

# BALANÇO E DESAFIOS NO BICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA

**RUBENS RICUPERO**

(coordenação)

**João Alberto Amorim  
Marina Mendonça**

(organização)

Na passagem do bicentenário da Independência do Brasil, não poderia ser outro o tema de pesquisa da Cátedra José Bonifácio, justamente o Patriarca da Independência. E, sob a direção do destacado diplomata, homem público e intelectual brasileiro Rubens Ricupero, as atividades acadêmicas da cátedra se multiplicaram na Universidade de São Paulo (USP) com intensidade e excelência.

Este livro reflete o resultado desse trabalho realizado em 2021 e 2022. Com respaldo nas diretrizes e na contribuição do próprio catedrático, reúne artigos elaborados por especialistas por ele selecionados e por pesquisadores de programas de pós-graduação.

Emerge, ao longo de toda a obra, a preocupação de Ricupero de que, neste momento da história brasileira, o exercício da reflexão deve buscar “viver” o bicentenário, e não apenas “lembrar”, “recordar”. Evitando a simples memória de acontecimentos passados e acabados, a elaboração dos autores aqui reunidos, seguindo o caminho indicado no artigo do catedrático, busca “evocar um processo vivo em pleno andamento, inacabado, que necessita de nossa ação para que se tente imprimir-lhe um sentido de criação do futuro”.

edusp 60 anos

 **Santander**  
UNIVERSIDADES

ISBN 978-65-5785-096-1



BALANÇO E DESAFIOS NO BICENTENÁRIO  
DA INDEPENDÊNCIA



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Reitor* Carlos Gilberto Carlotti Junior  
*Vice-reitora* Maria Arminda do Nascimento Arruda



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

*Diretor-presidente* Sergio Miceli Pessoa de Barros

COMISSÃO EDITORIAL

*Presidente* Rubens Ricupero  
*Vice-presidente* Maria Angela Faggin Pereira Leite  
Clodoaldo Grotta Ragazzo  
Laura Janina Hosiasson  
Merari de Fátima Ramires Ferrari  
Miguel Soares Palmeira  
Rubens Luis Ribeiro Machado Júnior  
*Suplentes* Marta Maria Geraldes Teixeira  
Primavera Borelli Garcia  
Sandra Reimão

*Editora-assistente* Carla Fernanda Fontana  
*Chefe Divisão Editorial* Cristiane Silvestrin



CENTRO  
IBERO-AMERICANO

CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

*Comité Científico* Maria Hermínia Tavares de Almeida (IRI)  
Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (IRI)  
Rudinei Toneto Junior (Fearp)  
Valeria De Marco (FELCH)  
Hernan Chaimovich (IQ)

*Coordenador* Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari  
*Secretário executivo* Gerson Damiani



RUBENS RICUPERO (COORDENAÇÃO)

# BALANÇO E DESAFIOS NO BICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA

## **Organização**

João Alberto Alves Amorim

Marina Gusmão de Mendonça



Copyright © 2022 by Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo

Coleção Cátedra José Bonifácio

Coordenação: Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp ([www.livrosabertos.edusp.usp.br](http://www.livrosabertos.edusp.usp.br)). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência / Rubens Ricupero, (coordenação); organização João Alberto Alves Amorim, Marina Gusmão de Mendonça. – São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2022. – (Cátedra José Bonifácio; 9).

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-5785-096-1

1. Brasil – História – Independência. 2. Brasil – Política – Pesquisa.  
3. Economia – Brasil – Aspectos sociais. I. Ricupero, Rubens. II. Amorim, João Alberto Alves. III. Mendonça, Marina Gusmão de. IV. Série.

22-123996

CDD-320.0981

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Política: História e crítica 320.0981

Eliete Marques da Silva – Bibliotecária – CRB-8/9380

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo  
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária  
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil  
Divisão Comercial: tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150  
[www.edusp.com.br](http://www.edusp.com.br) – e-mail: [edusp@usp.br](mailto:edusp@usp.br)

Printed in Brazil 2022

Foi feito o depósito legal

# Sumário

Prefácio .....	11
Carlos Gilberto Carlotti Junior	
Rubens Ricupero na Cátedra José Bonifácio .....	15
Pedro Dallari	
Apresentação .....	23
João Alberto Alves Amorim ■ Marina Gusmão de Mendonça	
<b>Primeira Parte: Duzentos anos da Independência do Brasil: algumas considerações sobre o que fizemos e o que falta fazer</b>	
Bicentenário da Independência: comemorar o quê? .....	33
Rubens Ricupero	
Brasil: cem anos de balanço histórico .....	53
José Guilherme Merquior	
O projeto nacional de José Bonifácio de Andrada e Silva .....	71
Miriam Dolhnikoff	
Brasil 200 anos: anotações sobre política externa brasileira antes e depois do bicentenário .....	101
Gelson Fonseca Jr.	
Estados e nações na América Latina: uma jornada de dois séculos ....	137
Luís Cláudio Villafañe G. Santos	
A terceira margem do Ipiranga.....	163
Sérgio Abranches	

O convívio com os povos originários: perspectivas e desafios futuros .. 195  
Gerson Damiani ■ Volker Minks

Brasil 2045: caminho para a construção de uma potência ambiental.... 221  
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

A proteção do meio ambiente no Brasil contemporâneo: devastação,  
desmonte e desigualdade com o retorno à mentalidade colonial ..... 233  
João Alberto Alves Amorim

Vencer a fome no Brasil: as vítimas não podem esperar ..... 275  
Marina Gusmão de Mendonça

### **Segunda Parte: Reflexões sobre o bicentenário da Independência na Cátedra José Bonifácio**

Protagonismo do Brasil em patrimônio histórico e cultural:  
uma análise comparativa entre as diretrizes nacionais e as  
orientações da Unesco ..... 319  
Antonio Cavalcante

O velho e o novo bacharelismo no bicentenário da Independência ... 341  
Bruno de Almeida Passadore

Deficiências nos mecanismos governamentais e correlação com  
os impasses históricos do Brasil ..... 359  
Bruno José Queiroz Ceretta

Utilidade do conceito de sociedade civil global na (re)inserção  
internacional do Brasil ..... 375  
Daniel Campos de Carvalho ■ Letícia Rizzotti Lima

Os dilemas da nacionalidade: periferia e trabalho compulsório  
em “Meditação”, de Gonçalves Dias ..... 403  
Pedro Augusto Pinto

A recomposição da hierarquia racial brasileira do trabalho (2002-2015):  
evento de consequência imprevista ..... 421  
Rafael da Silva Costa

Esboços sobre a comunidade imaginada do Brasil a partir da criação  
dos símbolos da Independência ..... 443  
Pedro Henrique Gonzalez Santos

Educação formal para inclusão e equidade: do histórico após a Independência às perspectivas para o século XXI .....	463
Rita de Cássia Marques Lima de Castro ■ Paulo Sérgio de Castro	
A importância da economia circular no Brasil e na América Latina: o caminho para os próximos anos.....	483
Rodolfo Vieira Nunes ■ Danila de Leone França e Freitas Torres	
Do apagamento à tomada da cena pública: uma interpretação da luta das mulheres originárias pela defesa de seus povos e pela demarcação das terras indígenas .....	501
Vanessa Pastorini	

### **Anexo**

Entrevista com Rubens Ricupero: a realização de uma reflexão sobre os duzentos anos do Brasil.....	527
Pedro Dallari	



## Prefácio

CARLOS GILBERTO CARLOTTI JUNIOR

*Reitor da Universidade de São Paulo*

Foi com entusiasmo que recebi a informação de que a Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP) escolhera o tema do bicentário da Independência do Brasil para suas atividades nos anos de 2021 e 2022. Com efeito, nenhum assunto teria mais relevância para a cátedra neste período, já que José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) foi um dos grandes artífices da independência de nosso país. O balanço desse fato histórico, mais do que necessário, é imperioso para uma universidade como a nossa. E o tempo para isso é hoje, é agora.

Meu entusiasmo se redobrou quando tive nas mãos os originais desta obra, que prefacio com muita honra. Aqui estão os resultados desses estudos, em um precioso volume de inteligência e sensibilidade. Na condução desse esforço meritório está o destacado diplomata e homem público brasileiro Rubens Ricuperro, que é o atual titular da Cátedra José Bonifácio. Na retaguarda, planejando e apoiando as atividades, está o professor titular da USP Pedro Dallari, coordenador da mesma cátedra desde sua criação, em 2013, e também diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da universidade.

Seguindo a metodologia tradicional do trabalho desenvolvido no âmbito da cátedra, Ricuperro dirigiu um grupo de pesquisa formado por alunos de diferentes programas de pós-graduação da universidade, selecionados por terem em comum projetos de investigação alinhados com o tema geral. Em reuniões frequentes, esses jovens pesquisadores debateram e puderam se beneficiar das reflexões do catedrático e de seus convidados, acadêmicos e especialistas de grande notoriedade, alguns deles autores

de artigos deste livro. Trata-se de dinâmica multidisciplinar que conheço bem, pois, em passado recente, ao dirigir a Pró-reitoria de Pós-graduação, acompanhei e apoiei os processos anuais de seleção de alunos dessa cátedra. Pude ver de perto como os selecionados compunham os grupos de pesquisa que trabalharam sob a batuta dos catedráticos que precederam Ricupero.

O primeiro dos catedráticos foi o ex-presidente chileno Ricardo Lagos, no ano de 2013. Em 2020, tivemos nesse posto o economista colombiano José Antonio Ocampo, que, recentemente, foi nomeado para o cargo de ministro da Fazenda de seu país, após tê-lo exercido pela primeira vez na década de 1990. Nesse intervalo, a Cátedra José Bonifácio foi liderada, em 2014, pelo uruguaio Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); em 2015, pela escritora brasileira Nélida Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras (ABL); em 2016, pelo ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González; em 2017, pela diplomata e líder política mexicana Beatriz Paredes; em 2018, por Laura Chinchilla, ex-presidente da Costa Rica; e, em 2019, pelo boliviano Enrique García, ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina, antiga Corporação Andina de Fomento (CAF).

