores.

Quais alternativas se colocam às crises sociais e políticas em muitos países da região? As próprias fragilidades apresentadas hoje pelos EUA indicam que esses processos

¹⁰ Original: *La etapa dominada por gobiernos progresistas quedó atrás, y la región – con algunas excepciones, entre las que encuentra el importante cambio político de México – ha girado claramente hacia la derecha, en un proceso que desde finales de 2015 ha dado paso a nuevos gobiernos liberal-conservadores y, en momentos posteriores, a un gobierno de ultra-derecha en Brasil. También se ha producido un mayor desplazamiento a la derecha de otros gobiernos, lo que se ha hecho visible en sus discursos sobre género, inmigración o seguridad ciudadana, más conservadores, securitarios y punitivistas.* (Sanahuja, 2019, p. 108)

não chegaram a seu termo. Há muito a problematizar e nuançar nessa conjuntura de crises sociais, econômicas e ambientais. Em que medida a disputa sino-americana pode asfixiar a evolução do Mercosul e dos BRICS ou que novas reações advirão das recentes mudanças ocorridas na Bolívia, no Chile e no Peru? Qual a capacidade de irradiação, no contexto regional, na direção de um contramovimento ao conservadorismo, somada à derrota eleitoral de Donald Trump, que por muitos sinalizadores, são questões a serem enfrentadas?

São tempos sombrios. A agenda do final da segunda década do século XXI mudou radicalmente com o retorno do neoliberalismo e o ultraconservadorismo da direita. Aliás, a compatibilidade entre capitalismo e democracia parece cada vez mais remota, como tem sido amplamente observado na literatura. Para Ellen Wood (2003, p. 250), por exemplo:

202

A lição que talvez sejamos forçados a aprender de nossas atuais condições econômicas e políticas, é que um capitalismo humano, “social” e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico do que o socialismo.

São tempos de reflexão. É preciso reagir às tentativas de desmonte do Estado brasileiro e de fragmentação da nossa região. Na linha de estudos que nos ajuda a entender o presente à luz do passado recente, a expectativa é de colaborar para o acúmulo do saber em análises mais robustas que nos permitam superar a perplexidade que nos aparece como *crise* da esquerda. É necessário ampliarmos o olhar sobre as fronteiras disciplinares, inclusive as impostas às nossas ciências sociais que fragmentam o conhecimento separando, por exemplo, a economia da política, ou a política nacional da internacional.

São tempos de renovação, de superação da representação política esvaziada mediante a atuação de partidos e movimentos sociais reunidos contra as crescentes opressões econômicas, sociais e culturais do capitalismo global e imperial, e de defesa da democracia.

Por fim, são tempos de resistência contra o retrocesso civilizatório que estamos atravessando, a violência, a agressão econômica e as mentiras midiáticas, como nomeou Boaventura de Souza (2019). Afinal, como já dizia o filósofo Spinoza (1977), o medo sempre leva à tirania. Só a esperança conduz à democracia.

Ingrid Sarti

Professora Titular de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. Foi coordenadora do Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais UFCS/UFRJ e professora do Programa de Pós-graduação em Economia Política – Pepi - UFRJ. Doutora pelo IUPERJ e Mestre em Ciência Política por Stanford University e Universidade de São Paulo, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, USP.

203

Marcos Costa Lima

Professor Associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. Possui graduação em Philosophie Politique - Université Montpellier 2 - Sciences et Techniques, mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Pós-Doutorado na Université Paris XIII-Villetaneuse.

Milton Bragatti

Doutor em Relações Internacionais, Ciências Políticas e Sociais pela Universidade Alma Mater Studiorum de

Bolonha, UNIBO, Itália, e pela Universidade NOVA de Lisboa, Portugal.

Bibliografia

- AMORIM, Celso. 2020. A integração da América do Sul e a ordem mundial pós-Covid 19. *Sul Global*, v. 1, n. 2, pp. 8-11.
- AURÉLIO GARCIA, Marco. 2017. Retomar el ciclo progresista. *Le Monde Diplomatique*, edição especial América Latina: Território en disputa. Disponível em: <https://bit.ly/3j0d0Fs>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- BARTESAGHI, Ignacio. 2015. Las relaciones comerciales entre el Mercosur y China, ¿socios para el desarrollo? In: PETERS, Enrique Dussel (coord.). América Latina y el Caribe y China: economía, comercio e inversión 2015. Mexico: Red ALC China. pp. 155-177.
- BAUMANN, Renato. 2017. *Presença da China: Brasil e América do Sul*. 43 slides, Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: <https://bitly.com/2s4YD>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- BOLETIM DOS INVESTIMENTOS CHINESES NO BRASIL (CEBC). 2016. Centro Empresarial Brasil-China. Disponível em: file:///C:/Users/Acer/AppData/Local/Temp/5.1.%20InvestimentosChinesesNoBrasil2016_PT.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.
- BOAVENTURA DE SOUZA. 2019. Entrevista ao Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/07/boaventura-e-os-caminhos-da-esquerda-maioria-do-brasil-nunca-viveu-na-democracia>.
- BORGES, Fabio; LIMA, Marcos Costa; BRAGATTI, Milton Carlos. 2017. Brasil, entre o regionalismo, multilateralismo e relações sul-sul: Política Externa Independente (PEI) no contexto contemporâneo? – BRICS, IBAS E UNASUL. In: *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica. pp. 109-124.
- BÓRQUEZ, Andrés. 2020. La red de tratados bilaterales de libre comercio de China como fuente para el desarrollo de iniciativas económicas no tradicionales: teorizando un nuevo marco para analizar la influencia china en América Latina. In: CORTÉS, José Ignacio Martínez (coord.). *América Latina y el Caribe – China: relaciones políticas e internacionales 2019*. Mexico: Red ALC China. pp. 79-94.
- BRAGATTI, Milton Carlos. 2016. *Cooperação em defesa na América do Sul: limites e perspectivas*. Dissertação de Mestrado em Integração Regional – área de Ciência Política e Relações Internacionais. Foz do Iguaçu: UNILA.

- BRAGATTI, Milton Carlos. 2019. Ten years of the south american defense council: regional international security architecture. *Geopolítica(s)*, Madrid, v. 10, n. 1., pp. 69-86.
- BRAGATTI, Milton Carlos. 2020. *Theorizing south american international security*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa; Bolonha: Università di Bologna.
- BRAGATTI, Milton Carlos; SOUZA, Nilson Araújo. 2016. Unasul: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção). *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 35, pp. 43-51.
- BRUCKMANN, Mónica. 2011. Jose Carlos Mariátegui y la producción de conocimiento local. *Casa de las Américas*, v. 262, pp. 121-123.
- CARVALHO, Glauber Cardoso. 2018. *As idas e vindas do processo de integração regional na América do Sul: a Unasul e a bonança entre tempestades*. Tese de Doutorado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro: UFRJ.
- CUCOLO, Eduardo. 2019. Acordo de livre-comércio entre Brasil e China depende de parceiros do Mercosul. *Folha de S. Paulo*, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://bityli.com/MANIT>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- CUNHA, Guilherme L. 2017. *As relações Brasil-China: ciência, tecnologia e inovação no século XXI*. Tese de Doutorado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro: UFRJ.
- FERNÁNDEZ, Aníbal García. 2019. El Prosur para la desintegración regional. *Página 12*, 31 mar. 2019. Disponível em: <https://bityli.com/FX11J>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- FUCCILLE, Luís Alexandre; BRAGATTI, Milton Carlos; LEITE, Maria Luísa Telarolli. 2018. Geopolítica dos recursos naturais na América do Sul: um panorama dos recursos hídricos sob a ótica da segurança internacional. *Mural Internacional*, v. 8, n. 1, pp. 59-75.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. 2018. A integração sul-americana em defesa: a liderança do Brasil e suas contradições. In: PENNAFORTE, Charles Pereira; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro (org.). *Dimensões da integração regional: uma perspectiva panorâmica*. Pelotas: Editora UFPel. pp. 24-33.
- FUKUSHIMA, Kátia Alves. 2019. Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela. *Colombia Internacional*, n. 98, pp. 105-135.
- GONÇALVES, Williams. 2017. Autonomia. In: CARVALHO, Glauber; ROSEVICS, Larissa (org.). *Diálogos internacionais: reflexões críticas do mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: PerSe. pp. 47-60.

- GUIMARÃES, Cesar. 2008. Integração hemisférica ou integração autônoma. In: LIMA, Maria Regina (org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ. pp. 239-247.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 2002. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 4. ed. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto.
- HERRERA, Juan C. 2019. Prosur: el nuevo mecanismo para no integrar a Latinoamérica. *The New York Times*, 9 abr. 2019. Disponível em: <https://nyti.ms/3ggFsRS>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- HURRELL, A. 2013. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 – 1985*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- JAGUARIBE, Hélio. 2008. *Brasil, mundo e homem na atualidade. estudos diversos*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- JAGUARIBE, Hélio. 2017. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Hélio et al. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 23-80.
- JORNAL DO COMÉRCIO. 2017. Mercosul busca negociações de acordo de comércio com China e México. *Jornal do Comércio*, 13 mar.2017. Disponível em: <https://bit.ly/3j25Dxo>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- KISSINGER, Henry. 2001. *Does America Need a Foreign Policy. Toward a Diplomacy for 21st Century*. Nova York: Simon & Schuster.
- LEGLER, Thomas; TURZI, Mariano; TZILI-APANGO, Eduardo. 2020. Advancing autonomy? Chinese influence on regional governance in Latin America. In: BERNAL-MEZA, Raul; XING, Li (ed.). *China-Latin America relations in the 21st Century: the dual complexities of opportunities and challenges*. Londres: Palgrave-MacMillan.
- LIMA, Marcos Costa. 2013. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá. *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. pp. 221-250.
- LIMA, Marcos Costa; BRAGATTI, Milton Carlos. 2016. Tão perto, tão longe: Integração, proximidade e separação na Tríplice Fronteira – a percepção do processo de integração regional no coração do Mercosul. In: BENVENUTO, Jayme et al. *Somos Todos irmãos? Reflexões sobre a percepção da integração regional na fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai*. Paraná: GEDAI/UFPR. pp. 90-114.
- MARIANO, Karina Pasquariello. 2011. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, pp. 138-157. Disponível em: <https://bit.ly/3CY8bVg>. Acesso em: 18 ago. 2021.

- MARIÁTEGUI, J. C. 1928. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Amauta, 1976.
- MARTINS, Renato. 2021. Mercosul, 30 anos: a quem interessa a flexibilização do bloco? *Carta FoMerco*, v. 1, n. 3. Disponível em: <https://bit.ly/3sw3Eoc>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- MARX, Karl. 2011. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. Boitempo Editorial.
- MEDEIROS, Carlos A.; CINTRA, Maria Rita. 2015. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 1, pp. 28-42. Disponível em: <https://bit.ly/3gjsx2ZQ>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- MENEZES, Roberto Goulart; BRAGATTI, Milton Carlos. 2020. Dragon in the backyard”: China’s investment and trade in Latin America in the context of crisis. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 3, pp. 446-461. Disponível em: <https://bit.ly/3y1oDAq>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- MIJARES, Víctor M.; NOLTE, Detlef. 2018. Regionalismo posthegemônico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 18, n. 3. Disponível em: <https://bit.ly/3gjK1e7>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- MORGANTE, Martín Adolfo; CAETANO, Gerardo (org.). 2009. La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas. *Relaciones Internacionales*, Montevideo, v. 18, n 37, pp. 1-3.
- NERY, Tiago. 2021. A política externa brasileira e a Unasul: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. Rio de Janeiro: Editora UERJ.
- PANIZZA, Francisco. 2006. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 8, pp. 1-16.
- PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antonio Fávoro (org.). 2018. *Dimensões da integração regional: uma perspectiva*. Pelotas: Editora UFPel.
- PREBISCH, Raúl. 2000. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: Bielschowsky, Ricardo. *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, p. 71-136.
- PUIG, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- QUIJANO, Aníbal. 2005. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 117-142.
- RECAJ, Carlos M. 2020. El financiamiento chino en América Latina y el Caribe en el contexto de las relaciones económicas bilaterales. In:

- PETERS, Enrique Dussel (coord.). América Latina y el Caribe y China: economía, comercio e inversión. Mexico: Red ALC China, pp. 347-370.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. 2018. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas*, n. 3, pp. 6-21.
- ROBERTS, Kenneth M. 2008. ¿Es posible una socialdemocracia en América Latina? *Nueva Sociedad*, n. 217, pp. 86-98. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/es-posible-una-socialdemocracia-en-america-latina/>. Acesso em: 23 ago. 2021.
- SANAHUJA, José Antonio; COMINI, Nicolás. 2018. Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, n. 275, pp. 32-46.
- SANAHUJA, José Antonio. 2019. La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In: MESA, Manuela (coord.). *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*. Madrid: Fundación Cultura de Paz. pp. 107-126.
- SARTI, Ingrid. 2011. A projeção do Brasil como ator global e a integração e a integração sul-americana: implicações políticas. In: CAETANO, Gerardo (coord.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: Cefir. pp. 303-320.
- SARTI, Ingrid. 2014. Integração sul-americana, os desafios de um projeto estratégico. In: SARTI, Ingrid; LESSA, Mônica; MARTINS, José Renato; CARVALHO, Glauber (org.). *Os desafios da integração sul-americana: autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem. pp. 7-12.
- SERBIN, Andrés. 2019. *Eurásia y América Latina en un mundo multipolar*. Buenos Aires: Editorial Icaria-cries.
- SPINOSA, Bento de. 1977. *Tratado Político*. Trad. de Manuel de Castro. Lisboa: Editorial Estampa.
- THE ECONOMIST. 2021. The G7 sketches a development-finance initiative to counter China's. *The Economist*, 12 jun. 2021. Disponível em: <https://bityli.com/mAWu9>. Acesso em: 18 ago. 2021.
- TORRES GARCÍA, Joaquín. 1941. *Universalismo constructivo*. Buenos Aires: Poseidón.
- TORRICO, Gonzalo. 2021. Perú y el Megapuerto de Chancay: la Franja y la Ruta empieza por el mar. *Asia Link América Economía*, 15 jun. 2021. Disponível em: <https://bityli.com/Pvltv>. Acesso em: 23 ago. 2021.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, pp. 273-335.

- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2014. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 517-552.
- VISENTINI, Paulo. 2005. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- VITTE, Claudete de Castro. 2018. Institucionalidade da integração regional na América do Sul: o caso da Unasul (união de nações sul-americanas). In: PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antonio Fávoro (org.). *Dimensões da integração regional: uma perspectiva*. Pelotas: UFPel. pp. 34-45.
- WEYLAND, Kurt. 2009. The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory. *Comparative Politics*, v. 41, n. 2, pp. 145-164.
- WOOD, Ellen. 2003. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo.

Nuestro norte es el sur

210



TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL E NO CHILE: COMPARANDO IDEIAS E O PAPEL DE *INSTRUMENT CONSTITUENCIES*¹

Maria Clara Oliveira^a

^a Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Centro de Estudos da Metrópole. Lisboa, Portugal.

E-mail: mariaclara.g.oliveira@gmail.com

Orcid: 0000-0003-3045-6300.

Renata Mirandola Bichir^b

^b Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: renatabichir@gmail.com

Orcid: 0000-0003-3111-2390

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-211246/113>

Introdução

Com frequência nos deparamos com o surgimento de políticas com contornos similares em locais muito distintos, resultado de processos de difusão e/ou de transferência de

¹ Agradecemos ao CNPq pela bolsa de doutorado concedida à Maria Clara Oliveira. Agradecemos também à FAPESP pelo financiamento atribuído ao projeto “Governança multinível em políticas sociais nacionalmente estruturadas: o caso da assistência social”, coordenado por Renata M. Bichir, no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID/Fapesp). Gostaríamos ainda de agradecer os pareceres de dois avaliadores anônimos da Lua Nova, cujos contributos foram essenciais para aprimorar o artigo. Igualmente valiosos foram os comentários de Osmany Porto de Oliveira e de Michelle Sá Silva a uma versão prévia deste artigo, apresentada no II ICPDDC.

modelos de políticas públicas.² Orçamento participativo, transferências monetárias, políticas para a primeira infância, são alguns exemplos de iniciativas que têm sido replicadas em vários contextos. Mantendo-se algumas semelhanças nos princípios orientadores dessas políticas, é possível observar diferenças consideráveis nos desenhos e nos modos de implementação. Apesar de uma parte da literatura recente (por exemplo, Peck e Theodore, 2015) mencionar que o processo de transposição de um modelo pode causar alterações na política pública, esse aspecto ainda é, com muita frequência, desconsiderado nos estudos sobre difusão de políticas públicas, que examinam apenas processos de mudança de agenda e de formulação, sem se atentar para as especificidades do desenho e para os processos de implementação.

212

Em oposição, encontramos estudos que se concentram na entrada na agenda e nos processos de formulação de políticas públicas, ignorando possíveis influências externas. Entretanto, face a um crescente grau de interdependência entre unidades e na presença de adesões múltiplas a políticas públicas semelhantes, torna-se imperativo pensar mais além. Entre o vasto grupo de estudos de análise de política pública, destacamos o grupo de abordagens cognitivas, que atribuem às ideias um papel central. Ideias são “crenças causais e normativas detidas por atores políticos e sociais” (Béland e Mahon, 2016, p. 43), que podem ser subdivididas, segundo Mehta (2011), em: (1) *Zeitgeist* ou ideias abrangentes; (2) ideias a respeito de problemas, que correspondem à identificação de uma questão; e (3) ideias a respeito de soluções, que aparecem para fazer face a um problema. As abordagens cognitivas incluem vários modelos, que mobilizam de modos distintos a importância das ideias nos processos de definição de agenda e de formulação de política pública – modelo de

² Para mais informações sobre processos de difusão e de transferência de políticas públicas consultar Marsh e Sharman (2010) e Dolowitz e Marsh (2000), por exemplo.

múltiplos fluxos de Kingdon (1984), modelo do equilíbrio pontuado, *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e suas evoluções (Sabatier e Weible, 2007), mudanças de paradigmas de Hall (1993), abordagens de referenciais de Muller (2011).

Recorrendo isoladamente aos estudos da difusão e aos modelos de análise de políticas públicas, temos apenas uma visão parcial desses fenômenos, olhando ora a circulação de modelos, ora o nascimento e subsequente vida das políticas. Oliveira (2018) argumenta que a criação de uma lente de análise mais potente para estudar políticas globais passa pelo uso combinado das abordagens mencionadas. A autora sugere ainda que os conceitos de comunidade epistêmica – conjunto de atores unidos em torno de uma ideia problema – e *instrument constituency*³ – grupo reunido em torno de uma ideia solução –, permitem combinar as duas literaturas.

Este artigo analisa a entrada da ideia de transferência monetária na agenda e o surgimento de programas em dois contextos específicos, o Brasil e o Chile, demonstrando a utilidade dos conceitos *comunidade epistêmica* e *instrument constituency* para entender o que ocorre no plano local. O Brasil e o Chile foram selecionados por terem programas que servem de modelo para a América Latina e para outras regiões. Também constituem casos interessantes do ponto de vista da transformação de uma mesma ideia genérica em diferentes desenhos de políticas públicas. A partir do estudo desses dois casos e da análise do modo como ideias e fatores políticos e institucionais influenciam as estratégias ao longo do tempo, mostramos a existência de uma *instrument constituency* que promove a transferência monetária como

213

³ Uma possível tradução de *instrument constituency* é “grupo de defesa de instrumento de política pública”, como usado por Howlett *et al* (2008). No entanto, optamos por manter o termo em inglês, uma vez que nos parece que esta tradução restringe a ação destes grupos à defesa de um instrumento, enquanto ela também inclui outros aspectos, como a sua discussão e aprimoramento.

solução e atua no (re)desenho e implementação desse tipo de intervenção.

Por transferência de renda entende-se o seguinte tipo de intervenção: “*noncontributory transfers of cash from formal institutions to targeted individuals or households*” (Garcia e Moore, 2012, p. 3). Desde meados dos anos 1990, as transferências monetárias, que podem ter formatos distintos (ter ou não condicionalidades, por exemplo), têm-se firmado como um importante instrumento de combate à pobreza e à vulnerabilidade, estando presentes num número crescente de países, em particular na América Latina, África Subsaariana e Sudeste Asiático. Diversos estudos procuraram explicar a reprodução desses programas no Sul Global (Olivier de Sardan, 2018; Silva, Kauchakje e Delazari, 2017; Sugiyama, 2011; Leite e Peres, 2013; Leite, Peres e Belix, 2013; Osorio-Gonnet, 2015, 2018; Foli, Béland e Fenwick, 2017; Howlett, Ramesh e Saguin, 2018; Béland et al., 2018; Borges, 2018; Osorio-Gonnet, Oliveira e Vergara, 2020; Osorio-Gonnet e Vergara, 2019), examinando os atores e os canais que contribuem para o processo de disseminação do modelo. Esses estudos destacam a existência de um conjunto variado de atores – como consultores do Banco Mundial, representantes de agências de cooperação para o desenvolvimento, acadêmicos e outros – que contribuem para a difusão e para a transferência dessas políticas, por meio da discussão de ideias, da produção e disseminação de informação a respeito dos programas existentes, da facilitação do contato entre diferentes partes e por meio da atribuição de financiamentos, entre outros.

A ampla disseminação desses programas é, por vezes, enquadrada como parte de vasto processo de financeirização da política social e de adoção de paradigmas neoliberais de proteção, a exemplo da argumentação presente em Lavinas (2017). Defendemos, entretanto, que o uso ampliado e por vezes impreciso de termos como “financeirização” e

“neoliberalismo” tende a sobrevalorizar macrodinâmicas sem a devida análise da tradução local desses paradigmas e de outras contratendências, como alguns autores têm apontado (Ong, 2006; Lanzara e Bichir, 2019). Por outro lado, mesmo concordando com as inúmeras análises que apontam limites aos programas de transferência de renda como instrumentos de combate à pobreza e à desigualdade e a importância de sua articulação com outras políticas sociais universais (ver, por exemplo, Kerstenetzky, 2017), ressaltamos que não pretendemos, nesse texto, entrar na ampla e consolidada discussão sobre a avaliação dos impactos dessas políticas.

Criado em 2003, o programa brasileiro *Bolsa Família* tem vários objetivos: combater a fome e garantir a segurança alimentar e nutricional; o combate à pobreza e à privação; o acesso à rede de serviços públicos, especialmente de saúde, educação e assistência social; e contribuir para a emancipação das famílias e para o desenvolvimento local (Cotta, 2009; Monteiro, 2011). Enquanto as famílias em extrema pobreza recebem o Benefício Básico (transferência pura), às famílias pobres com crianças e/ou adolescentes é atribuída uma transferência com condicionalidades nas áreas de educação e saúde. O incumprimento das condicionalidades faz com que a família seja advertida e pode levar à suspensão do benefício, caso a situação se mantenha.

O *Chile Solidario*, criado em 2002, destinava-se a famílias extremamente pobres e tinha por objetivo ligar os beneficiários à rede de apoio do Estado. A participação no *Chile Solidario* incluía uma etapa intensiva (dois anos) a que se seguia a fase de acompanhamento (três anos). Primeiro, as famílias integravam o *Puente*, um programa de acompanhamento psicossocial,⁴ no qual uma estratégia de ação para a superação da pobreza era definida conjuntamente, entre

⁴ Um assistente social acompanhava a família, procurando identificar debilidades e formas de as mitigar, em sete dimensões de bem-estar: habitação, saúde, renda, educação, registo, emprego e dinâmicas intrafamiliares (Barrientos, 2010).

a família e o Estado (na figura do assistente social), tendo em consideração necessidades e preferências específicas. Durante esse período, as famílias recebiam uma transferência, cujo valor decrescia com o tempo e que visava apoiar a realização das metas, além de garantir também o acesso preferencial a alguns subsídios. Na fase de acompanhamento, as famílias recebiam o *Bono de Egreso*, uma transferência incondicional. Apesar das avaliações positivas, o *Chile Solidario* foi descontinuado e substituído pelo *Ingreso Ético Familiar*.⁵

216

Este artigo baseou-se numa revisão da literatura, complementada com análise de documentos oficiais e entrevistas. As entrevistas foram realizadas com indivíduos centrais para compreender a formulação dos programas, como acadêmicos, burocratas de médio e alto escalão, representantes de organizações da sociedade civil e de organizações internacionais e agências doadoras. Foram inicialmente estabelecidos contatos com indivíduos com participação direta nos programas – por exemplo, nomes mencionados em documentos oficiais e/ou em produções acadêmicas. Em seguida, utilizou-se uma estratégia de bola de neve, técnica que consiste em pedir aos entrevistados que referenciem outros indivíduos que consideram relevantes, de modo a identificar outras pessoas a entrevistar. Considerou-se que o espaço para realização de novas entrevistas se esgotou quando começaram a se repetir nomes e informações. Considerou-se também que a triangulação dessas informações e referências permitiu identificar os principais membros das comunidades epistêmicas e *instrument constituencies* em análise.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado adaptado a cada entrevistado, foram realizadas em

⁵ Em 2012, o *Ingreso Ético Familiar* substituiu o *Chile Solidario*, mantendo parte das suas características, nomeadamente a transferência monetária e a existência de um plano de metas específico acordado entre a família e o Estado. Entre as novidades encontram-se uma abordagem voltada para a inserção no mercado laboral formal e a instituição de diversos “prêmios”. Para mais informações ver, por exemplo, Oliveira (2018) e Oliveira e Osorio-Gonnet (no prelo).

português ou em espanhol, e aconteceram presencialmente ou por telefone ou *Skype* nos casos em que não foi possível viabilizar um encontro. As informações sobre o Brasil foram recolhidas no período que se estende de outubro de 2015 a outubro de 2017, enquanto as entrevistas realizadas no Chile aconteceram nos meses de outubro e novembro de 2016 e em abril de 2017. Foram realizadas 34 entrevistas com ênfase nas experiências brasileira e chilena. Somaram-se ainda 7 entrevistas com consultores e representantes de organizações internacionais, realizadas na Inglaterra, entre janeiro e março de 2017, cujo foco foi a recolha de informações sobre programas de transferência monetária, de um modo geral. Com o intuito de minimizar possíveis constrangimentos resultantes da gravação das entrevistas, optou-se por tomar notas manualmente. As identidades dos entrevistados não serão reveladas ao longo do texto.

Distinguindo comunidades epistêmicas de *instrument constituencies*

217

Comunidade epistêmica é um conceito proposto por Haas (1992, p. 3), que a define como “*a network of professional with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue area*”. Um grupo constitui uma comunidade epistêmica quando: (1) existem normas e crenças que servem para aglutinar os membros; (2) há reconhecimento dos mesmos mecanismos causais; (3) são utilizadas noções de validação similares; e (4) a mesma visão sobre práticas e políticas públicas (Haas, 1992). As comunidades epistêmicas possibilitam a circulação de ideias e procuram influenciar a condução das políticas públicas, por meio do fornecimento de informação, havendo uma relação direta entre a sua capacidade de intervenção e a incerteza relacionada ao tema (Haas, 1992).

A proposta de Haas (1992) foi revista por diferentes autores que procuraram aprimorar o conceito em diversos

aspectos. Para Cravinho (2006) a definição de Haas “[...] reduz a comunidade epistêmica às ideias partilhadas por um grupo de cientistas ou técnicos...”. O autor sugere que comunidades epistêmicas deveriam ser entendidas como “comunidades unidas por crenças relativas ao comportamento de indivíduos e grupos em sociedade” (Cravinho, 2006, p. 252). Cross (2013) também nota que os trabalhos que aplicam o conceito tendem a entendê-lo como um grupo composto exclusivamente por acadêmicos ou especialistas. No nosso entender, as comunidades epistêmicas são compostas por especialistas, que podem estar vinculados à esfera acadêmica ou ter outro tipo de atuação (por exemplo, representantes de organizações internacionais, burocracias especializadas, entre outros), com conhecimento acumulado sobre um determinado tema, fruto da reflexão e do trabalho desenvolvido e cuja expertise é reconhecida pelos pares. Seguindo essa linha, num exercício de mapeamento da comunidade epistêmica regional ligada às transferências monetárias na América Latina, Osorio-Gonnet (2018) demonstra que esta é composta não só por acadêmicos, mas também por burocratas de alto-escalão e por consultores de organismos internacionais e de instituições financeiras.

A formulação de Haas (1992) baseia-se no entendimento de que as comunidades epistêmicas têm absoluto controle sobre o conhecimento e a informação sobre um determinado tema e isto confere-lhes autoridade para conduzir os caminhos das políticas públicas que a ele se referem (Dunlop, 2009). Dunlop (2009) afirma que a capacidade dessas comunidades de manterem um controle total do conhecimento sobre o tema pode variar em função do espaço e do tempo. A autora avança a discussão ao construir uma tipologia para classificar a influência das comunidades epistêmicas com base nos tipos de aprendizagem. A possibilidade de influência e, por conseguinte, de difusão e transferência de modelos, advém de assumirem uma posição de comando relativamente

ao conhecimento, que lhes permite apresentar-se como capazes de prover orientações para os decisores.

Na proposta inicial, as comunidades epistêmicas desempenham um papel de particular importância em temas com um grau de incerteza alto (Haas, 1992). Entretanto, elas podem também ser mobilizadas para apoiar e legitimar as decisões que um governo pretende tomar (Dunlop, 2009). Mais ainda, diante de políticas polêmicas, caso a opinião da comunidade epistêmica contrarie as escolhas dos decisores, estes podem procurar conhecimentos alternativos que melhor sustentem as suas opções, diminuindo drasticamente a margem de atuação da comunidade (Dunlop, 2017).

Além disso, Löblová (2017) afirma que a presença de uma comunidade epistêmica não é suficiente para explicar mudanças na condução das políticas públicas. A autora mostra que a sua influência pode ser interrompida a qualquer momento por motivos diversos (mudança de governo e surgimento de outras prioridades, por exemplo), tornando-se necessário atentar para outros fatores.

Um novo conceito surge nos últimos anos, o de *instrument constituency*. Trata-se de grupos, compostos por atores variados, que se constituem ao redor de um determinado instrumento e por causa dele (Simons e Voß, 2018), e cuja atuação é pautada pelo intuito de aprimorar, disseminar e viabilizar a adoção de um instrumento de política pública (Voß e Simons, 2014). De acordo com Béland, Howlett e Mukherjee (2017) comunidades epistêmicas são diferentes de *instrument constituencies*, uma vez que as primeiras agem no sentido de dar visibilidade a um problema e de o colocar na agenda política, enquanto a preocupação das segundas reside em ofertar aos decisores uma determinada ferramenta, provendo informação para que eles possam colocá-la em prática.

Partindo da distinção proposta por Mehta (2011) de ideias-problema e ideias-solução, podemos pensar

as comunidades epistêmicas como um grupo promotor de ideias-problema, enquanto as *instrument constituencies* se unem em torno de ideias-solução (Oliveira, 2018). Essa proposta está alinhada com a sugestão de Béland e Howlett (2016) e de Béland et al. (2017) de utilizar as comunidades epistêmicas e as *instrument constituencies* para aprimorar o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), no qual é necessária a convergência do fluxo de problemas com o das soluções e o da política, para que uma janela de oportunidades se possa abrir e, conseqüentemente, exista a possibilidade de mudança. Segundo os autores, comunidades epistêmicas agem com o intuito de colocar um problema na agenda, pelo que podem ser consideradas atores ligados ao fluxo de problemas, enquanto *instrument constituencies* se mobilizam em torno de ideias-solução, participando do fluxo de soluções, ou seja, analiticamente é possível separar os dois grupos em função do tipo de ideia que os une e move. No entanto, esta distinção não significa que não haja eventual sobreposição empírica, ou seja, pode não haver uma diferença clara entre comunidade epistêmica e *instrument constituency* em casos em que o problema e a solução são promovidos conjuntamente. Assim, a operacionalização desses dois conceitos e a sua articulação no plano empírico varia de caso para caso e requer investigação adicional – o presente estudo comparativo procura iluminar essas questões.

A presença de um número extenso de ideias a respeito de problemas e de soluções traduz-se na existência de várias comunidades epistêmicas e *instrument constituencies*. Como cada grupo procura obter o monopólio (Haas e Haas, 1995) pode haver competição (Howlett Ramesh e Saguin, 2018). A competição pode ainda vir de dentro da própria comunidade epistêmica ou *instrument constituency*, dado que o acordo se dá relativamente às macro ideias, podendo haver divergência quanto a ideias secundárias – também

Sabatier e Weible (2007) chamam a atenção para a possibilidade de divergências quanto a ideias secundárias dentro das coalizões de interesse.

Os atores que intervêm no processo de disseminação de ideias e práticas podem ser bastante distintos (Stone, 2004; Karch, 2007). Organizações internacionais e instituições financeiras internacionais desempenham um papel relevante, pois produzem e difundem conhecimento (Stone, 2012), além de terem capacidade de influência por meio da prestação de apoio técnico e/ou financeiro aos estados nacionais. Olivier de Sardan (2018) destaca a sua importância em processos de identificação de experiências que, depois de passarem por um processo de descontextualização e de “reconstrução” para ressaltar características chave e facilmente replicáveis, são apresentadas como histórias de sucesso e disseminadas. Acadêmicos e organizações da sociedade civil (OSC), entre outros, também atuam no refinamento de ideias e na sua promoção e, em certos casos, na tradução de ideias vindas de fora para o contexto local e/ou na divulgação de ideias locais em outros contextos. Esses atores podem ser reagrupados em comunidade epistêmica e/ou *instrument constituency*, em função das ideias defendidas, ou seja, importa entender se são promovidas ideias-problema ou ideias-solução para determinar a que grupo pertencem os atores.

Campbell (2002) afirma que as comunidades epistêmicas são responsáveis pela criação de novas ideias e pela sua difusão no plano internacional. A existência de comunidades epistêmicas (Osorio-Gonnet, 2015, 2018) ou de redes de profissionais (Sugiyama, 2011) tem sido apontada como explicação para a introdução de políticas públicas já em vigor noutros contextos. Já sobre as *instrument constituencies*, a utilidade do conceito para entender processos de difusão e de transferência, além de processos locais, também é avançada por Béland et al. (2018). Foli et al. (2018)

recorrem às *instrument constituencies* para explicar processos de transferência de política pública e consideram que têm um papel central dado que se engajam na produção e divulgação de informações e de conhecimento, fomentam debates em torno de um tema e facilitam a comunicação entre diferentes atores.

Utilizar os conceitos de comunidade epistêmica e de *instrument constituency* permite-nos costurar a circulação de ideias internacionalmente com a sua entrada nas agendas nacionais (Oliveira, 2018). No entanto, é preciso ter em consideração que as ideias são moldadas por uma série de outros fatores, o que torna necessário um olhar para outros elementos, como as políticas prévias, e as disputas políticas.

Usos prévios dos conceitos de comunidades epistêmicas e *instrument constituencies* no estudo das transferências monetárias

222

De que modo a literatura tem mobilizado os conceitos de comunidades epistêmicas e *instrument constituencies* para abordar o tema das transferências monetárias? Osorio-Gonnet (2015, 2018) aponta a existência de uma comunidade epistêmica regional responsável pelo surgimento de transferências monetárias condicionadas em um curto espaço de tempo em quase todos os países da América Latina e do Caribe. A autora demonstra a existência de um grupo de especialistas reunidos em torno da ideia de transferência condicionada como opção para combater a pobreza, identificando os membros do grupo (representantes de organizações regionais e internacionais, especialistas, entre outros), os diferentes momentos e espaços de interação e os recursos mobilizados. A partir do estudo dos programas chileno e equatoriano, a autora demonstra que há uma relação entre o nível de capacidade estatal e o tipo de mecanismo de difusão presente – quando é elevada, o mecanismo é a aprendizagem; se é baixa, observa-se a presença de mecanismos de

coerção e de emulação (Osorio-Gonnet, 2018). Partilhamos da visão de Osorio-Gonnet (2018) sobre a existência de um grupo de atores que se mobilizam ao redor da transferência monetária e com presença ativa na América Latina, mas sugerimos denominá-lo de *instrument constituency* ao invés de comunidade epistêmica, uma vez que ele se reúne em torno de uma ideia-solução.

Foli, Béland e Fenwick (2018) usam o conceito de *instrument constituency* para explicar a transferência do Bolsa Família para Gana, que teria facilitado o processo de transferência ao atuar na “produção de conhecimento sobre os instrumentos e a sua performance, ao promover um determinado discurso em encontros internacionais, ao facilitar a aprendizagem e ao ofertar recursos aos países que manifestassem interesse em pilotar programas representativos de um certo tipo de instrumento” (Foli, Béland e Fenwick, 2018, p. 11, tradução nossa). Howlett et al. (2018) atribuem a adoção de uma transferência condicionada nas Filipinas à ação de uma *instrument constituency*, que teria promovido o instrumento por meio de narrativas e da produção de informação a seu respeito. Ao comparar os casos filipino e ganês sobre a adesão às transferências monetárias, Béland et al. (2018) assinalam a importância de *instrument constituencies*, compostas por atores variados (ex. representantes de organismos internacionais, consultores e outros), no refinar do modelo e na sua disseminação e tradução em diferentes contextos.

Os estudos sobre o tema centram-se na ação das comunidades epistêmicas e das *instrument constituencies* no plano internacional e/ou na passagem do plano internacional para o plano nacional. Reconhecendo a importância da atuação desses grupos nas esferas regional e internacional e também a existência de ligações entre os planos externos e internos, neste artigo, abordamos o papel desempenhado por estes grupos na esfera doméstica, analisando concretamente os casos do Brasil e do Chile.

A adoção das transferências monetárias condicionadas no Brasil

Outros estudos já haviam analisado os grupos que participaram da formulação do Programa Bolsa Família. Tomazini (2010), que aplica o ACF de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), identificou três coalizões de interesse – renda básica universal, segurança nutricional e alimentar e desenvolvimento de capital humano –, sendo a criação do Bolsa Família um indicador da força da última. Por sua vez, Cotta (2009) dedicou-se à identificação dos grupos que fazem parte da construção do programa e à discussão das visões de pobreza detidas por cada um deles. Já Silva (2010) entende o Bolsa Família como o resultado de uma visão dominante sobre como se deve proceder no combate à pobreza. Se estes trabalhos são avanços no sentido de compreender como se dá o processo de formulação interno e que grupos intervêm, eles apresentam algumas limitações, dado que, à exceção do estudo de Silva (2010), os modelos usados desconsideram que a adoção do programa faz parte de um processo de difusão.

224

No Brasil, a associação de transferências a condicionais na área da educação ganhou força no começo dos anos 1990, debate liderado por Cristovam Buarque e pelo seu grupo de estudos na Universidade de Brasília. Nas palavras de Buarque (2012, p. 14): “use-se a necessidade de renda dos pobres para induzi-los a colocar seus filhos na escola”.

Experiências emblemáticas nessa área surgiram, primeiro, nos níveis subnacionais: o Bolsa Escola no Distrito Federal e o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar em Campinas. Anunciado durante a campanha eleitoral por Buarque, candidato a governador do Distrito Federal, e implementado em janeiro de 1995, o programa brasileiro consistia-se numa transferência monetária, cuja contrapartida era a frequência escolar de crianças de 7 a 14 anos e à qual se juntaram outros componentes, como

uma poupança para os estudantes, um programa de alfabetização de adultos e a entrega de brinquedos.⁶ Avaliações, em particular da UNICEF e do Banco Mundial, destacaram os resultados positivos e aumentaram a visibilidade do programa (Buarque, 2012). Em Campinas, a discussão decorreu da preocupação com questões de segurança alimentar (Leite e Peres, 2013, entrevista). A experiência campineira condicionava o benefício à realização de atividades nas áreas de educação e saúde (Coelho, 2012).

Esses programas foram rapidamente emulados por outros municípios e governos estaduais. Há várias explicações para a rápida disseminação deste instrumento: competição política (Coelho, 2008), proximidade ideológica (adesão por partidos de esquerda) e existência de uma rede de profissionais que valorizava a transferência condicionada (Sugiyama, 2008a, 2008b). Para um entrevistado, a adoção acontecia “[...] muito mais por imitação do que por avaliação de resultados, por prestígio pessoal” (entrevista). A Lei Federal nº 9.533 de 1997 constituiu um impulso aos programas locais, ao conceder apoio financeiro aos municípios para implementação de transferências condicionadas: não dispondo o município de recursos suficientes, a União podia cobrir até 50% dos custos (Veras Soares, 2011, Bichir, 2011).

Na esfera federal, o primeiro programa de transferência condicionada data de 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que previa um benefício para famílias com crianças em situação de trabalho infantil, mediante a sua retirada do mercado de trabalho e permanência na escola (Veras Soares, 2011). Mais tarde, em 2001, o Programa Bolsa Escola (PBE) foi adotado pela União, sendo uma reprodução parcial do desenho da iniciativa do Distrito Federal. A transferência, via cartão, atingia até 3 crianças por família e exigia frequência escolar não

⁶ Para informações adicionais sobre o programa de Brasília consultar Buarque (2012).

inferior a 85% (Coelho, 2012). Os municípios que aderiam ao programa deviam identificar as famílias beneficiárias e desenvolver ações socio-educacionais. Ainda nesse ano, foi criado o Cadastro Único (CadÚnico), até hoje usado para recolher informação sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza. As transferências monetárias multiplicaram-se durante o governo Fernando Henrique Cardoso – Bolsa Gás, Bolsa Alimentação – traduzindo um apoio a este tipo de intervenção. Entretanto, o fato de os programas terem diferentes públicos, financiamentos distintos e serem da responsabilidade de vários ministérios, resulta numa rede de proteção esgarçada, com problemas de focalização (ao mesmo tempo que há sobreposição de públicos, existem grupos desprotegidos) e com um sério grau de desarticulação.

A chegada de Lula ao poder, em 2003, trouxe a estratégia Fome Zero, um conjunto de ações⁷ orientadas para o combate à fome e à desnutrição. Entre o rol de iniciativas encontrávamos o Cartão Alimentação, uma transferência destinada à compra de alimentos. O combate à fome assumiu um lugar central nesse momento, como indicado pela criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA).

Ainda no período de transição para o governo Lula, formou-se um grupo de especialistas para identificar temas de ação prioritária e foi abordada a existência de múltiplos programas de transferência condicionada em paralelo (Monteiro, 2011). O relatório apresentado apontava a vantagem de unificar os programas e a urgência no combate à fome e à insegurança alimentar; sugeria criação de um cartão para efetuar pagamentos e mencionava a necessidade alterações ao CadÚnico (Monteiro, 2011; Cotta, 2009, entrevista). A Câmara de Política Social (CPS), criada no

⁷ A estratégia Fome Zero incluía ações variadas, tais como o acesso ao microcrédito, bancos alimentares, iniciativas de apoio à agricultura familiar, entre outras.

começo do mandato com o objetivo de coordenar as ações da área social, apresentou um diagnóstico semelhante ao da equipe de transição (Monteiro, 2011). O Ministério da Fazenda também demonstrou preocupação com a focalização (Monteiro, 2011).

Um grupo técnico foi constituído especificamente para cuidar das políticas sociais e apresentou então as seguintes soluções para os problemas levantados no relatório: (1) o CadÚnico devia tornar-se um instrumento central para identificação dos beneficiários; (2) os programas deviam ser fundidos em uma só medida; e (3) os pagamentos deviam ser feitos por intermédio de um cartão (Monteiro, 2011). Havia um consenso sobre ao formato do programa – a opção era por uma transferência condicionada (Cotta, 2009) – o que revela a presença de membros da *instrument constituency* a favor dessa opção dentro do grupo técnico. Com efeito, nesse momento a ideia de transferência condicionada já era amplamente discutida em vários espaços, além de existir um número muito grande de experiências em prática nos vários níveis de governo e, conseqüentemente, um acúmulo de conhecimento a respeito do instrumento (conhecimento que se soma ao proveniente de outras experiências latino-americanas). Note-se que alguns dos indivíduos que compõem o grupo técnico tiveram, inclusive, contato com experiências desenvolvidas localmente, como ressaltado por Leite e Peres (2013) e em entrevistas.

Esse momento foi marcado pela apresentação de propostas distintas por parte do grupo que compõe a CPS e pelo MESA. Após diversas reuniões com a presença do grupo técnico e de representantes dos ministérios, surgiu uma nova proposta. Uma *instrument constituency* é tida como um grupo homogêneo e com uma opinião coesa sobre a importância de um instrumento, no caso a transferência condicionada. Contudo, isso não quer dizer que exista dentro do grupo um consenso absoluto e, portanto, uma ausência de discussão

em relação a qualquer ponto. A associação faz-se em torno de ideias macro, de um núcleo duro – nesse caso, em torno da ideia de associar à transferência condicionalidades com ênfase no desenvolvimento de capital humano –, mas pode existir desacordo quanto a ideias mais secundárias, de operacionalização do programa – características do público-alvo ou valores, por exemplo. A apresentação de diferentes propostas de desenho do programa ilustra bem os embates que podem ocorrer entre membros de uma *instrument constituency* em relação a ideias secundárias. A nova proposta continha as seguintes linhas: (1) unificação dos programas; (2) os objetivos definidos eram o combate à fome, a garantia de segurança alimentar e nutricional e a diminuição da pobreza; (3) a transferência estava associada a exigências de educação e saúde, de modo a incentivar o desenvolvimento de capacidades; (4) a verificação do cumprimento das condicionalidades era feita pelos órgãos responsáveis pela provisão desses serviços; (5) em caso de não cumprimento, a família seria advertida e, se a situação se mantivesse, podia ser excluída do programa; (6) a gestão do programa era feita pelos três níveis de governo; (7) o programa continha dois benefícios distintos: (a) uma prestação incondicional com montante fixo para famílias extremamente pobres, e (b) transferência para famílias em situação de pobreza e com crianças/adolescentes, cujo valor variava em função da composição do agregado familiar; (8) os pagamentos eram mensais e via cartão; (9) a transferência era feita preferencialmente para mulheres; (10) o programa era nacional e a sua implementação dava-se em função do orçamento disponível; (11) os beneficiários eram identificados pelos municípios, seguindo critérios definidos pela União (Monteiro, 2011). Na sequência dessa apresentação, o MESA propôs novamente um projeto alternativo (Monteiro, 2011).

Um novo projeto começou a ser elaborado, com o apoio de Lula e com a premissa de que se deveria procurar

construir uma intervenção única e capaz de abrigar os diferentes setores envolvidos (Monteiro, 2011). O grupo de trabalho foi composto por representantes de múltiplos órgãos e subdividido em quatro subgrupos temáticos – desenho e implementação do novo programa, CadÚnico, orçamento e legislação (Monteiro, 2011).

A proposta final nasceu em agosto de 2003, sendo o programa anunciado nas semanas seguintes, com a implementação a iniciar-se em outubro e manutenção dos programas anteriores até à migração de todos os beneficiários. O Programa Bolsa Família sintetizava os vários objetivos que estavam a ser disputados até então – diminuição da pobreza, desenvolvimento de capacidades, combate à fome – por meio de uma transferência condicionada. Os programas anteriores desapareceram, mas o núcleo duro das ideias em que se baseavam fora mantido e integrado ao Bolsa Família, alterando-se as ideias secundárias dos programas e os motivos que levavam à mobilização desse instrumento, ou seja, o objetivo passou a ser a garantia de um patamar mínimo no plano imediato e a quebra da transmissão intergeracional de pobreza, em virtude do desenvolvimento de capacidades resultantes de maiores investimentos em capital humano, o que justificou novas condicionalidades na área da saúde.

A importância do apoio direto do presidente no sentido de viabilizar a criação de uma solução comum e satisfatória para todos os envolvidos chama a atenção para um ponto que já havia sido notado por Löblová (2017) sobre as comunidades epistêmicas, mas que pode ser transposto para as *instrument constituencies*: por si só a ação desses grupos não é condição suficiente para transformar ideias (problemas ou soluções) em ações concretas, sendo necessário atentar-se também para outros fatores, como questões políticas. Nesse caso, comunidade epistêmica e *instrument constituency* sobrepõem-se – de um lado o grupo preocupado com a questão da pobreza propõe uma transferência condicionada e

de outro o grupo preocupado com a segurança alimentar sugere a aplicação de instrumentos alternativos, em meio aos quais se encontra o Cartão Alimentação, também ele uma transferência, porém incondicional. O apoio presidencial e os esforços do grupo de trabalho permitiram a adoção do instrumento defendido por uma das *instrument constituencies*, escolhido com o intuito de responder às preocupações manifestadas pelas duas comunidades epistêmicas, embora em menor escala à que promovia o tema da segurança alimentar. Ressalta-se ainda a existência de uma *instrument constituency* que propõe serviços socioassistenciais e que, mais tarde, obteve voz dentro do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

230

Ainda que não tenha havido participação direta de atores externos na formulação do programa, como aconteceu noutros contextos, o processo não se deu de modo alheio a outras experiências. Além do aprendizado com as experiências prévias em território brasileiro, existia também um conhecimento difuso sobre programas latino-americanos e há registro de missões que permitiram a troca de informações com atores envolvidos noutros programas. Com efeito, tanto Peck e Theodore (2015) como Silva (2010) afirmam que Santiago Levy, idealizador da transferência condicionada mexicana, e James Wolfensohn, então presidente do Banco Mundial, teriam encontrado Lula antes do lançamento do Bolsa Família. Anteriormente, tiveram também lugar em diversas missões de divulgação do Bolsa Escola e de contato com iniciativas similares (entrevistas). Além disso, antes do início das discussões que desembocaram na criação da medida, o Banco Mundial havia produzido recomendações a respeito da proteção social no Brasil, em linha com o que foi debatido pela equipe de transição (Silva, 2010, entrevista). A organização não participou das discussões, mas reconheceu no próprio dia do anúncio de criação do programa a importância de colocar em marcha tal iniciativa (entrevista). Nas palavras de

um entrevistado “O Banco Mundial constrói, mas não inter-vém [...] Ele é um *player* muito importante. Não dá para viver sem ele. Ele tem o papel de trazer ideias”. Mais tarde, o apoio traduziu-se também na forma de um empréstimo para a operacionalização do programa, que tinha um formato inovador, dado que colocava o Banco como provedor de apoio (entrevista). Esses exemplos mostram que existiam fluxos entre o braço da *instrument constituency* atuante no Brasil e um corpo mais amplo que atua na esfera internacional. Esses fluxos foram bidirecionais, já que não só o Brasil se beneficiou de conhecimentos sobre transferências monetárias a partir de debates e de experiências noutros contextos, como o Bolsa Família tornou-se um modelo, influenciando discussões em outras arenas.

A reestruturação que levou à criação do Bolsa Família encontrou algumas resistências, que não dizem respeito ao instrumento *per se* (entrevistas). Buarque (2012) argumenta que o programa retirou a centralidade da questão educativa para a colocar na transferência monetária. Com efeito, o setor de educação reconheceu a importância do programa, mas não o considerou uma medida da área educacional (Silva, 2010). Alguns dos ministérios anteriormente responsáveis por programas que desaparecem com a chegada do Bolsa Família também levantam objeções ao programa, pois encaram a fusão como uma diminuição de sua visibilidade (Monteiro, 2011).

231

A criação das transferências monetárias condicionadas no Chile

As transferências monetárias são há muito utilizadas no Chile como instrumento de combate à pobreza, existindo múltiplos programas que apoiam diferentes grupos carenciados, especialmente mulheres e crianças (Garay, 2010). O regime militar, instaurado em 1973, colocou em prática o modelo neoliberal, atribuindo um papel marginal

ao Estado e reduzindo o gasto social (Raczinsky, 1994). O resultado foi um aumento do desemprego e dos níveis de pobreza. Nesse período, no plano da política social, destacou-se a reforma do sistema de pensões e a adoção de programas de *workfare*. É herança desse momento o *Subsídio Único Familiar*, implementado a partir de 1981, destinado a crianças (a idade máxima foi sendo expandida) e mulheres grávidas de famílias vulneráveis (Raczinsky, 1994) e que exigia como contrapartida consultas médicas (entrevista). Essa medida das demais prestações sociais pela condicionalidade pode ser considerada precursora da transferência condicionada no país (entrevista).

Com o regresso à democracia, multiplicaram-se as ações dirigidas a populações até então “invisíveis”. Entre elas, destacou-se o nascimento do *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (Fosis), que promove o acesso ao crédito e fornece apoio técnico para o desenvolvimento de projetos e outros. Apesar da queda acentuada da pobreza durante os anos 1990, um estudo sobre as famílias chilenas em extrema pobreza conduzido em 1999, mencionava cerca de 225.000 famílias nesta situação e sem acesso às redes de apoio do Estado (Barrientos, 2010; Palma e Urzúa, 2005).

Uma das prioridades do governo de Lagos era o enfrentamento da extrema pobreza (Lagos, 2002) e o tema foi alvo de várias discussões, com participação de múltiplos atores, como membros de *think tanks* e de OSC e acadêmicos (Osorio-Gonnet, 2018). Dentro do Ministério do Planejamento (Mideplan) criou-se um grupo de trabalho, ao qual solicitou-se o desenho de uma estratégia voltada para as famílias em extrema pobreza. Como aconteceu no caso brasileiro, experiências prévias implementadas em esferas subnacionais constituíram uma fonte de inspiração. Foram elas: (a) o *Programa Acciones Integradas para las Familias em Extrema Pobreza*, aplicado em La Florida, com o qual havia trabalhado Veronica Silva, agora a cargo da coordenação

do grupo; e (b) as experiências de combate à pobreza de Quillota (Osorio-Gonnet, 2018, 2020). Igualmente importantes foram os aprendizados retirados de iniciativas de apoio integral a famílias em situação de pobreza extrema desenvolvidas por duas OSC: a *Fundación Rodelillo* (FR) e o *Hogar de Cristo* (HdC) (entrevistas, Osorio-Gonnet, 2018, 2020). O resultado foi a criação do *Programa Puente*, uma estratégia de apoio psicossocial destinada a apoiar as famílias em situação de extrema pobreza por meio da definição conjunta de um plano específico, de acordo com as características da família. Tratava-se de um instrumento para garantir o acesso a serviços por parte das famílias que não tinham canais com a rede pública de serviços sociais (entrevista). Se esta iniciativa era bastante inovadora do ponto de vista dos serviços oferecidos pelo Estado, ela já estava presente em diversas OSC chilenas – no HdC, por exemplo, assistentes sociais visitam semanalmente as famílias atendidas, modelo por sua vez inspirado em práticas observadas nos Estados Unidos (entrevista). O apoio psicossocial também se beneficiou do fato de haver nesse momento, e nos anos que se seguiram, um número significativo de assistentes sociais no Mideplan, que sustentaram essa proposta (entrevista; Reininger et al, 2016). Mais tarde, o *Puente* tornou-se parte do *Chile Solidario*. A componente de apoio psicológico atraiu a atenção da comunidade internacional e foi replicada noutros países.⁸

233

De acordo com Franzoni e Voorend (2011), a OSC *Asesorías para el Desarrollo* teve um papel fundamental na criação de espaços de diálogo entre atores com posições muito diversas, permitindo costurar uma solução conjunta para responder ao problema da extrema pobreza. Entre as clivagens encontradas, podemos identificar um grupo que

⁸ Para mais informações sobre a reprodução dessa componente noutros contextos, consultar: Osorio-Gonnet, 2018; Osorio-Gonnet et al., 2020; Osorio-Gonnet e Vergara, 2019.

insistia em investimentos em capital humano em oposição a outro que propunha a atribuição de *vouchers* (Palma e Urzúa, 2005). O desenho final resultou do encontro de duas frentes com propostas distintas: o Mideplan e da *Dirección del Presupuesto del Ministerio de la Hacienda* (Dipres). Por um lado, o Mideplan sugeriu a adoção do *Puente*, que já se encontrava em fase piloto (Osorio-Gonnet, 2018). Por outro, a Dipres, que trabalhava de modo articulado com o Banco Mundial, avançou a ideia de criar uma transferência monetária dirigida aos extremamente pobres (Osorio-Gonnet, 2018). Tal como no caso do Brasil, a capacidade de influência do Banco Mundial no Chile era restrita, em razão da existência de equipes técnicas fortes (Osorio-Gonnet, 2018). Assim, a instituição prestou apenas limitada ajuda técnica na formulação e, mais adiante, efetuou um empréstimo. De acordo com Osorio-Gonnet (2018), o anúncio de um programa de elevada complexidade, nomeadamente devido ao apoio psicossocial, constituiu uma surpresa para os representantes do Banco Mundial.

A criação do *Chile Solidario* suscitou algumas manifestações de descontentamento. Não se tratava de uma rejeição do instrumento, mas de um desconforto relacionado à perda de competências por parte das OSC e, conseqüentemente, de recursos e de visibilidade. A proposta foi recebida por algumas das organizações com desconfiança (entrevista), mas a contestação foi feita de forma moderada, evitando criar tensões (entrevista). Essa questão reforça o ponto que já levantamos sobre a necessidade de considerar outros fatores, além da simples adesão ou não à ideia-solução.

Ainda que o *Chile Solidario* tenha sido apresentado pelo Presidente Lagos ao Congresso em maio de 2002 (Lagos, 2002), a discussão e aprovação da lei só aconteceu em 2004. A oposição aceitou o *Chile Solidario* após leves modificações do desenho (Garay, 2010), sendo a participação das comunas na implementação do programa um dos pontos

de maior embate (BCN, 2002), o que sinaliza apenas uma discordância sobre a operacionalização do programa e não uma questão com o instrumento escolhido. O programa ficou a cargo do Mideplan, enquanto a gestão do *Puente* foi atribuída ao Fosis (Larrañaga e Contreras, 2010). A abordagem intersetorial implicava uma ação conjunta entre os dois órgãos, além de uma articulação com os Ministérios da Educação e da Saúde (Franzoni e Voorend, 2011), mas as ações eram frequentemente tomadas setorialmente (Palma e Urzúa, 2005; Larrañaga e Contreras, 2010). Um acordo estabelecido entre o Fosis e os municípios permitia a instalação de uma *Unidad de Intervención Familiar* (UIF), responsáveis pela coordenação do apoio psicossocial na esfera local (Larrañaga e Contreras, 2010). O novo programa também foi recebido com entusiasmo pelas comunas, que frequentemente careciam de recursos para colocar em prática ações de combate à pobreza (entrevista).

À semelhança do que aconteceu com o Bolsa Família, a formulação do programa chileno foi conduzida de um modo relativamente isolado, contando com pouca participação de atores externos. Uma avaliação do programa piloto, na qual estavam inseridas algumas recomendações foi elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (Franzoni e Voorend, 2011). Já o Banco Mundial, como visto acima, assumiu uma posição de assessor e conduziu algumas avaliações (Larrañaga e Contreras, 2010), o que não significa, contudo, que o programa se desenvolveu sem qualquer influência externa, até porque já havia um acúmulo considerável de conhecimento, resultado de um processo difuso de aprendizagem, a respeito de programas colocados em prática noutros países latino-americanos (entrevistas).

Resumindo, a criação do programa resultou da interação de múltiplos atores: Mideplan, Ministério da Fazenda, representantes de OSC, acadêmicos, membros dos governos

locais e alguns atores externos, como consultores do Banco Mundial (Franzoni e Voorend, 2011, entrevistas). O processo de formulação contou com a participação de um corpo técnico forte, dotado de vasto conhecimento sobre o tema (Osorio-Gonnet, 2015, 2018, 2020; entrevistas), o que explicaria o fato de o Chile conseguir desenhar o programa de modo relativamente isolado de influências externas e de forma extremamente inovadora, como o demonstra a introdução do componente de apoio psicossocial (Osorio-Gonnet, 2018).

A solução proposta no Chile para o problema da pobreza extrema é distinta das soluções de transferência condicionada até então encontradas no continente latino-americano por incluir um componente de apoio psicossocial e uma série de outras iniciativas, sendo mais central o trabalho do assistente social com as famílias do que o apoio monetário. Osorio-Gonnet (2018) identifica a presença de uma comunidade epistêmica com atuação no Chile e atribui-lhe importância na formulação do *Chile Solidario*. Concordamos com a proposta da autora, mas acreditamos que o termo *instrument constituency* é mais adequado do que o de comunidade epistêmica por se tratar de uma ideia-solução. Este caso é interessante para mostrar que apesar de haver um consenso dentro da *instrument constituency* sobre a importância de um instrumento, há também espaço para que possa haver divergência e mudança nas ideias secundárias. Com efeito, no caso do programa chileno, podemos observar que existe um apoio à transferência monetária, mas que um segundo instrumento, o apoio psicossocial, defendido em particular por indivíduos provenientes da área de serviço social, é igualmente valorizado, dando origem a um desenho de política distinto daquele que vinha sendo implementado até então. A relação entre as discussões no plano doméstico e internacional faz-se por meio da ligação do braço local da *instrument constituency* a um grupo mais amplo, que atua na promoção

dessas iniciativas. A formulação do *Chile Solidario* não conta com a participação direta de representantes dessa *instrument constituency* transnacional (por exemplo, representantes de organizações internacionais ou consultores internacionais), mas os *policy-makers* detinham conhecimento sobre experiências já em implementação (por exemplo, o México e experiências subnacionais brasileiras). Mais tarde, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e agências doadoras, que compõem a *instrument constituency*, tiveram um papel fundamental na disseminação da experiência chilena na América Latina. Além disso, *policy-makers* que participaram da elaboração e da implementação do *Chile Solidario* também constituíram veículos importantes de disseminação de informação sobre o programa chileno e na aprendizagem a partir de experiências em outros contextos.

Considerações finais

Para estudar o surgimento de políticas públicas em contextos distintos e em um curto período é necessário combinar estudos da difusão/transferência com abordagens cognitivas (Oliveira, 2018). Os conceitos de comunidade epistêmica e de *instrument constituency* permitem entender processos de difusão e podem também ser usados para iluminar os processos de formulação de políticas públicas (Oliveira, 2018; Béland et al., 2018). O objetivo deste artigo foi demonstrar que é vantajoso o uso desses dois conceitos para explicar a entrada na agenda e a formulação de políticas públicas globais em contextos nacionais, recorrendo para tal a um estudo empírico.

Neste trabalho analisamos a criação do Programa Bolsa Família e do *Chile Solidario*. Esses dois programas enquadraram-se num processo de difusão internacional de um modelo de transferência monetária, tema amplamente trabalhado por outros autores e que não é objeto deste artigo. Seguindo a linha de Osorio-Gonnet (2018), argumentamos

que a influência de atores externos é relevante, porém pautada pela “massa crítica” interna, ou seja, pela existência de comunidades epistêmicas e de *instrument constituencies* e por capacidades estatais previamente instaladas, as quais permitiram não só a formulação de programas, seguindo ondas de difusão do modelo, mas também a criação de instrumentos e soluções inovadores, posteriormente difundidos para outros contextos.

Os dois estudos de caso mostram a existência de uma *instrument constituency* com braços locais, reunida em torno da transferência monetária. Bolsa Família e *Chile Solidario* resultam da ação dessa *instrument constituency* e do seu sucesso na promoção do instrumento de transferência monetária, mas os desenhos distintos dos dois programas resultam de embates com outras comunidades epistêmicas/*instrument constituencies* e de disputas dentro da própria *instrument constituency*, em torno de ideias mais secundárias e, portanto, mais fáceis de ser alteradas (Hall, 1993) e adaptadas ao contexto local – para ilustrar, se no Brasil o Estado assume a responsabilidade pela situação das famílias, no Chile encontramos uma lógica de contratualização e de corresponsabilidade; se o Bolsa Família associa o benefício a condicionais de saúde e educação, no *Chile Solidario* o apoio psicossocial tem um lugar de destaque.

Enquanto categorias analíticas, é útil separar ideias por tipos e, conseqüentemente, distinguir entre comunidade epistêmica e *instrument constituency*. No plano empírico, a articulação entre esses dois grupos pode assumir diferentes formatos, que devem ser avaliados caso a caso. A análise dos dois países sustenta essa afirmação, na medida em que se observam diferenças entre os dois. Por um lado, no Brasil há uma sobreposição entre a comunidade epistêmica que defende o combate à pobreza e o investimento em capital humano com a *instrument constituency* constituída em torno do instrumento transferência monetária, ou seja, problema e

solução são promovidos conjuntamente, havendo, contudo, disputas por espaço com outras comunidades epistêmicas e *instrument constituencies* (por exemplo, com grupos que atuam em torno da questão da segurança alimentar e promovem soluções alternativas). Além disso, esse caso ilustra a possibilidade de, dentro do mesmo grupo, existirem discordâncias no que concerne às ideias secundárias. Por outro lado, verifica-se no Chile a existência de uma comunidade epistêmica reunida em torno do tema da pobreza extrema e de várias *instrument constituencies* constituídas ao redor de diversos instrumentos, nomeadamente da transferência de renda e o apoio psicossocial, que são depois fundidos para criar um programa com componentes inovadoras.

As noções de comunidade epistêmica e de *instrument constituency* já foram usadas para entender processos de difusão ou de transferência de programas de transferência monetária (Osorio-Gonnet, 2018; Foli et al., 2018; Howlett et al, 2018; Béland et al., 2018). Este artigo procurou avançar a discussão, por meio da análise da elaboração do Bolsa Família e do *Chile Solidario*, ao demonstrar a adequação dos conceitos para entender os processos locais de adoção do modelo, contribuindo para fortalecer o argumento a favor da utilidade dos conceitos de comunidade epistêmica e de *instrument constituency*, para fazer a ponte entre as literaturas acima mencionadas.

239

Maria Clara Oliveira

Investigadora no Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Pesquisadora Associada no Centro de Estudos da Metrópole. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

Renata Mirandola Bichir

Professora na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e Coordenadora de Pesquisa e

de Projeto no Centro de Estudos da Metrópole. Possui doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo IESP-UERJ.

Bibliografia

- BARRIENTOS, Armando. 2010. Protecting capability, eradicating extreme poverty: Chile Solidario and the future of social protection. *Journal of Human Development and Capabilities*. v. 11, n. 4, pp. 579-597. DOI: 10.1080/19452829.2010.520926
- BÉLAND, Daniel; FOLI, Rosina; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WOO, J.J. 2018. Instrument constituencies and transnational policy diffusion: the case of conditional cash transfers. *Review of International Political Economy*. v. 25, n. 4, pp. 463-482. DOI: 10.1080/09692290.2018.1470548
- BÉLAND, Daniel; HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. 2017. Instrument constituencies and public policy-making: an introduction. *Policy and Society*. v. 37, n. 1, pp. 1-13. DOI: 10.1080/14494035.2017.1375249
- BÉLAND, Daniel; MAHON, Rianne. 2016. *Advanced introduction to social policy*. London: Elgar Advanced Introductions, Edward Elgar Publishing.
- BICHIR, Renata Mirandola. 2011. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado em Ciência Política e Sociologia. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- BORGES, Fabián. 2018. Neoliberalism with a human face? Ideology and the diffusion of Latin America's conditional cash transfers. *Comparative Politics*. v. 50, n. 2, pp. 147-167. Disponível em: <https://bit.ly/3yUlx2u>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- BUARQUE, C. 2012. *Bolsa-Escola. História, Teoria e Utopia*. Brasília, DF: Thesaurus Editora.
- COELHO, Denilson Bandeira. 2012. Brazil – Basic Income – a new model of innovation diffusion. In: MURRAY, Matthew; PATEMAN, Carole. *Basic Income Worldwide. Horizons of Reform*. London: Palgrave Macmillan. pp. 59-80.
- COELHO, Denilson Bandeira. 2008. *A difusão do Programa Bolsa Escola: competição política e inovação no setor social*. Trabalho apresentado no 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 27 a 31 de outubro.
- CAMPBELL, John L. 2002. Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*. v. 28, n. 1, pp. 21-38. DOI: 10.1146/annurev.soc.28.110601.141111

- COTTA, Tereza Cristina Silva. 2009. *Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México*. Tese de Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas. Brasília, DF: Universidade de Brasília. Disponível em: <https://bit.ly/3g9nSzc>. Acesso: 16 ago. 2021.
- CRAVINHO, João Gomes. 2006 *Visões do mundo. As relações internacionais e o mundo contemporâneo*. 2. ed. Lisboa: ICS.
- BCN – BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE CHILE. Historia de la Ley n. 19.949. BCN. Santiago, 7 out. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3sNI7si>. Acesso em: 09 Jun. 2017.
- CROSS, Mai'a K. Davis. 2013. Rethinking epistemic communities 20 years later. *Review of International Studies*. v. 39, n. 1, pp. 137-160. DOI: 10.1017/S0260210512000034
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. 2000. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*. v. 13, n. 1, pp. 5-24. DOI: 10.1111/0952-1895.00121
- DUNLOP, Claire. 2017. The irony of epistemic learning: epistemic communities, policy learning and the case of Europe's hormones saga. *Policy and Society*. v. 36, n. 2, pp. 215-232. DOI: 10.1080/14494035.2017.1322260
- DUNLOP, Claire. 2009. Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*. v. 30, n. 3, pp. 289-331. DOI: 10.1080/01442870902863869
- FOLI, Rosina; BÉLAND, Daniel; FENWICK, Tracy Beck. 2017. How instrument constituencies shape policy transfer: a case study from Ghana. *Policy and Society*. v. 35, n. 1, pp. 108-124. DOI: 10.1080/14494035.2017.1377987
- FRANZONI, Juliana Martínez; VOOREND, Koen. 2011. Actors and ideas behind CCTS in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*. v. 11, n. 2-3, pp. 279-298. Disponível em: <https://bit.ly/3iODAKS>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- GARAY, Maria Candelária. 2010. *Including the outsiders: social policy expansion in Latin America*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Berkeley: Universidade da Califórnia.
- GARCIA, Marito; MOORE, Charity. 2012. *The cash dividend: The rise of cash transfer programs in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: World Bank. Disponível em: <https://bit.ly/37NsmXx>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- HAAS, Peter M. 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. v. 46, n. 1, pp. 1-35. DOI: 10.1017/S0020818300001442

- HAAS, Peter M.; HAAS, Ernest B. 1995. Learning to learn: improving international governance. *Global Governance*. v. 1, n. 2, pp. 255-284.
- HALL, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*. v. 25, n. 3, pp. 275-296. DOI: 10.2307/422246
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; SAGUIN, Kidjie. 2018. Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: o caso do programa 4Ps nas Filipinas. *Revista de Administração Pública*. v. 52, n. 2, pp. 264-284. DOI: 10.1590/0034-761220170020
- KARCH, Andrew. 2007. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*. v. 7, n. 1, pp. 54-80. Disponível em: <https://bit.ly/37NBcod>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. 2017. Foi um Pássaro, Foi um Avião? Redistribuição no Brasil no Século XXI. *Novos Estudos CEBRAP*. v. 36, n. 2, pp. 15-34. DOI: 10.25091/S0101-3300201700020002
- KINGDON, John. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- LAGOS, Ricardo. 2002. *Mensaje al país del Presidente de la Republica*. 21 de maio de 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3g9f1gW>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- LANZARA, Arnaldo; BICHIR, Renata. 2019. Not only financialization: recent trends in Brazilian social policies. *Development and Change*. v. 50, n. 3, pp.848-861.
- LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante. 2010. Chile Solidario y el Combate a la Pobreza. In: LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante. (ed.) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar Editores, 2010. pp. 43-76.
- LAVINAS, Lena. 2017. *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. New York: Palgrave Macmillan.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula. 2013. Origem e disseminação do Programa Bolsa Família: aproximações analíticas com o caso mexicano. *Revista do Serviço Público*. v. 64, n. 3, pp. 351-376. DOI: 10.21874/rsp.v64i3.128
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Días; BELIX, Laila. 2013. Ideias, contextos e políticas sociais na América Latina: uma análise dos programas de transferência de renda condicionada no Brasil e no México. In: LUKIC, Meline Rocha; TOMAZINI, Carla. (ed.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013. pp. 145-167.