Ricupero mantém o brilho que vem sendo a marca dessa cátedra. Embaixador de carreira e ex-ministro de Estado, figura, como seus antecessores, no rol de grandes personalidades da Ibero-América, mulheres e homens que tiveram e mantêm presença significativa na vida de seus países e no plano internacional.

São iniciativas como essa que realizam a grandeza da USP. A convivência com figuras tão notáveis propicia aos pesquisadores uma experiência inigualável, além de frutífera e academicamente produtiva. Em paralelo às reuniões com o grupo de pesquisa, o catedrático Ricupero proferiu palestras e concedeu entrevistas sobre os assuntos por ele versados na cátedra – na USP e fora dela, no Brasil e no exterior, em círculos restritos e ambientes abertos, presencialmente e por meio digital. Com sua invejável vitalidade, cumpriu uma programação intensa, de modo inspirador e envolvente.

O resultado dessa atividade ganha materialidade e dimensão pública com a edição desta obra, de acesso livre por meio do *site* da Editora da Uni-



versidade de São Paulo (Edusp), assim como já ocorre com os oito livros anteriores, que tiveram a coordenação de cada um dos titulares da cátedra.

Na forma de uma coletânea, com artigos do próprio catedrático, de autores por ele convidados e de integrantes do grupo de pesquisa, o livro enfoca o bicentenário da Independência com base nas diretrizes estabelecidas por Ricupero, buscando associar o resgate do passado ao delineamento de perspectivas para o futuro, em um tempo presente marcado por incertezas e inquietações extremas. A produção do livro e o conjunto de atividades da cátedra nesse período são fruto do engajamento de diversos setores e pessoas dentro da USP, cabendo especial menção à atuação dos professores João Alberto Alves Amorim e Marina Gusmão de Mendonça – docentes da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) em pós-doutoramento no IRI, que deram assistência permanente ao catedrático –, ao suporte operacional do Centro Ibero-americano (Ciba), órgão gestor da cátedra e que é dirigido pelo professor e diretor do IRI Pedro Dallari; e ao trabalho editorial da Edusp. Não pode deixar de ser ressaltado, ainda, o apoio financeiro do Banco Santander.

Segundo brasileiro a ocupar a Cátedra José Bonifácio – a primeira, em 2015, foi a escritora Nélide Piñon – e primeiro catedrático originário da própria USP – onde se graduou em direito, no ano de 1959 –, Ricupero tem um longo histórico de colaboração com nossa universidade, sendo atualmente o presidente da Comissão Editorial da Edusp. Com sua presença à frente da cátedra, agrega mais um item a essa trajetória conosco, desta feita na direção de um programa de apoio à pesquisa extremamente significativo para os propósitos de internacionalização e de fortalecimento da conexão da USP com a sociedade.

Em representação de nossa comunidade universitária, só me resta agradecer ao antigo aluno Ricupero, expressando o desejo de que sua presença entre nós siga cada vez mais intensa. Um livro como este é sempre uma conquista. É uma prova de nossa obstinação em gerar e compartilhar conhecimento. Somente assim, com pesquisa, liberdade e difusão cultural, nossa independência terá valido a pena e será, hoje e no futuro, mais forte do que foi no passado.

*São Paulo, julho de 2022*



# Rubens Ricupero na Cátedra José Bonifácio

PEDRO DALLARI

*Coordenador da Coleção Cátedra José Bonifácio*

A presença de Rubens Ricupero à frente da Cátedra José Bonifácio teve início em 2021 e foi caracterizada pela expressiva vitalidade do notável catedrático, que, com sua dedicação, assegurou a plena continuidade desse importante programa de apoio à pesquisa da Universidade de São Paulo (USP), já a caminho de completar dez anos de existência. Nessa iniciativa acadêmica tradicionalmente pautada pela coordenação por parte de personalidades estrangeiras, Rubens Ricupero, o nono catedrático, foi o segundo de nacionalidade brasileira e o primeiro a ter formação universitária na USP – graduou-se em 1959 na Faculdade de Direito (FD).

A Cátedra José Bonifácio se encontra sob responsabilidade do Centro Ibero-americano (Ciba)<sup>1</sup> da USP – núcleo de pesquisadores criado pela Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação (PRPI) e administrativamente vinculado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) da universidade. Contando com o respaldo financeiro do Banco Santander, tem o propósito de incrementar atividades de investigação científica por meio da viabilização do convívio de alunos de pós-graduação da universidade com lideranças políticas,

1. O Núcleo de Apoio à Pesquisa (NAF) do Centro Ibero-americano (Ciba) é dirigido por um comitê científico integrado por professores de diferentes unidades da USP que lhe deram origem: Hernan Chaimovich, do Instituto de Química (IQ); Maria Hermínia Tavares de Almeida, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) e do Instituto de Relações Internacionais (IRI); Valéria De Marco, da FFLCH; Rudinei Toneto Júnior, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP); e Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari, do IRI e coordenador do Ciba. Neste, o vice-coordenador é o professor Leandro Piquet Carneiro, também do IRI, e a secretaria executiva está a cargo de Gerson Damiani.

sociais e culturais do universo ibero-americano, convidadas para um ano de permanência na USP. Podem, assim, os jovens pesquisadores auferir o benefício da significativa experiência adquirida ao longo da trajetória de vida dessas destacadas personalidades.

Essa convergência virtuosa se materializou no trabalho realizado com o ex-presidente chileno Ricardo Lagos, catedrático em 2013, e, na sequência, com o uruguaio Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2014; a escritora brasileira Nélida Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras (ABL), em 2015; o ex-primeiro-ministro espanhol Felipe González, em 2016; a diplomata e líder política mexicana Beatriz Paredes, em 2017; a ex-presidente de Costa Rica Laura Chinchilla, em 2018; o boliviano Enrique García, ex-presidente do CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina – antiga Corporação Andina de Fomento (CAF) –, em 2019; e, em 2020, o colombiano José Antonio Ocampo, recentemente indicado para o cargo de ministro da Fazenda de seu país.

Observando-se o mesmo procedimento adotado para os catedráticos em anos anteriores, o trabalho realizado por Ricupero na USP esteve ancorado nas atividades de grupo de pesquisa especialmente constituído para acompanhá-lo ao longo do ano de 2022, composto de 82 alunos, de 35 programas de pós-graduação da universidade. Em conformidade com edital publicado pelo Ciba em janeiro do mesmo ano, esses alunos foram selecionados em função da afinidade dos respectivos temas de pesquisa com o tema geral escolhido para orientar as atividades dessa nona edição anual da Cátedra José Bonifácio: o bicentenário da Independência do Brasil. Em companhia de seus dois assistentes, os professores João Alberto Alves Amorim e Marina Gusmão de Mendonça – docentes da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), em pós-doutoramento no IRI e no Ciba, e coordenadores científicos da cátedra –, Ricupero realizou com os membros do grupo de pesquisa uma série de reuniões para exposição e debate sobre múltiplos aspectos envolvidos no estudo do bicentenário.

Depois de cerimônia realizada virtualmente em 18 de janeiro de 2022, presidida pelo então reitor da USP, o professor Vahan Agopyan, e

que contou com a presença do catedrático anterior, o economista colombiano Ocampo, tiveram início os encontros de Ricupero com seu grupo de pesquisa. O primeiro deles, destinado à apresentação do temário que seria focado pelo catedrático, ocorreu em 17 de fevereiro, também de forma virtual, por causa do risco decorrente da pandemia de covid-19. Seguiu-se, no dia 24 do mesmo mês, ainda de forma virtual, reunião de trabalho dos pesquisadores com os professores assistentes, que, com o apoio da pesquisadora Ana Paula Castelhana, forneceram orientação sobre os aspectos metodológicos concernentes ao funcionamento do grupo, listado desde 2013 no diretório de grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)<sup>2</sup>. Nessa ocasião, verificou-se, igualmente, a divulgação das normas do processo de seleção dos artigos de pesquisadores que viriam a integrar a segunda parte deste livro.

De abril a junho de 2022, Ricupero conduziu o grupo de pesquisa em quatro reuniões voltadas à discussão de temas substantivos relacionados à reflexão sobre o Brasil no contexto do bicentenário. Ocorrendo sempre no auditório do IRI, esses encontros tiveram formato de participação híbrido, abrigando pesquisadores presentes e outros remotamente. Além disso, contaram com transmissão simultânea e aberta por meio do canal do IRI no YouTube, de modo a possibilitar que um público mais amplo pudesse acompanhá-los.

Em 28 de abril, o catedrático expôs uma visão abrangente sobre os desafios postos para a sociedade brasileira nesta quadra de celebração dos duzentos anos da Independência do país. Em 19 de maio, recebeu o cientista político Sérgio Abranches, que, por videoconferência, discorreu para o grupo de pesquisa sobre as perspectivas futuras para o sistema político e a cidadania no Brasil. Já em 9 de junho de 2022, foi a vez do catedrático e do grupo de pesquisa debaterem com a urbanista e advogada Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, especialista em políticas públicas do Observatório do Clima (OC), os cenários postos para a evolução da problemática

2. Grupo de Pesquisa da Cátedra José Bonifácio – usq, cujos dados estão acessíveis em: <https://tinyurl.com/2tpr4wka>, acesso em: 31 jul. 2022.

ambiental<sup>3</sup>. Finalmente, em 14 de junho, a reunião contou com a participação, também por videoconferência, do professor Pedro Herculano de Souza, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), cuja palestra enfocou a desigualdade de renda no Brasil.

Para além desse trabalho com o corpo de pesquisadores, Ricupero desenvolveu diversas atividades relacionadas à sua presença na Cátedra José Bonifácio – tanto no interior da USP como externamente. Proferiu conferências, participou de seminários, integrou bancas examinadoras de trabalhos acadêmicos e figurou com enorme frequência na imprensa, inclusive nos veículos de comunicação social da própria universidade. Envolveu-se com muito empenho no grande debate público sobre o Brasil: a história percorrida e seu futuro.