- LÖBLOVÁ, Olga. 2017. When epistemic communities fail: exploring the mechanism of policy influence. *Policy Studies Journal*. v. 46, n. 1, pp. 160-189. DOI: 10.1111/psj.12213.
- MARSH, D.; SHARMAN, J. C. 2010. Policy diffusion and policy transfer. In: EVANS, M. (ed.) *New directions in the study of policy transfers*. London: Routledge, 2010. pp. 32-51.
- MEHTA, Jal. 2011. The varied roles of ideas in politics. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. (ed.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxônia: Oxford University Press, 2011, pp. 23-46.
- MONTEIRO, I. 2011. *Integração de políticas sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Dissertação de Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- MULLER, Pierre. 2011. Expliquer le changement: l'analyse cognitive des politiques publiques. In: MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 9. ed. Paris: PUF, 2011. pp. 53-86.
- OLIVEIRA, Maria Clara. 2018. *Ideias e Políticas Públicas. Considerações a partir da análise de programas de transferência monetária na África do Sul, no Brasil e no Chile*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP.
- OLIVEIRA, Maria Clara; OSORIO-GONNET, Cecilia. No prelo. *Mudanças e continuidades na passagem do Chile Solidario ao Ingreso Ético Familiar*.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. 2018. Miracle mechanisms, travelling models, and the revenge of contexts. cash transfer programs: a textbook case. In: Olivier de Sardan Jean-Pierre; PICCOLI, Emmanuelle. (ed.). *Cash transfers: an anthropological approach. The revenge of contexts*. New York: Berghahn Press.
- ONG, Aihwa. 2006. *Neoliberalism as exception. Mutations on citizenship and sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- OSORIO-GONNET, Cecilia. 2018. *¿Aprendiendo o emulando? Cómo se difunden las políticas sociales en América Latina*. Santiago: LOM Ediciones.
- OSORIO-GONNET, Cecilia. 2015. Mecanismos de difusión de los programas de transferencia condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, n 53, pp. 31-48. DOI: 10.17141/iconos.53.2015.1540
- OSORIO-GONNET, Cecilia; Vergara, José Migual. 2019. Programas de transferencia condicionada frente a frente: los casos de Chile, Paraguay e Colombia (2000-2012). *DAAPGE – Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, v. 19, n. 32, pp. 109-140. DOI: 10.14409/daapge.v19i32.8483
- OSORIO-GONNET, Cecilia; OLIVEIRA, Maria Clara; VERGARA, José Miguel. 2020. International development cooperation as one of the

- triggers for the process of public transfer. *Estudos Internacionais*, v. 8, n. 2, pp. 8-26. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8n2p8-26
- PALMA, Julieta; URZÚA, Raúl. 2005. *Anti-poverty Policies and Citizenry: the “Chile Solidario” Experience*. MOST-2 Policy Papers 12. Paris: UNESCO. Available at: <https://bit.ly/3CR7I7k>. Acesso em: 30 ago. 2015.
- PECK, Jamie, THEODORE, Nik. 2015. *Fast Policy: Experimental statecraft and the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- RACZYNSKI, Dagmar. 1994. *Social policies in Chile. Origin, transformation, and perspectives*. University of Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies, Democracy and Social Policies Series, Working Paper #4. Disponível em: <https://bit.ly/2UszTYy>. Acesso em: 16 ago. 2016.
- REINIGER, Taly; CASTRO-SERRANO, Borja; FLOTTTS, Marcela; VERGARA, Mónica; FUENTEALBA, Ana. 2016. Conditional cash transfers: social work and eradicating poverty in Chile, *International Social Work*. v. 61, n. 2, pp. 289-301. DOI: 10.1177/00208728166631601
- SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. 1993. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions and Implications for Scholars and Practitioners. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. (ed.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993, pp. 211–35.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. 1st ed. New York: Routledge, 2007. pp. 189-220.
- SILVA, Michelle Graciela Morais de Sá e. 2010. *Conditional cash transfers and education: united in theory, divorced in policy*. Tese de Doutorado apresentada à Graduate School of Arts and Sciences. New York: Columbia University
- SILVA, Evelise Zampier; KAUCHAKJE, Samira; DELAZARI, Luciene Stamato. 2017. La política de persuasión del Banco Mundial en sus informes de desarrollo mundial (1990-2015), *América Latina Hoy*. n. 75, Pp. 75-100. Disponível em: <https://bit.ly/3sdHIUd>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- SIMONS, Arno; Voß, Jan-Peter. 2018. “The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance”. *Policy and Society*. v. 37, n. 1, pp. 14-35. DOI: 10.1080/14494035.2017.1375248.
- STONE, Diane. 2012. Transfer and translation policy. *Policy Studies*. v. 33, n. 6, pp. 483-499. DOI: 10.1080/01442872.2012.695933
- STONE, Diane. 2004. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy*. v. 11, n. 3, pp. 545-566. DOI: 10.1080/13501760410001694291

- SUGIYAMA, Natasha Borges. 2011. The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*. v. 11, n. 2-3, pp. 250-278. DOI: 10.1177/1468018111421295
- SUGIYAMA, Natasha Borges. 2008a. Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies*. v. 41, n. 2, pp. 193-216. DOI: 10.1177/0010414007300916
- SUGIYAMA, Natasha Borges. 2008b. Ideology and networks. The politics of social policy diffusion in Brazil. *LARR*. v. 43, n. 3, pp. 82-108. Disponível em: <https://bit.ly/3iQgLxv>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- TOMAZINI, C. 2010. As coalizões de causa em torno das políticas de transferência condicionadas: olhar cruzado Brasil-México. *Carta Internacional*. v. 5, n 2, pp. 37-55. Disponível em: <https://bit.ly/2XrXHxd>. Acesso em: 13 ago. 2021.
- VERAS SOARES, Fabio. 2012. *Oportunidades and Bolsa Família: a comparative perspective on their evaluation*. IPC-IG One Paper n° 177.
- VOB, Jan-Peter; SIMONS, Arno. 2014. Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. *Journal of Environmental Politics*, v. 23, n. 5, pp. 735-754. Disponível em: <https://bit.ly/37IATLi>. Acesso em: 13 ago. 2021.



TECNOLOGIAS DE SABER-PODER SOBRE AS ÁGUAS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA¹

Rodrigo de Freitas Espinoza^a

^a*Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP, Brasil.*

E-mail: rrespinoza@gmail.com

Orcid: 0000-0002-4384-8058

Rodrigo Constante Martins^b

^b*Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, SP, Brasil.*

E-mail: rmartins@ufscar.br

Orcid: 0000-0003-2700-3319

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-247280/113>

Introdução

O Conselho Mundial da Água é uma organização internacional multilateral que se dedica a gerar ações e debates em torno das formas de regulação e financiamento do uso de recursos hídricos. Com base em estudos técnicos e na reunião de interesses envolvendo diferentes agentes sociais (sobretudo os do campo econômico), o Conselho está em atuação desde meados da década de 1990, no propósito de pautar o tema da água na agenda política global, se relacionando com governos nacionais, parlamentares e autoridades locais, bem como com outras organizações multilaterais, como as Nações Unidas.

¹ A realização deste estudo contou com apoios financeiros da Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP), do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do *Institut de Recherche pour le Développement* (IRD, França).

Dentre as principais ações do Conselho está a organização periódica do Fórum Mundial da Água. Contando com um país sede em cada edição, o Fórum reúne diferentes participantes do que denomina por “comunidade da água”, incluindo agentes políticos, cientistas, da sociedade civil organizada e do setor privado. Desde sua criação, o Conselho teve atuação destacada no debate público sobre abastecimento de água, desenvolvimento sustentável, valoração econômico-ambiental, mudança climática, governança da água, parcerias público-privadas para a gestão hídrica e nexos entre água, energia e alimentação.

Devido à relevância do Conselho Mundial da Água no debate ambiental internacional, o objetivo deste artigo é analisar a produção discursiva da entidade em seus primeiros vinte e quatro anos de atuação. Com base na história da organização, esta pesquisa desenvolve-se a partir da compreensão do debate internacional sobre a questão ambiental como um conjunto potencial de enunciados que, mesmo pertencendo a campos diferentes, partilham de ordens discursivas similares. Essas ordens discursivas estabelecem a organização do real por meio da produção dos saberes e das verdades compartilhadas, discriminando outras formas de saber que não se orientam por suas referências basilares. Nesse contexto, se observará que as circunstâncias históricas em que as modalidades de conhecimentos, supostamente tidas como universais, de fato se constituem como causa e efeito de seu tempo e, como tais, refletem agenciamentos interessados e orientados pela estrutura de campos de poder.

Adotando o referencial dos estudos pós-coloniais, o texto dialogará com análises sobre as construções discursivas nos espaços destinados ao debate internacional sobre água. Em interlocução com os estudos de Coronil (2005), Mignolo (2010), Castro-Gómez (2011), Grosfoguel (2012) e Ferdinand (2019), se argumentará que a produção de conhecimento técnico-científico sobre a temática ambiental – em especial, a água – revela

uma construção discursiva que corrobora para a dinâmica de hierarquização de saberes que responde a uma polarização entre Norte/Sul e/ou Ocidente/Oriente globais.

Dentre os instrumentais teóricos mobilizados, a analítica de Foucault (1996; 2018) acerca do poder, do discurso e do saber irá amparar a interpretação das narrativas sobre a gestão de águas difundidas pelo Conselho Mundial da Água. Este estudo também se baseará nas análises de Mbembe (2020) sobre o brutalismo e o modo como o poder, enquanto força geomórfica, produz fissuras, fraturações e efeitos sobre as classificações em torno da desigualdade e da diferença. Por fim, para avançar sobre o exercício de atribuição de formas, também se lançará mão da noção de justificação moral, empreendida pela sociologia pragmática de Boltanski e Thévenot, (1991), para se compreender os imperativos de discurso no debate internacional sobre meio ambiente.

Realizou-se um amplo levantamento documental, que compreendeu: (1) relatórios e documentos referentes às conferências dedicadas à água, como as de *Mar Del Plata* e de *Dublin*; (2) relatórios e documentos temáticos preparados e publicados pelo Conselho Mundial da Água, no período de 1997 (ano de sua criação) até 2020; (3) relatórios finais e cartas ministeriais produzidas nas oito edições dos Fóruns Mundiais da Água; além das trajetórias de formação e profissionais dos agentes fundadores do Conselho e de cada um de seus presidentes no período de 1997 a 2021.

249

O Conselho Mundial da Água

Em 1994, a *International Water Resources Association* (IWRA)² propôs a criação do Conselho Mundial da Água

² A IWRA é uma rede internacional interdisciplinar de especialistas dedicados ao tema dos recursos hídricos. Fundada em 1971, em Wisconsin, EUA, a rede é uma organização não governamental, sem fins lucrativos e com predomínio de participação dos profissionais de engenharia. Desde 1975, edita o *Water International*, periódico de ampla circulação entre os pesquisadores dos recursos hídricos.

durante os debates no VII Congresso Mundial da Água, realizado no Cairo, Egito. O tema principal do congresso era “Satisfazer demandas futuras nacionais e globais de água”. Durante o encontro, uma seção especial foi organizada para a criação da resolução intitulada “Declaração de Cairo”. Essa declaração propunha a criação do Conselho Mundial da Água e de uma comissão liderada pela IWRA para coordenar a tarefa. O objetivo era a formação de uma organização guarda-chuvas para unir esforços, até então fragmentados, sobre gestão global da água.

O comitê fundador do Conselho Mundial da Água realizou sua primeira reunião em Montreal, no Canadá, em março de 1995 e, no mesmo ano, teve um segundo encontro em Bari, na Itália. Essas reuniões definiram as diretrizes da entidade. Conseqüente, em 1996, o Conselho se estabeleceu formalmente em Marselha, na França, e teve a primeira reunião de sua diretoria interina em Granada, na Espanha.

250

Desde sua criação, o Conselho se autodefiniu como uma organização internacional com o propósito de promover a conscientização e os compromissos políticos que atuassem na preservação, proteção, desenvolvimento, planejamento e gestão dos recursos hídricos. Para tanto, estabeleceu-se que sua composição envolveria representantes de governos, universidades, sociedade civil, empresas e organizações não-governamentais. Sua estrutura foi constituída por um comitê, formado por 36 membros governadores e por instituições filiadas. Em 2020, o Conselho registrava mais de trezentas organizações como membros, espalhadas em pouco mais de cinquenta países.

A proposta de criação de uma entidade mundial dedicada ao debate público sobre a água esteve presente na Conferência Internacional de Água e Meio Ambiente, realizada na cidade de Dublin, na Irlanda, em janeiro de 1992. Na conferência, que reuniu diversos representantes de governos e de organizações não governamentais de mais

de 100 países, foram sumarizados quatro princípios que balizaram os debates multilaterais posteriores relacionados às águas: (1) o reconhecimento da água como recurso finito e essencial à vida; (2) a indicação de que seu gerenciamento deveria ser caracterizado pela participação dos usuários em todos os níveis, bem como por planejadores e legisladores; (3) o reconhecimento do papel fundamental das mulheres na provisão e gestão das águas; (4) o reconhecimento do valor econômico e a indicação da relevância dessa dimensão na gestão do recurso.

A despeito da complexidade dos temas, o Conselho focou sua atuação no quarto princípio da declaração de Dublin. Embora a instituição tenha sido criada com o propósito de abrigar o debate global sobre a água, sua atuação esteve fortemente conduzida na direção da construção e justificação de discursos com imperativos morais voltados à regulação econômica do acesso e à comercialização dos recursos hídricos em todo o mundo.

Em junho de 1996, Mahmoud Abu-Zeid (Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos, do governo do Egito), René Coulomb (empresa *Suez Lyonnaise des Eaux*, França) e Aly Shady (*Canadian International Development Agency*, Canadá) assinaram a declaração de criação do Conselho Mundial da Água. A trajetória desses três agentes, bem como as entidades que representavam à época, revelam questões importantes sobre a perspectiva e a orientação do modelo de gestão e construção discursiva que seria adotada pela entidade.

O egípcio Mahmoud Abu-Zeid é engenheiro civil de formação, com mestrado em engenharia de irrigação e doutorado em hidrologia de águas subterrâneas pela Universidade da Califórnia e tornou-se uma importante referência internacional nos estudos de hidrologia e gestão de recursos hídricos. Em 1972, tornou-se *fellow* do Instituto de Desenvolvimento Econômico, primeira designação do

Instituto Banco Mundial. Academicamente, seu auge foi a posição de presidente da IWRA, no período de 1992 a 1994. Ocupou diferentes cargos ligados ao abastecimento de água e sistemas de irrigação no governo egípcio, chegando inclusive a ser Ministro de Estado de Recursos Hídricos e Irrigação de 1997 a 2009. Além disso foi presidente do Conselho Mundial da Água, de 1997 a 2006, e, durante sua gestão, participou da criação do Conselho Árabe da Água, em 2004.³

252

O segundo agente, o francês Réne Coulomb, foi vice-presidente da *Suez Environment*, de 1991 a 2000. Advogado do setor privado, Coulomb se consolidou, desde a década de 1980, como um dos principais assessores de empresas engajadas na defesa de marcos legais para a criação de mercados de água. O Grupo Suez, por sua vez, originou-se da *Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez*, criada em 1858 para construir e explorar o canal de Suez. Com 160 km de extensão entre o mar Mediterrâneo e o mar Vermelho, o canal foi inaugurado em 1869 e nacionalizado pelo governo egípcio em 1956. Esse episódio, que marcaria o conflito entre Egito e Israel, e resultaria na Guerra de Suez (ou ainda Guerra do Sinai), terminou por conduzir o Grupo Suez a diversificar seus investimentos em diferentes continentes, com ênfase em negócios nas áreas de gás, água e saneamento. Desde a década de 1990, o Grupo Suez se consolidou entre os maiores investidores no setor de abastecimento de água e serviços de esgoto do mundo, com atuação em cinco continentes.

Por fim, o terceiro membro fundador do Conselho Mundial da Água foi o engenheiro egípcio Aly Shady.

³ O Conselho Árabe da Água é formado por países árabes que estão abaixo da “linha de pobreza da água”, com menos de mil metros cúbicos por ano por pessoa. É uma organização sem fins lucrativos que reúne governos, organizações não governamentais, setor privado, universidades e institutos de pesquisas regionais e internacionais. Em 2021, o Conselho reunia 450 membros de 22 países da região. Seu secretariado permanente fica no Cairo, no Egito.

Formado na Universidade do Cairo, fez seus estudos de pós-graduação na Universidade McGill, em Montreal, no Canadá, tornando-se pesquisador do Departamento de Engenharia Agrícola da universidade. Em 1979, ingressou na *Canadian International Development Agency* (CIDA) que, integrada ao Ministério de Cooperação Internacional do Canadá, atua na promoção de estratégias de desenvolvimento sustentável, financiando projetos em países em desenvolvimento. Na Agência, Shady criou o Setor de Irrigação e internacionalizou sua carreira, desenvolvendo projetos em países das Américas do Sul e Central, na África, no Oriente Médio, na Ásia e no Leste Europeu.

A trajetória dos três agentes e a configuração das instituições que fundaram o Conselho Mundial da Água revelam as primeiras marcas das representações que sustentam um modelo específico de gestão ambiental. A CIDA é notadamente uma instituição de financiamento de projetos que busca dar apoio a países em desenvolvimento. Fundada em 1968, suas metas convergem para o princípio de que o Norte deveria ajudar os países pobres na superação da pobreza por meio da orientação voltada para o desenvolvimento sustentável. Já as outras duas entidades presentes na constituição do Conselho, IWRA e Suez, representam outras duas esferas centrais do moderno discurso sobre gestão, a ciência e o mercado. No caso da IWRA, é o seu caráter técnico que a legitima e lhe fornece prestígio no cenário global sobre a água, enquanto a Suez é uma das grandes empresas da economia global envolvidas no amplo campo do chamado negócio da água.

Desde sua fundação, o Conselho Mundial da Água articulou em torno de si agentes e instituições que viabilizaram a produção de um discurso sobre gestão das águas pautado na aproximação entre tecnociência e mercado, a trajetória dos agentes que presidiram a instituição desde sua fundação tem relação direta com este movimento de aproximação (Quadro 1).

Quadro 1
Presidentes do Conselho Mundial da Água (1997-2021)

<i>Presidente</i>	<i>País de Origem</i>	<i>Mandato</i>	<i>Formação</i>	<i>Entidade de Origem</i>
Mahmoud Abu-Azeid	Egito	1997-2006	Engenheiro Civil	Banco Mundial IWRA
William Cosgrove	Canadá	2006-2009	Engenheiro Sanitarista	Ex-vice-presidente do Banco Mundial
Loic Fauchon	França	2009-2012 2018-2021	Economista	<i>Société des Eaux de Marseille</i>
Benedito Braga	Brasil	2012-2018	Engenheiro Hidráulico	ANA IWRA

Fonte: Elaboração própria.

254

Distanciando-se do terceiro princípio da Declaração de Dublin, que lançara luz ao papel desempenhado pelas mulheres na gestão e proteção da água, o Conselho contou com absoluto predomínio masculino, tanto entre seus agentes fundadores quanto entre aqueles que o presidiram nos seus primeiros vinte e quatro anos (1997-2021). Os quatro agentes que já exerceram o cargo de presidente do Conselho Mundial da Água possuem trajetórias semelhantes e representam, pela formação profissional e trânsitos institucionais, uma categoria específica de saberes legítimos para tratar do tema da água.

Mahmoud Abu-Zeid, além do que já foi citado, foi colaborador de diversas instituições multilaterais, muitas das quais ligadas às Nações Unidas, como a FAO (Food and Agriculture Organization), a UNEP (United Nations Environment Programme) e a UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). Zeid

também foi vice-presidente da IWRA e presidente do Programa Internacional de Hidrologia da UNESCO.

William J. Cosgrove, o segundo presidente, também é membro do Conselho desde 1996. Iniciou seu trabalho no Banco Mundial, como especialista de recursos hídricos em regiões da África e do Oriente Médio, chegando à vice-presidência da entidade na década de 1980, cargo que exerceu até 1989. Assim como Zeid, Cosgrove também é membro da IWRA.

O terceiro a ocupar o cargo foi Loïc Fauchon, que presidiu o Conselho em dois períodos: de 2009 a 2012 e de 2018 a 2021. Formado em Economia pela Universidade de Aix-en-Provence, na França, foi chefe de gabinete e secretário-geral da cidade de Marselha entre os anos de 1991 e 1997. Desde 1992 Fauchon trabalharia, também, no grupo *Société des Eaux de Marseille*, assumindo a presidência da entidade em 1997. Essa organização, por sua vez, é subsidiária da *Veolia Environment*, um dos maiores grupos privados de gestão de água e resíduos do mundo. Recentemente, em 2021, adquiriu o restante das ações que ainda não detinha da *Suez*, reafirmando seu destaque no setor.

Benedito Braga foi o quarto presidente do Conselho, à frente da instituição entre os anos de 2012 e 2018. Formado em Engenharia Hidráulica pela Universidade de São Paulo (USP), é doutor em recursos hídricos pela Universidade de Stanford, nos Estados Unidos. Braga fora assessor especial da Secretaria de Energia e Saneamento do Estado de São Paulo e diretor da Agência Nacional de Águas, desde a criação até 2009, somando nove anos. Foi ainda presidente da IWRA entre 1998 e 2000. Na crise hídrica paulista iniciada em 2014, Braga foi convidado pelo então governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, a assumir a Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos. No ano de 2018, no governo de João Dória Junior, tornou-se diretor presidente da Sabesp.

Vale destacar ainda que em 2000, o Conselho Mundial da Água lançou o documento intitulado “*World Water Vision: Making Water Everybody’s Business*” elaborado pela *World Water Commission*, que era composta por nomes como: Jérôme Monod, da *Suez Lyonnaise des Eaux*; Maurice Strong, membro da *Business Council on Sustainable Development* (WBCSD); Robert S. MacNamara, então presidente do Banco Mundial; Enrique Iglesias, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB); Mohamed T. El-Ashry, CEO do Banco Mundial e membro do *UN Global Environment Facility* à época. Sem embargo, a geopolítica dos agentes promotores do discurso de mercado presente no documento é, um importante indicador do papel estratégico de instituições como o Conselho na implementação da agenda neoliberal das águas e na relação desigual entre o centro e a periferia capitalista.

256

No início dos anos 2000, a expectativa era de que água se tornaria um grande negócio global. Tal expectativa pode ser observada em reportagem de Shawn Tully para a revista *Fortune*, publicação estadunidense de grande alcance, dedicada ao campo da economia e finanças, o destaque da reportagem era o que se segue: “Água, Água em todo lugar hoje. Empresas como a francesa Suez estão correndo para privatizar a água, que já é um negócio global de US \$ 400 bilhões. Eles apostam que H₂O será para o século 21 o que o petróleo foi para o século 20”⁴ (tradução livre).

O contexto histórico e as instituições que participaram da fundação do Conselho, bem como as trajetórias de seus presidentes, indicam um regime de verdade e de (di)visão de mundo. Como enfatizado por Martins (2015), na construção da moderna questão ambiental e de alguns de seus corolários (como as noções de desenvolvimento sustentável e de gestão racional da água), há o emprego recursivo de um sistema

⁴ Tully, S. Water, Water Everywhere. *Fortune Magazine*, 15 de maio, 2000, p. 55.

classificatório da realidade socioambiental que tem profundo enraizamento no território disciplinar da Economia Ambiental.⁵ Ou seja, a disposição das especialidades no espaço de nomeação legítima da moderna crise socioambiental resulta de arranjos entre paradigmas da ciência econômica e das áreas de tecnologia para a gestão ambiental.

Ademais, no caso dos fundadores e presidentes do Conselho Mundial da Água, o grupo de agentes participa do debate público-ambiental internacional, tanto mobilizando o repertório disciplinar de suas áreas de formação quanto valorizando as intervenções, desde suas atuações em instituições do norte global, voltadas à produção de saberes e tecnologias sociais para a resolução de problemas e conflitos em países pobres do sul global.

Sobre a disposição assimétrica entre o norte e o sul, Grosfoguel (2012) aponta um movimento comum nos debates que se pretendem globais. O esforço dos intelectuais do sul em citar e buscar diálogos com pensadores europeus se consolida como uma via de mão única. O norte é surdo às vozes do sul, e se entende como universal a partir da surdez e do não-diálogo. A produção teórica, assim elaborada, turva as noções de eurocentrismo e universalismo sem qualquer constrangimento dessa fusão. Nesse aspecto, o trânsito de agentes do sul para instituições do norte legitima a instituição como global, ao mesmo tempo em que conserva a assimetria de poder entre os polos.

No caso do Conselho, a incorporação das populações marginalizadas na lógica de gestão econômica da água responde a uma dinâmica de consolidação desse modelo como universal. Como descreve Moreno (2005), não é raro que centros hegemônicos do norte global adotem uma postura de vanguarda que não se propõe a alterar o arranjo

⁵ Para pormenores dos fundamentos da Economia Ambiental no marginalismo neoclássico, ver Pearce (1985) e Pearce e Turner (1991).

sociopolítico e econômico, que provoca desigualdades geopolíticas e ambientais; pelo contrário, observamos a ação de capacitar a população para a integração a uma ordem social supostamente superior.

Assim, mercado e cidadania seriam sistemas cujas regras de coexistência teriam baixa assimilação da parte dos grupos sociais marginalizados. A inclusão desses grupos, mediante programas de capacitação para a participação e cidadania socioambiental, asseguraria, por sua vez, o caráter absoluto e universal desses sistemas, a história geopolítica e colonial da degradação ambiental é deslocada do debate em favor de abstrações como “sujeito global” ou “humanidade em geral”, a fratura colonial da modernidade invade a própria ecologia como força discursiva, negligenciando o fato histórico de que o moderno sistema colonial se amparou no racismo e no patriarcado para estabelecer a divisão social da exploração dos recursos naturais (Ferdinand, 2019). De tal sorte que, sob a abstração da “população” ou da “humanidade em geral”, a construção do norte sobre a crise ecológica termina por apagar o fato colonial.

258

A visão do Conselho sobre gestão da água

Desde sua criação, o Conselho Mundial da Água publica documentos classificados como relatórios temáticos e de atividades, em que a entidade registra seus discursos e posições sobre a gestão dos recursos hídricos. Tais publicações são amparadas em uma retórica que articula o conhecimento de áreas politécnicas com as categorias de classificação da realidade social produzidas pelo utilitarismo econômico.

Após três anos de sua criação, o Conselho publicou o que seria, segundo a entidade, a “Visão Mundial sobre a Água”. Lançado em 2000, esse documento é central para se compreender a agenda e a orientação adotada pela entidade sobre o recurso. Situando-se como porta-voz privilegiado, amparado na ciência e na racionalidade do capital

econômico, o Conselho insiste na relevância estratégica da valoração econômica da água para solucionar as situações de crise de acesso e gestão dos recursos hídricos, conforme registra o próprio documento:

Precificar os serviços de água ao custo total. Fazer com que a água esteja disponível a baixo custo, ou gratuitamente, não fornece o incentivo certo para os usuários. Os serviços de água devem ser valorizados pelo custo total para todos os usuários, cobrindo todos os custos relativos à operação e manutenção para todos seus usos e custos de investimento, ao menos, para usos domésticos e industriais. O requisito básico é que a água precisa ser acessível a todos, no entanto, a tarifação dos serviços de água não significa que os governos devam desistir dos subsídios transparentes e direcionados para os pobres. (World Water Council, 2000, p. XXIV. Tradução livre)

259

Entende-se, a partir desse trecho, que o princípio da valoração econômica da água pressupõe que os usuários do recurso devem ser alçados à condição de efetivos consumidores, pagando financeiramente pelas flutuações locais ou regionais de sua disponibilidade. Desse modo, os usuários-consumidores receberiam a sinalização de que a água, em situação de escassez, teria seu valor monetário refletido vis-à-vis um sistema de livre mercado, em direção a um regime ultraliberal de política ambiental (Acseirad, Mello e Bezerra, 2009), que o papel dos governos se restringiria ao estabelecimento de metas e políticas de subsídios para atender aos mais pobres.⁶

O princípio da valoração econômica é pautado nos documentos do Conselho como produto do saber

⁶ A propósito da formulação da valoração econômica da água como instrumento de gestão ambiental, bem como de suas extensões (e implicações) sociopolíticas, ver Martins (2013).

técnico-científico, a própria noção de utilidade é recorrentemente citada como produto natural do comportamento dos agentes econômicos, cuja conduta moral seria voltada inequivocamente – ou instintivamente, como diria Smith (2015) – para a maximização dos prazeres (ganhos) e minimização das dores (custos) individuais. Em um esforço de modelagem e de síntese brutalista,⁷ economia e gestão ambiental seriam campos privilegiados do saber, em que à ciência econômica caberia a compreensão adequada desses cálculos individuais de custo-benefício e à gestão ambiental se atribuiria o papel de internalizar os constrangimentos dos custos econômicos da degradação ambiental nos cálculos dos agentes econômicos.

260 Sendo assim, o tema da valoração econômica da água é apresentado pelo Conselho como produto de um discurso que se autodefine como eminentemente técnico. Enquanto os discursos contrários à valoração e à privatização são classificados como produtos de agendas políticas arcaicas e ineficientes (apoiadas nos ideais de regulação do Estado, controle jurídico das formas de uso etc.), a argumentação favorável ao cálculo econômico é sustentada pelo Conselho justamente por seu caráter neutro e democrático, posto que se ampara no saber técnico da ciência e na liberdade política do mercado.

Os documentos publicados pelo Conselho a partir de então descreverão tanto suas atividades e programas, como reiterarão esta visão sobre a gestão da água. No relatório publicado pela organização sobre o triênio 2000/2003 – período que compreendeu a realização do 2º Fórum Mundial da Água –, Mahmoud Abu-Zeid, então presidente da entidade, afirmou que:

⁷ Ao extrair o conceito de brutalismo da arquitetura, Mbembe (2020) ressalta seu conteúdo eminentemente político. Isso porque, para o autor, toda política é um esforço de dar forma, um exercício de modelagem, seja sobre os materiais, seja sobre as demais dimensões da vida – incluindo aqui o que a tradição sociológica designa por simbólico.

As principais questões discutidas pelos participantes no 2º Fórum foram privatização, cobrança do custo total para os serviços de água e direitos de acesso e participação. A Declaração Ministerial identificou a satisfação das necessidades básicas relacionadas à água, a garantia alimentar, a proteção do ecossistema, a partilha dos riscos ligados à gestão dos recursos hídricos, valoração da água e boa governança como os sete desafios-chave para o nosso futuro. Aspectos da globalização e do comércio podem ser considerados também como questões emergentes segundo a declaração de Haia. (World Water Council, 2003a, p. 2. Tradução livre)

A rigor, a participação do setor privado na gestão é apresentada nos documentos do Conselho como dado indiscutível, força da racionalidade econômica individual ante a ineficiência da gestão pública, ademais, essa participação se adequaria à necessidade de financiamento para a ampliação do abastecimento para fins de produção econômica (agricultura e indústria) e usos domésticos. O modelo de gestão com parceria público-privada (PPP) passaria, então, a ter amplamente a seguinte definição:

261

O fortalecimento do setor público é necessário para assegurar uma regulamentação adequada e um controle público sobre os recursos comuns. O envolvimento do setor privado, por meio de parcerias público-privadas, no fornecimento de serviços de água e na contribuição para o financiamento de investimentos é uma necessidade absoluta para o futuro. Isso requer marcos regulatórios previsíveis e transparentes que protejam os interesses dos investidores e dos consumidores. (World Water Council, 2003a, p. 3. Tradução livre)

A necessidade da participação do setor privado é dada como ponto indiscutível porque a crise da água, como

o próprio Conselho relata, seria a crise de um modelo pouco aberto à absorção dos sinais de mercado. Isto é, a crise não teria relação com as formas de uso intensivo promovidas pelo regime de acumulação de capital. A subjetividade universal do agente econômico abstrato é mobilizada como alvo a ser alcançado pelos instrumentos econômicos de gestão ambiental, a argumentação se desenvolve rumo à classificação polarizada – e não menos colonial – dos países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Ainda no discurso do então presidente da entidade, a ideia de promover o comportamento racional e o desenvolvimento nos países mais pobres passaria, necessariamente, por modelos com suporte financeiro externo que fossem atraentes para esse capital.

262

Ainda não está claro até que ponto as organizações doadoras bilaterais e multilaterais planejam participar no apoio financeiro necessário para atender às necessidades dos países em desenvolvimento para as próximas duas décadas. O Conselho e seus parceiros serão proativos em trazer este debate para os conselhos de administração dessas instituições e estimular o desenvolvimento de modelos de financiamento atraentes e realistas. (World Water Council, 2003a, p. 3. Tradução livre)

A propósito do papel do Conselho Mundial da Água no debate internacional sobre a questão ambiental, Espinoza (2016) remonta à atuação da entidade nas grandes conferências temáticas, revelando como seu ponto de vista não é apresentado nesses espaços como particular e singular, mas, sim, como síntese da compreensão racional sobre o tema em termos econômico e técnico-científico. Entretanto, ainda que mobilizasse diferentes modalidades de capital para legitimar seu discurso, as resistências se faziam presentes mesmo nos espaços de protagonismo do Conselho, como foi o caso da discussão sobre as parcerias

público-privadas no 3º Fórum Mundial da Água, realizado em 2003, na cidade de Kyoto, no Japão.

As parcerias público-privadas mantiveram-se como uma das principais controvérsias em Kyoto. O Conselho foi o coordenador do tema Parcerias Público-Privadas durante o 3º Fórum, juntamente com o *Council of Canadians*.⁸ A discussão em Kyoto entre os prós e contras a participação do setor privado foi um confronto de natureza ideológica com os grupos “antiprivatização”, que são muito sensíveis à globalização e liberalização de comércio. Esses grupos também alertam para o possível conflito de interesses na gestão dos serviços públicos de água e da gestão dos recursos hídricos. A discussão centrou-se principalmente sobre a propriedade dos recursos públicos como a água, sua gestão e os princípios orientadores da política de preços, além da questão ética da obtenção de lucro em serviços públicos. A privatização real no setor da água significaria que a propriedade dos recursos hídricos e políticas de preços estariam nas mãos do setor privado. Isto não é apoiado pelo Conselho Mundial da Água. (World Water Council, 2003a, p. 12. Tradução livre)

263

Sob a perspectiva do Conselho, a privatização da água não estaria entre as metas para o aprimoramento da gestão do recurso. A entidade já defendia no relatório de 2003, e seguiria defendendo nos relatórios seguintes, a garantia do status do recurso como bem comum, mas dotado de valor econômico. Caberia, portanto, a atuação de um poder

⁸ O *Council of Canadians* é uma organização sem fins lucrativos que atua na defesa da água limpa, da energia verde, da saúde pública e do comércio justo. Com sede em Ottawa, a organização tem atuação nacional (Canadá) e, desde 2012, também internacional, por meio do projeto *Planeta Azul*. O projeto se dedica ao acompanhamento da resolução 64/292 da ONU, aprovada em Assembleia Geral de julho de 2010, que declarou o acesso à água limpa e ao saneamento como direitos humanos essenciais.

regulador – do Estado ou de instâncias mistas de governança – capaz de sinalizar o valor econômico do recurso, de modo a refletir junto aos seus usuários a situação de escassez relativa ante os fluxos de oferta e demanda.

Mesmo supondo distância da privatização da água, a mediação da relação sociedade-natureza como efeito dos sinais de mercado converge para o processo descrito por Coronil (2005) como globocentrismo. Esse conceito pode ser entendido como uma modalidade de ocidentalismo e refere-se à submissão de populações por meio dos efeitos de mercado. Dessa forma, a concepção de Ocidente dilui-se no mercado e estabelece nódulos de poder financeiro menos visíveis e mais concentrados. Ademais, a alteridade é substituída pela subalternidade na diferenciação cultural, em um processo de ordem ocidentalizada com forma aparente de simples mecanismo de mercado e produto da tecnociência

264

Com efeito, a ordem ambiental internacional, como descrita por Ribeiro (2010), vem se consolidando como uma das questões mais importantes do século XXI, enquanto, paralelamente, o complexo contexto geopolítico segue imerso em tensões sobre os rumos de regulação da relação sociedade-natureza. Nesse cenário, a polarização entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento se configura em uma arena relevante de lutas e arranjos. Mas, para além da abstração da “nação”, convém acompanhar as relações entre classes e grupos/elites econômicas que transformam os modernos desafios ambientais em novas frentes de produção de capital econômico. Importante destacar que o Conselho Mundial da Água protagoniza a ampliação dessas frentes, assumindo, inclusive, a incorporação da crítica à acumulação capitalista, nos termos sugeridos por Boltanski e Chiapello (2009).

O protagonismo na incorporação da crítica pelos agentes econômicos também se revela na atuação do Conselho junto à Organização das Nações Unidas (ONU). O relatório

do Conselho relativo ao triênio de 2010-2012 demonstra seu forte movimento em direção aos espaços organizados pela ONU, para apresentar-se como representante da água nos debates internacionais sobre meio ambiente, se autodenominando “A voz da água” (*The Voice of Water*) e se autodeclarando hidrodiplomata internacional.

Os tomadores de decisões políticas devem demonstrar uma vontade genuína de incluir a água como prioridade. O Conselho tem, portanto, colocado muito foco em expressar a voz da água, fazendo o que veio a ser conhecido como “hidrodiplomacia internacional”. A causa da água só vai ter progresso quando for debatida de forma pacífica e objetiva. Essa visão converge com a das Nações Unidas, cujo Secretário-Geral, Ban Ki-moon, deu ao Conselho o seu total apoio durante uma audiência individual em outubro de 2010, quando ele convidou a delegação da organização para a sede da ONU, em Nova York. Ele apoiou o Presidente para transformar o Conselho em uma organização internacional reconhecida e respeitada e pediu ao Conselho que esteja intimamente envolvido na preparação da Rio+20, em 2012. (World Water Council, 2012a, p. 7. Tradução livre)

265

A associação do Conselho a grandes instituições multilaterais o colocou em condição de participar ativamente na organização do debate público-ambiental, além de legitimar paulatinamente sua condição de agente privilegiado para expor os interesses de seus membros. Como exemplo disso, pode-se citar a proposição da parceria entre o Conselho e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2014, para a criação de um grupo especial destinado a discutir o financiamento de infraestrutura para segurança hídrica. Como resultado da parceria, foi lançado o relatório “*Water: Fit to Finance*”, no 7º Fórum Mundial da Água, em 2015.

O relatório é atravessado pela posição histórica do Conselho sobre o tema, destacando a necessidade crescente da criação de parcerias público-privadas para a construção de projetos de infraestrutura ligados à água. Em sua principal conclusão, há a afirmação de que: “o painel apontou uma racionalidade de ‘risco e recompensa’ entre os investidores como uma barreira, o que resultou em uma marginalização dos projetos de infraestrutura de água em comparação a outros ramos de investimento em infraestrutura” (World Water Council, 2015, p. 17).

Em seu conjunto, os relatórios de atividades publicados pelo Conselho demonstram não apenas a atuação intensa da entidade, mas também – se não mesmo principalmente – o discurso saber-poder sobre a água promovido e lançado pela entidade no debate público-ambiental internacional. Nesse discurso, a universalidade das categorias científicas e dos instrumentos econômicos de gestão cumpriria, dentre outras, a função de absolutizar as estratégias de enfrentamento dos contextos de crises no uso e acesso à água, além de tornar opaca a força que certos marcadores sociais (classe, raça e etnia) poderiam revelar no contexto geopolítico da água.

266

Os Fóruns Mundiais da Água

Nas últimas três décadas, os Fóruns Mundiais da Água assumiram gradativamente papel de grande relevância no debate público-ambiental internacional, consolidando-se como o maior evento dedicado ao tema. Desde sua primeira edição, em 1997, o Fórum é realizado a cada três anos, reunindo representantes governamentais, organizações internacionais, organizações não-governamentais (ONGs), instituições financeiras e indústrias. Já foram realizadas oito edições do Fórum, em países diferentes. A nona edição será realizada em 2021, em Dakar-Senegal. Como se pode observar na Figura 1, esta será a segunda edição do Fórum no continente africano.

Figura 1
Realização do Fórum Mundial da Água, por ano e local (1997-2021)



Fonte: World Water Concl. Disponível em: <https://bit.ly/2V2gXzV>. Acesso em: 5 fev. 2021.

Não se pretende aqui remontar o conjunto das atividades e debates travados em cada uma das edições do Fórum. Tampouco se buscará revisar a distribuição geopolítica do conjunto dos participantes. Mas, com base nos relatórios finais de cada uma delas, serão destacadas as principais sínteses anunciadas pelo próprio Conselho Mundial da Água, bem como o alcance do Fórum em termos de público e número de países participantes.

Em sua organização, as edições do Fórum se estruturam em quatro divisões principais: o processo temático, o processo político (que se dá em escala ministerial, parlamentar e local), os processos regionais e o processo cidadão (que conta com a participação da sociedade civil organizada). Cada edição contou com a realização de dezenas de mesas de debates e exposições dos mais variados temas.

O documento final de maior destaque nesses eventos são as declarações ministeriais, em razão de seu caráter de resultado das diversas discussões empreendidas em cada encontro. O documento é comumente genérico e pouco deliberativo, pois depende de alto grau de consenso entre

os representantes de governos nacionais. De maneira breve, pode-se descrevê-los como documentos que convergem para questões majoritariamente aceitas e cristalizadas no cenário do debate internacional sobre a água.

No entanto, por essa mesma razão, as declarações ministeriais formam um importante material de investigação. É possível observar, por exemplo, que a visão particular que o Conselho exprime em seus documentos não é contraposta pelas declarações ministeriais das edições do Fórum. Ou seja, a construção discursiva da agenda do Conselho é amplamente aceita e expressa de maneira consensual nas publicações.

O 1º Fórum Mundial da Água foi realizado em março de 1997, em Marrakech, no Marrocos. O encontro contou com 500 participantes de 63 países. Na ocasião, foi elaborada a “Declaração de Marrakesh”, que estabelecia a importância do Conselho para a temática da água. Nesta ocasião, o Conselho Mundial da Água recebeu o mandato para desenvolver um relatório sobre a Visão Mundial da Água para a Vida e o Meio Ambiente para o século XXI.

268

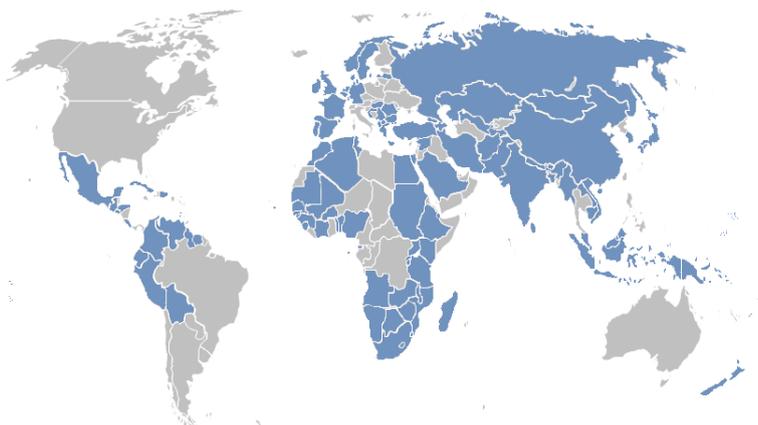
Já o 2º Fórum foi realizado em Haia, na Holanda, em março de 2000, e teve como principal resultado a elaboração da Declaração de Haia sobre a segurança da água para o século XXI. O tema geral do evento foi intitulado “Da visão para a ação”. Nesse fórum, o número de participantes subiu para 15.700 pessoas, contando com 144 ministros e representantes oficiais de 130 países. Nesse evento foi lançado o documento intitulado *Visão Mundial da Água: fazendo da água um negócio para todos*.

O debate sobre a participação do setor privado se aprofundou no 3º Fórum Mundial da Água, realizado em Kyoto, Shiga e Osaka, no Japão, em 2003. As publicações do Conselho já haviam sido referências para os debates ocorridos na Cúpula do Milênio das Nações Unidas (2000) e na Conferência Internacional de Água Potável de Bonn (2001), bem como na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento

Sustentável (a Rio+10, realizada em 2002). A terceira edição do Fórum se tornaria o maior evento sobre a temática da água até então realizado. Mais de 24 mil pessoas participaram do encontro, incluindo sei mil não japoneses e 1.300 delegados como representantes oficiais de 170 países. A Conferência Ministerial teve participação de 130 ministros e foi ainda acompanhada por 47 organizações internacionais.

Na Figura 2 estão destacados os países que tiveram representantes na Conferência Ministerial da terceira edição do Fórum, e observa-se uma baixa representação dos países americanos e uma representação parcial dos países africanos.

Figura 2
Países com representantes na Conferência Ministerial do 3º Fórum Mundial da Água (2000)



Fonte: Elaboração própria.

Neste 3º Fórum, construiu-se a assertiva de que a água não deveria ser um recurso sob monopólio do Estado, muito embora isso não significasse que devesse ser privatizada. Ao contrário, a água deveria ser tratada como uma propriedade comum, a despeito das contradições que isso possa trazer.

A posição do Conselho fora sintetizada do seguinte modo:

A posição do Conselho neste debate reflete a opinião da grande maioria dos participantes, embora também houvesse fortes argumentos opostos de alguns grupos da sociedade civil sobre a questão fundamental da participação do setor privado nos serviços de água. O Conselho declara que (i) uma ampla gama de soluções pode ser possível para administrar com sucesso serviços públicos de água e que (ii) as autoridades locais devem ser capazes de fazer suas próprias escolhas, tendo em conta as suas capacidades e os desejos de sua população. Em todo caso, ajudar o setor privado local para reforçar as suas capacidades também é fundamental para o desenvolvimento dos seus países. (World Water Council, 2003b, pp. 22-23. Tradução livre)

A Declaração Ministerial produzida nesse encontro levantou 29 pontos, dos quais merece especial destaque o ponto 6, que possui convergência importante com o posicionamento do Conselho:

270

6. Devemos explorar toda a gama de mecanismos de financiamento, incluindo a participação do setor privado, alinhada com as nossas políticas e prioridades nacionais. Vamos identificar e desenvolver novos mecanismos de parcerias público-privadas para os diferentes atores envolvidos, assegurando o controle público necessário e quadros legais para proteger os interesses públicos, com particular ênfase na defesa dos interesses dos pobres. (World Water Council, 2003c, p. 110. Tradução livre)

Isso demonstra que os resultados, a priori entendidos como consensuais, também devem ser interpretados como perspectivas hegemônicas, resultantes de relações de força e de sentido. Isso porque o discurso expresso no documento não expressa apenas a luta e o conflito de interesses, mas é também aquilo o motivo pelo qual se luta, de tal sorte que

O 5º Fórum Mundial da Água foi realizado em 2009, em Istambul, na Turquia, e reuniu trinta mil participantes de 182 países. Da Declaração Ministerial produzida no encontro, destaca-se a ênfase para a criação de um ambiente propício a investimentos no setor de água e saneamento, além do discurso sobre a necessidade de ajuda da comunidade internacional para complementar os investimentos feitos por países em desenvolvimento ou com uma economia em transição.

Realizado em 2012, mesmo ano da Rio+20, o 6º Fórum foi sediado em Marselha, na França. O encontro reuniu participantes de 145 países e manteve a ênfase nas discussões sobre o financiamento da água para todos e a criação de ambientes propícios aos investimentos. Em consonância com o discurso do Conselho Mundial da Água, a Carta Ministerial do Fórum ressaltaria a necessidade de um modelo de gestão que proporcionasse altos investimentos no setor de abastecimento. Seja amparado pelo setor privado, público ou por agências multilaterais, como o Banco Mundial, este plano deve ser um ambiente seguro, não necessariamente para a preservação ambiental, mas para a alocação de altos investimentos.

272

Para se fazer valer, esse discurso socialmente enraizado e politicamente interessado mobilizaria imperativos de justificação próprios das trocas mercantis. Ao naturalizar essas trocas, se ordenaria que o discurso-realidade de justiça e equidade seriam naturalmente produzidas por meio das tecnologias sociais do mercado. Por isso, dentre seus imperativos morais, estava a crença de que os governos nacionais são invariavelmente ambientes inseguros para o investimento externo. Como desdobramento, também se observa a certeza de que as instituições internacionais e o próprio mercado são espaços superiores para a realização das potencialidades sociais e para a conseqüente promoção do desenvolvimento em países do sul global, carentes de investimentos. Sob tais imperativos morais, tanto a natureza quanto a população em condições

de pobreza seriam, portanto, beneficiadas com a condução econômico-racional da gestão das águas.

Vemos tais informações em conformidade com o ponto 26 da Declaração Ministerial do 6º Fórum:

26. A priorização da água e saneamento nas alocações de verbas e na cooperação internacional é fundamental, bem como a utilização eficaz dos instrumentos financeiros. Vamos promover o planejamento financeiro estratégico e sustentável, por meio de uma combinação adequada de contribuições de usuários de água, orçamentos públicos, financiamento privado, bilateral e canais multilaterais. Reconhecemos a necessidade de recuperação economicamente sustentável e eficiente, a favor dos pobres e com mecanismos de financiamento inovadores, como pagamento apropriado para os serviços prestados pelos ecossistemas e investimento privado, num espírito de solidariedade, justiça e equidade. (World Water Council, 2012b, p. 5. Tradução livre)

273

O 7º Fórum foi realizado em 2015, em Daegu e Gyeongju, na Coreia do Sul, e reuniu mais de quarenta mil participantes, com 106 representantes. Já o 8º Fórum foi realizado em Brasília, no Brasil, no ano de 2018, e reuniu 172 países. O público total esteve próximo de 120 mil pessoas. Em grande medida, o expressivo número de participantes se deve à organização de uma Vila Cidadã, que reuniu pouco mais de 58 mil crianças inscritas.

As atividades da edição brasileira do Fórum foram organizadas em consonância às discussões empreendidas nos documentos publicados pelo Conselho Mundial da Água no ano anterior. Assim como os outros, esses documentos enfatizavam a necessidade de avanços nas formas de valoração econômica da água e a meta de catalisação de parcerias público-privadas para enfrentar as necessidades de financiamentos para a segurança hídrica local e internacional – principalmente

no continente africano (World Water Council, 2018a; 2018b; 2017). A Declaração Ministerial do encontro, por sua vez, manteve o alinhamento político com as declarações dos últimos Fóruns. Destacou-se, portanto, dessa edição, a necessidade do combate à pobreza, a prestação de contas de arranjos institucionais acerca da água, o financiamento e a gestão e o incentivo à cooperação transfronteiriça.

Como se pode observar nessa breve retrospectiva, a ampliação da visibilidade dos Fóruns Mundiais da Água nos últimos vinte e quatro anos demonstra a importância que a questão da água tomou no cenário mundial. Entretanto, é possível observar também que a construção discursiva sobre a crise desse recurso e as formas para sua solução caminham para uma perspectiva específica de gestão.

274

Os fóruns apontam que a crise da água é, sobretudo, uma crise de gerenciamento e governança. O poder público, em especial nos países em desenvolvimento, não possui a capacidade técnica e financeira para atender à demanda pelos recursos hídricos e, por isso, a participação do setor privado apresenta-se como solução para enfrentar o problema da gestão e de seu financiamento.

A construção discursiva sobre a crise do acesso à água e ao saneamento básico estabelece que esses são problemas que só podem ser solucionados através da incorporação da lógica de mercado à gestão da água. Esse argumento não se restringe a possíveis interesses de grupos privados que buscam conquistar mercados. É parte fundante do argumento de que o direito à água só pode ser alcançado pelo e no mercado, como bem acentua Quijano (2005, p. 236):

As determinações capitalistas exigiam também, e no mesmo movimento histórico, que esses processos sociais, materiais e intersubjetivos não tivessem lugar exceto dentro de relações sociais de exploração e de dominação. Consequentemente, como um campo de conflitos pela orientação, isto é, os fins,

os meios e os limites desses processos. Para os controladores do poder, o controle do capital e do mercado era e é o que decide os fins, os meios e os limites do processo. O mercado é o mínimo, mas também o limite da possível igualdade social entre as pessoas.

A inserção de novos projetos políticos não parece ser possível em um espaço restrito à discussão de economia e gerenciamento. Na verdade, este espaço é avesso às possibilidades formuladas fora de suas regras e de sua contabilidade. Nos termos de Mbembe (2020), trata-se da política que nega o pluralismo e a diversidade, posto que não se permite relacionar com zonas de indeterminação. Por isso, a mobilização e a atuação nos espaços institucionalizados sobre a gestão de águas seguem limitadas a uma lógica específica que demanda a posse de saberes já legitimados no debate. Há, portanto, uma domesticação dos saberes e é sob essa perspectiva que a condição de subalternidade no debate público-ambiental sobre a água se cristaliza.

275

Dessa maneira, à medida em que discutir o poder na contemporaneidade implica necessariamente abordar os saberes, as formas de subjetivação da relação sociedade-meio ambiente, implicadas nos instrumentos econômicos de gestão das águas, produzem simultaneamente as verdades sobre o bom uso e sobre a boa gestão (racional) do recurso. A produção dessa verdade, como outras formas de verdade, atravessa a experiência dos diferentes grupos e classes sociais na relação com o meio ambiente e com sua própria história. De tal sorte que falar de gestão ambiental traz consigo a gestão dos corpos sociais e das formas de subjetivação da dominação e da subalternidade.

À guisa de conclusão

O objetivo deste artigo foi compreender a experiência de criação do Conselho Mundial da Água e interpretar sua

atuação no contexto do debate público-ambiental internacional. Para tanto, foram perseguidas pistas analíticas que revelavam como formas de discursos de saber-poder afirmaram certos mecanismos de classificação e hierarquização da experiência social sobre a gestão da água.

O trânsito dos agentes fundadores do Conselho, e de seus presidentes, é um importante indicador dos recursos simbólicos mobilizados no fazer da instituição. A circulação internacional desses agentes fez-se em espaços consolidados de produção de saber-poder, amparadas em epistemologias coloniais da divisão norte e sul. Esse fato revela-se marcante, inclusive, no modo como os países do sul serão inscritos no debate internacional, como espaços a serem conquistados pela racionalidade gestora das tecnologias de saber do norte.

276

Na argumentação dos documentos do Conselho e dos Fóruns Mundiais da Água, também foi possível identificar a recorrência para um modelo específico de gestão amparado em três elementos. O primeiro é o armamento técnico e neutro, sustentado pelo conhecimento científico. Esse elemento não só possibilita que o discurso passe por não subjetivo, como também o qualifica para descrever o cenário contemporâneo da água. Em outras palavras, através desse recurso é possível afirmar objetivamente quais países em desenvolvimento não possuem tecnologia para resolver seus problemas em relação à água, tampouco possuem recursos financeiros para aplicar em investimentos, pois o diagnóstico técnico também apresenta a demanda de um montante astronômico de capital para, por exemplo, contemplar o direito à água a todos.

Isso remete ao segundo elemento que sustenta a argumentação: a gramática utilitarista da economia neoclássica, base teórico-abstrata do ideário neoliberal. O mercado é, segundo essa concepção, a única esfera capaz de oferecer

o capital e a tecnologia necessária para a solução da crise hídrica, logo, é a falta do mercado que leva à crise da água.

Por fim, o terceiro elemento é bastante singular e consiste na participação e na diversidade, fundamentais para a legitimação desse modelo específico. Entretanto, ambas se dão de forma domesticada e em espaços onde o universo do debate está aprisionado em fronteiras firmes que determinam, a partir da prerrogativa prática, técnica e econômica, o que é ou não possível em relação ao tema.

A existência do Conselho e o discurso de saber que a entidade logrou disseminar nos Fóruns Mundiais da Água vieram dilatar as esferas de influência de certos grupos empresariais e financeiros no debate internacional sobre água, ou seja, para enfrentar as situações de escassez, ausência de saneamento e a reprodução da pobreza correlata. Dessa maneira, o Conselho insistiria no discurso unívoco da abertura de novas frentes de investimento para o capital privado, com segurança jurídica e segurança política para a fixação de novos mercados para o negócio da água. Por conseguinte, para fazer circular os imperativos morais deste discurso, os Fóruns tiveram papel estratégico, contribuindo para a justificação de uma vontade histórica de saber-poder sobre o recurso e o meio ambiente em geral.

277

Rodrigo de Freitas Espinoza

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos. Estágio de doutorado sanduíche no Departamento de Estudos Étnicos da Universidade da Califórnia (Berkeley). Realiza pesquisa na área de Sociologia Ambiental.

Rodrigo Constante Martins

Professor do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-graduação em Sociologia e do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal

de São Carlos (UFSCar). Pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris.

Bibliografia

- ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campelo do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. 2009. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. 2009. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. 1991. *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- CASTRO, José Esteban. 2007. Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente e Sociedade*, v. 10, n. 2, pp. 97-118.
- CASTRO-GÓMEZ, Santiago. 2011. *Crítica de la razón latinoamericana*. 2ª Ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- CORONIL, Fernando. 2005. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 105-132. (Colección Sur Sur).
- ESPINOZA, Rodrigo de Freitas. 2016. *Rivalidade entre os polos: a construção discursiva do Conselho Mundial da Água*. Tese de doutorado em Sociologia. São Carlos: UFSCar. Disponível em: <https://bit.ly/3hPeuSv>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- FERDINAND, Malcom. 2019. *Une écologie décoloniale. Penser l'écologie depuis le monde caribéen*. Paris: Éditions du Seuil.
- FOUCAULT, Michel. 1996. *A ordem do discurso*. São Paulo, Loyola.
- FOUCAULT, Michel. 2018. *História da sexualidade – I: A vontade de saber*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- GROSGOUEL, Ramón. 2012. Descolonizar as esquerdas ocidentalizadas: para além das esquerdas eurocêntricas rumo a uma esquerda transmoderna descolonial. *Contemporânea*, v. 2, n. 2. pp.337-362.
- MARTINS, Rodrigo Constante. 2013. A construção social da economia política da água. *Sociologia, problemas e práticas*, n. 73, pp.111-130.
- MARTINS, Rodrigo Constante. 2015. A classificação disciplinar no mercado dos enunciados ambientais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 87, pp.97-113.
- MBEMBE, Achille. 2020. *Brutalisme*. Paris. La Découverte.
- MIGNOLO, Walter. 2010. *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones Del Signo.

- MORENO, Alejandro. 2005. Superar a exclusão, conquistar a equidade: reformas, políticas e capacidades no âmbito social. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 187-202.
- PEARCE, David. 1985 *Economia ambiental*. México: Fundo de Cultura Econômica.
- PEARCE, David; TURNER, Kerry. 1991. *Economics of natural resources and the environment*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- QUIJANO, Aníbal. 2005. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 227-278.
- RIBEIRO, Wagner Costa. 2008. *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume.
- RIBEIRO, Wagner Costa. 2010. *A ordem ambiental internacional*. 2. ed. São Paulo: Contexto.
- SMITH, Adam. 2015. *Teoria dos sentimentos morais*. 2ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- WORLD WATER COUNCIL. 2000. *World water vision: making water everybody business*. London: Earthscan. Disponível em: <https://bit.ly/3it91Qm>. Acesso em: 22 nov. 2017.
- WORLD WATER COUNCIL. 2003a. *Triennial Report: 2000-2003*. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/2UYLajD>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- WORLD WATER COUNCIL. 2003b. *Analysis of the 3rd World Water Forum: march 16-23 – Kyoto, Shiga & Osaka, Japan*. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/3wNvMnf>. Acesso em: 19 mar. 2018.
- WORLD WATER COUNCIL. 2003c. *The 3rd World Water Forum Final Report: march 16-23 – Kyoto, Shiga & Osaka, Japan*. Japan, Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/3Bj9hKr>. Acesso em: 19 mar. 2017.
- WORLD WATER COUNCIL. 2012a. *Hydro-diplomacy in motion: World Water Council 2010-2012*. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/3BINTUM>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- WORLD WATER COUNCIL. 2012b. *6th World Water Forum Ministerial Declaration*. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/2UYNOpz>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- WORLD WATER COUNCIL. 2015. *Delivering a pact for water security: World Water Council Triennial report 2013-2015*. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/3itd534>. Acesso em: 19 fev. 2019.

- WORLD WATER COUNCIL. 2017. *Water for Africa*. Initiative Consultancy Assignment. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/3iuo3oS>. Acesso em: dez. 2020.
- WORLD WATER COUNCIL. 2018a. *Ten Actions for Financing Water Infrastructure*. Marseille. Disponível em: <https://bit.ly/3xRprIV>. Acesso em: dez. 2020.
- WORLD WATER COUNCIL. 2018b. *Global Water Security: Lessons Learnt and Long-Term Implications*. Marseille: World Water Council and Ministry of Water Resources-China.



UM PROJETO DE PESQUISA “À ESQUERDA”: GILDO MARÇAL BRANDÃO E A INTERPRETAÇÃO MARXISTA DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

Christian Edward Cyril Lynch^a

^aProfessor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: clynch3@hotmail.com

Orcid: 0000-0001-5709-9388

Jorge Chaloub^b

^bProfessor do Departamento de Ciência Política da UFRJ e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal e Juiz de Fora (UFJF).

Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jchaloub84@gmail.com

Orcid: 0000-0002-7990-4496

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-281324/113>

Introdução

O presente artigo visa a se debruçar sobre a obra de Gildo Marçal Brandão com o objetivo específico de descrever a empreitada que o professor uspiano tomou a peito em seus últimos anos de vida: a de oferecer uma interpretação marxista do pensamento político brasileiro. Um estudo como este se justifica por diversos motivos. Em primeiro lugar, ao contrário das interpretações precedentes de Wanderley Guilherme dos Santos e de Bolívar Lamounier, o contexto intelectual em que Gildo se aventurou já não era aquele da década de 1970, conformado pela discussão do autoritarismo. Ele enfrentava outras questões e adversários que precisam ser identificados para a compreensão dos seus

objetivos. Em segundo lugar, seu projeto de pesquisa foi produzido contra a moderna ciência política de corte norte-americano, com o propósito de defender duas tradições que lhe eram caras: a do comunismo democrático, a que devotou sua militância no Partido Comunista Brasileiro (PCB) por boa parte de sua vida, e a do pensamento crítico da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), formado por intelectuais engajados à esquerda, como Antônio Candido e Roberto Schwarz na literatura, Florestan Fernandes na sociologia, Fernando Novais na história e Francisco Weffort na ciência política. Eram grupos políticos, personagens e tradições ignorados ou criticados nas interpretações preexistentes de Guerreiro Ramos, Wanderley e Bolívar, lacuna que incomodava Gildo e que ele pretendia não só preencher como lhes dar um lugar digno. Em terceiro lugar, o projeto baseado em sua interpretação, denominado *Linhas do pensamento político brasileiro*, foi o que maior repercussão obteve no processo de revitalização da subárea homônima. Gildo formou um importante grupo dedicado ao estudo do pensamento político brasileiro em São Paulo que, com a ajuda de colegas seniores e de outras áreas, levou adiante o projeto depois de sua morte. O sucesso consolidou o campo de estudo no principal estado da federação, permitindo sua ramificação para além de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Fica clara a esta altura a necessidade de, quase 15 anos depois de sua publicação, revisitar a interpretação de Gildo Marçal Brandão e seu contexto de produção, bem como as motivações e intenções que a motivaram. Nascido em Alagoas em 1949 e assombrado a vida toda por uma cardiopatia congênita, Brandão se graduou em Filosofia na Universidade Federal de Pernambuco em 1971, onde militou no movimento estudantil e na esquerda católica. Ao abandonar o tomismo de sua formação, seu filósofo favorito passou a ser Hegel, que lhe oferecia “uma visão global

do processo histórico que tornava possível enquadrar e dar sentido aos fenômenos políticos que agitavam o país e as nossas cabeças” (Brandão, 2010b, p. 36). De Hegel o jovem alagoano chegou a Marx, cuja articulação entre práxis e filosofia da história lhe pareceu particularmente eficaz para compreender e influir na sociedade à sua volta. Admirador da “mítica Maria Antônia” e alimentado pelo velho “sonho uspiano” de escrever uma dissertação de mestrado sobre Hegel sob a orientação de Paulo Arantes, Gildo se mudou para São Paulo em 1973, onde frequentou os cursos de professores como Francisco Weffort. Ele se notabilizou como editor-chefe do jornal *A voz da Unidade*, alinhado ao comunismo de Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho, Leandro Konder e Luiz Werneck Vianna. Era um grupo que, no interior do PCB, combatia o marxismo de Luiz Carlos Prestes, por eles atacado como positivista e stalinista. Gildo também atuou em revistas como *Escrita*, *Ensaio* e *Temas de Ciências Humanas*, dedicada a contribuir para “a produção teórica e a luta ideológica no processo de fortalecimento da nossa sociedade civil e da democratização do país” (Nogueira e Brandão, 1980, p. VII). Eram atividades que lhe davam imenso prazer e compensavam seus percalços de saúde: “Quem não viveu nem sonhou na São Paulo daqueles anos de decadência da ditadura não sabe o que perdeu” (Brandão, 2010b, p. 57).

Gildo finalmente optou por se fixar na vida acadêmica com o propósito de continuar suas atividades políticas como um intelectual público, por intermédio da universidade. Como seus companheiros de partido, ele seguia de perto as ideias de um autor de grande influência nas formulações da esquerda da época – Antonio Gramsci – sobre o maior protagonismo dos intelectuais em cenários de capitalismo atrasado. Convicto de que a universidade – a USP principalmente – ocupava um lugar de crescente destaque na disputa política, Gildo a elegeu como uma “cidadela

estratégica, cuja conquista se constitui em importante passo na luta pela construção da hegemonia” (Brandão, 2010, p. 212). Antes mesmo de defender sua dissertação de mestrado em Filosofia, o intelectual alagoano passou para o doutorado em Ciência Política, onde foi aluno de professores que viriam a ser seus colegas: Celia Galvão, Tereza Sadek, Oliveiros Ferreira, Gabriel Cohn e Francisco Weffort (Brandão, 2010b, p. 58). O departamento de ciência política lhe parecia mais adequado porque conciliava a reflexão filosófica com uma visão mais prática da política. Junto àquele time de professores, Gildo começou a participar do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), fundado e liderado por Weffort, seu orientador de doutorado. Sua tese – *A esquerda positiva: as duas almas do Partido Comunista (1920-1964)* –, defendida em 1992 e publicada em 1997, tinha por objeto o partido no qual militara por tantos anos. Indagado sobre sua possibilidade de escrever de modo científico ou imparcial sobre o tema, Gildo respondia à maneira de Tocqueville: ele estava “próximo o bastante para entrar o espírito dos que se lançaram à aventura, mas distante o bastante para não ser afetado por suas paixões” (Brandão, 2010b, p. 63).

Na plenitude de suas funções docentes como doutor, Gildo atuou junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP-USP) e à Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Desejando fortalecer sua área de estudos, que era a de teoria política, ele criou, em 1994, a primeira versão de um grupo de trabalho (GT) dedicado à área, denominado *Teoria Política e História das Ideias*. Ao retornar de seu pós-doutorado em Pittsburgh (Pensilvânia – Estados Unidos), onde se dedicou ao estudo do pensamento dos federalistas estadunidenses – Madison e Hamilton, sobretudo –, Gildo se tornou editor da Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) e secretário adjunto da prestigiada ANPOCS. Sua tese de

livre docência – *Linhagens do pensamento político brasileiro* –, foi defendida em 2004 e publicada primeiro como artigo e depois em livro, ao lado de outros capítulos de sua autoria. Ela também serviu de base para seu projeto de pesquisa homônimo que, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), reuniu uma plêiade de estudiosos de diversas gerações e contribuiu fortemente para revitalizar o estudo do pensamento político brasileiro. Gildo assumiu a liderança do campo, que exerceu com a sua excelência habitual e o entusiasmo dos colegas mais moços. Nessa qualidade, começou a redigir a tese de titularidade, que defenderia no primeiro semestre de 2010. Ela dava sequência às hipóteses desenvolvidas à época de sua livre docência, acrescentando algumas e corrigindo outras. Antes de ver concretizadas todas as suas esperanças e expectativas, todavia, Gildo foi vencido pela cardiopatia. Faleceu aos 60 anos de idade durante o carnaval de 2010.

Devido à suas qualidades como articulador, intelectual e amigo, Gildo recebeu grande número de homenagens, muitas em textos publicados à sombra do choque da perda. Apesar da valia desse material, acredita-se ter chegado a hora, depois de quase quinze anos, de reavaliar a contribuição de Gildo para o estudo do pensamento brasileiro. É com a perspectiva do distanciamento, senão afetivo, pelo menos intelectual, que se pretende tal reavaliação, levando em conta o contexto de produção e as intenções do autor e evitando as fáceis críticas externas. Ao contrário da abordagem que encara e aplica *Linhagens* como um texto isolado, destinado a servir de introdução ao estudo da subárea e preocupado exclusivamente com os argumentos internos, os autores tentarão interpretá-lo no conjunto de outros por ele produzidos na virada do século, a fim de perscrutar o que ele “estava fazendo” com seu projeto de pesquisa. Seus escritos foram lidos em ordem cronológica, verificando seu encaideamento intelectual e respeitando tanto quanto possível

seus diferentes momentos. Pretende-se analisar o projeto *Linhagens do Pensamento Político brasileiro* de modo a refletir sobre seus principais argumentos e reconstruir o contexto político e intelectual de sua produção. Suas eventuais fraquezas, apontadas na parte final deste artigo, fazem parte do propósito mais amplo de homenageá-lo como modelo de liderança acadêmica. Gildo amava o contraditório do debate intelectual com uma paixão de esportista, sempre guiado pelas maiores elevações de espírito. Era o primeiro a pedir pareceres sobre seus trabalhos, organizando inclusive seminários para debatê-los com franqueza e generosidade, independentemente de filiações ideológicas. Gildo era uma liderança agregadora, cuja firmeza de convicções se combinava com o respeito ao pluralismo e a crença na superioridade dos métodos democráticos.

O marxismo de Gildo Marçal Brandão: a teoria política entre a filosofia e a história das ideias

286

O pensamento de Gildo Marçal Brandão foi conformado pelo marxismo que, na qualidade de “filosofia viva do nosso tempo”, oferecia ao seu juízo “uma estrutura mental de alta rotação, a partir do qual os problemas filosóficos, políticos e sociais que nos angustiavam podiam finalmente ser equacionados” (Brandão, 2010c, pp. 372). Única grande escola de ciências sociais de que o país supostamente dispusera antes do golpe de 1964, o marxismo formara uma cultura política “em sentido sartreano”, que fornecia “os lineamentos gerais de todas as reformas econômicas fundamentais propostas no Brasil” (Brandão, 2010c, pp. 373). Tratava-se de uma “concepção de mundo tornada norma de conduta”, através da qual seria “possível casar organicamente o destino do indivíduo com o sentido de uma época” (Brandão, 2010b, pp. 40-41). No entanto, aquele era um marxismo oposto àquele hegemônico no PCB, para quem a política era “sempre determinada pela

economia, o poder que interessa é o nacional, a democracia só é possível quando os comunistas e seus aliados chegarem ao poder, o único caminho para isso é a luta insurrecional de massas”. No final da década de 1970, a democracia representativa era para ele “o patamar de todo o avanço possível, o valor que se universaliza a partir de determinados condicionamentos históricos” (Brandão, 2010d, p. 170). Só o seu exercício abriria caminhos para o socialismo, entendido como o ideal de superação “da distinção entre dirigentes e dirigidos de que falava Antônio Gramsci” (Brandão, 2010e, p. 132). Ele creditava o fracasso do socialismo real justamente à falta de democracia, esta

[...] potencializada por um sistema que não dispunha de nenhuma forma de aferição das tendências reais, e na extraordinária capacidade conservadora e reacionária revelada por sua classe dirigente, entrincheirada no Partido Comunista da União Soviética.¹ (Brandão, 2010g, p. 256).