Em todos esses espaços de produção e difusão de conhecimento, o catedrático se valeu da vivência adquirida nas relevantes atribuições que exerceu, no campo da diplomacia e no serviço público brasileiro e internacional. Em mais de quatro décadas de serviço diplomático, Ricupero foi embaixador do Brasil em Washington (Estados Unidos) e Roma (Itália), representante do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra (Suíça), chefe da delegação brasileira da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade) e secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD; do inglês, United Nations Conference on Trade and Development), entre outras funções que desempenhou. Também ocupou diversos cargos no governo federal. Foi subchefe da Casa Civil e ministro da Fazenda, sendo um dos responsáveis pela efetivação do Plano Real, em 1994. Atuou, ainda, na implantação do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, definindo como prioridades o desenvolvimento sustentável da Amazônia, a preservação da Mata Atlântica e a criação de parques e reservas ecológicas.

3. As abordagens das palestras proferidas por Sérgio Abranches e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo têm correspondência com os artigos publicados na primeira parte deste volume, respectivamente, “A Terceira Margem do Ipiranga” e “Brasil 2045: Caminho para a Construção de uma Potência Ambiental”.

A consideração desse currículo admirável e da ativa presença de Ricupero na USP levou a Congregação do IRI, em reunião realizada em 28 de abril de 2022, a aprovar por unanimidade a incorporação do catedrático a seu corpo docente, com base no artigo 86 do Estatuto da Universidade de São Paulo, que estabelece que a “Universidade poderá, em caráter excepcional, contratar, por prazo determinado, Professor Colaborador, especialista de reconhecidos méritos, portador ou não de titulação universitária”<sup>4</sup>. Com isso, Ricupero, além da qualificação essencialmente honorífica de catedrático – em que pese o trabalho árduo realizado pelos catedráticos –, passou a ser reconhecido oficialmente como professor da USP, desempenhando típicas atividades docentes. Essa sua vinculação à universidade veio a se somar à função que já exerce nesse âmbito, de presidente da Comissão Editorial da Editora da Universidade de São Paulo (Edusp).

Já como professor do IRI, o catedrático fez parte da comissão julgadora de dois trabalhos de conclusão de curso de pós-graduação da USP. Em 20 de maio de 2022, na Faculdade de Saúde Pública (FSP), integrou formalmente banca examinadora da dissertação de mestrado intitulada *Planejamento da Política de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo: Proposição Metodológica para Estudos Propositivos*, de autoria do aluno André Luiz Fernandes Simas, que teve como orientador o professor Arlindo Philippi Junior. Em 6 de julho do mesmo ano, o trabalho examinado pela banca de que fez parte foi a tese de doutorado defendida no IRI pelo aluno José Antonio Geraldes Graziani Vieira Lima, intitulada *Arábia Saudita, Irã e as Transformações do Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio (2003-2020)*, elaborada sob orientação do professor Peter Robert Demant e deste autor. Apesar da notória atividade intelectual, que ensejou a produção de um número considerável de publicações sobre diferentes temas das ciências sociais, mas não contando com título regular de doutor, a participação de Ricupero naquelas comissões julgadoras necessitou receber a aprovação de diferentes instâncias do sistema de pós-graduação da USP, culminando no

4. Universidade de São Paulo, resolução n. 3461, de 7 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/53a8k3ny>, acesso em: 31 jul 2022.

Conselho de Pós-graduação, instância suprema do sistema, o que ocorreu com naturalidade, sem qualquer questionamento.

Na finalização do primeiro semestre de 2022, com as atividades do grupo de pesquisa em andamento e o processo de produção deste livro bastante adiantado, Ricupero gravou com este autor entrevista em que faz um balanço de seu trabalho na USP e expõe as diretrizes que conferiu à reflexão sobre o bicentenário da Independência. A transcrição da entrevista se encontra reproduzida no final deste livro, estando acessível na internet o vídeo com o registro integral da conversa<sup>5</sup>. A entrevista está destinada, ainda, a ser publicada na *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, periódico de grande prestígio e alcance internacional, de responsabilidade do Centro de Estudios Brasileños (CEB) da Universidad de Salamanca (usal), na Espanha, produzida em formato digital e de livre acesso. O CEB mantém sólida parceria com o Ciba, e a divulgação regular na *REB* do trabalho realizado pela Cátedra José Bonifácio é uma das consequências dessa cooperação<sup>6</sup>.

O resultado do trabalho realizado na USP pelo catedrático Ricupero está refletido neste livro, concebido sob a forma de uma coletânea de artigos: *Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência*. A obra resgata e reflete o debate gerado por Ricupero em torno do tema geral que escolheu para o projeto destinado a orientar as atividades da cátedra e de seu grupo de pesquisa, anunciado ainda no final de 2021, que teve como título “O Bicentenário da Independência no Brasil e na Ibero-América: Um Balanço (o que Fizemos) e um Programa (o que Falta Fazer)”.

Tem-se, aqui, o nono volume da coleção de livros coordenados pelos catedráticos, cada um deles vinculado ao tema que o respectivo catedrati-

5. Gravado e editado por Reinaldo Ferreira de Lima, do IRI, o vídeo da entrevista realizada no dia 14 de junho de 2022 está disponível em canal do IRI na plataforma digital YouTube. Cf. *Cátedra José Bonifácio: Entrevista com Embaixador Rubens Ricupero*, São Paulo, IRI, 2022 (30 min, son., color.), disponível em: <https://tinyurl.com/fprsm4h>, acesso em: 31 jul. 2022.
6. As entrevistas com Beatriz Paredes, Laura Chinchilla, Enrique García e José Antonio Ocampo encontram-se publicadas na *REB*, respectivamente, no vol. 4, n. 8, 2017; no vol. 6, n. 12, 2019; no vol. 7, n. 14, 2020; e no vol. 9, n. 18, 2022. As edições da *REB* estão acessíveis em: <https://tinyurl.com/r7dxmpx> e <https://tinyurl.com/tqfacr7>, acesso em: 31 jul. 2022.



co adotou para seu período anual, com lançamento público no momento exato de encerramento desse período. Estabelecido logo na instituição do programa, em 2013, esse férreo compromisso com a produção acadêmica se materializou inicialmente com a coletânea dirigida por Lagos, mantendo-se com todos os demais. Desde 2019, todos esses livros da Cátedra José Bonifácio estão disponíveis em versão digital, de acesso livre, no Portal de Livros Abertos da Edusp, responsável pela publicação da coleção desde o início<sup>7</sup>.

Cada livro é fonte significativa de conhecimento para pesquisadores científicos e estudiosos em geral, que, no mundo todo, se dedicam ao exame de temas latino- e ibero-americanos. Reunindo artigos de diferentes origens – do catedrático, de personalidades e acadêmicos por ele escolhidos e de alunos integrantes do grupo de pesquisa –, este livro coordenado por Ricupero segue o padrão da coleção. Com apoio de seus dois assistentes já mencionados, o catedrático se envolveu pessoalmente no trabalho de preparação da coletânea, que certamente terá realce no conjunto dos estudos alusivos ao bicentenário.

A publicação do livro não significa, no entanto, a finalização do impacto decorrente das atividades desta edição da Cátedra José Bonifácio. Seu prolongamento se dará por meio de divulgação e utilização dos artigos da coletânea e de todo o material gerado pela dinâmica do trabalho conduzido por Ricupero. Na USP, entre outras formas de aproveitamento e dando-se sequência a uma rotina estabelecida desde a criação da cátedra, a nova coletânea se constituirá em material de referência no programa de 2022 da disciplina Temas Contemporâneos da Ibero-América, ministrada no IRI, e permitirá a alunos de diferentes cursos da USP que se aprofundem de forma sistemática no exame dos assuntos versados nos diferentes artigos, por meio, até mesmo, do contato direto com os respectivos autores.

Ricupero, em sua condução da Cátedra José Bonifácio, soube preservar o padrão de funcionamento desse programa de apoio à pesquisa, sem,

7. Os livros da Coleção Cátedra José Bonifácio estão disponíveis em: <https://tinyurl.com/4jk4v8zu>, acesso em: 31 jul. 2022.

todavia, deixar de imprimir uma marca pessoal na forma de sua atuação e na substância de suas manifestações. Nesse sentido, ficará registrado de modo permanente, na produção acadêmica da cátedra e na memória daqueles que com ele conviveram nessa jornada, o compromisso apaixonado desse veterano diplomata e homem público com o Brasil, sempre da perspectiva de busca das melhores condições para a emancipação e o engrandecimento de seu povo.

*São Paulo, julho de 2022*

## Apresentação

JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM ■ MARINA GUSMÃO DE MENDONÇA  
*Organizadores*

Ao final de 2021, com a aproximação do início do ano em que se celebraria o bicentenário da proclamação da Independência do Brasil, a Cátedra José Bonifácio passou, possivelmente, pelo processo mais simples e rápido de determinação de seu tema e da indicação do catedrático que a presidiria.

Uma das figuras centrais do processo de independência e autor de um projeto de modernização para a construção da nova nação, a figura de José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) tornou natural a escolha do bicentenário da Independência como tema de reflexão do período 2021-2022 da cátedra que leva seu nome. Também foi unânime o entendimento de que a pessoa que presidiria esse período de pesquisas e atividades da cátedra deveria ser uma personalidade brasileira, que pudesse pensar sobre as questões do Brasil à luz de marco histórico tão importante. O escolhido para exercer o cargo nesse período foi o embaixador Rubens Ricupero, que, como poucas personalidades do Brasil contemporâneo, reúne as múltiplas e grandes qualidades necessárias para a reflexão proposta.

Diplomata de carreira, com diversos e importantes cargos desempenhados no país e no exterior, entre os quais os de embaixador do Brasil em Washington e Roma e de representante permanente em Genebra, Ricupero foi também ministro de Estado por duas vezes, como titular da pasta do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, entre 1993 e 1994, e da Fazenda, em 1994, além de secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD; do inglês, United Nations Conference on Trade and Development) e subsecretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU). É professor e pensador crítico de

nossa evolução histórica e dos principais acontecimentos vividos pelo país ao longo dos últimos cinquenta anos.

O tema proposto pelo catedrático Rubens Ricupero visa à realização de um balanço para definir onde nos encontramos no processo de evolução histórica e o ponto de partida para o futuro. A proposta, no entanto, não tem como objetivo a elaboração de um inventário enciclopédico das realizações do passado, mas, sim, refletir sobre um programa voltado para o futuro, a fim de identificar os desafios e as metas a serem atingidas na construção do terceiro século independente do país.