287

Além das influências de Hegel e Marx, o núcleo teórico e epistêmico mais explícito de sua obra estava na obra de Lukács e em formulações dela tributárias, como as de Lucien Goldmann e Michel Löwy. Era ao marxismo de acento hegeliano que Gildo atribuía a parte mais sólida da sua formação intelectual. A dialética constituía o instrumento por excelência de conhecimento da realidade histórica, capaz de viabilizar “a superação (naquele sentido hegeliano do

¹ A importância do método crítico de investigação encontrava guarida no PCB, mas ecoava de forma diversa na USP. Sob a liderança de José Arthur Giannotti, Fernando Henrique Cardoso e Fernando Novais, o grupo do *Capital* se estabeleceu contra a burocratização do marxismo pelo partido e adotou uma perspectiva crítica do nacional-desenvolvimentismo. Florestan Fernandes também conferia grande centralidade às disputas em torno do método. Toda essa herança seria relevante para os caminhos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e o CEDEC. Mesmo respeitoso dessa tradição, a reivindicação por Gildo do tema do desenvolvimento e o elogio de figuras como Celso Furtado revelavam sua intenção de ter voz própria (Brandão, 2007).

termo) tanto do idealismo quanto do materialismo (vulgar)” (Brandão, 2010h, p. 177; 2010i, p. 197; 2010j, p. 161; 2010k, p. 143). Como bom hegeliano, Gildo se interessava menos pela *história em si mesma*, representada como um “amontoadado caótico de fatos, coisas e objetos, e em si desprovida de sentido” (Brandão, 2010j, p. 151), do que pela *filosofia da história*, isto é, a “filosofia enquanto expressão especulativa da própria história” (Brandão, 2010k, p. 138). O estudioso da política não deveria se concentrar na reconstituição dos fatos, mas na apreensão do significado e do sentido da História (com H maiúsculo). Somente o exame das ações humanas em seu contexto de classe em seu devir permitiria compreender as sucessivas estruturas do real e, por conseguinte, a totalidade do processo histórico:

288

[Gildo] defendia racional e vigorosamente uma perspectiva de análise, inspirada no marxismo hegeliano, que rompesse o isolamento ascético do fenômeno examinado para reconstituir seus elos com o processo histórico e suas tendências imanentes do desenvolvimento. (Sallum Jr., 2010, p. 18)

O conceito de práxis era essencial: ao envolver-se na política, o sujeito não só a modificava, como também se transformava. Por essa razão, Gildo condenava todos os métodos que aspiravam à neutralidade axiológica: “A questão de método é uma questão política” (Brandão, 2010j, p. 146). Era o conjunto da intelectualidade brasileira que carecia de “um banho de dialética” (Brandão, 1977, pp. 153-154). Essa adesão categórica ao método dialético o levava à condenação frequente dos demais marxismos que, ao seu juízo, “infeccionavam” a produção acadêmica da década de 1970, como o soviético, que ele acusava de positivista, e os de Althusser e Foucault, considerados formalistas ou avessos à dialética.

O marxismo hegeliano de Gildo se projetava no modo com que concebia o campo de estudos e pesquisas da teoria política. Ele a definia como:

[...] uma área de pesquisa interdisciplinar, autônoma intelectualmente, capaz de servir à educação política de homens socialmente empenhados e de contribuir para a internacionalização ativa e não passiva da ciência social que se faz na América do Sul e no Brasil. (Brandão, 2007, p. 189)

Orientado pela concepção da atividade teórica enquanto práxis, seu estudo deveria “superar tanto a visão praticista, que despreza o papel ativo da teoria, quanto a visão acadêmica, que adora ficar doutrinando sobre os ‘erros’ historicamente cometidos pelos práticos” (Brandão, 2010l, p. 209). Era preciso pensar a teoria no cruzamento da filosofia política e da história das ideias, buscando a “integração entre teoria política e história das ideias” e a promoção da “aliança entre ciência social e filosofia” (Brandão, 2007, p. 193). Visto que Gildo pensava as ideias em ação, a teoria política deveria conter um bocado de história social e ser narrada de forma conexa à história das instituições – vale dizer, como parte da ciência política. Os clássicos da política, como Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, Madison, Hamilton, Tocqueville e Marx, também mereciam atenção, porque compunham parte essencial das ciências sociais. Isso parecia ainda mais indispensável na América Latina, subcontinente que, à maneira de Fernando Henrique Cardoso e Florestan Fernandes, Gildo considerava de “capitalismo retardatário, democracia frágil e globalização subalterna” (Brandão, 2007, p. 142). Cumpriria enfrentar o preconceito dos que acreditavam em uma divisão internacional do trabalho intelectual, que reservava aos países cêntricos o papel de produzir teoria política, e aos periféricos, a simples tarefa de aplicá-la ao plano local:

E é claro que sempre há aqueles para quem “a teoria é para os outros” e que nos aconselham sempre a se limitar à pesquisa empírica, que já nos dá trabalho suficiente e, bem-feita, nos assegura cidadania acadêmica intelectual. Atitude que se casa com um ponto de vista generalizado no e do próprio centro, para o qual “nós fazemos teoria, vocês devem falar dos seus países”. (Brandão, 2007, p. 188)

Gildo também acreditava na perspectiva hegeliana do “grande cânone”, cujo pressuposto era aquele

[...] segundo o qual as obras primas, os textos fundacionais, as grandes criações culturais são mais capazes – porque mais coerentes, mais amplas, mais profundas e mais autônomas – de revelar a natureza de uma época e a consistência de uma concepção política. (Brandão, 2010m, p. 283)

290

Os latino-americanos deveriam ousar disputar de igual para igual a interpretação dos “clássicos da política” com os intelectuais dos países cêntricos. A ciência política brasileira se afirmaria produzindo “teoria de primeira qualidade” e “leituras inovadoras dos grandes pensadores políticos”. Era o que viriam fazendo Luiz Eduardo Soares, em sua tese sobre Hobbes, e Marcelo Jasmin, em sua tese sobre Tocqueville. Este “desafio institucional inelutável” da teoria no Brasil seria complementado pela tradução para o inglês, francês ou alemão daquelas análises dos grandes autores “universais”. Era assim que ombrearíamos com os estrangeiros.

Se não quisermos nos condenar a comparecer ao mercado internacional de ideias apenas como produtores de matérias-primas para consumo e industrialização dos países centrais, é preciso também disputar a produção da teoria política e leituras inovadoras dos grandes pensadores políticos. (Brandão, 2007, p. 188)

Sua concepção da teoria política como um cânone de “clássicos” estava também ligada à recusa de uma visão da sociedade como conjunto de partes desarticuladas, intrínseca ao conceito de *totalidade* de Hegel relido por Lukács (2003).² Por isso, o marxismo dialético de Gillo recusava a tese de uma autonomia do político centrada nas instituições, admitindo na melhor das hipóteses uma autonomia relativa. A determinação última da realidade era conferida pela economia e pela sociedade: “Processos e variáveis políticas não passam de subprodutos de tendências macrosociais e macroeconômicas” (Brandão, 2007, p. 191). A despeito de sua *legalidade própria*, a política não deveria perder de vista sua relação com a *totalidade social*.

Crise do socialismo e defesa da tradição: a crítica ao neoliberalismo, à especialização acadêmica e ao neoinstitucionalismo

As transformações provocadas pela queda do Muro de Berlim criaram enormes desafios para a esquerda brasileira, que já sofria mudanças estruturais decorrentes da transição para a democracia, do declínio do PCB e da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação descomprometida com o marxismo. Esses câmbios se refletiram no mundo das ciências humanas, no qual o modelo de intelectual público foi cedendo lugar àquele do especialista. Para Gillo, tratava-se de um período de “crise das grandes teorias e da derrota do marxismo” (Brandão, 2007, p. 191). Ele traduzia, no plano teórico, “o relativo fracasso do marxismo em construir uma teoria política suficientemente consistente” e, ao mesmo tempo,

291

[...] capaz de dar conta dos processos ocorridos após Hegel e Marx e da ascensão do neoliberalismo como visão

² A *totalidade* ocupava papel de destaque em *História e Consciência de Classe*, obra posteriormente reformulada em *Ontologia do Ser Social*. Sobre as trajetórias do conceito de *totalidade* em Lukács, ver Jay, 1984; Nobre, 2001; Mészáros, 2013.

de mundo capaz de revitalizar a teoria contratualista e enfrentar ofensivamente os problemas atuais da organização do mundo e da política. (Brandão, 2010k, p. 145)

O fim do socialismo real foi acompanhado pela emergência de uma sociedade identificada com o capitalismo e pelo adensamento do liberalismo como “ideia força na formação social brasileira” (Brandão, 2010b, p. 75). Era uma nova configuração de mundo, na qual “a própria ideia de desafio à ordem social burguesa parece ter sido arquivada” (Brandão, 2010d, p. 165). A situação da esquerda lhe parecia lamentável: “Há tempos ela não produz ideias novas, não faz teoria, não reflete globalmente sobre o país, não apresenta alternativas factíveis, não disputa a direção intelectual e moral dos grandes grupos sociais” (Brandão, 2010i, p. 198). A crítica era direcionada principalmente ao PT, acusado de ser pragmático no poder, ideológico na oposição e irresponsável no enfrentamento dos escândalos de corrupção.

292

O partido oficial da esquerda brasileira, o dos Trabalhadores, há muito não produz teoria, se é que algum dia o fez, apenas se dedica a justificar a sua política, legitimar as ações de governo, a defender-se de acusações. De um lado o pragmatismo, do outro a ideologia. Análise concreta da situação concreta nunca foi o forte dessas seitas de extrema esquerda que ressurgiram no país com o deslocamento do PT para o centro do sistema político. De fato, esses pequenos partidos ‘revolucionários’ preferem exumar o marxismo e citar os velhos textos e autores como se entre eles e nós não tivesse se passado século e meio. Além disso, passam ao largo do problema político central da vida brasileira de hoje: como promover transformações sociais profundas em democracia e pela democracia. (Brandão, 2010d, p. 169)

Tratava-se, no fundo, de uma disputa sobre a hegemonia dentro do campo da esquerda. Gildo representava um “marxismo de matriz comunista” que perdia seu antigo protagonismo para outro partido, cuja reflexão teórica parecia menos relevante do que a afirmação dos movimentos sociais (Sader, 1988).

Entretanto, a crise do socialismo atingiu também a área de ciência política. A tradição da teoria estudada próxima à filosofia e orientada pelo marxismo, forte na Europa do pós-guerra, passou a ser atacada como anacrônica por colegas comprometidos com o modelo vigente nos Estados Unidos, mais positivista e quantitativista. Gildo resistia, criticando o mundo novo e hostil que se levantava à sua volta, de modo sistemático e sem tréguas. Ele lamentava a

[...] derrota ideológica da esquerda, o predomínio acachapante do liberalismo, a transformação dos Estados Unidos em modelo indisputado de boa vida e boa teoria, a perda da capacidade da universidade de decidir autonomamente sua agenda de pesquisa, e as políticas de fomento adotadas pelas fundações internacionais e pelas agências governamentais, têm levado à progressiva americanização das ciências sociais. (Brandão, 2007, p. 182)

293

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por sua vez, era acusada de

[...] impor a hegemonia de um partido acadêmico que retalha o conhecimento em autarquias, reifica o método ao tomá-lo com independência do objeto que se quer investigar e como substituto da teoria, e reduz a formação científica ao aprendizado e ao refinamento de procedimentos técnicos – ao tempo em que, *externa corporis*, professa uma fé desmedida na engenharia institucional. (Brandão, 2007, p. 184)

Gildo também se preocupava com o desprestígio crescente dos métodos dialéticos marxistas voltados para a apreensão da realidade desde a “totalidade”. A defesa da dialética e do olhar para a “totalidade” tornou Gildo Marçal Brandão um dos mais virulentos críticos dos métodos empíricos e quantitativos introduzidos na década de 1990. Ao bloquearem a possibilidade de “pensar o conjunto”, a especialização da atividade intelectual e a fragmentação da pesquisa reduziam a reflexão “à expressão reificada do próprio processo social” (Brandão, 2007, p. 156). O resultado era “a transformação do intelectual em especialista, das ciências sociais em técnicas de racionalização das demandas sociais, do trabalho acadêmico em reprodução dos interesses e programas das agências estatais e financeiras” (Brandão, 2007, p. 156). Seus ataques visavam especialmente os institucionalistas que começaram a disputar hegemonia dentro do seu próprio departamento, orientados pela ciência política associada ao antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), encabeçado por Wanderley Guilherme dos Santos (atual Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - IESP-UERJ), e ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), encabeçado por Fábio Wanderley Reis. Seus novos colegas de departamento na Universidade de São Paulo pecariam pela “absorção acrítica da antiga revolução behaviorista”, pela ignorância de questões de epistemologia e por difundirem a ignorância “quanto aos problemas formais da exposição” (Brandão, 2007, p. 185). A “nova ciência política” não passaria de uma pseudociência que, julgando as instituições autônomas em relação à sociedade e à economia, não dava conta da “reconstituição da totalidade” (Brandão, 2007, p. 190). Tratava-se de verdadeiro “analfabetismo ilustrado que reifica tabelas e números e se enfada com a enésima leitura de Maquiavel, Hobbes ou Rousseau, sem ao menos advertir que não há exemplo

de ciência política no mundo que as tenha dispensado” (Brandão, 2007, pp. 187-188).

Ao mesmo tempo, Gildo lamentava também o progressivo desaparecimento na universidade da figura do professor como intelectual orgânico, substituído por aquela do especialista. Sua crítica se estendia aos novos métodos de pesquisa de teoria política baseados em críticas à insuficiência da história da filosofia hegeliana, como a história dos conceitos de Reinhart Koselleck e o contextualismo linguístico de John Pocock e Quentin Skinner, recepcionados por Marcelo Jasmin e João Feres Jr. no antigo IUPERJ. Incapazes de dar conta da construção de tradições e dos vínculos entre pensamento e ação, os novos métodos impediriam a crítica da realidade social (Brandão, 2007).

Nenhuma (grande constelação ideológica) pode ser inteiramente resolvida – dissolvida – em seu contexto: um corpo de ideias, quando é realmente significativo, sobrevive ao seu contexto de origem, é universalizável e pode ser legitimamente interpelado a partir de outras agendas e circunstâncias históricas. (Brandão, 2010b, p. 88; 2007, p. 33)

295

Gildo esperava um dia retornar ao seu texto sobre Maquiavel, no qual “ajustaria contas” com o “humanismo cívico” de Quentin Skinner e Pocock (Brandão, 2010b, p. 60). Ele reafirmava desse modo sua preferência pelo estudo dos “grandes autores” e dos “grandes textos”, únicos capazes de iluminar o momento histórico:

Na contramão das tendências recentes, não há como fugir do suposto segundo o qual as obras mais significativas, os textos fundamentais, as criações teóricas mais típicas são capazes – porque mais coerentes, mais amplas, mais profundas e mais autônomas – de revelar a natureza de

uma época e a consistência de uma concepção política.
(Brandão, 2007, pp. 41-42)

Para Gildo, era urgente reagir a tais mudanças e ameaças. Nada melhor do que fazê-lo através de um grande projeto de pesquisa “à esquerda”, capaz de disputar a hegemonia na ciência política universitária.

Um programa de pesquisa teórica “à esquerda”

Do ponto de vista de seu substrato teórico e ideológico, o projeto de pesquisa “à esquerda” de Gildo Marçal Brandão pretendia aproveitar o que havia “de melhor na velha cepa marxista” (Brandão, 2010b, p.92), amalgamando-a com materiais da velha tradição “progressista” da FFLCH-USP, representada por intelectuais como Antonio Candido, Roberto Schwarz e Florestan Fernandes: “O novo é radical quando consegue reinventar a tradição” (Brandão, 2007, p. 11).³

296

No que diz respeito à área da ciência política, Gildo difundiu uma versão alternativa àquela dos institucionalistas, para os quais a ciência política brasileira datava do “*fiat lux*” pronunciado pelos heróis fundadores que estudaram nas universidades norte-americanas ou foram financiados pela Fundação Ford” (Brandão, 2010b, p. 80). Passou a sustentar que haveria no departamento da USP uma tradição que remontava a Lourival Gomes Machado, identificada com o estudo dos clássicos da política e do pensamento brasileiro, e que valia a pena defender. Do ponto de vista do objeto, Gildo desejava investigar as relações entre democratização e capitalismo, a fim de formular no contexto periférico de dependência novos projetos para a nação.

³ Gildo frequentemente alude a Candido como autoridade, endossando sua célebre (e muito discutível) tese segundo a qual Gilberto Freyre, Sérgio Buarque e Caio Prado Junior teriam sido os “três pais fundadores da moderna ciência social brasileira” (Brandão, 2010m, p.282).

A reavaliação do caminho percorrido e a articulação do novo projeto envolvem a articulação do conhecimento científico dos mecanismos de transformação dos capitalismo avançado e periférico, e da morfologia política e social brasileira (e sul-americana), com a capacidade de propor soluções positivas para os problemas nacionais e regionais – e nada disso é possível [...] sem pesquisa acadêmica, sem universidade, sem os intelectuais. (Brandão, 2007, p. 169)

A superação da crise da esquerda dependia de um projeto amplo e coletivo que propusesse chaves de leitura para o Brasil na conjuntura global. O PT se revelava incapaz de fornecê-los, devido ao seu reformismo tímido e sua aversão à teorização.⁴

Para caracterizar nossa trajetória política, Gildo descartava, pois, “o institucionalismo rasteiro para o qual, se as instituições funcionam, tudo está bem, basta não fazer marola nem pretender mudanças abruptas e profundas” (Brandão, 2007, p. 166). Preferia recorrer ao conceito de *autocracia burguesa* de Florestan Fernandes (1987): “É sob tal enquadramento histórico e analítico que temos de pensar e atuar” (Brandão, 2007, p. 167). Ele pretendia desvelar dialeticamente as falazes perspectivas ideológicas da luta política por meio de uma análise crítica do chamado “pensamento político brasileiro”, também referido como *pensamento social no Brasil*, *pensamento político brasileiro* e *pensamento político-social brasileiro*. Uma adequada reflexão sobre os “clássicos” brasileiros e suas respectivas linhagens intelectuais poderia servir de “instrumento para interpelar inusitadamente a sociedade

297

⁴ O PT reunia desde parte das esquerdas comunistas até católicos progressistas – todos insatisfeitos com os caminhos do PCB. Nascido de fortes críticas à tradição nacional-desenvolvimentista, anos depois o PT abraçaria ao longo das disputas com o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e em razão do grande sucesso eleitoral do partido, que exigia uma linguagem mais “nacional” para se difundir de forma mais sólida país a fora (Lynch, Chaloub, 2018).

e a história que os produz” (Brandão, 2007, p. 23). Apontar a proficuidade do estudo das linhagens do pensamento brasileiro chocaria o senso comum para o qual

[...] a vida intelectual nunca deixou de ser o passatempo de senhores ociosos, que nunca houve conservadorismo entre nós porque nesse campo não há pensamento, o liberalismo foi sempre de fachada, o socialismo não passou de amalgama entre positivismo e estupidez etc. (Brandão, 2007, p. 45)

A vida ideológica brasileira fazia sentido, “embora seja (ou tenha sido) descontínua, sujeita a ciclos de substituição cultural de importações que, às vezes, parecem fazer tábula rasa de todas as anteriores configurações” (Brandão, 2007, p. 45). Nossa elaboração intelectual estava vinculada à ação concreta dos partidos que disputavam a hegemonia. Havia um elo inextricável entre teoria e prática: autores eram atores e vice-versa. Ao invés de recair sobre a identidade entre sujeitos e objetos do conhecimento, criticada a partir de Lukács na segunda edição do *História e Consciência de Classe* (2003 [1969]), o vínculo entre ideias e prática se estabeleceria a partir da relação recíproca de interação entre elas. Se os clássicos intervinham com suas ideias na sociedade, a sociedade também reagia intelectualmente sobre eles.

Porque a articulação dialética entre os dois campos ressaltaria o caráter provisório das práticas e das visões de mundo, Gildo julgava o conceito de *linhagem* preferível aos de *modelo* ou *paradigma*. A elaboração de uma interpretação marxista das linhagens do pensamento brasileiro passava por criticar aquelas que a haviam precedido, fossem de sabor nacionalista, como as de Guerreiro Ramos e Wanderley Guilherme dos Santos, fosse a de tempero liberal, produzida por Bolívar Lamounier (Lynch, 2013a, 2015; Lynch e Cassimiro, 2018). Elas estariam contaminadas pela ideologia de seus intérpretes, porque elaboradas à revelia

da dialética oferecida pelo marxismo hegeliano. Cumpria substituir “o fetiche desses ‘idealismos’ opostos e complementares” por uma abordagem que, com “identidade de esquerda”, obtivesse da realidade brasileira um “conhecimento totalizante”, valendo-se da “inter e a transdisciplinaridade” (Brandão, 2007, p. 158-162). Mais eficaz no processo de análise da realidade, a perspectiva crítica do marxismo lhe permitiria deixar de lado a impossível “neutralidade axiológica” e admitir seus próprios comprometimentos políticos, sem incorrer na pecha de ideológico: “Não se pode travar a luta ideológica, a batalha das ideias, com métodos estreitos” (Brandão, 2010l, p.210). Haja vista seus vínculos com a ordem capitalista global, para Gildo, os clássicos brasileiros também deveriam ser lidos em relação à totalidade mais ampla na qual eles se inseriam. Daí sua preferência pelos autores que haviam se dedicado ao gênero do “ensaio histórico sobre a formação nacional”. Apenas o olhar dialético permitiria compreender adequadamente as marcas de estilo e argumentos dos “*intérpretes do Brasil*”, determinados por seus respectivos lugares na *totalidade social*.

299

Embora desejasse desmentir a tese de que não se produzia pensamento político no Brasil, nem por isso Gildo achava que o que aqui se fazia estivesse à altura dos “clássicos” da Europa Ocidental e da América do Norte. O Brasil se encontrava na América Latina, cuja economia se desenvolvera sob o signo da dependência, própria do capitalismo periférico, razão pela qual sua produção se ressentia do imperialismo cultural e do elitismo ideológico. O autor de *Linhagens* seguia aqui as lições da tradição da “casa” uspiana, que interpretava a literatura brasileira a partir do lugar do Brasil na ordem capitalista global: “O que vale para a literatura vale, *a fortiori*, para o pensamento político-social” (Brandão, 2010k, p. 141). Este último merecia ser lido pelas mesmas razões por que Antonio Candido lia a literatura brasileira. Ainda que não servisse para conhecer o mundo,

nosso pensamento serviria para nos conhecermos, identificando a “relação entre as ideias e a experiência coletiva de determinadas gerações e grupos sociais, o modo como pensaram a própria vida” (Brandão, 2007c, p. 371). Se aprendemos a pensar a política com os clássicos da política universal, com os brasileiros aprenderíamos “a pensar o país”, fornecendo subsídios para explicar e interpelar o presente de modo crítico (Brandão, 2007).⁵ Ademais, conforme percebera Roberto Schwarz (2000), os “*mestres na periferia do capitalismo*” identificavam questões ocultas aos clássicos do centro, o que lhes facultava criticá-los com acuidade. Esse era um motivo adicional para conhecer o pensamento político brasileiro, ainda que ele fosse qualitativamente inferior à teoria política produzida no centro do capitalismo mundial.

“Linhagens do pensamento político brasileiro”: considerações e hipóteses do projeto de pesquisa

300

Em seu projeto de pesquisa “à esquerda”, batizado como *Linhagens do pensamento político brasileiro*, Gildo afirmava que o campo de estudos do pensamento político brasileiro se caracterizava por sua interdisciplinaridade. Ele compreendia “antropologia política e sociologia da arte, história da literatura e história da ciência, história das mentalidades e sociologia dos intelectuais, filosofia e teoria política e social e história das ideias e visões do mundo” (Brandão, 2007, p. 22). Originado com Sílvio Romero na década de 1870, esse campo teria adquirido autonomia em relação à literatura por volta de 1950, renovando seus esquemas interpretativos cerca de vinte anos depois, graças à emergência de

⁵ Gildo rejeita a perspectiva de Florestan em sua fase positivista, quando aplicava o método “institucional” de análise da produção nacional. Em nota de rodapé, faz o elogio a Wanderley Guilherme dos Santos: ele teria sido o primeiro e o mais enérgico opositor da ideia de fazer da divisão acadêmica do trabalho intelectual critério de verdade, legitimando o estudo da história das ideias e consagrando a expressão “pensamento político-social brasileiro” que, para Gildo, “a rigor seria mais adequada para caracterizar a natureza da reflexão” (Brandão, 2007, p. 25).

novos repertórios. A maturidade plena chegaria na década de 1990, quando

[...] a exaustão do Estado nacional-desenvolvimentista se manifesta por todos os poros, a especialização exacerba a fragmentação do mundo intelectual, a sociedade se vê diante do imperativo de reformular suas instituições e redefinir seu lugar no mundo; e uma comunidade acadêmica consciente de sua própria força pode, enfim, confessar suas dívidas intelectuais para com os ensaístas. (Brandão, 2007, p. 28)

Diante desse quadro, Gildo se propôs às seguintes tarefas: (1) produzir um balanço bibliográfico de toda a literatura que pudesse ser incluída na rubrica do pensamento brasileiro; (2) fazer um levantamento empírico dos principais intelectuais do período; (3) reconhecer as áreas identitárias dos intelectuais; (4) providenciar-lhes uma tipologia que os distinguisse entre tradicionalistas, conservadores, rebeldes, reformistas e revolucionários. Esta última era a mais urgente e a que mais lhe interessava, tendo em vista sua aplicabilidade para a crítica do processo político contemporâneo. Sua principal hipótese era relativa à “existência de famílias intelectuais que, a meu juízo e contra a aparência imediata das coisas, estruturam historicamente o pensamento político e, por essa via, a luta ideológica e política no Brasil” (Brandão, 2007, p. 15). Ele se dispunha a demonstrar que:

[...] ao contrário das aparências, a vida ideológica brasileira não é aleatória, suas principais correntes não nasceram ontem nem são fenômenos conjunturais, e, para além das conhecidas transformações no padrão de trabalho científico geradas pela institucionalização das ciências sociais, há insuspeitas continuidades entre as principais matrizes intelectuais formuladas pelos “intérpretes do

Brasil” e os resultados obtidos pela investigação acadêmica institucionalizada. (Brandão, 2007, p. 90)

Neste ponto, Gildo discordava tanto de “iberistas” como Richard Morse e Gilberto Freyre, quanto de “anti-iberistas” como Raymundo Faoro. As linhagens do pensamento brasileiro não pairavam sobre a realidade como enteléquias. Elas resultavam, na verdade, das reflexões sobre a especificidade da sociedade brasileira deixadas por intelectuais, desde o advento do capitalismo e do Estado nacional por volta de 1870. Organizadas por iminentes tradições de cultura política, as linhagens não eram estáticas e se adaptavam às contingências da luta:

A constituição de ‘famílias intelectuais’ e formas de pensar é mais um resultado do que um pressuposto – padrões que se constituem ao longo de reiteradas tentativas, empreendidas aos trancos e barrancos por sujeitos e grupos sociais distintos, de responder aos dilemas postos pelo desenvolvimento social. (Brandão, 2007, p. 55)

As tradições políticas não eram percebidas pelo público como se sempre tivessem existido. O caráter fragmentário da história brasileira frequentemente levava seus pensadores a recomeçarem do zero, ignorando antecessores. Só os conservadores teriam noção da sua linhagem, já que “a hegemonia exige pensadores que estabeleçam e reivindiquem continuidade e não apenas ruptura” (Brandão, 2007c, p. 372).⁶ A consciência relativa à existência de um pensamento dependia do enraizamento do capitalismo e da densidade do tecido social. Eles permitiriam à sociedade internalizar

⁶ No texto de *Linhagens*, ele voltará à carga: “O conservantismo parece ter sido capaz de plasmar formações intelectuais, como a dos saquaremas no Império ou a do pensamento autoritário dos anos 1930, enquanto algumas das melhores leituras liberais parecem façanhas de personagens brilhantes isoladas” (Brandão, 2007, p. 65).

o seu “centro de decisão”, e aos seus intelectuais, encontrar, nas ciências sociais, o instrumento adequado para pensar a si mesmos (Brandão, 2007, p. 57). A relação diacrônica entre os autores no longo prazo só poderia ser reconstituída de maneira intelectual e não histórica: “É uma relação que tem que ser reconstruída, ela existe para o observador que a analisa, mas não é direta e imediata para o sujeito que a vive” (Brandão, 2007, p. 62). A comprovação da hipótese de pesquisa obrigaria Gildo ainda ao trabalho extra e exaustivo de “passar em revista todas ou quase todas as obras-chave dos chamados ‘intérpretes do Brasil’” (Brandão, 2007, p. 15).

Embora o principal objetivo do projeto de pesquisa reiterasse a tese da existência de tradições políticas já apontada por outros intérpretes, Gildo sugerira que conhecê-las também permitiria compreender a luta contemporânea dentro da academia. Ele se propunha a demonstrar

[...] a existência de estilos determinados, formas de pensar extraordinariamente resistentes no tempo, modos intelectuais de se relacionar com a realidade que subsumam até mesmo os mais lídimos produtos da ciência institucionalizada, estabelecendo problemáticas e continuidades que permitem situar e pôr sob nova luz muita proposta política e muita análise científica atual. (Brandão, 2007, p. 29)

303

Haveria continuidades, identificáveis retrospectivamente, entre Tavares Bastos e Raymundo Faoro, ou entre Maria Sylvia de Carvalho Franco, Oliveiros Ferreira e Maria Isaura Pereira de Queiroz – a respeito da sociologia política de Oliveira Viana –, ou Rui Barbosa, Vicente Barreto e Bolívar Lamounier. “Mapear estruturas intelectuais que se cristalizam historicamente como *a priori* analíticos, e ver como se articulam com a perspectiva política mobilizada – eis o núcleo do trabalho” (Brandão, 2007, p. 30). A dialética

materialista facultaria ao estudioso detectar e compreender as ideologias como historicamente determinadas e socialmente ancoradas. Assim, Gildo sustentava que, do ponto de vista objetivo, liberalismo e conservadorismo não passavam de “uma simplificação grosseira da realidade e um lero-lero convincente para os incautos” (Brandão, 2010q, p. 232). Isso porque cada uma delas, “menos do que uma construção científica, é uma arma de combate: fornece um discurso aparentemente racional para a nova elite dominante, obriga os recalcitrantes à ordem unida, luta enfim para convertê-lo em hegemônico” (Brandão, 2010q, p. 237). Nem por isso tais ideologias perdiam relevância como instrumento de ação social, sendo nessa qualidade que adquiriam dignidade como objetos de investigação dos estudiosos. As linhas expressavam ideias-força sociopolíticas que atuavam “como componentes internos das práticas e das instituições” (Bastos, 2010, p. 6).

304

Haveria quatro linhagens discerníveis no pensamento político brasileiro. As duas primeiras carregariam o timbre do elitismo antidemocrático e teriam dominado a cena até o começo da democratização do país entre 1930 e 1950. Eram elas o “*idealismo orgânico*” e o “*idealismo constitucional*”. As duas categorias, criadas originalmente por Oliveira Vianna, eram ressignificadas à luz do marxismo dialético com propósito de neutralizar “suas petições de princípio e a esvaziar o que contém de justificação ideológica de um projeto de monopólio de poder e de saber” (Brandão, 2007, p. 30). O idealismo orgânico, cujo *founding father* seria o Visconde de Uruguai (Brandão, 2010s, p. 275), teria nor-teado o programa conservador de regimes autoritários como o Segundo Reinado, o Estado Novo e o Regime Militar:

O programa conservador brasileiro, que foi responsável no século passado pela consolidação do Estado nacional e forneceu neste a direção básica da ação dos grupos

políticos e burocracias dominantes no país – do tenentismo ao geiselismo, de Agamenon Magalhães a Antônio Carlos Magalhães, se assentava na tese de que não era possível construir um Estado liberal (e democrático) numa sociedade que não era liberal. A consequência prática é que esta precisava ser tutelada. (Brandão, 2010t, p. 250)

Partindo do diagnóstico de um divórcio entre o país legal e o país real, o idealismo orgânico “subordina todo dever-ser à estreita métrica do existente, reduz o necessário ao possível e este ao imediato, assume e transfigura a empiria” (Brandão, 2007, p. 146). Dessa corrente faziam parte atores históricos como os saquaremas, os tenentes, o varguismo, o trabalhismo e o militarismo de 1964. Os “grandes conservadores modernizantes” teriam sido intelectuais como Alberto Torres, Oliveira Viana e Azevedo Amaral (Brandão, 2010u, p. 296).⁷ O mais brilhante representante teria sido mesmo Oliveira Viana, cujo programa evitava a luta de classes, priorizava a ordem sobre a liberdade, conferia autonomia ao poder judiciário e construía a sociedade civil para só no fim do processo admitir a democracia. “Liberdade civil, unidade territorial e nacional garantida pela centralização político-administrativa, e Estado autocrático e pedagogo, eis o programa conservador” (Brandão, 2007, p. 48). Entretanto, tratava-se de um programa que perdera sentido: ninguém mais acreditava que a sociedade civil fosse inorgânica e que a unidade nacional dependesse somente da atuação do Estado. Pior, o programa conservador não cumprira sua promessa de educar para a liberdade: “É aqui que o desempenho dos conservadores foi mais pífio, suas

305

⁷ Possivelmente, Gildo incluía Gilberto Freyre nessa linhagem. Ao recordar sua mocidade em Pernambuco, sublinhava que, fora da universidade, reinava absoluto o Instituto Joaquim Nabuco, “empresa patrimonialista e familiar, que se beneficiava dos serviços do seu chefe ao regime militar e aglutinava a açucarocracia política e intelectual. Reduto do inimigo, nada tinha a ver com o nosso mundo” (Brandão, 2010b, p. 30).

promessas mais hipócritas, suas expectativas mais fraudadas” (Brandão, 2010t, p. 252). O idealismo orgânico erigira

[...] uma sociedade em que a vida cotidiana é marcada pela violência, impunidade, insegurança, dificuldade de acesso à justiça, corrupção. Justamente o que ele havia prometido debelar e em nome dos quais nos privou várias vezes da liberdade. (Brandão, 2010t, p. 252)

A existência de uma esquerda nacionalista que apostava no desenvolvimentismo pesava pouco para Gildo Marçal Brandão.⁸ Se a *direita* “orgânica” errava ao dar diagnósticos defasados, a *esquerda* “orgânica” se iludia ao imaginar ser viável combater o neoliberalismo pela revalorização do Estado.

Se a primeira linhagem do pensamento político brasileiro – o idealismo orgânico –, espelhava o conservadorismo, a segunda – o idealismo constitucional –, espelhava o liberalismo. Os liberais acreditariam que a boa lei produziria a boa sociedade; que os problemas nacionais eram políticos; e que o segredo do sucesso residia na construção institucional cumulativa. Essa linhagem priorizaria os problemas da representação, do federalismo, do parlamentarismo, do presidencialismo e do papel arbitral do judiciário. Dela faziam parte Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, André Rebouças e Rui Barbosa. O idealismo constitucional também afirmaria a centralidade do Estado na formação brasileira, mas em chave negativa. Herdeiro do Estado português, transmitido ao Brasil, ele seria o grande responsável pela situação de sufocamento e fragmentação da sociedade nacional. Haveria aqui uma “sublinhagem” interpretativa que começaria em Tavares Bastos e terminaria em Simon Schwartzman, passando por Raymundo Faoro. Diante da distância imensa

⁸ Além de ter feito a autocrítica do velho Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), Guerreiro Ramos teria dado “dois ou três passos além” ao formular em outras bases o tema do formalismo (Brandão, 2007, p. 149).

entre o país legal (dever-ser) e o país legal (ser), os liberais recusariam o passado para se refugiar na utopia:

Na ausência de mediações entre o que é e o que deve ser, o passado é fardo, o futuro é tempestade. Uma vez que esperança e razão, ética e história se desentendem, não há meio termo e daí o desespero, que leva a uma posição revolucionária: *fiat justitia pereat mundus*. (Brandão, 2007, p.145)

O idealismo constitucional teria se tornado dominante no Brasil da década de 1990, graças aos antigos social-democratas do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) alçados ao governo durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso. Na academia, o partido do idealismo constitucional seria representado pelos neoinstitucionalistas contra os quais Gildo movia sua cruzada (Brandão, 2007).