Diante da imensidão de possibilidades e temas, o catedrático deu ênfase aos seguintes aspectos:

- **Meio ambiente** – Como adotar e implementar a economia verde e sustentável no próximo século.
- **Estado** – Reforma e modernização das instituições políticas.
- **Relações internacionais** – Como o Brasil e os demais países ibero-americanos devem definir sua posição diante do contexto geoestratégico mundial em rápida transformação.
- **Nação e sociedade** – Como enfrentar a herança de desigualdade social, racial e de gênero em todos os setores, ou seja, na educação, na saúde, na dinâmica demográfica e urbana, incluindo o papel da renovação da cultura nesse processo, a exemplo do que ocorreu nas comemorações do primeiro centenário, em 1922, com a Semana de Arte Moderna.
- **Desenvolvimento e crescimento econômico** – Com ênfase na modernização produtiva, de modo a criar uma economia inclusiva e sustentável.

Com base nesses cinco grandes temas, o embaixador Ricupero buscou pautar as reflexões propostas por meio de dois grandes questionamentos:

- O que se deve fazer para criar razões críveis de esperança e confiança de que os próximos cem anos serão melhores do que os duzentos anos iniciais de vida independente?

- Como garantir que todos participem amplamente dessa reflexão e dessa construção sem exclusões nem marginalizações?

Essas e outras questões foram abordadas e desenvolvidas pelo catedrático em seu período à frente da Cátedra José Bonifácio e estavam centrádas em cinco eixos norteadores fundamentais: desigualdade; democracia; meio ambiente; desenvolvimento; e cultura.

Estabelecida a proposta do catedrático, foi iniciado o processo de seleção de pesquisadores. O grupo de pesquisa contou com 82 alunos de diversos programas de pós-graduação da Universidade de São Paulo (USP). A partir de então, e iniciadas as atividades da cátedra sob o comando do embaixador Ricupero, realizou-se o processo de seleção dos artigos enviados por esses estudantes e pesquisadores, de forma que os textos escolhidos integrassem a segunda parte deste volume, com trabalhos de elevada qualidade e sofisticada reflexão sobre os diversos temas inseridos na proposta temática indicada pelo catedrático.

Como é padrão nos livros da coleção Cátedra José Bonifácio, este volume – *Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência* – está dividido em duas partes. A primeira é composta de textos de autoria do catedrático e de acadêmicos, intelectuais e líderes da administração pública e privada que, atendendo a seu convite, aportaram contribuições originais e inovadoras para uma abordagem ampla e diversificada dos diversos aspectos relacionados aos eixos temáticos propostos. A segunda é composta de artigos produzidos por pesquisadores integrantes do grupo de pesquisa da Cátedra José Bonifácio no período de 2021-2022, cujos textos foram selecionados para publicação nesta coletânea por apresentarem estudos que contemplam, sob diferentes ópticas e áreas, a temática principal abordada nos encontros do catedrático com o grupo.

A primeira parte deste volume, intitulada Duzentos Anos da Independência do Brasil: Algumas Considerações sobre o Que Fizemos e o Que Falta Fazer, é iniciada pelo artigo “Bicentenário da Independência: Começar a morar o Quê?”, de autoria do catedrático Rubens Ricupero, com reflexões sobre as condições em que o país chegou a este bicentenário.

O segundo texto da primeira parte é a publicação, pela primeira vez em português, de uma excepcional conferência do embaixador José Guilherme Merquior, proferida em 1990, e intitulada “Brasil: Cem Anos de Balanço Histórico”.

A seguir, é possível ler o texto intitulado “O Projeto Nacional de José Bonifácio de Andrada e Silva”, de Miriam Dolhnikoff, principal biógrafa de José Bonifácio e uma das mais destacadas autoridades brasileiras sobre o tema, que resgata o projeto de país elaborado pelo Patriarca da Independência.

A partir do artigo “Brasil 200 Anos: Anotações sobre Política Externa Brasileira antes e depois do Bicentenário”, do embaixador Gelson Fonseca Jr., a primeira parte deste volume passa a abordar as questões pontuais sugeridas pelo catedrático. Dessa forma, o embaixador Luís Cláudio Villafañe G. dos Santos, no texto “Estados e Nações na América Latina: Uma Jornada de Dois Séculos”, faz uma reflexão sobre o processo de formação nacional dos países da América Latina. Já o cientista político e professor Sérgio Abranches reflete sobre o tema da construção e da consolidação da cidadania brasileira diante dos desafios contemporâneos que o país enfrenta em “A Terceira Margem do Ipiranga”.

Em “O Convívio com os Povos Originários: Perspectivas e Desafios Futuros”, Gerson Damiani e Volker Minks apresentam reflexões sobre os povos originários no Brasil, em circunstância contemporânea, trazendo à luz perspectivas em torno de temas diversos, entre eles proteção do meio ambiente, acesso a alimentação, educação, interação econômica e produção de renda. A análise é realizada em relação a comunidades indígenas em situação urbana, suburbana e insular, em diferentes regiões do Brasil, onde os autores puderam observar os comportamentos e costumes dos povos Guarani Mbya, Tupi-guarani e Huni Kuin, autoidentificados, e suas condições de vida atuais.

Em “Brasil 2045: Caminho para a Construção de uma Potência Ambiental”, a professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo aborda a proposta que prevê a possibilidade concreta de o Brasil se tornar, até 2045, a primeira potência global no que diz respeito a uma economia neutra em carbono. Também voltado à reflexão sobre a questão ambiental, o artigo “A Proteção do Meio Ambiente no Brasil Contemporâneo: Devastação,

Desmonte e Desigualdade com o Retorno à Mentalidade Colonial”, de João Alberto Alves Amorim, aborda o desmonte da estrutura normativa e institucional de proteção ambiental no país, principalmente a partir do governo de Jair Messias Bolsonaro, o avanço da devastação ambiental provocada por atividades ilegais e a posição do Brasil quanto à sua responsabilidade internacional, assumida em diversos tratados e convenções relacionados à proteção do meio ambiente.

A primeira parte deste volume é encerrada pelo artigo “Vencer a Fome no Brasil: As Vítimas Não Podem Esperar”, de Marina Gusmão de Mendonça, que aborda a recorrência da tragédia da fome ao longo da história do país, as políticas públicas que permitiram vencer temporariamente o flagelo no início do século XXI, a reversão dessa conquista a partir de 2016, com a implantação de uma pauta ultraneoliberal, que levou à piora de todos os indicadores sociais, e as ações – urgentes e de longo prazo – que devem ser tomadas para que o país não atravesse o próximo século convivendo com o flagelo.

Com o título Reflexões sobre o Bicentenário da Independência na Cátedra José Bonifácio, a segunda parte do livro reúne artigos escritos por membros do grupo de pesquisa da cátedra, selecionados para integrar este volume.

Antonio Cavalcante, no texto intitulado “Protagonismo do Brasil em Patrimônio Histórico e Cultural: Uma Análise Comparativa entre as Diretrizes Nacionais e as Orientações da Unesco”, aborda o destaque do país em relação às normas de proteção do patrimônio histórico e cultural desde a década de 1930, antecipando até mesmo aspectos que internacionalmente só seriam contemplados após a criação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco; do inglês, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), em 1945.

No artigo “O Velho e o Novo Bacharelismo no Bicentenário da Independência”, Bruno de Almeida Passadore analisa o direito como um mecanismo realmente capaz de mudar a realidade do país em prol de uma sociedade mais livre, igualitária e inclusiva. Com uma abordagem crítica, o autor interpreta as principais características da formação his-

tórica da elite jurídica brasileira e seus efeitos em alguns dos principais acontecimentos recentes, inclusive na chamada Operação Lava-Jato.

Bruno José Queiroz Ceretta, em “Deficiências nos Mecanismos Governamentais e Correlação com os Impasses Históricos do Brasil”, enfatiza a importância das instituições – em particular, as instituições políticas e jurídicas – para a concretização de aspirações nacionais relativas ao desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais.

Em “Utilidade do Conceito de Sociedade Civil Global na (Re)Inserção Internacional do Brasil”, Daniel Campos de Carvalho e Letícia Rizzotti Lima consideram o marco histórico do bicentenário da Independência como ponto de partida para uma reflexão a propósito de objetivos, contradições e aspirações nacionais em variadas dimensões de nossa organização socioeconômica, fundamental para o necessário relançamento nacional, que envolve a compreensão do cenário internacional e do papel do Brasil no mundo, tendo em vista a ruptura da tradição diplomática brasileira ocorrida no governo Bolsonaro.

No artigo intitulado “Os Dilemas da Nacionalidade: Periferia e Trabalho Compulsório em ‘Meditação’, de Gonçalves Dias”, Pedro Augusto Pinto parte da abordagem de algumas questões enfrentadas pela intelectualidade brasileira na primeira metade do século XIX, então preocupada com o processo de constituição nacional, para analisar a permanência e a predominância do trabalho compulsório e a condição econômica e culturalmente dependente do Brasil diante dos países centrais na organização política e econômica global.

O ponto central da análise de Rafael da Silva Costa, no texto “A Recomposição da Hierarquia Racial Brasileira do Trabalho (2002-2015): Evento de Consequência Imprevista”, é o entendimento de que a existência, na atualidade, de um subproletariado evidencia a recomposição de um padrão característico da *colonialidade do poder*, isto é, a ideia de que uma suposta inferioridade racial de grande parte da população colonizada, construída durante os séculos de domínio da escravidão negra no Brasil, torna-a indigna do recebimento de um salário. Com base em microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o autor procura as continuidades e



permanências dessa ideologia no aumento do emprego formal durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O artigo de Pedro Henrique Gonzalez Santos, intitulado “Esboços sobre a Comunidade Imaginada do Brasil a partir da criação dos Símbolos da Independência”, mostra que a cultura de uma nação pode ser definida como uma cadeia de construção de sentidos que, de algum modo, organiza os modos de vida das pessoas que ali vivem. Dessa forma, por muitos anos, os símbolos da emancipação brasileira, produzidos e rememorados constantemente, forjaram um sentimento subjetivo de identidade para sua população. Por outro lado, como a sociedade atual difere profundamente daquela de 1822, é preciso analisar como esses elementos se apresentam ainda hoje, duzentos anos depois.