A partir das décadas de 1930 e 1950, com a massificação da política decorrente da urbanização e da industrialização, as duas formas elitistas e antidemocráticas de pensamento – o idealismo orgânico e o constitucional – teriam sofrido a concorrência de outras, de caráter “*progressista*” e “*anti aristocrático*”. A primeira seria aquela do *radicalismo de classe média*, assim batizada originalmente por Antonio Candido para aludir à orientação “progressista” hegemônica da USP. Mas, à maneira do que fizera com Oliveira Vianna, Gildo mais uma vez resignificava a categoria de um predecessor (Brandão, 2010b). Na sua própria interpretação, o pensamento radical teria envolvido “a maior parte dos socialistas e comunistas e se cristalizou a partir das décadas de 1940 e 1950, especialmente na Universidade de São Paulo e a despeito das intenções elitistas de seus fundadores” (Brandão, 2007, p. 37). O radicalismo de classe média era definido como um pensamento democrático “socializante, quase

sempre socialista, de matriz liberal, por vezes constitucionalista” (Brandão, 2007, p. 38). Embora meros *radicais*, porque queriam mudança sem revolução, autores como Sérgio Buarque de Holanda já representavam um “enorme avanço diante do grosso do pensamento que era maciçamente conservador, e não raro reacionário” (Brandão, 2007, p. 37). Seria possível enquadrar ainda, nessa linhagem, intelectuais como Manuel Bonfim, Nestor Duarte, Victor Nunes Leal, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso.

O “*materialismo histórico*” ou “*marxismo de matriz comunista*” seria a quarta e última linhagem do pensamento político brasileiro. Ela se distinguiria do radicalismo de classe média por buscar “a unidade entre, digamos, a infra e a superestrutura na explicação do social” (Brandão, 2007, p. 30 e 38). Na primeira versão do projeto, essa linhagem compreenderia uma série de intelectuais que, embora não fossem todos marxistas, teriam estudado a sociedade como uma totalidade em movimento, combatendo os idealismos e evitando, “tanto quanto possível, o conservantismo de um e o utopismo de outro” (Brandão, 2007, p. 38). Teriam pertencido a essa tradição Joaquim Nabuco, Machado de Assis, Lima Barreto, Caio Prado, Werneck Sodré, Celso Furtado e Florestan Fernandes. Todos teriam se esforçado por “ver as coisas globalmente, de conhecer as conexões entre elas” (Brandão, 2007c, p. 374). Em uma época de falta de quadros e ensino de qualidade, o materialismo histórico teria sido por muito tempo a única grande escola de ciências sociais do Brasil. Embora o marxismo de matriz comunista possuísse originalmente uma vertente autoritária, desde a década de 1950 se desenvolvera uma vertente positiva que admitia a compatibilização da democracia política.

Em sua conclusão, Gildo avançava quatro hipóteses de pesquisa. A primeira era a de que o atual liberalismo brasileiro partiria de um diagnóstico de má formação nacional que começava em Tavares Bastos, passava por Faoro e chegava

a Schwartzman e outros “americanistas”, que desejavam romper com a tradição ibérica para instaurar o predomínio do mercado. A segunda hipótese postulava que os trabalhos de Guerreiro, Wanderley e Bolívar eram eles mesmos expressivos das linhagens mais antigas e antipopulares. Os dois primeiros autores renovariam, pela esquerda, o idealismo orgânico de Uruguai e Oliveira Vianna, ao passo que Bolívar analisava o pensamento brasileiro na perspectiva do idealismo constitucional de Tavares Bastos e Rui Barbosa. A terceira hipótese supunha que, na década de 1950, as duas linhagens teriam se renovado com a agenda política. Emergindo o desenvolvimento como tema central, passando a democracia à categoria de questão subjacente, a agenda da construção do Estado cedera lugar àquela da “emergência da sociedade e de sua transformação como problema” (Brandão, 2007, p. 36). Teria sido este o contexto da emergência do radicalismo de classe média e do marxismo de matriz comunista: aquele da ascensão da sociologia como “a principal forma de inteligência da realidade” (Brandão, 2007, p. 36) e de novos atores como a FFLCH-USP e o Partido Comunista, com a correspondente decadência do catolicismo, da literatura e do culturalismo. Gildo advertia que as quatro linhagens descritas não eram necessariamente excludentes: um personagem poderia ser enquadrado em mais de uma linhagem, porque elas não cobriam todos os autores e obras. Citando Michael Löwy, advertia-se para a necessidade de

309

[...] não transformar as ‘afinidades eletivas’ entre idealismo orgânico e conservadorismo, entre idealismo constitucional e liberalismo, entre materialismo histórico e socialismo, em vias de mão única, relações de causa e efeito ou homologias entre ideologias e posições políticas. (Brandão, 2007, p. 39)

Em outras palavras, o mapeamento oferecido pelas linhagens não era um instrumento classificatório dos

autores, que os enquadrassem em grupos excludentes. Pretendiam ser apenas meios de ressaltar afinidades e construir diálogos entre os diversos caminhos intelectuais da história política brasileira.

Um balanço da interpretação marxista de Gildo Marçal Brandão sobre o pensamento político brasileiro

Há diversas considerações para um balanço da pesquisa de Gildo Marçal Brandão. Em primeiro lugar, uma análise séria de *Linhagens* não pode prescindir da reconstituição do quadro mais amplo das intenções de seu autor. Foi a oposição ao novo cenário que emergia na década de 1990 que o motivou a elaborar um projeto de pesquisa “à esquerda”. Ele estava inconformado com as mudanças que decretavam a morte do intelectual público, descomprometiam a ciência social com o objetivo de transformação da realidade e enfraqueciam sua capacidade de construir grandes narrativas. Mas Gildo Marçal Brandão queria também protestar contra o desprestígio crescente da tradição socialista e comunista na ciência política. Verberava contra o esquecimento de Caio Prado Júnior, enquanto os liberais endeusavam Sérgio Buarque, os conservadores ressuscitavam Gilberto Freyre e a esquerda estatista desenterrava Oliveira Vianna (Brandão, 2010m). No campo político-partidário, ele queria recuperar o lugar do marxismo contra a esquerda petista e os liberais tucanos e, na ciência política, resistir à investida dos neoinstitucionalistas. No campo das interpretações do pensamento brasileiro, ele pretendia ajustar contas com o nacionalismo de Wanderley Guilherme e o liberalismo de Bolívar Lamounier, destacando a relevância do marxismo de matriz comunista pecebista e do radicalismo acadêmico paulistano. Todos os seus adversários se enquadravam implícita ou explicitamente nas duas linhagens do idealismo orgânico e do constitucional, apontadas como elitistas. Gildo se propunha investigar o pensamento brasileiro, não apenas

como profissional da história das ideias, mas como intelectual público. Não se lançava por mero amor à arte, mas para confrontar adversários. Seu projeto de pesquisa serviria de trincheira para criticar seus adversários políticos e intelectuais dentro e fora da universidade.

Em segundo lugar, cumpre examinar as consequências do propósito de revitalizar a “velha ciência política” de matriz filosófica franco-alemã, que a “nova ciência política” de matriz estadunidense pretendia aposentar. Gildo estava comprometido com uma vertente específica da velha ciência política, que era a da história filosófica das ideias pelo método marxista de Lukács, Lucien Goldmann e Michel Löwy. Em obras como *Goldmann ou a dialética da totalidade* (2008 [1973]) e *As aventuras do Barão de Munchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento* (1987), Löwy (1987) recorre à dialética marxista para fazer uma crítica epistemológica ao “relativismo” de Mannheim (1959)⁹. Em matéria de história das ideias, esta é uma abordagem que não traz somente bônus. Traz também ônus que sobrepesaram no projeto de Gildo, decorrentes do “vírus hegeliano” de que se dizia inoculado e, em especial, da filosofia da história que o atraía. O aspecto mais problemático do marxismo hegeliano é, sem dúvida, o risco do eurocentrismo, de que *Linhagens* não escapou. Embora Gildo acreditasse que o Brasil se encontrava periféricamente vinculado à ordem capitalista global, nem por isso ele deixava

311

⁹ A metodologia de Gildo Marçal contava com alguns elementos residuais de Karl Mannheim, naquilo que se entendia das linhagens como “estilos de pensamento” (Mannheim, 1959). As diferenças entre Marx e Mannheim convivem com uma proximidade: a influência das práticas sociais nos conceitos e ideias. Tanto a sociologia do conhecimento quanto o marxismo reivindicam a relação entre as ideias e o contexto social da sua produção. Se as duas perspectivas teóricas constroem conceitos diversos de classe social, ambas, por outro lado, comungam da importância da trajetória social dos portadores para melhor compreender suas ideias. A diferença fundamental, todavia, está na possibilidade de ultrapassar as condições de produção da análise, algo bem mais difícil nessa tradição marxista do que na sociologia do conhecimento. Tais diferenças tornam a adesão de Gildo à Mannheim bastante limitada.

de defender a existência de uma teoria política “universal” elaborada na Europa e nos Estados Unidos, cuja qualidade poderia ser aquilatada por categorias como “originalidade”. Ele pensava a teoria política à maneira da história da filosofia: uma disciplina encarregada de estudar um cânone de autores ou obras “clássicas”, representativo da evolução histórica do *pensamento humano*.

Em outras palavras, havia uma *condição* periférica, mas não uma *teoria* periférica. Era urgente fazer teoria “a partir do Sul”, mas não havia “teoria do sul”. Gildo não discrepava nesse ponto da perspectiva de inserção subalterna da cultura brasileira no mundo, típica dos uspianos da década de 1950, como Cruz Costa e Antonio Candido (Lynch, 2013b). Parafraseando este último, pode-se dizer que o pensamento político brasileiro era, para Gildo, “um ramo de um arbusto de segunda ordem no jardim das musas” (Candido, 2008, p. 11). A disputa que ele queria estabelecer com os países cêntricos não passava pela dissolução das categorias etnocêntricas que faziam dos Estados Unidos e da Europa lugares privilegiados da produção da “filosofia universal”, nem pela compreensão das particularidades do pensamento brasileiro como decorrentes – pelo menos em parte - do etnocentrismo de seus próprios produtores. Gildo acreditava, ao contrário, que a teoria política brasileira superaria sua condição periférica quando seus pesquisadores elaborassem interpretações originais dos “clássicos da política”, tomando-os como chave para a compreensão das questões contemporâneas.

O estudo do político brasileiro tinha pouco valor para a “história universal”. Ele servia para fins mais pragmáticos de desvendar a lógica da sua cultura política e denunciar o caráter ideológico dos liberais e conservadores. É certo que ele acreditava na possibilidade de “mestres na periferia do capitalismo”, mas eram raras exceções que, em todo o caso, ainda se encontravam distantes da potência teórica

dos clássicos “universais”. Tal perspectiva não excluía a hierarquização entre as tradições intelectuais cênicas e periféricas. Nenhum dos decantados “mestres da periferia”, como Machado de Assis ou Celso Furtado, merece a qualificação primária de “pensador político”. O visconde de Uruguai, Tavares Bastos, Joaquim Nabuco, Oliveira Vianna, Alberto Torres e Rui Barbosa não poderiam ser considerados “mestres”, porque não ultrapassarem as raías da ideologia.

O projeto de Gildo também partia do pressuposto de que as poucas obras dos “grandes gênios” poderiam dar conta da complexidade ideológica da sociedade. Embora subalterno em relação à galeria dos “clássicos da política” (Tocqueville, Hobbes, Marx etc.), o pensamento brasileiro também é concebido hegelianamente como uma galeria de grandes autores ou obras, os famosos “intérpretes do Brasil”, que mereceriam o estatuto de “clássicos” locais. Apesar da inegável necessidade de retornar às obras de grande impacto, é necessário questionar os modos de produção dos cânones, assim como as influências internas e externas à academia a eles subjacentes. O excesso de atenção aos mesmos autores e obras naturaliza a ausência de outros que foram esquecidos. Para perceber as limitações relativas ao estatuto dos “clássicos”, Gildo não precisaria recorrer ao contextualismo linguístico. Ele as encontraria nas *Teses sobre o conceito de História* (1987 [1940]) de Walter Benjamin, relativas às narrativas hegemônicas e à importância de olhar para o não dito. O projeto *Linhagens* também não considerou o fato de que, devido ao subdesenvolvimento da área de estudos do pensamento brasileiro, seu panteão de “clássicos” no fundo coincidia com os poucos autores já estudados à época em que foi concebido. Só faz sentido atribuir a condição de pai fundador do idealismo orgânico ao visconde de Uruguai, e o do idealismo constitucional, a Tavares Bastos, se ainda não se conheceram ou estudaram autores como Azeredo Coutinho, Bernardo

de Vasconcelos, o visconde de Cairu ou Evaristo da Veiga. As consequências negativas dessa escolha ficam claras quando *Linhagens* é pensado como projeto de pesquisa de mais largo fôlego. Na prática, a pesquisa acabou frequentemente reduzida ao estudo de um punhado de “intérpretes do Brasil” e à tarefa de enquadrá-los nesta ou naquela linhagem.

O último risco, por fim, é o presentismo, perspectiva preocupada em extrair do passado apenas o que é considerado útil para a ação do dia. Apesar dos inegáveis vínculos entre toda produção intelectual e o seu contexto, os fins pragmáticos de intervenção no presente não devem ser de tal monta que reduzam a interpretação histórica a um esquema maniqueísta, como por vezes as passagens dos textos de Gildo podem sugerir. Diga-se em sua honra que o anacronismo pragmático era um risco que ele assumia, já que seu principal propósito era o de mobilizar o conhecimento do passado para se municiar de argumentos para a luta do presente. Embora o propósito da mobilização do passado pelo presente para fins de progresso social seja importante, não há como evitar pensar se estamos lendo de fato o Visconde do Uruguai, mesmo que a partir das condições do presente, ou se o reduzimos à condição de avô de Golbery do Couto e Silva. Na medida em que elimina do passado aquilo que é diferente para focalizar apenas o que parece semelhante com o presente, o analista pode transformar o passado em um presente embrionário. A suposição de que passado não guardaria igual complexidade acarreta consigo outra, mais implícita: a de que o presente também não a teria. Em outras palavras, a filosofia da história que quer reduzir a complexidade da história ao que considera essencial acaba funcionando também como um redutor de complexidade analítica. O resultado é quase sempre o empobrecimento da análise dos textos estudados, que ficam subordinados à função de servirem

para demonstrar o caráter supostamente teleológico do pensamento humano e se prestarem de cavalo de batalha contra adversários atuais.

O método escolhido por Gildo para a análise das linguagens propriamente ditas do pensamento político brasileiro também era limitado. De início, ele propunha uma nova tipologia das linhagens que, pelo menos formalmente, rompia com as dicotomias das interpretações anteriores. Ao adicionar, como autônomas, as linhagens *radical de classe média* e *marxista de matriz comunista*, ele adicionava duas perspectivas ausentes nos mapeamentos de Wanderley Guilherme e de Bolívar Lamounier. A primeira era a do comunismo democrático, identificada com Marco Aurélio Nogueira, Luiz Werneck Vianna, Leandro Konder, Carlos Nelson Coutinho e o próprio Gildo como militante. A segunda era a academia representada na FFLCH, a que ele passara a pertencer como docente, e à constelação de intelectuais por ele admirados na juventude: Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Antonio Candido e Roberto Schwarz, Lourival Gomes Machado e Francisco Weffort. A opção por um projeto “puro sangue” fazia sentido para quem, como Gildo, pretendia defender uma tradição percebida como ameaçada. Porém, do ponto de vista mais estritamente acadêmico, ela aprisionou as duas linhagens em um “provincialismo” que ignorava, porque naturalizava, a especificidade da cultura política de São Paulo no conjunto da federação. Devido à sua posição excêntrica em relação ao centro do poder – o Rio de Janeiro –, a identidade política paulista se construiu, desde o fim do século XIX, em tensão com um Estado cujo nacionalismo centralista era identificado como um herdeiro autoritário e atrasado da colonização ibérica. Daí porque São Paulo se tornou o principal bastião ideológico do cosmopolitismo – quase sempre sinônimo de americanismo –, que trazia a defesa do federalismo e do liberalismo para salvaguardar a autonomia da província contra

a intervenção do alto.¹⁰ A mentalidade hegemônica da FFLCH sempre refletiu fielmente a cultura política paulista, oscilando entre o liberalismo e o socialismo, mas sempre refugando o nacionalismo.

O projeto *Linhagens* estava comprometido com esse caldo de cultura próprio da “província” paulista. Ao reduzir a interpretação da linhagem do “idealismo orgânico” à expressão de um conservadorismo autoritário, Gildo não compreendeu o fenômeno do nacionalismo e sua especificidade na periferia latino-americana. O assunto sequer é tangenciado em *Linhagens*. A percepção de uma sociedade fragilizada e atrasada tornou a parte mais importante desse conservadorismo menos retrógrado do que o europeu e aberto a ideologias anfíbias como o absolutismo ilustrado e o positivismo. Também o socialismo tendeu a priorizar na região a luta contra o imperialismo e admitir alianças com uma burguesia julgada incipiente, postergando a questão da luta de classes. O elemento nacionalista do comunismo do PCB, criticado pelos eurocomunistas como stalinista ou positivista, explica-se pela percepção da condição periférica brasileira nas décadas posteriores à fundação do partido e a semelhança de condições entre o Brasil e a Rússia.¹¹ Foi a incompreensão da especificidade do nacionalismo periférico que levou a tipologia de Gildo a fracassar no enquadramento da esquerda nacionalista, vista à maneira de Weffort (1978) como um amálgama equivocado, porque inassimilável, de conservadorismo e socialismo.

¹⁰ Essa posição paradoxal de centralidade econômica e excentricidade política explica por que obras de autores como Alberto Torres e Oliveira Vianna, que no Rio de Janeiro foram absorvidos pela esquerda nacionalista, ficaram malvistas em São Paulo. É que o socialismo paulista herdou as características cosmopolitas da cultura liberal preexistente, que associava o nacionalismo e o estatismo à centralização e, por conseguinte, ao autoritarismo ou fascismo.

¹¹ As explicações fornecidas por historiadores marxistas como Armando Boito e João Quartim de Moraes são mais persuasivas ao vincular o comunismo prestista menos ao stalinismo que pelo positivismo militar.

Outro aspecto a se destacar da interpretação de Gildo Marçal Brandão é que, malgrado seu desejo aparente de se diferenciar, seu projeto de pesquisa apresentava evidentes pontos de continuidade em relação àqueles de Wanderley Guilherme e Bolívar Lamounier (Lynch, 2013a; Lynch e Cassimiro, 2018). Como eles, Gildo também era um intelectual público que desejava examinar o passado intelectual para elucidar problemas contemporâneos. Era nessa perspectiva que a “*problemática das ideias* – das teorias e dos intelectuais” se achava no seu horizonte de ação:

Como muita gente de origem marxista, eu queria entender como em um país de capitalismo tardio ou hipertardio, produto da expansão do espírito ocidental, foi gerada uma cultura, modos de ver o mundo e de agir em consonância, e qual teria sido ou era o papel das ideias e dos intelectuais na configuração dessa experiência. (Brandão, 2010b, pp. 72-73)

317

Nada mais natural que, uma vez na universidade como professor de teoria política, Gildo pretendesse “usar a história das ideias que os brasileiros pensaram ou aclimataram como via de acesso para compreender a sociedade que construíram” (Brandão, 2007, p. 72). Sua interpretação estava em diálogo direto e flagrante com a de seus antecessores, visto que também mapeava as tradições, animado pelo propósito de guardar a memória e conferir dignidade intelectual à linhagem a que ele pertencia. Sua ambição passava abertamente por resgatar e pôr em relevo “a história da esquerda” no Brasil, entendida como o marxismo do PCB e o radicalismo da FFLCH (Brandão, 2010b, p. 71). Correto na hipótese de que as interpretações anteriores representavam a racionalização acadêmica das tradições nacionalista e liberal, Gildo fez o mesmo em relação ao socialismo marxista, ameaçado de submergir e, com ele, o tipo de artesanato teórico-intelectual a ele vinculado na academia

paulista.¹² Afinal, o destino do marxismo no Brasil” sempre havia sido sua mais absorvente preocupação intelectual (Brandão, 2010m, p. 285).

Contra a indiferença de Wanderley e a hostilidade de Bolívar, Gildo acabou incorrendo na tendência oposta de desprezar o trabalhismo e exagerar a importância do comunismo na vida brasileira. Elevou Luís Carlos Prestes à condição de “personalidade política mais marcante da história brasileira no período, à exceção de Vargas” (Brandão, 2010d, p. 166); menosprezou o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em benefício do PCB, que disporia “de liderança, melhor organização e maiores vínculos com o movimento dos trabalhadores que os seus competidores” (Brandão, 2010n, p. 172), e afirmou que teria sido a Igreja Católica “a única corrente que criou cultura, quadros, estilos de fazer política alternativos ao PCB” (Brandão, 2010b, p. 71). Também acreditava piamente que sem o comunismo os operários não teriam capacidade de se organizar (Brandão, 2010n, p.184). A intenção de desqualificar as linhagens adversárias – o idealismo orgânico e o idealismo constitucional – como irrealistas também superou frequentemente seu desejo de evitar correlações automáticas entre as ideologias universais e as linhagens do pensamento brasileiro. Em várias passagens de seus escritos o idealismo orgânico aparece equiparado ao conservadorismo da aristocracia; o idealismo constitucional, ao liberalismo da burguesia e de parte das classes médias; e o radicalismo, aos interesses da classe média mais

318

¹² Vê-se aqui também paralelo com a pesquisa de Wanderley Guilherme dos Santos, que começou pretendendo conhecer as raízes do desenvolvimentismo progressista do ISEB em uma época em que, já extinto, o autoritarismo militar e a USP o criticavam fortemente. Essa valorização do “autoritarismo instrumental” de autores como Oliveira Vianna, encarado como uma espécie de pai do desenvolvimentismo trabalhista, levaria o liberal Bolívar Lamounier a criticar Wanderley e a colocá-lo no mesmo saco indistinto do autoritarismo que, ao seu juízo, desde a década de 1920 sacrificava a liberdade política e civil do Brasil. Para Bolívar, era o liberalismo de Rui Barbosa que precisava ser resgatado da pecha de doutrinário ou formalista que os nacionalistas lhe haviam assacado (Lynch e Cassimiro, 2018).

progressista. Comprometido com o ponto de vista da classe trabalhadora, o marxismo se encontrava numa posição eminentemente que permitia ao investigador compreender a luta ideológica de modo objetivo ao mesmo tempo e comprometido com a mudança social. Por isso, acabava também frustrada a expectativa de que a tipologia quadripartite de *Linhagens* fugisse da dicotomia entre “idealistas” e “realistas” que prejudicaria as interpretações anteriores, nas quais cada estudioso puxava a brasa para a sua sardinha. Na prática, permanecia uma oposição binária entre pensamento elitista ou antipopular, idealismo orgânico e constitucional, e pensamento democrático ou popular, radicalismo de classe média e marxismo de matriz comunista. Aquelas, idealistas ou ideológicas. Estas, realistas ou objetivas na tarefa de descrever a “realidade brasileira” (Lynch, 2021).

Considerações finais

A análise da interpretação marxista de Gildo Marçal Brandão sobre o pensamento político brasileiro não pode ser concluída sem chamar a atenção para o fator que em larga medida explica as insuficiências acima apontadas: o texto-base de sua pesquisa, *Linhagens do pensamento político brasileiro*, nunca pretendeu ser o texto de um ponto de chegada, mas de partida.¹³ Era um brilhante balão de ensaio sobre a natureza do pensamento político brasileiro, com algumas hipóteses gerais e outras mais específicas, elaborado a partir do exame crítico das interpretações anteriores de Wanderley Guilherme e Bolívar Lamounier, em diálogo com a velha tradição uspiana e/ou com seus antigos companheiros do comunismo democrático. Então, era quase inevitável que, como ponto de partida, Gildo adaptasse as descrições

319

¹³ Para além de sua tese de doutorado sobre o marxismo comunista do Partidão, as publicações de Gildo sobre o pensamento brasileiro se limitavam, no essencial, a dois artigos: um sobre Oliveiros Ferreira, seu colega de departamento na USP, e outro sobre um livro de Oliveira Viana, *Populações Meridionais do Brasil*.

deixadas pelos outros intérpretes para descrever suas próprias linhagens intelectuais. Assim, a caracterização do “idealismo orgânico” era, no fundamental, aquela feita por Wanderley a respeito do “*autoritarismo instrumental*”; da mesma forma, a do “idealismo constitucional” reproduzia largamente aquela formulada por Bolívar acerca da “*ideologia de mercado*”. O radicalismo de classe média era, por fim, uma adaptação das formulações de Antonio Cândido. A pesquisa propriamente dita estava por ser realizada e, com a morte inesperada de seu autor, às vésperas da titularidade, poucos dos propósitos anunciados puderam ser alcançados. “Abatido em pleno voo”, nas palavras de um colega e amigo, colhido inesperadamente pela morte, o *scholar* alagoano não teve tempo de fazer a pesquisa avançar, incorporar críticas e testar e reformular suas hipóteses originais, como, aliás, já vinha fazendo.¹⁴ Nem por isso sua contribuição deixou de se revelar duradoura. Gildo Marçal Brandão soube ensinar pelo exemplo de intelectual abnegado, que acreditava no que fazia e em uma comunidade científica reunida por um espírito de colaboração, amizade e boa-fé. Em um mundo ideologicamente transtornado e intollerante como o atual, seu exemplo de liderança marcada pela tolerância e generosidade permanece vivo e inspirador.

Christian Edward Cyril Lynch

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e do Instituto Brasileiro de História do Direito (IBHD).

¹⁴ Gildo reformulava as hipóteses originais da pesquisa à época do seminário interno realizado em novembro de 2009. A morte o surpreenderia três meses depois, quando preparava sua tese de titularidade.

Jorge Chaloub

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSO) da Universidade Federal e Juiz de Fora (UFJF).

Bibliografia

- ARANTES, Paulo Eduardo. 1994. *Um departamento francês de ultramar: estudos sobre a formação da cultura filosófica uspiana (uma experiência nos anos 60)*. São Paulo: Paz e Terra.
- BASTOS, Elide Rugai. 2010. Gildo Marçal Bezerra Brandão (1949-2010): um analista do pensamento brasileiro. *Dados* [on-line], v. 53, n. 1, pp. 5-10. Disponível em: <https://bit.ly/37JD41o>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- BENJAMIN, Walter. 1987 [1940]. Teses sobre o conceito de história. In: Walter Benjamin - Obras escolhidas. Vol. 1. Magia e técnica, arte e política. Ensaio sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, p. 222-232.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 1977. Totalidade e determinação econômica. *Revista Temas de Ciências Humanas*, São Paulo, n. 1.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 1997. *A esquerda positiva: as duas almas do Partido Comunista (1920-1964)*. São Paulo: Hucitec.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2007. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010b. Memorial. In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010c. Ideias e argumentos para o estudo da história das ideias políticas no Brasil. In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010d. O significado do “prestismo” na vida política brasileira. In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010e. Representação e participação política. In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010f. Fazer política. In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec; Fapesp.

- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010g. Marx e o fracasso do socialismo real. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010h. O Partido Comunista e o sistema partidário. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010i. Para uma história estadual de um partido nacional. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010j. Totalidade e determinação econômica. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010k. Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010l. Temas, três anos depois: produção teórica, luta ideológica, unidade política. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010m. Prefácio de Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010n. A ilegalidade mata: o Partido Comunista e o sistema partidário (1945-1964). *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010q. Desconstruindo Huntington. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010s. Prefácio de centralização e descentralização no império. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010t. O fracasso dos conservadores. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. 2010u. O peregrino da ordem do desenvolvimento. *In: COELHO, Simone de Castro Tavares (org.). Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais.* São Paulo: Hucitec; Fapesp.

- CANDIDO, Antônio. 2008. *Formação da Literatura Brasileira*. 10. ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras.
- FERNANDES, Florestan. 1987. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed., Rio de Janeiro: Guanabara.
- JAY, Martin. 1984. *Marxism and totality: the adventures of a concept from Lukács to Habermas*. Cambridge: Polity Press.
- LÖWY, Michael. 1987. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida.
- LÖWY, Michael (org.). 2016. *O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais*. 4. ed. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo.
- LUKÁCS, György. 2003. *História e consciência de classe. estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo, Martins Fontes.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. 2013a. The institutionalization of brazilian political thought in the social sciences: Wanderley Guilherme dos Santos' research revisited (1963-1978). *Bras. Political Sci. Rev* [online], v. 7, n. 3, pp. 36-60. Disponível em: <https://bityli.com/OUW2I>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. 2013b. Por que pensamento e não teoria?: a imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1870-1970). *Dados*, v. 56, nº4, pp. 727-767. DOI: 10.1590/S0011-52582013000400001.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. 2015. Teoria pós-colonial e pensamento brasileiro na obra de Guerreiro Ramos: o pensamento sociológico (1953-1955). *Cadernos CRH*, Salvador, v. 28, n. 73, pp. 7-45. Disponível em: <https://bityli.com/JOHGj>. Acesso em: 16 ago. 2021.
- LYNCH, Christian Edward Cyril; CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. 2018. Freedom through form: Bolívar Lamounier and the liberal Interpretation of brazilian political thought. *Bras. Political Sci. Rev* [online], v. 12, n. 2, e0002. DOI: 10.1590/1981-3821201800020002
- LYNCH, Christian Edward Cyril. 2021. Idealismo e realismo na teoria política e no pensamento brasileiro: três modelos de história intelectual. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2021, n. 34, e237103. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.34.237103.
- MANNHEIM, Karl. 1959. "Conservative Thought". *In: Essays on Sociology and Social Psychology*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- MARX, Karl. 1968. *L'idéologie allemande*. Paris: Éditions Sociales.
- MÉSZÁROS, Istvan. 2013. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo.

- NOBRE, Marcos. 2001. *Lukács e os limites da reificação: um estudo sobre História e consciência de classe*. São Paulo: Editora 34.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio; BRANDÃO, Gildo Marçal. 1980. Temas, três anos depois: produção teórica, luta ideológica, unidade política. *Revista Temas de Ciências Humanas*, São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas.
- SALLUM Jr., Brasílio João. 2010. Trajetória interrompida. In: COELHO, Simone de Castro Tavares. *Gildo Marçal Brandão: itinerários intelectuais*. São Paulo: Hucitec; Fapesp.
- SCHWARZ, Roberto. 1974. Anatol Rosenfeld, um intelectual estrangeiro. *Revista Debate & Crítica*, São Paulo, n. 3.
- SCHWARZ, Roberto. 1999. *Sequências brasileiras*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SCHWARZ, Roberto. 2000. Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis. São Paulo: Editora 34.
- SOARES, Luiz Eduardo. 1995. A invenção do sujeito universal. Campinas: Editora Unicamp, 1995. .
- WEFFORT, Francisco. 1978. O populismo na política brasileira. São Paulo: Paz e Terra.



AÇÚCAR E CAFÉ: AMBIGUIDADE DE *RAÍZES DO BRASIL*¹

Monica Isabel de Moraes^a

^aDoutoranda em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: monica.moraes@usp.br

Orcid: 0000-0002-5446-1182

Luiz Carlos Jackson^b

^bProfessor do Departamento de Sociologia, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: ljackson@usp.br

Orcid: 0000-0002-6269-6096

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-325352/113>

Introdução

Raízes do Brasil foi publicado em 1936, como primeiro volume da coleção Documentos Brasileiros, pela Editora José Olympio. Em 1948 saiu a segunda edição, bastante alterada, conforme reconhecido no prefácio por Sérgio Buarque de Holanda. Em 1956, a terceira, pela mesma editora, e em 1963, a quarta, integrando a coleção Biblioteca Básica Brasileira da Editora da Universidade de Brasília. Assim, entre 1936 e 1963, foram quatro edições, com intervalo médio de sete anos entre elas. A quinta edição (1969) pode ser entendida como uma viragem, uma vez que, acrescido do prefácio de Antonio Candido, “O significado de *Raízes do Brasil*”, o livro ganhou um ritmo de publicação muito maior. Entre a quinta e a vigésima quinta (1993), todas

¹ Agradecemos ao Núcleo de Sociologia da Cultura da USP pelo diálogo frutífero, especialmente, as sugestões de Darlan Praxedes Barbosa, Dimitri Pinheiro Silva, Lídiane Soares Rodrigues e Marcello Stella, assim como às/aos pareceristas anônimas/ os pelos comentários ao artigo, que nos permitiram aperfeiçoar nosso argumento.

pela José Olympio, a média chegou a quase uma edição ao ano. Em 1996, saiu a vigésima-sexta, já pela Companhia das Letras, com quarenta e uma reimpressões até a vigésima-sétima edição, de 2014. Consideradas as reimpressões, o ritmo de produção do livro praticamente dobrou, com a média de duas fornadas por ano, além da “edição comemorativa” dos setenta anos do livro, de 2006, e da “edição crítica”, por ocasião dos oitenta anos, de 2016.

Esse resumo da história editorial da obra, facilitado pela “Cronologia de *Raízes do Brasil*”, incluído na edição crítica de 2016, sugere a importância do sucesso editorial como índice de consagração, em especial, dos ensaios de interpretação do Brasil. Além disso, reforça que a quinta edição foi uma inflexão decisiva nessa história. Nossa hipótese, a respeito, é que isso se deu em função da leitura política da obra por Antonio Candido, no início da ditadura militar, que incorporou ao livro uma orientação progressista explícita e o constituiu em um libelo em favor da democracia no Brasil.² Antes disso, as principais interpretações do ensaio não enfatizaram sua mensagem política. Esse significado condicionou o êxito posterior da obra.

A primeira edição de *Raízes do Brasil*, de 1936, teve ampla repercussão na imprensa, em grande medida porque o livro inaugurou a coleção Documentos Brasileiros, e em função do esquema forte de distribuição e divulgação implementado por José Olympio em sua editora (Sorá, 2010). Foram publicadas pelo menos 77 resenhas entre 1936 e 1938³ em diversos jornais do país, mas poucas discutiram os argumentos políticos do livro, que não deram o tom de sua recepção imediata.

² Essa interpretação seria depois reiterada por Antonio Candido nos textos *Sérgio em Berlim e depois* (1982) e *Radicalismos* (1990).

³ Esse número corresponde às resenhas colecionadas por Cecília Buarque de Holanda, irmã do autor, disponíveis no Fundo Sérgio Buarque de Holanda, mantido pelo Siarq/Unicamp.

Por ocasião da segunda edição, o número de resenhas foi bem menor, mas contou com uma análise especializada, por meio da resenha publicada por Florestan Fernandes na *Revista do Arquivo Municipal* (n. 122, 1949). Embora atento à discussão política do livro, o então jovem sociólogo paulista tampouco enfatizou esse aspecto da obra. O tom geral de sua análise recaiu sobre o perfil ensaístico do livro, contra o qual o sociólogo se indispunha, reivindicando em contraponto a sociologia como ciência (Blanco; Jackson, 2014; Jackson, 2007). Vale notar que o resenhista avaliou as duas edições e defendeu que “a fisionomia do livro” (Fernandes, 1949, p. 223) havia se mantido.