Com pesquisa bibliográfica e documental e uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, o artigo “Educação Formal para Inclusão e Equidade: Do Histórico após a Independência às Perspectivas para o Século XXI”, de Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Paulo Sérgio de Castro, busca responder às problematizações desafiadoras apresentadas pelo catedrático Ricupero ao completar-se, em 2022, o bicentenário da Independência do Brasil, ou seja, o que se fez até agora e o que falta fazer, tomando como objeto de estudo a educação formal, por seu caráter multidisciplinar e sua estreita relação com o desenvolvimento dos povos. Mediante análise das políticas públicas voltadas para a educação formal no Brasil, os autores evidenciam a prevalência de uma cultura elitista que ampliou o fosso da desigualdade entre classes sociais e etnias ao longo dos últimos duzentos anos.

O texto de Rodolfo Vieira Nunes e Danila de Leone França e Freitas Torres, “A Importância da Economia Circular no Brasil e na América Latina: O Caminho para os Próximos Anos”, tem como temática central o problema da sustentabilidade e o questionamento sobre o modelo de desenvolvimento atual. Para os autores, é necessário reconsiderar conceitos e compreender cada sistema, seus elementos e modos de interação entre eles. Nesse sentido, a economia circular ganha força como um ciclo contínuo de desenvolvimento positivo que preserva e aprimora o que a natureza oferece, aumenta a perspectiva de aproveitamento dos recursos e reduz riscos sistêmicos com os fluxos renováveis.

Por fim, o texto de Vanessa Pastorini, intitulado “Do Apagamento à Tomada da Cena Pública: Uma Interpretação da Luta das Mulheres Originárias pela Defesa de Seus Povos e pela Demarcação das Terras Indígenas”, trata da construção do projeto de nação para o Brasil, iniciado em 1822, e que, neste ano de 2022, se vê em confronto com os povos originários do território, descendentes de seus antigos habitantes. Para isso, a autora analisa desde as tentativas de extermínio de enormes contingentes populacionais, iniciadas com a chegada dos portugueses ao Brasil, até a vasta legislação que trata do tema, abordando ainda os dados referentes às demarcações de terras indígenas e as diferentes formas de relações que foram se estabelecendo entre o que se considera “sociedade brasileira” e o “outro”, mantido como um grupo étnico distinto e marginalizado.

Ao final do livro, encontra-se anexa a entrevista que o catedrático Ricupero concedeu ao professor Pedro Dallari, coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba) e da Cátedra José Bonifácio. Nessa entrevista, podemos acompanhar as reflexões e análises do catedrático sobre as questões atuais mais prementes em relação aos desafios que os tempos atuais impõem ao desenvolvimento latino-americano, bem como sobre o desenvolvimento do projeto 2021-2022 da Cátedra José Bonifácio.

Com este volume, a Cátedra José Bonifácio reafirma seu compromisso com a excelência acadêmica e a pesquisa científica no mais alto nível, tratando dos principais temas atuais da Ibero-América, sobretudo no marco de efeméride tão significativa.

---

## **PRIMEIRA PARTE**

Duzentos anos da Independência do Brasil: algumas considerações sobre o que fizemos e o que falta fazer



# Bicentenário da Independência: comemorar o quê?<sup>1</sup>

RUBENS RICUPERO<sup>2</sup>

## Introdução

Quase seis brasileiros em dez (59%) não sabiam que o Brasil comemoraria o bicentenário da Independência em 2022. É o que resulta de pesquisa com 3 mil adultos das cinco regiões do país, realizada de 19 a 27 de novembro de 2021 pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), por conta do Observatório Febraban, da Federação Brasileira de Bancos (Febraban). A pesquisa empírica confirma o que se observa passados sete meses e já em meados do ano do bicentenário: predomina na opinião pública atitude de generalizado desconhecimento em relação à efeméride. A falta de conhecimento se deve mais ao descaso do governo e dos meios

1. Este artigo constitui a versão ampliada e modificada do ensaio “Vale a Pena Comemorar o Bicentenário da Independência?” publicado na *Cebri: Revista [do] Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, ano 1, n. 1, pp. 114-128, jan.-mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9dhpwf>, acesso em: 29 jun. 2022.
2. Diplomata aposentado, historiador, professor e titular da Cátedra José Bonifácio em 2022. É bacharel em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP). Na mesma universidade, frequentou, na então Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA), os cursos de ciências contábeis e atuariais e ciências econômicas; e, na antiga Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL), o curso de letras neolatinas. Foi ministro da Fazenda e do Meio Ambiente e da Amazônia Legal no governo de Itamar Franco, além de assessor de Tancredo Neves e de José Sarney, de quem também foi subchefe da Casa Civil. Entre as muitas atividades exercidas em sua longa carreira diplomática, ocupou o cargo de embaixador do Brasil nos Estados Unidos e na Itália. Também foi secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD; do inglês, United Nations Conference on Trade and Development) e subsecretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

de comunicação do que à indiferença. De fato, quando informados sobre o aniversário, 53% dos consultados afirmam que o Brasil tem o que comemorar e apontam a abolição da escravatura, a Independência, a proclamação da República e o fim do regime militar como motivos de celebração<sup>3</sup>.

A indiferença, portanto, parece se originar, sobretudo, dos setores que, antes do primeiro centenário da Independência em 1922, reclamaram e impulsionaram um grande programa de comemorações. Chama a atenção o contraste entre aquela época e a nossa. Escrevo esta introdução em 6 de junho de 2022. Cem anos atrás, nesta data, já se tinham sucedido, em referência explícita ou tácita ao centenário da Independência, a Semana de Arte Moderna em São Paulo (13 a 18 de fevereiro de 1922), a fundação do Partido Comunista do Brasil em Niterói (25 de março de 1922), a criação, por Jackson de Figueiredo, do Centro Dom Vital para rejuvenescimento do pensamento católico no Rio de Janeiro (maio de 1922). Menos de um mês depois irromperia na capital fluminense a Revolta dos Dezoito do Forte de Copacabana (5 de julho de 1922), primeira manifestação pública do tenentismo, que, oito anos mais tarde, derrubaria a República Velha.

O confronto entre a efervescência criativa na cultura e na política de 1922 e a pasmaceira atual dá o que pensar. A que se deve a letargia e a mediocridade dos tempos que correm? Ao agravamento da crise brasileira desde 2016? À sucessão de abalos na evolução da democracia, como o *impeachment* de Dilma Rousseff, a perda de confiança nas instituições políticas decorrente da Operação Lava-Jato, a ruptura de civilização representada pela eleição de Jair Messias Bolsonaro, a desmoralização do Congresso por meio do domínio do Centrão? À acentuação da crise econômica acarretada pela pior recessão de nossa história em 2015 e 2016, seguida de quase estagnação, inflação, desemprego em massa, aumento da pobreza e vulnerabilidade alimentar? Ao golpe adicional da pandemia de covid-19, com mais de 660 mil mortes? À perda de autoestima e de esperança no futuro consequente a tudo isso?

3. *Observatório Febraban 2021: Percepções e Expectativas para 2022 – Os 200 Anos da Independência do Brasil*, São Paulo, Federação Brasileira de Bancos (Febraban)/Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/kanbkrwk>, acesso em: 29 jun. 2022.

Quem sabe exista também outra explicação, mais positiva: a de que a atenção dos brasileiros está tão concentrada nas eleições de 2 de outubro, menos de um mês depois do Sete de Setembro, que não deixa espaço para comemorações de aniversários históricos.

Seja como for, vale a pena comparar a atitude brasileira em relação a essa comemoração com o panorama que se presencia no resto do mundo.

Alguns desses motivos de apatia se fazem sentir não só no Brasil como também em toda parte: a pandemia, a consciência da angústia com o aquecimento global, o temor do aniquilamento da vida. Caberia assim indagar, em termos amplos, se existe ainda, em nossa época conturbada e sofrida, algum sentido em manter vivo o gosto das comemorações que se herdou sobretudo do século XIX. Curiosamente, a resposta tem sido afirmativa: assiste-se mundo afora a uma tendência comemorativa em aumento. Em “L’ère de la commémoration”, capítulo final de sua obra monumental *Les lieux de mémoire*, Pierre Nora comentava em 1992 que a França havia ingressado numa “fase de alta frequência comemorativa”<sup>4</sup>. Projetos de comemorações de todos os tipos se atropelavam uns aos outros. Tentando imprimir alguma ordem, o gênio burocrático francês chegou a criar uma repartição pública dedicada a celebrações nacionais: a *Délégation aux Célébrations Nationales*.

Longe de ser restrito à França, o fenômeno apresenta dimensões mundiais, de modo que essa entrada na era das comemorações vale, segundo o historiador, para “todas as sociedades contemporâneas que se vivem como históricas”<sup>5</sup>. A intensificação da paixão comemorativa se manifesta nos processos complexos de preparação das celebrações, por meio de comissões que trabalham durante anos, dispendo de vultosos orçamentos e envolvendo historiadores, promotores culturais, especialistas em turismo e *marketing*.

4. Pierre Nora, “L’ère de la commémoration”, em Pierre Nora (org.), *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 1992, vol. 3: *Les France*, apud Étienne François, “Commémorer en Europe”, *Inflexions*, n. 25, 2014 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/w93zvj6s>, acesso em: 29 jun. 2022.

5. *Idem* (tradução nossa).

## A era das exposições universais

Um exemplo de organização desse tipo foi o do bicentenário da Independência dos Estados Unidos da América, em 1976. O planejamento começou dez anos antes, com a criação pelo Congresso da American Revolution Bicentennial Commission, em 1966, substituída pela American Revolution Bicentennial Administration, em 1973, incumbida de coordenar eventos em todo o país. Ocorrendo um ano depois do fiasco da retirada norte-americana da Guerra do Vietnã, o governo de Gerald Ford soube instrumentalizar os festejos para reanimar o abatido espírito da nação com uma visão nostálgica e apologética do passado.