A terceira edição (1956) foi resenhada pela socióloga Maria Isaura Pereira de Queiroz (1957), que avaliou o ensaio de maneira bastante favorável.⁴ Como Florestan, Maria Isaura não evidenciou as ideias de natureza política postas em discussão por Sérgio Buarque.⁵

A avaliação ligeira do livro por Dante Moreira Leite na primeira edição de *O caráter nacional brasileiro* (1954) quase não o discute também em termos políticos. O autor apenas o faz na segunda edição (1969), bastante modificada, na qual, apesar de enfatizar que “o seu objetivo é fundamentalmente político” (Leite, 1983, p. 318), não identifica uma direção unívoca ao posicionamento de Sérgio Buarque,

327

⁴ “Raramente é alcançado um diagnóstico tão profundo da psicologia de um povo como o deste livro. Colocando o problema da adequação da mentalidade ao ‘estilo de vida’, situa-se na convergência de duas disciplinas, a psicologia social e a antropologia cultural, e como se dá frequentemente com obras assim colocadas em zonas limítrofes, é um magnífico suscitador de hipóteses para o estudo da realidade brasileira tanto no passado como no presente” (Queiroz, 1957, p. 48)

⁵ Levando em conta que a segunda edição foi resenhada por Florestan, a terceira por Maria Isaura e que a quarta e a quinta foram prefaciadas por Antonio Candido, sugerimos que Sérgio Buarque construiu relações favoráveis com os e as cientistas sociais da USP. Além disso, Sérgio Buarque auxiliou diretamente Gilda de Mello e Souza em seu doutorado (defendido em 1950), lendo textos em alemão para ela, e participou das bancas de doutorado de Fernando Henrique Cardoso e Octávio Ianni, no começo dos anos de 1960.

caracterizando o ensaio, antes, por suas “inevitáveis contradições” (Leite, 1983, p. 325).

Antonio Candido escreveu duas apresentações a *Raízes do Brasil*. A primeira saiu na quarta edição do livro, de 1963, na coleção Biblioteca Básica Brasileira, publicada pela Editora da Universidade de Brasília; a segunda foi escrita em 1967 e apareceu pela primeira vez na edição seguinte (a quinta), de 1969, pela José Olympio Editora. Os textos são muito distintos, lembrando que o primeiro foi redigido antes do golpe e, o segundo, depois (Monteiro; Schwarcz, 2016). Apenas no segundo, o crítico reivindica a orientação democrática que Sérgio Buarque teria proposto no livro, interpretação que provavelmente foi motivada pelo contexto do início da ditadura militar, contra a qual Antonio Candido se posicionava. De qualquer modo, como afirmou Leopoldo Waizbort (2011), essa hipótese seria incorporada por gerações sucessivas como guia de leitura quase consensual. Carlos Guilherme Mota (2014), em 1977, foi um dos primeiros a cancelar essa interpretação e autores posteriores, como Pedro Meira Monteiro (1999), Robert Wegner (2000) e Brasília Sallum Jr. (2012), entre outros, a subscreveram com maior ou menor ênfase.

O texto de Waizbort sacudiu a recepção especializada do livro por meio de uma análise detida de sua primeira edição, de 1936. Notando na segunda edição (1948) a supressão de algumas citações de autores alemães do campo conservador presentes na primeira e mudanças significativas no texto, o autor questionou a interpretação de Antonio Candido, que teria atenuado “as muitas ambiguidades do texto” e firmado “o rumo de uma interpretação mais plana, que diminui suas tensões” (Waizbort, 2011).⁶

⁶ Esse texto separou as edições de *Raízes do Brasil* dos anos de 2006 e 2016 e vale notar que a de 2006, por ocasião dos 70 anos da obra foi nomeada “edição comemorativa”, enquanto a de 2016, aos 80 anos, foi uma “edição crítica”. Os termos refletem o impacto do texto de Waizbort na orientação editorial da Companhia das Letras e na recepção recente de *Raízes*.

Tendo em vista esse debate, o objetivo principal deste artigo é discutir a dimensão política de *Raízes do Brasil*, a partir de uma reconstrução sucinta da origem familiar e da trajetória de Sérgio Buarque de Holanda, que teriam, possivelmente, condicionado seu posicionamento. De acordo com a interpretação de Robert Wegner, Sérgio Buarque não teria fixado em *Raízes do Brasil* uma mensagem política unívoca e a forma ensaio que molda o livro permitiria expor as tensões da formação social e política brasileira, testar possibilidades, sem propor uma forma de governo para o país (Wegner, 2009). Sugerimos, assim, que o livro conteria (tanto na primeira, como na segunda edição) um argumento central com desfecho ambíguo, cuja gênese teria relação com a ambivalência da origem social e geográfica de seu autor.

Origem social e trajetória de Sérgio Buarque de Holanda

A biografia de Sérgio Buarque é conhecida, mas não tanto a genealogia de sua família⁷. Sobre seus ascendentes, as informações mais consistentes e comumente divul-

329

⁷ A genealogia da família é reconstruída por Bartolomeu Buarque de Holanda, primo de Sérgio Buarque de Holanda, no livro *Buarque: uma família brasileira. Ensaio histórico-genealógico* (2007), mas o trabalho quase não foi citado por intérpretes de Sérgio Buarque de Holanda. A genealogia aqui resumida apoia-se nessa obra e na dissertação de mestrado *Duas raízes: o ensaísmo de Sérgio Buarque de Holanda*, de Monica Isabel de Moraes (2017), que interpreta as informações ali contidas à luz de sua perspectiva de análise. Vale a pena citar uma passagem na qual Bartolomeu Buarque de Holanda narra a origem de seu trabalho, que teria se dado em diálogo direto com Sérgio Buarque e seus irmãos: “O trabalho ora apresentado constitui um primeiro volume e é o resultado de uma longa pesquisa, coletando informações desde meados da década de 1970, ouvindo as histórias de família, dos parentes mais antigos, inicialmente nos estados de Alagoas e Pernambuco. [...] Numa visita a São Paulo, em casa do historiador Sérgio Buarque de Holanda, em abril de 1978, comeci as primeiras indagações. No Rio de Janeiro, as longas conversas e a convivência enriquecedora com Cecília, Jayme e Aurélio Buarque de Holanda motivaram-me a dar início à pesquisa. Essas conversas animadas, despertaram-me o interesse e a curiosidade de conhecer um pouco da vida cotidiana de nossos antepassados. Em 1980, retornando ao Nordeste, iniciei as primeiras pesquisas em fontes primárias, tais como livros de batismo, casamento e óbito [...] arquivos de diversos cartórios, igrejas, cemitérios, bibliotecas, universidades e instituições de pesquisa, tanto no Brasil como no exterior” (Holanda, 2007, pp. 17-18).

gadas referem-se apenas a seu pai. Christovam Buarque de Holanda nasceu em 1861, na cidade de Rio Formoso/PE. Sobre sua mãe, Heloisa Costa Buarque de Holanda, pouco se sabe. Ela nasceu em Niterói/RJ no ano de 1868 e foi criada pelos padrinhos na capital paulista. Eles se casaram no ano de 1901 em São Paulo.

No prólogo ao volume inaugural da coleção Documentos Brasileiros, da José Olympio, Gilberto Freyre, seu primeiro organizador, apresentou Sérgio Buarque de Holanda, como um “escritor paulista”, mas é provável que ele soubesse, sendo de Pernambuco, que a antiga família de Sérgio pertencia às oligarquias do açúcar desse estado e de Alagoas. Seus avós por parte de pai, Manuel Buarque de Gusmão Lima e Maria Magdalena Paes de Holanda Cavalcanti, pertenciam a famílias de grandes proprietários. Manuel nasceu em 1823, Maria Magdalena, em 1835, nos engenhos de suas famílias.

330

A narrativa da festa de quinze anos de Maria Magdalena por Bartolomeu Buarque de Holanda, é reveladora da posição social e do estilo de vida de sua família, que Christovam, diretamente, e Sérgio, indiretamente, herdaram em boa medida.

O aniversário de 15 anos de Maria Magdalena foi comemorado em 1850, com todo o requinte, no Engenho Pandorra, de propriedade de sua tia-avó Maria Rita Albuquerque de Melo, irmã de seu avô Christovam de Hollanda Cavalcanti e mãe do Visconde de Albuquerque, Francisco de Paulo de Hollanda Cavalcanti. A casa-grande do Marrecas, um suntuoso casarão de posição privilegiada, erguido majestoso e imponente sob uma colina onde da varanda ou das janelas se avista um enorme jardim florido, é lembrada como o local em que eram realizados os grandes acontecimentos, as grandes festividades, e onde se reunia toda a família Hollanda Cavalcanti, assim como os amigos e

primos que vinham de outros engenhos nos finais de tarde, quando se liam os clássicos franceses, no enorme salão, claro e arejado, com muitas janelas e uma grande mesa de jantar com 18 lugares, sempre farta e movimentada, com variadas iguarias, bolo, perus, porco assado, bode, peixes, doces caseiros, licores e compotas diversas, candelabros e talheres de prata e louça inglesa. Diversos objetos de arte adornavam o ambiente. Também havia os saraus, organizados por sua avó Paula e sua tia Maria Rita Albuquerque de Melo, nos quais Maria Magdalena, tios e primos demonstravam seus conhecimentos artísticos adquiridos com os professores estrangeiros. Havia uma grande varanda ao redor, cercada por um gramado muito verde. Eram tardes muito alegres e agradáveis, frequentadas pelas senhoras de outros engenhos (Holanda, 2007, p. 133).

O casamento entre Manuel Buarque de Gusmão Lima e Maria Magdalena Paes de Holanda Cavalcanti ocorreu no Engenho Marrecas, em Maragogi/AL, em 1850. A vida do casal e da família alternaria, entretanto, um período inicial de relativa estabilidade econômica, em função da renda proveniente dos engenhos que administravam, a outro de declínio, acentuado na década de 1880, no compasso da crise do império e do escravismo, culminando com uma situação de insolvência posterior. O casal teve oito filhos e Christovam Buarque de Holanda Cavalcanti, o pai de Sérgio Buarque, foi o terceiro. Sua origem social e trajetória seriam muito próximas às que Gilberto Freyre descreveu em *Sobrados e Mucambos* (1936) como típicas para os diplomados brasileiros na segunda metade do século XIX. Oriundo, como vimos, de uma família da oligarquia nordestina em franco declínio, buscaria no ensino superior a recuperação possível da posição social de seus antepassados (Miceli, 2012).

Christovam foi educado no engenho de sua família por professores particulares e enviado à escola em Maceió aos

onze anos de idade. Ele ainda estudaria em Recife antes de migrar para o Rio de Janeiro para cursar medicina. Essa escolha foi estimulada pelo fato de um tio materno, professor de matemática da Escola Politécnica, residir no Rio de Janeiro. Christovam aportou na então capital federal em 1885 e logo soube que seu tio havia falecido poucos dias antes de sua chegada. Diante de tal circunstância, iniciou o curso de medicina suportado por seu pai, mas não logrou concluí-lo. No final da década de 1880, em função de dificuldades financeiras já mencionadas, seu pai interromperia o envio do dinheiro necessário à sua manutenção na então capital do país.

Só permaneceu no Rio de Janeiro porque foi aprovado no concurso público para o posto de químico no Laboratório da Alfândega do Rio de Janeiro. A transferência para o curso de Farmácia, que concluiria, permitiu conciliar trabalho e estudo e, anos mais tarde, assumir em São Paulo o cargo de diretor do Laboratório de Análises do Estado de São Paulo. Ele seria, ainda, chefe do Serviço Sanitário desse estado e um dos fundadores da Escola de Farmácia, Odontologia e Obstetrícia, posteriormente incorporada à Universidade de São Paulo. Por meio desse itinerário concretizaria a recuperação econômica e social almejada, distanciando-se progressivamente do estilo de vida da oligarquia do açúcar.

Casou-se com Heloisa Costa Buarque de Holanda aos 40 anos de idade (ela estava com 34) e se estabeleceu em São Paulo, primeiro no bairro da Liberdade, depois em Higienópolis. Tal desfecho da reconversão social de Christovam⁸ justifica a caracterização da origem social de Sérgio Buarque, por Francisco Iglesias (2009), de forma explícita, e por Francisco de Assis Barbosa, implicitamente, como de “classe média”:

⁸ O casamento tardio pode sinalizar que Christovam teria resolvido sua vida sentimental após sua estabilização profissional, estratégia relativamente comum para jovens egressos de famílias que experimentaram forte declínio econômico e social.

Seu pai era funcionário público, digamos alto funcionário; ao fim da carreira burocrática, aposentou-se como diretor do Almojarifado do Serviço Sanitário do Estado. Lecionou Botânica na Escola de Farmácia e Odontologia, de que fora um dos fundadores. *Seus vencimentos asseguravam-lhe, sem dúvida, uma vida decente, instalado em bairro burguês, boa casa, onde abrigava a família, mulher e três filhos, para alimentar, vestir e educar. Todos frequentaram os melhores colégios da época, da Escola Modelo Caetano de Campo ao Colégio São Bento [...]* (Barbosa, 1988, p. 30, destaque nosso).

Figura 1
Foto de Família. São Paulo, 1916



Sérgio Buarque de Holanda, nos jardins de sua residência à Rua Piauí, em São Paulo, com seus pais e irmãos, 1916.

Fonte: Fundo Sérgio Buarque de Holanda, mantido pelo Arquivo Central do Sistema de Arquivos (Área de Arquivo Permanente) da Universidade Estadual de Campinas – Siarq/Unicamp [Vp 3 P1].

O casal teria três filhos, Sérgio (1902-1982), Jayme (1904-1997) e Cecília (1908-1999),⁹ todos educados em boas escolas. Sérgio iniciou sua escolarização cedo para os padrões da época, no Jardim da Infância do Colégio Progresso Brasileiro, depois passou à Escola Modelo Caetano de Campos, onde fez o primário, e ao Colégio São Bento, no qual cursou a maior parte do ginásio, voltado à elite paulistana, de acordo com textos de celebração da história dessa instituição escolar:

As aulas na nova instituição de ensino em São Paulo tiveram início a 15 de fevereiro de 1903. O primeiro aluno matriculado foi Gofredo da Silva Teles de família distinta (e que se tornou prefeito de São Paulo em 1932). Dentre os docentes na ocasião da fundação estavam grandes nomes da sociedade paulistana. Podemos citar alguns como Batista Pereira, Tobias de Aguiar, Miguel Ferreira, Alfredo Pacheco Ademar de Melo Franco, Albert Levy e o historiador Affonso d'Escragnole Taunay. (Barbosa, 2013)

334

O percurso indica a aposta de seus pais na acumulação de capital cultural dos filhos como estratégia de confirmação da recuperação social anteriormente alcançada por eles. Esse itinerário, e especialmente o Colégio São Bento, imprimiria marcas duradouras no então jovem estudante. Isso se daria em dois aspectos principais, se considerada a escritura de *Raízes do Brasil*. O primeiro foi a aprendizagem do alemão, que lhe facultaria depois a ida à Alemanha como

⁹ Jayme Buarque de Holanda (7/2/1904, São Paulo, SP; 26/8/1997, Rio de Janeiro/RJ), foi empresário, tendo atuado na área de peças automotivas. Casou-se em 22/11/1938 com Maria Carlota Machado da Silva (Holanda, 2007, p. 217). Cecília Buarque de Holanda (10/10/1908, São Paulo, SP; 4/8/1999, Rio de Janeiro, RJ), foi estatística, funcionária pública, tendo ingressado por concurso no Ministério da Agricultura, em 1934. A partir de 1968, transfere-se para o IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, onde se aposenta em 1974, após completar quarenta anos de serviço público. Dedicou-se ao serviço social como membro do Colégio Sion (Holanda, 2007, p. 221). Ela não se casou.

correspondente de *O jornal*, em 1929, e a leitura das inúmeras fontes teóricas, especialmente Max Weber, referência central para a construção do livro; o segundo foi ter sido aluno de Afonso Taunay, um dos principais historiadores das bandeiras, que lhe infundiu o gosto pela história e pelo problema específico da expansão paulista, como assumiu em entrevista:

Minha matéria favorita era história, ensinada lá por Afonso d’Escragnole Taunay. Li cronistas portugueses do século XV, como Fernão Lopes. Saltei páginas por vezes, mas copiei capítulos inteiros num caderno escolar que ainda tenho. (Graham, 1982, p. 1175)

Além disso, Taunay intermediou a publicação de *Originalidade literária*, o primeiro artigo de Sérgio Buarque, no *Correio Paulistano*, jornal diretamente ligado ao PRP, no qual passou a colaborar. A experiência seria decisiva para sua aproximação ao grupo modernista:

335

Com a ajuda de Taunay, publiquei meu primeiro artigo no *Correio Paulistano*, quando tinha dezoito anos. Comecei então a escrever com frequência em suas colunas literárias e conheci muitos dos líderes do nascente Movimento Modernista, como Mário de Andrade, Oswald de Andrade, Sérgio Milliet, Menotti del Picchia e Rubens Borba de Moraes. Naquele tempo, encontrei também Monteiro Lobato e Yan de Almeida Prado. (Graham, 1982, p. 1175)

Pouco depois, em 1921, ocorreria a mudança de seus pais ao Rio de Janeiro, que Sérgio acompanhou. Na Capital Federal cursou a Faculdade de Direito, “embora não sentisse nenhuma vocação para os estudos jurídicos, nem pensasse em seguir a carreira de advogado” (Barbosa, 1988, p. 33). De fato, não exerceu a profissão, tendo se sustentado na

década de 1920 com colaborações variadas à imprensa. Nesses meios, ingressou num círculo de sociabilidade cultural e política intensa, iniciado pelas amizades travadas com Prudente de Moraes Neto e Afonso Arinos de Mello Franco. Sua chegada ao Rio de Janeiro ficaria marcada por sua atuação como representante do modernismo paulista, não apenas por meio da revista *Klaxon*, mas também por intermediar contatos entre os grupos paulista e carioca (Wegner, 2009). A curta existência da revista *Estética*, fundada com Prudente de Moraes Neto em 1924, reforçou tais vínculos e o projetou nos círculos culturais cariocas. Os gêneros aos quais se dedicou nas décadas de 1920 e 1930, sobretudo a crítica literária, derivaram desse contexto.

336

A viagem à Alemanha, em junho de 1929, como correspondente dos jornais de Assis Chateaubriand, seria decisiva para sua trajetória intelectual posterior, em função da familiarização com a sociologia e a filosofia produzidas nesse país no contexto político de grande polarização entre a unificação (1870) e a ascensão do nacional-socialismo (1933), passando pela Primeira Guerra (1914-1918) e a República de Weimar (1919-1933). Sobretudo Max Weber, mas também autores ligados à filosofia vitalista conservadora seriam incorporados por Sérgio Buarque em *Raízes do Brasil* (Waizbort, 2011). Após o retorno ao seu país, em janeiro de 1931, continuou a trabalhar como jornalista na primeira metade dessa década, quando apoiou o Movimento Constitucionalista de 1932 (Holanda, 2006), até ingressar, em 1936, na Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade do Distrito Federal (UFD), como assistente do professor francês Henri Hauser (1866-1946) na cadeira de história moderna e econômica, que influenciou passos posteriores de Sérgio Buarque como historiador a partir de *Monções* (1945), por intermediação de seu grande amigo Prudente de Moraes Neto, então diretor da instituição. Pouco antes, havia publicado em 1935, na revista *Espelho*, o artigo “Corpo e alma

do Brasil: ensaio de psicologia social”, que obteve acolhida favorável no meio intelectual carioca, influenciando possivelmente a decisão de Gilberto Freyre e José Olympio de iniciar a Coleção Documentos Brasileiros com a publicação de *Raízes do Brasil*, em 1936.

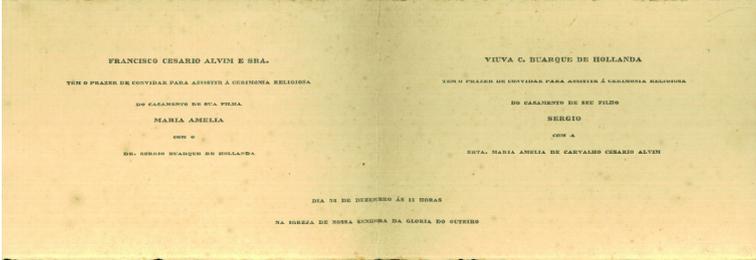
Esse ano foi decisivo para Sérgio Buarque, também, em função do casamento com Maria Amélia Cesário Alvim, nascida em 1910 no Rio de Janeiro. Ela era neta de José Cesário de Faria Alvim, quem havia sido governador de Minas Gerais, além de senador e ministro do interior durante a presidência de Deodoro da Fonseca. O pai de Maria Amélia, Francisco Cesário Alvim, foi desembargador. Esses dados indicam o pertencimento da esposa à uma família poderosa da oligarquia mineira e a importância possível do casamento para reforçar a recuperação social de Sérgio Buarque¹⁰ e de sua família de origem. O casal teria quatro filhas e três filhos, conformando do ponto de vista morfológico uma estrutura familiar tradicional, pela coesão, força das figuras paterna (dominante) e materna, além de descendência numerosa. Nesse sentido, o filme de Nelson Pereira dos Santos *Raízes do Brasil: uma cinebiografia de Sérgio Buarque de Holanda* (2003) oferece um retrato sugestivo da família. No filme, Antonio Candido relata em depoimento a colaboração de Maria Amélia, que foi pianista amadora (Citelli, 2010), com o marido, não só pelo cuidado da casa e dos filhos, mas, também, pelo suporte ao trabalho intelectual. Deve-se notar, ainda, que o casamento e a publicação de *Raízes do Brasil* demarcam a transição entre o intelectual polígrafo (jornalista, ensaísta e crítico literário) que prevaleceu até então e o intelectual acadêmico (historiador) que se constituiria a partir daí, embora não de modo linear e imediato.

337

¹⁰ Vale a pena reproduzir trecho de depoimento de Sérgio Buarque que avalia a importância de seu casamento: “Você pode dizer que sosseguei: casei-me em 1936 e mudei para uma casa na Praia do Leme, com uma varanda nos dois andares, que davam para o mar” (Graham, 1982, p. 1177)

Figura 2

Convite de casamento de Sérgio Buarque de Holanda. Rio de Janeiro, 28 dez. 1936



Fonte: Fundo Sérgio Buarque de Holanda, mantido pelo Arquivo Central do Sistema de Arquivos (Área de Arquivo Permanente) da Universidade Estadual de Campinas – Siarq/Unicamp [Documentos Complementares CX 03, item 24].

338

Apesar do fechamento da UDF em 1939, interrompendo a carreira docente nesse momento, Sérgio Buarque seria incorporado ao Instituto Nacional do Livro (INL), convidado por seu então diretor Augusto Meyer, e desse modo, ao quadro de intelectuais direta ou indiretamente envolvidos na sustentação do Estado Novo (Miceli, 1979). Além da chefia da Seção de Publicações no INL (posto que deixaria em 1944 para assumir a direção da Divisão de Consulta da Biblioteca Nacional até 1946), iniciou ainda a colaboração regular como crítico literário do *Diário de Notícias* em 1940. Publicou sua coluna até o início de 1941, retomando-a entre 1947 e 1950 (Serrano, 2016).

A etapa carioca da trajetória de Sérgio Buarque pode ser compreendida, da mesma forma que a migração de muitos escritores contemporâneos provindos de outros estados, como um requisito essencial para sua legitimação intelectual nacional, o que só o Rio de Janeiro poderia conferir, especialmente, entre as décadas de 1920 e 1940. Talvez apenas os paulistas pudessem escapar desse itinerário, como se deu com a maioria dos modernistas, que apenas raramente ou por períodos curtos fixaram residência na então Capital Federal. Nesse sentido, Sérgio Buarque foi uma exceção, mas devemos lembrar que seu vínculo com São Paulo não poderia ser o mesmo que

o de intelectuais e artistas paulistas herdeiros das famílias tradicionais ligadas à economia do café (Tarsila do Amaral, Paulo Prado, Caio Prado Jr. e outros) ou da burguesia industrial que despontava (Oswald de Andrade). De qualquer forma, independentemente dos motivos que levaram seu pai e sua mãe de volta ao Rio de Janeiro, e com eles Sérgio e seus irmãos Jayme e Cecília, no começo dos anos de 1920, a longa permanência na cidade foi decisiva para a construção inicial de sua carreira profissional, para o estabelecimento do cabedal de relações sociais que a estribaram, e para a formatação de sua identidade de intelectual “brasileiro”, aparentemente distanciado da ambivalência de sua origem familiar, e comprometido com as questões ligadas à formação e modernização do país, afloradas no curso do varguismo.

Voltaria, finalmente, a São Paulo (1946), para assumir a direção do Museu Paulista, em substituição a seu antigo professor no Colégio São Bento Afonso E. Taunay. A relação com Taunay foi importantíssima, como vimos, e se deu em vários planos. A provável indicação de Sérgio Buarque por Taunay para assumir a direção do museu teria sido um deles. Além disso, haveria a transmissão do interesse pela história de São Paulo, especialmente, pelo tema das entradas e bandeiras. Taunay escreveu vários livros sobre tais temas, entre os quais a *História geral das bandeiras paulistas* (1936). Significativamente, a publicação de *Monções* (1945) ocorreu um ano antes do retorno a São Paulo, inaugurando na produção do historiador que se anunciava o interesse mais explícito pela história paulista, por suas singularidades, a colonização do interior e orientação modernizadora no contexto nacional. Vale notar que a segunda edição de *Raízes do Brasil*, que saiu “consideravelmente modificado na presente versão” (Holanda, 2016, p. 347), foi publicada em 1948, portanto, após o retorno a São Paulo.

Um interesse incipiente pela história de São Paulo, entretanto, já se pode reconhecer em passagens de *Raízes do Brasil*,

desde sua primeira edição. No capítulo 4 “O passado agrário (continuação)”, renomeado na edição seguinte como “O semeador e o ladrilhador”, o autor valoriza a “obra grandiosa”¹¹ das bandeiras paulistas, atribuindo a São Paulo um papel de protagonista na luta pela autonomia da colônia:

No planalto de Piratininga nasce em verdade um momento novo de nossa história nacional. Ali, pela primeira vez, a inércia difusa da população colonial adquire forma própria e encontra uma voz articulada. (Holanda, 2016, p. 176)

Ainda nesse capítulo, uma das quatro notas introduzidas na segunda edição, “A língua geral em São Paulo”, sugere que o interesse pela história paulista e por seu significado para o Brasil se ampliou na segunda edição. Enfatizamos, também que essa nota introduz no livro uma dicção historiográfica, que já se pode perceber em *Monções* e mais ainda nos trabalhos posteriores. Embora a nota trate da questão específica da língua falada na região durante a colonização, há um tom enaltecedor a respeito dessa experiência singular no interior da história nacional. Enfatizamos, ainda, a menção afetuosa a seu antigo professor ao agradecer a cessão de um “documento manuscrito que me acaba de ser amavelmente comunicado pelo mestre Afonso de Taunay” (Holanda, 2016, p. 220).

Adiante no livro, no último capítulo, “Nossa Revolução”, uma parte significativa (cerca de duas páginas na primeira edição e de quatro na segunda), reitera o papel modernizador de São Paulo a partir de outra conjuntura histórica, agora referindo-se ao processo de substituição do açúcar pelo café como produto de exportação principal do país. Na primeira edição, esse movimento está subentendido, uma vez que não há menção direta à São Paulo ou ao Oeste

¹¹ Adjetivo suprimido na segunda edição.

Paulista. Na segunda edição, a menção à São Paulo é explícita. Segundo o autor, o padrão anterior da fazenda que buscava ser autossuficiente, como teriam sido a produção do açúcar no Nordeste e do café no Vale do Paraíba, seria superado por um novo tipo de exploração, mais afinado com a economia capitalista e com a urbanização:

É particularmente no Oeste da província de São Paulo – o Oeste de 1840 e não o de 1940 – que os cafezais adquirem seu caráter próprio, emancipando-se das formas de exploração agrária estereotipadas desde os tempos coloniais no modelo clássico de lavoura canavieira e do ‘engenho’ de açúcar. A silhueta antiga do senhor de engenho perde aqui alguns dos traços característicos, desprendendo-se mais da terra e da tradição – da rotina – rural. A terra de lavoura deixa então de ser o seu pequeno mundo para se tornar unicamente seu meio de vida, sua fonte de renda e de riqueza. A fazenda resiste com menos energia à influência urbana, e muitos lavradores passam a residir permanentemente nas cidades. Decai rapidamente a indústria caseira e diminuem em muitos lugares as plantações de mantimentos, que garantiam outrora certa autonomia à propriedade rural” (Holanda, 2016, p. 306)

341

As alterações realizadas na segunda edição (1948) reforçaram, assim, uma linha argumentativa, que atribui indiretamente ao estado de São Paulo o papel de condutor principal da modernização brasileira, de acordo com o lema principal da elite paulistana, estampado no brasão da cidade, *non ducor duco* (não sou conduzido, conduzo). Embora já identificável na primeira edição (1936), a ênfase nesse argumento deve ser remarcada, uma vez que estava em sintonia com o retorno de Sérgio Buarque a São Paulo, onde viria a se inserir profissionalmente, primeiro como diretor no Museu Paulista (1946-1956), quase ao mesmo tempo como

professor na Escola Livre de Sociologia e Política (1947-1955) e, depois, na Universidade de São Paulo, onde ingressou em 1956 como professor contratado para a cadeira de História da Civilização Brasileira, sendo aprovado em concurso para professor catedrático em 1958, sucedendo o primeiro titular Afonso D'Escragnole Taunay e o segundo Alfredo Ellis Júnior (Rodrigues, 2011, p. 283) e assim conformando uma linhagem de historiadores de São Paulo. Ele se aposentaria em 1969, em apoio aos colegas afastados compulsoriamente pela ditadura militar (Holanda, 2006).

Geografia e política

O peso da origem geográfica (estadual e regional) na vida intelectual brasileira, sobretudo, a partir da República, é uma dimensão importante a ser considerada.¹² Não por acaso, três dos principais ensaístas dos anos de 1920, os chamados pensadores autoritários, nasceram no estado do Rio de Janeiro. A reivindicação de um Estado nacional forte e centralizado por autores como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Alberto Torres, apesar das diferenças entre as interpretações que propuseram, envolvia uma disputa com São Paulo, que havia assumido a dianteira da política nacional e deslocado o Rio de Janeiro dessa posição na Primeira República. Após a Revolução de 1930, com a derrota paulista (ratificada em 1932), o ensaísmo ganhou força em São Paulo, por meio de Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda. O outro grande ensaísta do período, Gilberto

342

¹² Comparando-se a outros países da América Latina, como México e Argentina (além de casos europeus como o da França), cujos sistemas culturais se constituíram de modo centralizado (Buenos Aires, Cidade do México e Paris), a experiência brasileira aproxima-se de outras (como a da Alemanha, dos Estados Unidos e da Rússia) caracterizadas pela descentralização ou, dito de outro modo, pela configuração multipolar. No caso brasileiro, isso se relaciona com as sucessivas temporalidades econômicas e políticas que implicaram desde a colonização a ascensão e declínio de centros como Salvador, Recife, Ouro Preto e outros. Desde o começo do século XX, como se sabe, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo disputaram a dianteira cultural e científica do país.

Freyre, era pernambucano e havia sido deposto em 1930 com o governador Estácio Coimbra, de quem era secretário (Bastos, 1999). Embora diferentemente, *Casa-grande & senzala* (1933), *Raízes do Brasil* (1936) e *Formação do Brasil contemporâneo* (1942) relacionam-se com a geografia política e intelectual inaugurada pelo varguismo, do qual os três estavam alijados e em oposição.

Lembramos que, apesar de nascido e educado em São Paulo, a origem familiar de Sérgio Buarque remonta às oligarquias do açúcar de Pernambuco e Alagoas. Tal ambivalência pode ser notada na argumentação construída no livro. Assim, se em *Raízes do Brasil* o autor respondeu ao contexto político do início da década de 1930, especificamente aos primeiros anos do governo de Getúlio Vargas, como sugerem vários intérpretes (Waizbort, 2011; Sallum, 2012; Bastos, 2016), a favor de São Paulo, defendendo que o processo de lenta transformação do país, que teve a abolição como marco principal a partir da segunda metade do século XIX, contou com os paulistas como protagonistas; também reivindicou a tradição do Nordeste (reforçando uma das bases da argumentação de Gilberto Freyre em *Casa Grande & Senzala*), por meio da reconstrução histórica da sociedade patriarcal brasileira, e de algum modo, a herança ibérica, o personalismo e a ética da aventura.

A avaliação do “personalismo”, a estrutura de personalidade herdada do colonizador português e ajustada às condições da colonização, como um fator positivo ou negativo, seria a chave para a compreensão do livro.¹³ De qualquer modo, se há hoje um consenso entre os intérpretes sobre

¹³ Esquemáticamente, haveria três leituras possíveis para a interpretação sugerida por Sérgio Buarque sobre o personalismo como disposição psicossocial envolvida em nossa formação histórica. O personalismo poderia ser sempre favorável, tanto no Brasil colônia como no Brasil nação; favorável na colônia e desfavorável na nação ou desfavorável nos dois períodos. Devemos sublinhar que a escolha entre essas alternativas depende da leitura que fazemos do livro, uma vez que o texto redigido por seu autor não é assertivo sobre esse ponto.

um argumento central de *Raízes do Brasil*, ele se refere ao descompasso diagnosticado por Sérgio Buarque entre o personalismo e a democracia. As diferenças de interpretação teriam a ver, então, com as leituras sobre as possíveis soluções preconizadas pelo autor para as alternativas de superação desse impasse. Em outros termos, a ambiguidade diz respeito, sobretudo, ao caminho político a ser então adotado.

A interpretação estabelecida por Antonio Candido no texto “O significado de *Raízes do Brasil*”, referendada por inúmeros especialistas, supõe que a mensagem política de Sérgio Buarque seria progressista e democrática e que, nesse sentido, o personalismo seria um entrave a ser ultrapassado pelo avanço da democracia, sustentada pela urbanização, desenvolvimento econômico associado à economia do café, abolição da escravidão e emergência econômica e política do trabalhador livre:

344

[...] Trata-se de liquidar o passado, adotar o ritmo urbano e propiciar a emergência das camadas oprimidas da população, únicas com capacidade para revitalizar a sociedade e dar um novo sentido à vida política. (Candido, 2016, p. 367)

Um dos méritos principais do texto “O mal-entendido da democracia, *Raízes do Brasil*, 1936”, de Leopoldo Waizbort, foi descolar essa apresentação, tornada guia de leitura obrigatório, do livro de Sérgio Buarque, de modo que a interpretação de Antonio Candido desde então passou a ser questionada e não mais aceita como definitiva e verdadeira *a priori*. A argumentação de Waizbort baseou-se no cotejo das duas primeiras edições do livro e na constatação de que seu autor teria realizado mudanças, excluindo trechos e referências e incluindo, além de notas longas ao capítulo 4, novas passagens e formulações que teriam alterado o sentido da primeira edição, principalmente, em relação à direção política que ela supostamente defendia. Ainda baseado na primeira edição, Waizbort argumenta que Sérgio Buarque consideraria o personalismo

como essencial ao caráter (atemporal) da nação, reivindicando-o como fundamento a ser retido da ordem política em construção no país, avessa à democracia e afinada, num espírito antiliberal, à oligarquia como forma de governo.

Acerca dessas duas interpretações, a de Antonio Candido baseada provavelmente na edição que seria publicada em 1969 e a de Leopoldo Waizbort na primeira edição de 1936, entendemos que ambas são defensáveis, sobretudo, para as edições diferentes que tiveram como referência. De fato, algumas supressões e acréscimos realizados da primeira para a segunda edição atenuaram um viés que pode ser interpretado como conservador e reforçaram sua possível orientação progressista, como as passagens seguintes confrontadas, citadas por Waizbort (2011, p. 52), sugerem:

Entre nós, já o dissemos, o personalismo é uma noção positiva – talvez a única verdadeiramente positiva que conhecemos. Ao seu lado todos os lemas da democracia liberal são conceitos puramente decorativos, sem raízes profundas na realidade. Isso explica bem como nos países latino-americanos, onde o personalismo – ou mesmo a oligarquia, que é o prolongamento do personalismo no espaço e no tempo – conseguiu abolir as resistências da demagogia liberal, acordando os instintos e os sentimentos mais vivos do povo, tenha assegurado, com isso, uma estabilidade política que de outro modo não teria sido possível. A formação de elites de governantes em torno de personalidades prestigiosas tem sido, ao menos por enquanto, o princípio político mais fecundo em nossa América. (Holanda, 1936, 1ª edição, p. 152)

É inegável que em nossa vida política o personalismo pode ser em muitos casos uma força positiva e que ao seu lado os lemas da democracia liberal parecem conceitos puramente ornamentais ou declamatórios, sem raízes fundas na realidade.