Um século antes, os norte-americanos haviam organizado na Filadélfia a Exposição Internacional de Artes, Manufaturas e Produtos do Solo e das Minas, cujo nome oficial revelava a intenção de manifestar ao mundo que, dez anos depois da Guerra Civil, os Estados Unidos se sentiam mais pujantes do que nunca. A inauguração, em 10 de maio de 1876, teve a presença do presidente Ulysses Grant e do imperador dom Pedro II, que acionaram, no Pavilhão das Máquinas, o gerador a vapor que forneceria energia à mostra. Nessa ocasião, ocorreu também a famosa demonstração do telefone feita a dom Pedro por Alexander Graham Bell. Visitada por quase 10 milhões de pessoas, a exposição contou com 37 países participantes.

Os eventos e as exposições comemorativas dos dois centenários norte-americanos correspondem à modalidade inaugurada em 1851 no Crystal Palace, localizado no Hyde Park, em Londres, com A Grande Exposição dos Trabalhos da Indústria de Todas as Nações. Ideia do príncipe Albert, marido da rainha Vitória, destinava-se, conforme sugeria o nome, a celebrar o ideal de modernidade do século XIX: o progresso contínuo da humanidade expresso nas conquistas da ciência, da técnica e da indústria. Além dos eventos citados, destacaram-se pelo impacto na opinião pública mundial a Feira Mundial de Chicago de 1893 e a Exposição Universal de Paris de 1889. Esta se caracterizou pela construção da Torre Eiffel e marcou os cem anos da Revolução Francesa, tendo sido vista por mais de 32 milhões de visitantes.

Conseguiu superá-la a rainha de todas as mostras, a Exposição Universal de Paris de 1900, soberbo apogeu da *belle époque*, com a pretensão de glo-



rificar os feitos do século XIX que terminava. Atraiu mais de 50 milhões de visitantes, introduziu invenções espantosas para a época, como o *tapis roulant* (a esteira móvel), os filmes falados experimentais, o primeiro gravador magnético. Enriqueceu Paris de edificações permanentes como o Grand Palais, o Petit Palais, a Gare d'Orsay (hoje Musée d'Orsay), a ponte Alexandre III.

## A visão tradicional das comemorações

O século XX, anunciado com tanta fanfarra, estava destinado a desmentir cruelmente o ideário do progresso constante e irreversível que animou as grandes exposições. Duas guerras mundiais interromperam as mostras, que voltaram após pausas compulsórias de anos, sem jamais lograr redespertar no público o antigo entusiasmo. Projetaram ainda alguns lampejos declinantes, mas foram aos poucos saindo de moda. Esses tipos de celebração se enquadravam no conceito tradicional de comemoração: “cerimônia oficial organizada para conservar a consciência nacional de um acontecimento de história coletiva e servir de exemplo e modelo”<sup>6</sup>.

Além do caráter burocrático oficial, visavam, portanto, a uma finalidade edificante e moralizadora, expressavam uma pedagogia cívica de exaltação e reforço de valores coletivos. No ensaio “Commémorer en Europe”, Étienne François observava que se destinavam a fortalecer o “desejo de viver juntos” que Ernest Renan descrevia como essência da nação em seu célebre texto “Qu’est-ce qu’une nation?”, de 1882. Dizia Renan:

A nação, como o indivíduo, é o coroamento de um longo passado de esforços, sacrifícios e dedicações. Um passado heroico, de grandes homens, de glória (a verdadeira, no meu entender), eis o capital social sobre o qual se assenta uma ideia nacional. Possuir glórias comuns no presente; haver feito grandes coisas em conjunto, desejar realizar novas ainda, eis as condições essenciais para ser um povo<sup>7</sup>.

6. “Commémoration”, *Wikipédia: l’encyclopédie libre*, São Francisco, Wikimedia Foundation, 2014, *apud* Étienne François, *op. cit.*, 2014 (tradução nossa).

7. Ernest Renan, *Qu’est-ce qu’une nation?*, Paris, Calmann Lévy, 1882, *apud* Étienne François, *op. cit.*, 2014 (tradução nossa).

A abordagem dominante refletia atitude basicamente apologética do passado e da história, analisada por Tyler Stovall, então presidente da veneranda American Historical Association (AHA), no artigo “Happy Anniversary? Historians and the Commemoration of the Past”<sup>8</sup>. Dizia Stovall que o conceito de aniversário, perfeitamente transmitido em uma só palavra em francês (e em português), exigia duas em inglês, a fim de diferenciar o *birthday* de um indivíduo do *anniversary* de um evento histórico. O conteúdo positivo seria de rigor para uma pessoa, que festeja o nascimento, e não a morte, o casamento, e não o divórcio.

Já no caso de um evento histórico maior, não importa se feliz ou infaus- to, a comemoração pode servir para comparar como diferentes gerações relembrouam o mesmo acontecimento ao longo de cem ou duzentos anos. Nos centenários, em particular, a passagem do tempo raramente deixa intacta a atitude de uma sociedade em relação a seu passado, embora o grau de mudança possa variar da relativa estabilidade a reviravoltas radicais na maneira de encarar a história.

## **A visão crítica das comemorações**

O revisionismo crítico tem conduzido a transformações espetaculares na forma pela qual uma sociedade aprecia certos acontecimentos marcantes de seu passado. Nem sempre imparcial, objetivo, cientificamente isento, o revisionismo reflete com frequência conflitos do presente entre classes, grupos, setores políticos, que instrumentalizam a história para suas lutas correntes. Instala-se, assim, nas comemorações, uma dialética que tensiona a memória entre a intensificação da paixão comemorativa, de um lado, e a agressiva contestação, do outro.

É a visão crítica da história que está na raiz da superação da atitude tradicional de exaltação aos homens e feitos do passado ilustrada por Renan para passar a um “contexto pós-heroico”. A ênfase anterior nos heróis e nas

8. Tyler Stovall, “Happy Anniversary? Historians and the Commemoration of the Past”, *Perspectives on History*, 1º abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/yc8cy5by>, acesso em: 29 jun. 2022.

glórias se deslocou para as vítimas de injustiças, perseguições e opressão, os naufragos e vencidos da história. Uma expressão recentíssima da tendência consiste na derrubada e retirada de estátuas e monumentos a heróis ou pseudo-heróis. Ela decorre principalmente, como se viu na sequência do assassinato de George Floyd, em 25 de maio de 2020, da reação contra o racismo estrutural, o que conduz à reavaliação de episódios e personagens ligados à escravidão, ao tráfico de escravos, à Guerra Civil norte-americana.

Como ficam no atual contexto crítico de reavaliação do passado os grandes aniversários nacionais, os centenários de independência, das grandes revoluções, das guerras extraordinárias? Os aniversários desse tipo participam de uma das categorias dos “lugares da memória” de Pierre Nora. Confundem-se com frequência com os “momentos fundadores”, *turning points* (pontos de inflexão) nos quais a consciência de uma ruptura com o passado costuma ser acompanhada por uma fragmentação da memória.

#### A crítica dos grandes aniversários nacionais

Alguns poucos aniversários nacionais, como o Dia da Independência dos norte-americanos ou o Dia da Bastilha dos franceses, há muito tempo adquiriram caráter arraigadamente popular. Ao contrário das efemérides burocráticas que para o cidadão comum significam apenas um feriado a mais, o Quatro de Julho e o Catorze de Julho viraram festas do povo, com piqueniques, bailes populares, emoções que inspiram canções e filmes. Nem eles, contudo, escaparam à tendência de reexaminar com olhos críticos o corpo tradicional de ensino relativo aos primórdios da história nacional e, em consequência, ao teor das comemorações desses começos.

Na superaquecida atmosfera da guerra cultural dos Estados Unidos, duas abordagens se tornaram particularmente controversas, transbordando do debate intelectual para a arena política: a Teoria Crítica da Raça e o 1619 Project. Vinculadas aos problemas raciais da sociedade norte-americana, tornaram-se pontos de discórdia na campanha presidencial de 2020, gerando projetos de lei com vistas a proibir sua propagação nas escolas. Donald Trump criou a 1776 Commission para elaborar “um currículo patriótico” de estudo da história, logo suprimida por Joe Biden no dia inaugural de seu governo.

O 1619 Project, lançado e desenvolvido na redação do *The New York Times*, tem ligação mais direta com o tema da memória, pois visa a reformular a história a fim de colocar a questão da escravidão no centro da narrativa histórica dos Estados Unidos. Uma de suas iniciativas, da qual deriva o nome, é propor a data da chegada dos primeiros africanos escravizados, em 1619, como alternativa à versão de que a história norte-americana começa com o desembarque dos puritanos em 1620 ou a Declaração de Independência de 1776.

Enquanto nos Estados Unidos a contestação provém do que se poderia chamar da esquerda intelectual, na França o revisionismo nasceu de atitude mais conservadora de crítica em relação à interpretação jacobina ou marxista da Revolução Francesa, hegemônica durante muito tempo na academia e no país. A atitude revisionista ou liberal encontrou sua expressão principal na obra de François Furet e Denis Richet, alimentando polêmicas acirradas no bicentenário da revolução em 1989 e depois. As controvérsias historiográficas se restringiram ao domínio do debate intelectual e não foram até agora capazes de arranhar o forte sentimento celebratório da população, consolidado ao longo de mais de dois séculos de socialização na escola pública, leiga e republicana.

Reviravoltas políticas apagam do calendário aniversários que durante décadas haviam substituído as celebrações do Natal e da Páscoa quase como a liturgia de uma nova religião. A Revolução Russa de outubro de 1917, por exemplo, teve sorte bem mais fugaz que a francesa. Depois de setenta e poucos anos de festejos triunfais, com gigantescas paradas militares e manifestações de massa, seu centenário passou sob envergonhado silêncio no país em que milhões de pessoas haviam perdido a vida por ela ou por causa dela.

Até guerras mundiais suscitam reações conflitantes dependendo da perspectiva. Os russos preservaram o direito de se gloriar dos feitos heroicos da Segunda Guerra Mundial, para eles sua Grande Guerra Patriótica. Todos os anos, no aniversário do fim da luta, desfilam com retratos dos pais e avós integrantes dos Regimentos Imortais que pagaram a vitória com o sangue de 26 milhões de mortos. A mesma guerra, do lado do agressor, condena os alemães a renunciar a qualquer manifestação de orgulho nacional.