Isso explica como, entre nós e, em geral, nos países latino-americanos, onde quer que o personalismo – ou a oligarquia, que é o prolongamento do personalismo no espaço e no tempo – conseguiu abolir as resistências liberais, assegurou-se, por essa forma, uma estabilidade política aparente, mas que de outro modo não seria possível. (Holanda, 1948, 2ª edição, pp.275-276)

Além de alterações como essas, alguns acréscimos na segunda edição justificam uma leitura que confere ao livro uma perspectiva progressista, como é o caso das passagens inseridas após o parágrafo em que Sérgio Buarque discute a necessidade de se ultrapassar a antítese “liberalismo-caudilhismo” (esse parágrafo começa com a palavra “Colocado” e termina com “liberalismo-caudilhismo”), especialmente a subsequente, que foi introduzida na segunda edição:

346

Essa vitória nunca se consumará enquanto não se liquidem, por sua vez, os fundamentos personalistas e, por menos que o pareçam, aristocráticos, onde ainda assenta nossa vida social. Se o processo revolucionário a que vamos assistindo, e cujas etapas mais importantes foram sugeridas nestas páginas, tem um significado claro, será este o da dissolução lenta, posto que irrevogável, das sobrevivências arcaicas, que o nosso estatuto de país independente até hoje não conseguiu extirpar. Em palavras mais precisas, somente através de um processo semelhante teremos finalmente revogada a velha ordem colonial e patriarcal, com todas as consequências morais, sociais e políticas que ela acarretou e continua a acarretar (Holanda, 2016, p. 317-318)

Conclusão

De acordo com Brasília Sallum Jr. (2012) e Élide Rugai Bastos (2016), as mudanças realizadas por Sérgio Buarque

precisam ser compreendidas, também, a partir das transformações históricas de grande impacto ocorridas entre a publicação da primeira e da segunda edição, tanto no plano nacional quanto mundial. A primeira é anterior ao início do Estado Novo (1937) e da Segunda Guerra (1939), enquanto a segunda é posterior ao fim da guerra (1945) e do Estado Novo (1945). Certamente, o ensaísta adequou o livro ao contexto do pós-guerra e da democratização. Relembramos, ainda, que entre as edições houve reorientação da trajetória profissional do autor, que retornou do Rio de Janeiro a São Paulo para dirigir o Museu Paulista.

De qualquer forma, entendemos que, apesar de todas as alterações e suas possíveis motivações, o livro se manteve essencialmente o mesmo nas duas edições, porque o diagnóstico sobre o impasse político do país não foi alterado (descompasso entre personalismo e democracia), tampouco a indefinição ou ambiguidade a respeito do projeto político a ser adotado. Ou seja, do nosso ponto de vista o autor não foi, em nenhuma das duas edições, assertivo em seu posicionamento político, como afirmado por Robert Wegner (2009).¹⁴

O argumento de *Raízes do Brasil* conteria, assim, um desfecho ambíguo.¹⁵ Lembremos, nessa direção, o parágrafo decisivo e pouco alterado do penúltimo capítulo do

347

¹⁴ Nas palavras do autor: “De todo modo *Raízes do Brasil* é fundamentalmente um ensaio que testa possibilidades e expõe tensões do nosso processo de modernização.” (Wegner, 2009, p. 218)

¹⁵ Vale citar uma passagem do texto “Um ensaio entre o passado e o futuro”, no qual Robert Wegner interpreta o movimento pendular do argumento de Sérgio Buarque em *Raízes do Brasil*: “Em primeiro lugar, Sérgio Buarque construiu uma narrativa na qual alterna a descrição de eventos particulares com generalizações interpretativas, numa operação que considero semelhante a um constante abrir e fechar dos olhos; em segundo lugar, o autor analisa suas generalizações a partir de diferentes perspectivas, ora lhes atribuindo sinal positivo, ora negativo, lembrando uma variação no ângulo de visão; e por último, comparando o que seria um olhar para trás alternado com um olhar adiante, o livro chama a atenção para a mudança avassaladora na sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, recupera elementos da tradição”. (Wegner, 2006, p. 337)

livro, “Novos tempos”, no qual consta a famosa frase sobre a democracia no Brasil:

Mas os positivistas foram apenas os exemplares mais característicos de uma raça humana que prosperou consideravelmente em nosso país, logo que este começou a ter consciência de si. De todas as formas de evasão da realidade, a crença mágica no poder das ideias pareceu-nos a mais dignificante em nossa difícil adolescência política e social. Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. *A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido.* Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la onde fosse possível aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no velho mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos. (Holanda, 2016, p. 280-281, destaque nosso)

348

Se Sérgio Buarque expressa de forma contundente sua crítica ao modo de implantação da democracia no Brasil, descompassado entre o arcabouço legal (democracia/liberalismo) e a realidade (patriarcalismo/personalismo) – problema típico de um país subjugado que tentava se transformar por meio da importação irrefletida de modelos legais e políticos estrangeiros –, não explicita o caminho que deveria

ser seguido. Sugerimos que essa ambiguidade do desfecho de seu argumento, indefinido quanto à sua proposta política, sedimenta a ambivalência da origem social e geográfica de seu autor, entre oligarquia e burguesia, entre Nordeste e Sudeste e, portanto, entre dois modos distintos de refletir sobre nossa formação histórica e social e as possibilidades de transformação, plasmados em tensão no livro.

Finalizamos este artigo, então, com a citação da passagem célebre da abertura de *Raízes do Brasil* (Holanda, 2016, p. 39), que pode ser lida como o núcleo da experiência familiar ambivalente de Sérgio Buarque que, segundo nossa interpretação, estaria na gênese da ambiguidade de seu argumento: “somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”.

Monica Isabel De Moraes

Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP. Mestre em Sociologia e Doutoranda em Sociologia pela FFLCH – USP.

349

Luiz Carlos Jackson

Sociólogo e professor do Departamento de Sociologia, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP). Um dos coordenadores do Núcleo de Sociologia da Cultura (USP). Pós-doutorado na Universidade Nacional de Quilmes (UNQ/AR).

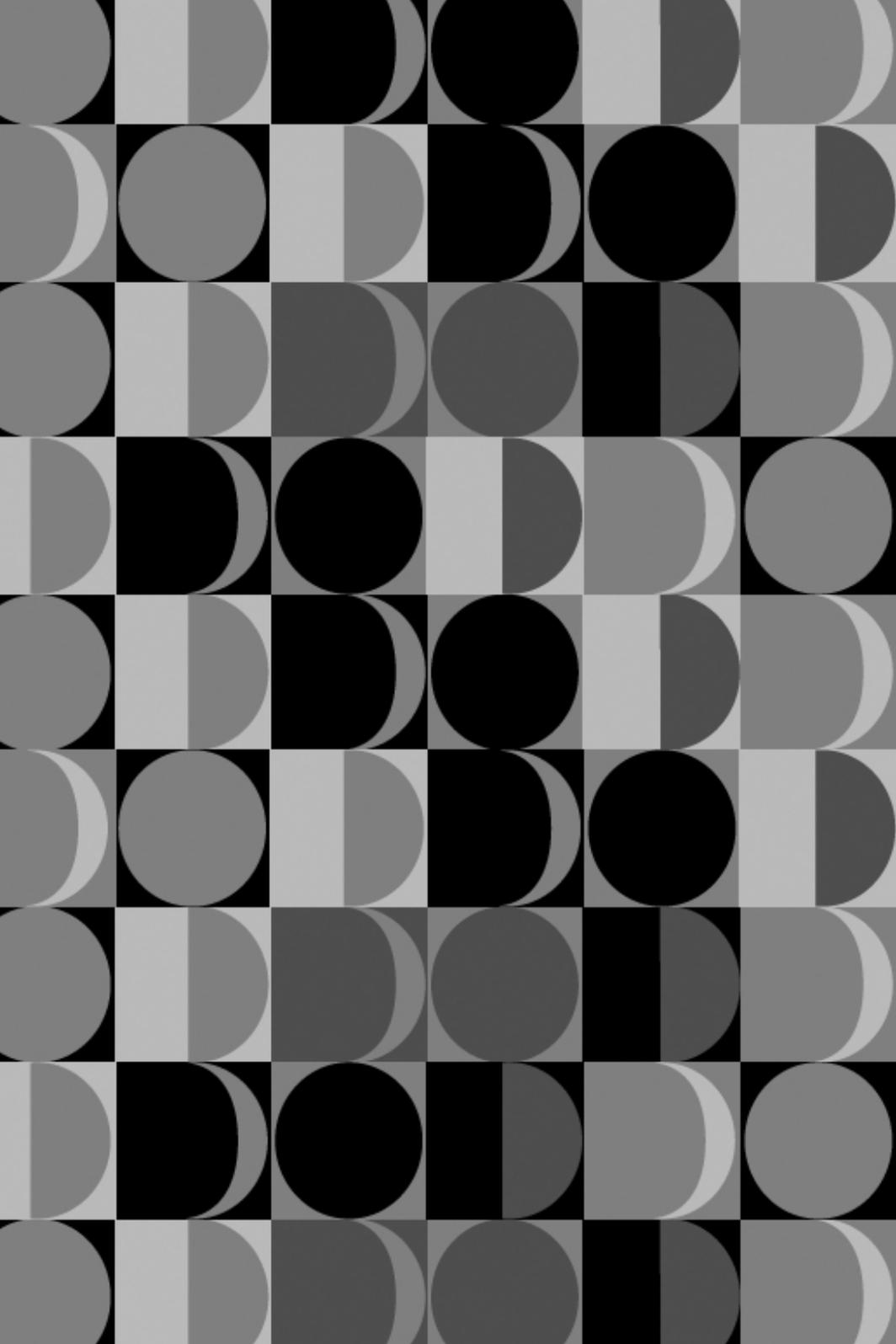
Bibliografia

- BARBOSA, Francisco de Assis. (1988). Verdes anos de Sérgio Buarque de Holanda. Ensaio sobre sua formação intelectual até *Raízes do Brasil*. In: NOGUEIRA, Arlinda Rocha; PACHECO, Floripes de Moura; PILNIK, Márcia; HORCH, Rosemarie Erika. (org.). *Sérgio Buarque de Holanda: vida e obra*. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura/USP/IEB, pp. 27-54.
- BASTOS, Elide Rugai. (2016). Um livro entre duas Constituintes. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil: edição crítica*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 405-410.

- BLANCO, Alejandro; JACKSON, Luiz Carlos. (2014). *Sociologia no espelho: ensaístas, cientistas sociais e críticos literários no Brasil e na Argentina (1930-1970)*. São Paulo: Editora 34.
- CANDIDO, Antonio. (1982). Sérgio em Berlim e depois. *Novos Estudos Cebrap*, v. 1, n. 3, pp. 4-9.
- CANDIDO, Antonio. (1990). Radicalismos. *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8, pp. 4-18.
- CANDIDO, Antonio. (2016). O significado de *Raízes do Brasil*. In: HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 355-369.
- CITELLI, Adilson. (2010), “Um operário em (des) construção”. *Comunicação e Educação*, ano XV, nº2, pp.125-134.
- BARBOSA, Ir. João Batista. (2013). Breve História do Colégio de São Bento de São Paulo (1903-2013). Livro 110 anos do Colégio São Bento. *Colégio São Bento*, 2 set. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3Dv6yi4>. Acesso em: 11/6/2015.
- FERNANDES, Florestan. (1949). Raízes do Brasil. *Revista do Arquivo Municipal*, nº CXXII, pp. 222-224.
- FREYRE, Gilberto. (2006a). *Casa-grande & senzala*. São Paulo: Global.
- FREYRE, Gilberto. (2006b). *Sobrados e mucambos*. São Paulo: Global.
- GRAHAM, Richard. (1982). Entrevista com Sergio Buarque de Holanda. *Ciência e cultura*, v. 34, n. 9, pp. 1175-1182.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. (1948). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. (2016). *Raízes do Brasil: edição crítica*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HOLANDA, Bartolomeu Buarque de. (2007). *Buarque: uma família brasileira. Ensaio histórico-genealógico*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.
- HOLANDA, Maria Amélia Buarque de. (2006). Apontamentos para cronologia de Sergio Buarque de Holanda. In: HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil. Edição comemorativa 70 anos*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 421-446.
- IGLESIAS, Francisco. (2009). *História e literatura: ensaios para uma história das ideias no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- JACKSON, Luiz Carlos. (2007). Tensões e disputas na sociologia paulista (1940-1970). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 65, pp. 33-49. DOI: 10.1590/S0102-69092007000300004

- LEITE, Dante Moreira. (1983). *O caráter nacional brasileiro: história de uma ideologia*. 4ª ed. São Paulo: Pioneira.
- MICELI, Sergio. (2012). *Intelectuais à brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras.
- MONTEIRO, Pedro Meira. (1999). *A queda do aventureiro: aventura, cordialidade e os novos tempos em 'Raízes do Brasil'*. Campinas: Editora da Unicamp.
- MONTEIRO, Pedro Meira; SCHWARCZ, Lilia Moritz. (2016). Uma edição crítica de 'Raízes do Brasil': O historiador lê a si mesmo. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 11-26.
- MORAES, Monica Isabel de. (2017). *Duas raízes: o ensaísmo de Sérgio Buarque de Holanda*. Dissertação de mestrado em Sociologia. São Paulo: USP. DOI: 10.11606/D.8.2017.tde-09062017-115851
- MOTA, Carlos Guilherme. (2014). *Ideologia da cultura brasileira (1933-1974). Pontos de partida para uma revisão histórica*. São Paulo: Editora 34.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. (1957). Resenha de Raízes do Brasil. *Suplemento Literário do O Estado de S. Paulo*, 27 abr. 1957, pp. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3zzGX5d>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- RODRIGUES, Lidianie Soares. (2011). *A produção social do marxismo universitário em São Paulo: mestres, discípulos e 'um seminário' (1958-1978)*. Tese do doutorado em História Social. São Paulo: USP. DOI: 10.11606/T.8.2012.tde-05072012-164401
- ROCHA, João Cezar de Castro. (2012). Raízes do Brasil: Biografia de um Livro-problema. In: MARRAS, Stelio. (org.). *Atualidade de Sérgio Buarque de Holanda*. São Paulo: Edusp, pp. 19-37.
- SALLUM JR., Brasílio. (2012). Sobre a noção de democracia em *Raízes do Brasil*. In: MARRAS, Stelio. (org.). *Atualidade de Sérgio Buarque de Holanda*. São Paulo: Edusp, pp. 51-61.
- SERRANO, Paulo. (2016). *A crítica bandeirante (1920-1950)*. Dissertação de mestrado em Sociologia. São Paulo: USP. DOI: 10.11606/D.8.2016.tde-21122016-131649
- SORÁ, Gustavo. (2010). *Brasilianas: José Olympio e a Gênese do Mercado Editorial Brasileiro*. São Paulo: Edusp.
- WAIZBORT, Leopoldo. (2011). O mal-entendido da democracia: Sérgio Buarque de Hollanda, Raízes do Brasil, 1936. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, pp. 39-62. Disponível em: <https://bit.ly/3BI2Plg>. Acesso em: 30 ago. 2021
- WEGNER, Robert. (2000). *A conquista do Oeste: a fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

- WEGNER, Robert. (2006). Um ensaio entre o passado e o futuro. *In:* HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil. Edição comemorativa 70 anos*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 335-364.
- WEGNER, Robert. (2009). Caminhos de Sérgio Buarque de Holanda. *In:* BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. (org.). *Um enigma chamado Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, pp. 212-225.



RESUMOS | *ABSTRACTS*



“DO POVO, PARA O POVO E PELO POVO”: ORIGEM E EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

GABRIELA RODRIGUES DA GUIA ROSA

Resumo: Este artigo aponta as influências do conceito de soberania popular formulado por Rousseau na teoria política contemporânea. Partindo da ideia de que democracia e soberania do povo não estão necessariamente vinculadas, pretendemos mostrar como essa sobreposição está fundamentada em uma concepção de povo próxima da formulação rousseauiana. Além disso, a distinção entre a origem e o exercício do poder político continua produzindo efeitos no modo como pensamos a democracia e a soberania do povo. Mostramos, então, que essa distinção afastou a teoria política das discussões sobre a democracia, a soberania e o poder constituinte do povo.

Palavras-chave: Soberania Popular; Democracia; Poder Constituinte; Rousseau.

“OF THE PEOPLE, BY THE PEOPLE AND FOR THE PEOPLE”: ORIGINS AND EXERCISE OF POPULAR SOVEREIGNTY IN CONTEMPORARY POLITICAL THEORY

Abstract: *This article highlights the influences of popular sovereignty as formulated by Rousseau to contemporary political theory. Based on the idea that democracy and popular sovereignty are not necessarily connected, we intend to show how such overlapping is rooted in conception of people inherited from the Rousseauian ideals. Also, we highlight how the distinction between the origins and the actual exercise of political power still affects our thoughts on democracy and popular sovereignty. We argue that this distinction drove political theory away from*

debates on democracy, sovereignty and the constituent power of the people.

Keywords: *Popular Sovereignty; Democracy; Constituent Power; Rousseau.*

Recebido: 29/07/2018

Aprovado: 29/07/2021



REPENSANDO A MOBILIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: RELAÇÕES ENTRE ATIVISTAS E VÍTIMAS DE VIOLAÇÕES NO CASO ALVARADO CONTRA O MÉXICO

BRUNO BOTI BERNARDI

Resumo: O objetivo deste artigo é o de analisar a atuação da organização não governamental (ONG) mexicana Centro de Direitos Humanos das Mulheres (CEDEHM) no caso Alvarado contra o México, perante o sistema interamericano, a fim de revelar a importância da intermediação político-legal para os debates teóricos sobre a mobilização de normas internacionais de direitos humanos. O argumento central é de que o tipo de intermediação estabelecida pelas ONGs entre vítimas e esferas institucionais é central para determinar se a mobilização dos direitos humanos terá impacto contestatório ou conservador. No caso Alvarado, a intermediação desempenhada pelo CEDEHM concede uma posição central para as vítimas e familiares, contribuindo decisivamente para a formação da agência política desses atores e para a politização da própria linguagem dos direitos humanos.

Palavras-chave: Intermediação Político-Legal; Organizações Não Governamentais; Direitos Humanos.

RETHINKING HUMAN RIGHTS MOBILIZATION: RELATIONS BETWEEN ACTIVISTS AND VICTIMS OF VIOLATIONS IN THE ALVARADO CASE AGAINST MEXICO

Abstract: *This article aims to analyze the performance of the Mexican non-governmental organization (NGO) Center for Women's Human Rights (CEDEHM) in the Alvarado case against Mexico within the Inter-American human rights system. With that, it seeks to reveal the importance of political-legal intermediation on theoretical debates about the mobilization of international human rights*

norms. The main argument is that the intermediation established by NGOs between victims and institutional spheres is central to determine whether human rights mobilization will have a disruptive or conservative impact. In the Alvarado case, the intermediation performed by CEDEHM assigns a central role to victims and their families, contributing to the formation of their political agency and to the politicization of the human rights language.

Keywords: *Political-Legal Intermediation; Non-Governmental Organizations; Human Rights.*

Recebido: 14/08/2019

Aprovado: 19/03/2021



OS DONOS DO SILÊNCIO: A POLÍTICA EXTERNA DO REGIME MILITAR BRASILEIRO E A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS

JOÃO RORIZ

Resumo: Ao contrário do que parte da literatura sobre política externa afirma, a diplomacia brasileira não passou incólume ao aparato repressor do regime militar. À medida que as críticas e os casos contra a ditadura se avolumavam em fóruns internacionais, a alta cúpula do regime definiu estratégias para lidar com as acusações de violações de direitos humanos. O artigo trata do caso contra o regime militar que tramitou entre 1974 e 1976 na Comissão de Direitos Humanos da ONU. O dossiê preparado pela ONG Anistia Internacional foi a principal ameaça contra o regime brasileiro na ONU e movimentou grandes esforços diplomáticos para seu arquivamento. As principais fontes do texto são documentos do Ministério das Relações Exteriores.

Palavras-chave: Ditadura; Direitos Humanos; Política Externa; ONU.

THE OWNERS OF SILENCE: THE FOREIGN POLICY OF THE BRAZILIAN DICTATORSHIP AND THE UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

Abstract: *Contrary to what part of the literature on foreign policy states, the Brazilian diplomacy did not go by untouched by the repressive apparatus of the military regime. As criticism and cases against the dictatorship grew in international forums, the top management of the military regime formulated strategies to deal with allegations of human rights violations. Using documents of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, this article presents the case against the Brazilian military regime heard at the United Nations Commission on Human Rights between 1974 and 1976. The dossier*

prepared by non-governmental organization Amnesty International was the main threat against the Brazilian dictatorship at the UN, devoting great diplomatic efforts for its archiving.

Keywords: *Dictatorship; Human Rights; Foreign Policy; UN.*

Recebido: 24/09/2019

Aprovado: 05/02/2021



QUIEN PECA Y REZA EMPATA: TENSIÓN ENTRE EL DISCURSO UNIVERSAL Y LAS PRÁCTICAS REGIONALES EN LA IGLESIA CATÓLICA EN RELACIÓN CON EL NEOLIBERALISMO LATINOAMERICANO

ANDRÉS BOTERO-BERNAL

JAVIER ORLANDO AGUIRRE-ROMÁN

JUAN DAVID ALMEYDA-SARMIENTO

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto exponer las tensiones entre el discurso global antineoliberal y las prácticas regionales neoliberales dentro de la iglesia católica en América Latina. Para ello, primeramente, se exponen los principios del neoliberalismo y su aplicación en Latinoamérica a finales del siglo pasado e inicios del presente; en seguida, se muestran algunas prácticas locales a favor del neoliberalismo por parte de la iglesia católica latinoamericana; por último, se presenta el discurso de la Iglesia católica al respecto del neoliberalismo bajo los pontificados de Juan Pablo II, Benedicto XVI y Francisco I. Todo esto permite presentar un contraste entre el discurso global y la práctica local, así como exponer el desacople existente en la actualidad entre el discurso global y el local de la Iglesia católica con respecto al neoliberalismo.

Palabras clave: Iglesia Católica; Neoliberalismo; Globalización; América Latina.

QUEM PECA E REZA OS LAÇOS: TENSÃO ENTRE DISCURSO UNIVERSAL E PRÁTICAS REGIONAIS NA IGREJA CATÓLICA EM RELAÇÃO AO NEOLIBERALISMO LATINO-AMERICANO

Resumo: *O objetivo deste trabalho é expor as tensões entre o discurso antineoliberal global e as práticas regionais neoliberais da Igreja Católica na América Latina. Para atingir esse objetivo, três*

momentos são propostos: inicialmente, são expostos os princípios do neoliberalismo e sua aplicação na América Latina ao final do século passado e início do presente; a seguir, se apresentam as práticas locais neoliberais da Igreja Católica na América Latina; depois, é feita a exposição do que a Igreja Católica disse em seu discurso sobre o neoliberalismo dos pontificados de João Paulo II, Bento XVI e Francisco I. Tudo isso para apresentar um contraste entre as práticas locais e discurso global, além disso de florescer o conflito que atualmente existe entre ambos sobre um fenômeno econômico e político como o neoliberalismo.

Palavras-chave: *Igreja Católica, Neoliberalismo, Globalização, América Latina.*

WHO SINS AND PRAYS EVENS SCORE: TENSION BETWEEN UNIVERSAL DISCOURSE AND REGIONAL PRACTICES IN THE CATHOLIC CHURCH IN RELATION TO LATIN AMERICAN NEOLIBERALISM

362

Abstract: *The purpose of this paper is to expose the tensions between the global anti-neoliberal discourse of the Catholic Church and the neoliberal catholic practices in Latin America. To achieve this goal, three moments are proposed: initially, the principles of neoliberalism and their application in Latin America at the end of the last century and beginning of the present are exposed; next, the neoliberal local practices of the Latin American Catholic Church are presented; later, the exposition of what the Catholic Church said in its global discourse regarding neoliberalism under the pontificates of John Paul II, Benedict XVI and Francis I is made. All this in order to present a contrast between these two (global discourse and local practice) by exposing the current disengagement between the global and local discourse of the Catholic Church with respect to neoliberalism.*

Keywords: *Catholic Church; Neoliberalism; Globalization; Latin American.*

Recebido: 05/08/2020

Aprovado: 07/05/2021



NUESTRO NORTE ES EL SUR: A BUSCA DA AUTONOMIA, OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E A CHINA

MILTON BRAGATTI

MARCOS COSTA LIMA

INGRID SARTI

Resumo: Apesar do atual período de ascensão conservadora e plena crise sanitária, política, social, cultural e econômica que assola o continente sul-americano, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) completou trinta anos, consolidando-se como bloco regional. Contudo, desarticulado e sob risco de perder os avanços conquistados, o bloco ainda não definiu os rumos para a recuperação ou *recriação* de uma agenda ampla como a integração do início do século XXI. Este artigo enfatiza a trajetória singular da integração sul-americana a partir de seu caráter original de região periférica do capitalismo e sugere que a conexão entre autonomia, intergovernabilidade e democracia é condição teórica para compreensão. Consideramos a experiência integracionista do sul na agenda *progressista* de 2005 a 2015, pois esta oferece subsídios para a análise, e refletimos sobre os efeitos do ascenso da aproximação chinesa no continente, em franca disputa com os Estados Unidos.

Palavras-chave: Sul Global; América do Sul; Integração Regional; Autonomia; Desenvolvimento; Democracia; China.

NUESTRO NORTE ES EL SUR: THE QUEST FOR AUTONOMY, THE CHALLENGES OF REGIONAL INTEGRATION, AND CHINA

Abstract: *Despite the current period of conservatism rise and the political, social, cultural, economic, and health crisis that devastates the American continent, the el Mercado Común del Sur (Mercosur) has completed 30 years, consolidating itself as*

a regional bloc. However, disarticulated and at risk of losing its achievements, the Mercosur has not yet defined the paths for the recovery or re-creation of a broad agenda, such as occurred in the beginning of the 21st century. This article emphasizes the singular trajectory of South American integration from its original character as a peripheral region of capitalism, suggesting that the connection between autonomy, intergovernability, and democracy is a theoretical condition for its understanding. Based on the integrationist experience of the South in the 2005–2015 progressive agenda, we will discuss the effects of the rise of Chinese rapprochement on the continent in open dispute with the United States.

Keywords: *Global South; South America; Regional Integration; Autonomy; Development; Democracy; China.*

Recebido: 14/01/2021

Aprovado: 10/05/2021



TRANSFERÊNCIA MONETÁRIA NO BRASIL E NO CHILE: COMPARANDO IDEIAS E O PAPEL DE *INSTRUMENT CONSTITUENCIES*

MARIA CLARA OLIVEIRA

RENATA MIRANDOLA BICHIR

Resumo: Este artigo discute a adoção na esfera nacional de políticas disseminadas globalmente. O artigo demonstra a vantagem de se recorrer aos conceitos de comunidade epistêmica e de *instrument constituency* para examinar não só a disseminação de políticas públicas, mas também analisar a inserção de problemas na agenda política nacional, a discussão de soluções possíveis e a formulação de políticas públicas. Tomamos como caso empírico as políticas de transferência monetária adotadas no Brasil e no Chile e analisamos, de modo comparativo, as principais ideias que fundamentam sua adoção, discutindo como elas informam os desenhos dos programas. Os resultados apontam a existência de comunidades epistêmicas e de *instrument constituencies*, que atuam no plano local de distintos modos e que se revelam nos dois casos-chave na adoção de políticas de transferência monetária.

Palavras-chave: Ideias; Comunidades Epistêmicas; *Instrument Constituency*; Transferência Monetária; Brasil; Chile.

CASH TRANSFERS IN BRAZIL AND IN CHILE: COMPARING IDEAS AND THE ROLE OF INSTRUMENT CONSTITUENCIES

Abstract: *This article discusses the adoption at the national level of public policies that were disseminated at the global level. The article shows that the concepts of epistemic community and instrument constituency are useful not only in the analysis of policy diffusion, but also to look at the inclusion of certain topics in the political agenda, the debates regarding the solution to these problems and*

policy design processes. We examine cash transfer programs in Brazil and Chile and compare the main ideas behind their adoption and discuss how they have informed the design of the two programs. Our results point to the existence of epistemic communities and instrument constituencies, who play a key role in the adoption of cash transfers in both countries and who act differently according to the context.

Keywords: *Ideas; Epistemic Community; Instrument Constituency; Cash Transfers; Brazil; Chile.*

Recebido: 03/10/2019

Aprovado: 26/07/2021



TECNOLOGIAS DE SABER-PODER SOBRE AS ÁGUAS: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO MUNDIAL DA ÁGUA

RODRIGO DE FREITAS ESPINOZA

RODRIGO CONSTANTE MARTINS

Resumo: Este trabalho visa caracterizar a produção discursiva do Conselho Mundial da Água, criado em 1996 com o objetivo de debater e mobilizar ações internacionais sobre a água. Para tal tarefa, o artigo desenvolve a análise de documentos e relatórios publicados pelo Conselho e da organização dos Fóruns Mundiais da Água realizados no período, articulando o referencial dos estudos pós-coloniais com a analítica do poder de Michel Foucault, além de utilizar a noção de justificação moral da sociologia pragmática, para compreender os imperativos de discurso no debate internacional sobre meio ambiente.

Palavras-chave: Governança da Água; Sociedade e Recursos Hídricos; Colonialidade e Meio Ambiente; Conselho Mundial da Água.

367

WATER POWER-KNOWLEDGE TECHNOLOGIES: THE EXPERIENCE OF THE WORLD WATER COUNCIL

Abstract: *This essay describes the discursive production of the World Water Council, created in 1996 to foster international debate and actions regarding water. To this end, we analyze documents and reports published by the Council and the World Water Forums organization held in the period. To understand the discourse imperatives on the international debate about the environment, the study articulates the framework of post-colonial studies with Michel Foucault's analysis of power, while also borrowing the notion of moral justification developed by pragmatic sociology.*

Keywords: *Water Governance, Society and Water Resources, Coloniality and Environment, World Water Council.*

Recebido: 21/04/2021

Aprovado: 12/07/2021



UM PROJETO DE PESQUISA “À ESQUERDA”: GILDO MARÇAL BRANDÃO E A INTERPRETAÇÃO MARXISTA DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

CHRISTIAN EDWARD CYRIL LYNCH

JORGE GOMES DE SOUZA CHALOUB

Resumo: Este artigo faz uma análise da trajetória intelectual de Gildo Marçal Brandão (1949-2010), com especial dedicação ao projeto temático no qual buscou delinear as linhagens do pensamento político brasileiro. O artigo sustenta, a partir de uma abordagem contextualista, que Gildo construiu uma interpretação marxista das tradições políticas brasileiras, distinta daquelas deixadas por Wanderley Guilherme dos Santos, de pendor nacionalista, e por Bolívar Lamounier, de índole liberal. O artigo também procura desvendar o contexto de produção do projeto de pesquisa de Brandão, apontando suas fontes de inspiração, mas também seus eventuais limites.

Palavras-chave: Gildo Marçal Brandão; Marxismo; Pensamento Político Brasileiro; Linhagens.

TAKING A LEFT TURN: GILDO MARÇAL BRANDÃO AND THE MARXIST INTERPRETATION OF BRAZILIAN POLITICAL THOUGHT

Abstract: *This article analyzes the intellectual trajectory of Gildo Marçal Brandão (1949-2010), with emphasis on the thematic project in which he sought to trace the lineages of the Brazilian political thought. For that, it understands that Gildo offers a Marxist interpretation of Brazilian political traditions different from the nationalist one offered by Wanderley Guilherme dos Santos and the liberal one by Bolívar Lamounier. The article also seeks to unravel the production context of*

Brandão's research project, naming its sources of inspiration and possible limitations.

Keywords: *Gildo Marçal Brandão; Marxismo; Brazilian political thought; Lineages.*

Recebido: 09/06/2019

Aprovado: 18/08/2021



AÇÚCAR E CAFÉ: AMBIGUIDADE DE RAÍZES DO BRASIL

LUIZ CARLOS JACKSON

MONICA ISABEL DE MORAES

Resumo: O objetivo principal deste artigo é discutir a dimensão política de *Raízes do Brasil*, objeto de debate recente. Abordamos esse problema por meio de uma reconstrução sucinta da trajetória de Sérgio Buarque de Holanda, que teria, possivelmente, condicionado seu posicionamento. Entendemos que Sérgio Buarque não fixou em *Raízes do Brasil* uma mensagem política unívoca e sugerimos que o livro conteria um argumento central com desfecho ambíguo, cuja gênese teria relação com a ambivalência da origem social e geográfica de seu autor.

Palavras-chave: Intelectuais; Sérgio Buarque de Holanda; Origem Familiar; Trajetória; Raízes do Brasil.

371

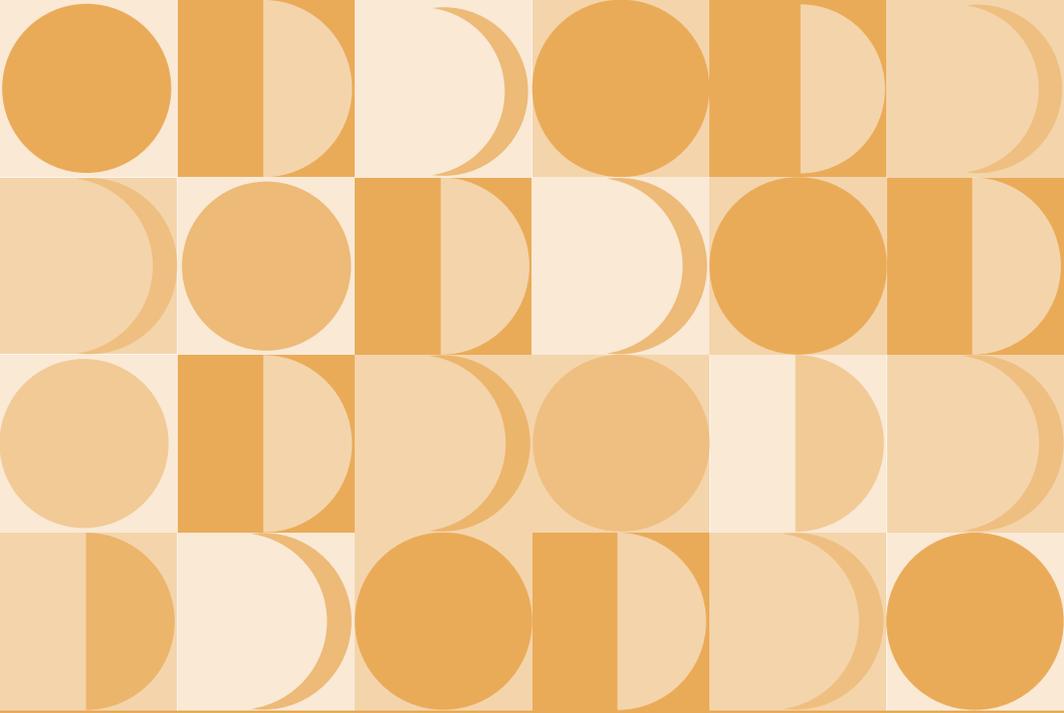
SUGAR AND COFFEE: THE AMBIGUITY OF RAÍZES DO BRASIL

Abstract: *This study primary goal is to discuss the political dimension of Raízes do Brasil (Roots of Brazil), a subject of recent controversy. Such issue is approached through a brief reconstruction of the trajectory of Sérgio Buarque de Holanda, which might have had shaped his position. We understand that Sérgio Buarque did not fix a univocal political message in Raízes do Brasil, suggesting that the work contains a central argument with an ambiguous outcome whose genesis would be related to the ambivalence of the social and geographic origin of the author.*

Keywords: *Intellectuals; Family Origin; Sérgio Buarque De Holanda; Trajectory; Raízes Do Brasil.*

Recebido: 21/01/2020

Aprovado: 26/07/2021



ISSN 0102-6445



9 770102 644006