O Holocausto, exemplo por excelência de “ruptura da civilização”, e o nazismo fazem figura de uma espécie de “mito fundador negativo” para a Ale-

manha. Projetam sobre a sociedade uma sombra terrível que inibe qualquer possibilidade celebratória. Não podendo honrar os compatriotas mortos por uma causa nefanda, os alemães homenagearam os judeus europeus que assassinaram erguendo um memorial ao lado da Porta de Brandemburgo. Converteram em dia de recolhimento nacional a data de 27 de janeiro, aniversário da libertação do campo de Auschwitz-Birkenau pelo Exército Vermelho.

A concepção alternativa da comemoração nos obriga a confrontar a história como tragédia, a não omitir aniversários abomináveis, os abismos de iniquidade de nazismo, fascismo, estalinismo, colonização, escravidão, genocídios, massacres, ditaduras e repressões. Essa fusão entre paixão comemorativa e visão crítica veio para ficar como consequência inevitável do esfacelamento da ilusória “comunidade de memória” unificadora da identidade da nação ou do grupo. A realidade é a existência da memória fragmentada entre vencedores e vencidos, dominadores e oprimidos, colonizadores e vassalos, casa-grande e senzala.

## **O bicentenário no contexto ibero-americano**

O processo da formação do Brasil autônomo não pode ser abstraído do contexto histórico mais amplo em que ocorreu, o do fim do Antigo Regime na Europa, o das revoluções atlânticas e suas implicações no desencadeamento dos processos de independência nas Américas. A independência de nosso país não ocorreu num vácuo. Foi o capítulo brasileiro, único, específico, de um fenômeno histórico global. Embora com características que lhe são particulares e inconfundíveis, apresenta inúmeros pontos comuns ou análogos com o de outras independências americanas, em especial com as experiências mais próximas, as de alguns vizinhos sul-americanos.

O desafio mais geral de atualizar e corrigir a evocação dos grandes *lugares da memória* se apresenta de maneira bastante parecida em todas as Américas. Um exemplo notável reside no que antes se denominava descoberta da América e ora recebe nomes neutros – como a chegada de Cristóvão Colombo ao Novo Mundo – ou indicadores do conteúdo do novo conceito. Consagrado há décadas como dia de feriado, festejado por desfiles e

fogos de artifício, a data de 12 de outubro havia sido elevada na Espanha e em países hispânicos ao pináculo de Dia da Raça. Hoje a data, quando ainda celebrada, coleciona denominações diversas e autoexplicativas: Dia do Encontro de Dois Mundos (Chile); Dia de Colombo, mais recentemente Feriado Nacional da Espanha (Espanha); Dia de Colombo (Estados Unidos); Dia da Resistência Indígena, Negra e Popular (Nicarágua); Dia da Resistência Indígena (Venezuela); Dia de Respeito à Diversidade Cultural (Argentina); Dia da Descolonização (Bolívia); Dia da Identidade e Diversidade Cultural ou Dia do Encontro entre Duas Culturas (República Dominicana); Dia da Interculturalidade e Plurinacionalidade (Equador); Dia da Nação Pluricultural (México); Dia dos Povos Originários e do Diálogo Intercultural (Peru; não é feriado), além do Dia dos Descobrimentos; Dia Pan-americano; Dia das Américas.

O Brasil, um tanto ambíguo e sempre original em coisas das Américas, resolveu o problema declarando o dia 12 de outubro como feriado nacional consagrado à Nossa Senhora Aparecida, por meio de lei do governo de João Figueiredo, apesar da laicidade do Estado<sup>9</sup>.

## **A comparação com a Argentina**

Em relação aos centenários de independência, a Argentina nos oferece um espelho próximo mas, ao mesmo tempo, desses que distorcem a imagem, uma vez que sua experiência difere da nossa em questões essenciais, com a centralidade da escravidão, só para mencionar uma delas. Justamente a metáfora do espelho é empregada em outro sentido, o do cotejo do segundo com o primeiro centenário da independência argentina, pelo historiador Luis Alberto Romero no artigo “La Argentina en el Espejo de los Centenarios”, publicado também, em forma mais resumida e com alterações, como “El Espejo Lejano del Primer Centenario”.

9. Brasil, lei n. 6802, de 30 de junho de 1980, disponível em: <https://tinyurl.com/r8vw93py>, acesso em: 29 jun. 2022.

Sem nenhuma intenção de insinuar comparação com o Brasil de hoje, simplesmente a título de curiosidade inquietante, permito-me transcrever o parágrafo inicial do primeiro ensaio:

Em sua *Ode aos gados e às colheitas*, escrita em 1910, Leopoldo Lugones celebrou a prosperidade argentina e a associou ao grande crescimento agropecuário. Sua visão otimista sobre o passado e o futuro argentino foi compartilhada por outros intelectuais e literatos como Rubén Darío e por notórios visitantes estrangeiros convidados aos magníficos festejos do Centenário da Revolução de Maio. Eles teriam ficado surpresos ao saber que, cem anos depois, não se celebraria na Argentina a prosperidade, mas se lamentaria a miséria e a decadência. Que, em lugar de certezas, haveria somente dúvidas. Mais ainda, que as esperanças de recuperar o impulso e o crescimento continuariam depositadas, como em 1910, nos frutos da produção agropecuária<sup>10</sup>.

O historiador argentino começa seu segundo artigo com uma afirmação que se impõe pelo evidente bom senso: “Como todos os grandes aniversários, os Centenários provocam nos cidadãos uma pergunta e um desafio: o que fizemos e o que podemos fazer?”<sup>11</sup>

Sua resposta, apropriada também ao bicentenário brasileiro, é que se deve buscar um objetivo duplo: dar um *balanço* no que se fez ou deixou de fazer e propor um *programa* para o futuro, para o que falta fazer ou corrigir. Não se trata, é claro, de um balanço enciclopédico, de um museu de tudo, como ambicionavam as grandes exposições do passado. Ao comparar o panorama do fim do primeiro século de existência independente da Argentina àquele com o qual deparava no término do segundo século, em 2010, Romero escolheu concentrar sua análise em apenas três questões, mas de caráter geral e determinante: o Estado, a República e a nação.

Convém realçar uma diferença cronológica importante com a tarefa que nos espera. O intelectual portenho escreveu no momento em que se completava, em 25 de maio de 2010, o bicentenário argentino. Ou melhor, um

10. Luis Alberto Romero, “La Argentina en el Espejo de los Centenarios”, *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, 2010 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/yyb5xxzf>, acesso em: 29 jun. 2022.

11. *Idem*, “El Espejo Lejano del Primer Centenario”, *Revista Ñ*, 26 maio 2010 (tradução nossa).

dos bicentenários, uma vez que a Argentina cultiva dois momentos fundadores: o da revolução de 25 de maio de 1810, que destituiu o vice-rei espanhol e estabeleceu a primeira junta de governo, e o de 9 de julho de 1816, quando o Congresso de Tucumã declarou a independência das Províncias Unidas do Rio da Prata. Quer dizer que ele teve condições de dar balanço em dois séculos de história que já se encontravam completos e encerrados. Não é essa nossa situação em relação ao bicentenário brasileiro, ainda em curso.

## O caso do bicentenário do Brasil

Situa-se, portanto, nesse termo da evolução das comemorações de aniversários históricos o bicentenário da Independência do Brasil em 2022. Não é meu propósito sugerir qual deveria ser o conteúdo ou o programa das celebrações. Tentarei somente aplicar à questão algumas das lições expostas na longa divagação anterior a respeito do passado das celebrações. A primeira das lições seria a do ânimo que conviria que presidisse ao aniversário. Nem alegria e ufanismo, nem frustração e amargura. Diante de grandes acontecimentos da história, a reflexão, a sobriedade na avaliação das intenções e consequências é preferível à atitude tradicional de exaltação ou regozijo.

Por mais cuidado que se tome, é quase tarefa impossível recordar batalhas e guerras sem reabrir feridas não cicatrizadas. José Maria da Silva Paranhos Júnior, barão do Rio Branco, apesar de haver escrito um grosso volume dedicado às efemérides brasileiras, sabiamente compreendia que “havia vitórias que não se devem comemorar”<sup>12</sup>. Nesse particular, o Brasil até que não se saiu mal. O desafio mais perigoso que enfrentou foi durante o centenário da funesta Guerra da Tríplice Aliança. No longo período entre o fim de 1964 e 1970, os jornais paraguaios dedicavam colunas quase diárias aos combates que tinham ocorrido naquela mesma data, cem anos antes. De nosso lado, esperou-se até o aniversário do fim da guerra. Em junho de 1970, Orlando Geisel, ministro do Exército, assinou uma ordem do dia sugestivamente intitulada *Centenário da Paz com o Paraguai*.

12. Frase atribuída ao barão de Rio Branco por tradição oral.



Nela se afirmava: “Mais do que o conflito de um lustro e seus cruéis ensinamentos, é hora de evocar a paz – uma paz majestosa de 100 anos – engrandecida e emoldurada pelo patriotismo de cada um daqueles que pugnaram pela honra de sua bandeira”<sup>13</sup>. O cuidado com a suscetibilidade paraguaia chegou ao ponto de se escolher para a ordem do dia não o aniversário do combate em que Francisco Solano López foi morto por tropas brasileiras (1<sup>a</sup> de março de 1870), mas a data em que se assinou em Assunção o Acordo Preliminar de Paz (20 de junho de 1870). Mais surpreendente é que esse esmero na diplomacia da boa vizinhança tenha sido obra do triunfalista governo de Emílio Garrastazu Médici.

O mais adequado é partir da etimologia da palavra *comemorar*, da raiz latina *commemorare*, lembrar, recordar, ou melhor, *com memorar*, isto é, *lembrar juntos*. E deixar para depois, para a conclusão do trabalho de memória, a decisão, se é que cabe mesmo aí, sobre o juízo a retirar da reflexão relativa ao sentido do aniversário.

Uma segunda lição deriva da natureza do que se tenciona lembrar, não um *acontecimento* isolado, o grito da independência, o *momento* da separação de Portugal. Em vez disso, o que nos interessa é o prolongado *processo* que veio depois, com dois séculos de idas e vindas, de avanços e recuos, na formação e no crescimento da nação independente, na afirmação gradual, progressiva, da autonomia. Em outras palavras, o processo jamais terminado de *construção* do Brasil, obra de edificação contínua, um *work in progress*, um trabalho em curso, em andamento, em evolução permanente.

Esses dois aspectos, o de processo e o de movimento, conduzem naturalmente a uma terceira lição, a de que temos de abordar o bicentenário com visão de *totalidade*; a floresta, e não as árvores; o todo, o sistema, e não os fragmentos. É nesse ponto que o *desejo de comemorar* tem de estar unido intimamente à *visão crítica*, a evocação do bem com a do mal, das luzes com as trevas, da justiça com a iniquidade. A comemoração necessita

13. “Geisel Exalta o Tratado que Há 100 Anos Encerrou a Guerra com o Paraguai”, *Jornal do Brasil*, ano 80, n. 66, p. 18, 23 jun. 1970, disponível em: <https://tinyurl.com/2vfyv2us>, acesso em: 29 jun. 2022.

dar voz aos que concorreram com trabalho, sofrimento, perda da liberdade, da própria vida, para a formação de uma sociedade ainda demasiado imperfeita no desequilíbrio, na desigualdade, na injustiça.

É preciso evitar repetir os erros da celebração dos quinhentos anos do Brasil no ano 2000, o esquecimento dos povos originários, dos africanos escravizados e seus descendentes, as opressões de gênero, de costumes, no seio das famílias, o escondimento da estrutura de dominação e exploração, os silêncios deliberados, os olvidos seletivos e significativos. Não se perder em desvios secundários, não se deter demais em instantes isolados, favoráveis ou nefastos, não privilegiar um momento estático em detrimento da dinâmica do processo, a fotografia em vez do filme.

## **O espelho do primeiro centenário em 1922**

Já se observou anteriormente que, em nossa situação, como o bicentenário termina somente no dia 7 de setembro de 2022, o desafio diverge bastante do enfrentado pelos historiadores argentinos. Estes puderam dar balanço ao segundo século depois de concluído. Teremos, ao contrário, de analisar um processo em andamento, que poderá ser influenciado por nossa ação ou omissão, cujo sentido final dependerá dos resultados mais ou menos alentadores das eleições de outubro de 2022.

Existem também outros aspectos divergentes decorrentes da notável diferença na percepção da experiência histórica entre os dois países. Chama a atenção, por exemplo, o tom nostálgico que perpassa não só os ensaios de Luis Alberto Romero como também praticamente todos os livros e artigos escritos por argentinos em relação ao primeiro centenário. Quer se escolha a data de 1910 ou a de 1916, não resta dúvida para nossos vizinhos que a Argentina estava incomparavelmente melhor na data do primeiro do que na do segundo centenário.

Lembre-se de que, na citação transcrita anteriormente, Romero dizia que os atores do primeiro centenário argentino se surpreenderiam se soubessem que, cem anos mais tarde, não mais se celebraria a prosperidade, mas se lamentaria a miséria e a decadência, que, em vez de

certezas, haveria somente dúvidas. Não se trata apenas de percepções, e sim de números. Em 1910, a Argentina era a décima maior economia do mundo, o sétimo exportador e detinha 7% do comércio mundial. O panorama em 2010 havia piorado tanto que Rosendo Fraga se lastimava: “Este é um país que no segundo século de independência destruiu tudo o que fez no primeiro”<sup>14</sup>.

Não cabe discutir se haveria exagero nesse julgamento, se a visão apologética de 1910 reflete o ponto de vista dos privilegiados, deixando de fora a repressão ao movimento operário argentino, a Semana Vermelha de greves e manifestações comemorada um pouco antes do bicentenário argentino de 25 de maio, a desigualdade de participação na prosperidade. O que se impõe como evidência é que a nenhum brasileiro ocorreria lançar o mesmo olhar nostálgico e apologético ao nosso centenário. A ideia de apogeu que dá nome até a livros sobre essa era argentina<sup>15</sup> soa estranha, implausível, aplicada ao Brasil de 1922, tanto da perspectiva do entorno internacional como da situação do país.

O Brasil se aproximou do primeiro centenário no momento em que o mundo acabara de sair da Primeira Grande Guerra, destroçado nas estruturas e nas almas. Em 1919, negociava-se o Tratado de Versalhes, e Paul Valéry escrevia “nós civilizações sabemos agora que somos mortais [...] sentimos que uma civilização tem a mesma fragilidade que uma vida”<sup>16</sup>. O ano de nosso centenário coincidiu com a marcha de Benito Mussolini sobre Roma, a primeira conquista de um país pelo fascismo. A década de 1920 se encerraria com o colapso da Bolsa de Nova York e a Grande Depressão. A seguinte assistiria ao sinistro triunfo do nazismo, ao estalinismo, ao estalar da Segunda Guerra Mundial e ao cortejo de horrores que se seguiu: o Holocausto, os campos de extermínio, as bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki.

14. Rosendo Fraga *apud* Ariel Palacios, “Um Bicentenário com Nostalgia do Centenário”, *O Estado de S. Paulo*, 24 maio 2010 (Blog Os Hermanos), disponível em: <https://tinyurl.com/2ky55y5n>, acesso em: 29 jun. 2022.

15. Cf. Juan Archibaldo Lanús, *Aquel Apogeo: Política Internacional Argentina, 1910-1939*, Buenos Aires, Emecé, 2001.

16. Paul Valéry, *La crise de l'esprit*, Paris, Éditions NRF, 1919 (tradução nossa).

Ao completar cem anos de vida independente, a sociedade brasileira dava balanço ao passado, espantando-se com o déficit. No importante e praticamente único grande estudo dedicado ao centenário, *A Nação Faz Cem Anos*<sup>17</sup>, a professora Marly Silva da Motta mencionava o severo juízo de João Capistrano de Abreu, ao concluir em 1907 seus *Capítulos de História Colonial*<sup>18</sup>. O legado de três séculos de colônia teria sido a pobreza intelectual, moral e material, a inexistência de vida social, a incapacidade organizativa. A monarquia escravocrata não havia sido capaz de superar tal herança de modo cabal em 67 anos de crescimento modorrento.

Antes e depois do centenário, o debate intelectual e jornalístico produziria, em 1924, o livro *À Margem da História da República*, coletânea de ensaios organizada por Vicente Licínio Cardoso. Nascido com a Primeira República em 1889, Cardoso manifestava a decepção dos contemporâneos com os 35 anos do regime em palavras que exprimem, em relação ao acolhimento do primeiro centenário, o contraste entre a atitude brasileira com o triunfalismo argentino:

A grande e triste surpresa de nossa geração foi sentir que o Brasil retrogradou. Chegamos quase à maturidade na certeza de que já tínhamos vencido certas etapas [...] resolv(ido) de vez certos problemas essenciais. E a desilusão, a tragédia [...] foi sentir quanto de falso havia nessas suposições<sup>19</sup>.

Em lugar de se deixar abater por essa impressão, afirmava que o desafio de sua geração consistia em empreender “nova Obra de construção, ou seja, fixar [...] o Pensamento e a Consciência da Nacionalidade Brasileira”<sup>20</sup>, tudo com maiúsculas. Nas palavras de Marly Silva da Motta, “ser moderna, eis a aspiração da sociedade brasileira às vésperas do Cente-

17. Marly Silva da Motta, *A Nação Faz Cem Anos: A Questão Nacional no Centenário da Independência*, Rio de Janeiro, Editora FGV/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), 1992 (Biblioteca Digital FGV).

18. João Capistrano de Abreu, *Capítulos de História Colonial*, Rio de Janeiro, Livraria Briguiet, 1954 [1907], *apud* Marly Silva da Motta, *op. cit.*, 1992.

19. Vicente Licínio Cardoso (org.), *À Margem da História da República*, Rio de Janeiro, Edição do “Anuário do Brasil”, 1924, *apud* Marly Silva da Motta, *op. cit.*, 1992, p. 347.

20. *Idem*, p. 9.

nário da Independência”<sup>21</sup>, embora a autora advertisse que os diferentes atores tinham concepções diferentes da modernidade.

De fato, o que marcaria o ano do centenário no Brasil não seriam tanto as iniciativas oficiais de autocelebração, e sim as formas extremamente diversas pelas quais setores da sociedade civil buscariam essa ansiada modernização do país. É significativo que as manifestações se inaugurassem pelo empenho na renovação das bases mesmas da cultura, logo em fevereiro, com a Semana de Arte Moderna. O que segue são também esforços de reforma cultural e/ou política, como o surgimento, por obra de Jackson de Figueiredo, do Centro Dom Vital, núcleo de atualização do pensamento católico, ou a fundação do Partido Comunista do Brasil. Em 5 de julho, ocorre o sacrifício da Revolta dos Dezoito do Forte de Copacabana, primeira grande manifestação do tenentismo, movimento de tenentes e capitães do Exército revoltados com a situação nacional.

A principal iniciativa de cunho oficial foi a Exposição Nacional do Centenário da Independência do Brasil, no Rio de Janeiro, com a participação de treze países estrangeiros. Inaugurada por Epitácio Pessoa em 7 de setembro de 1922, ocupou a imensa esplanada aberta pelo desmonte do morro do Castelo. A fim de tornar possível utilizar o terreno para exaltar os progressos da civilização no Brasil, o governo impiedosamente demoliu os barracos do morro e expulsou seus humildes ocupantes, provocando a denúncia indignada de Lima Barreto.

O carcomido sistema político da República Velha não soube captar os sinais de que a sociedade ansiava por mudanças profundas: a Greve Geral de 1917, a pulsação dos movimentos artísticos, a inconformidade das baixas patentes do Exército com as fraudes eleitorais. Mostrou-se, assim, incapaz de deter o processo de autodestruição que culminaria na Revolução de 1930. Toda essa história de projetos e frustrações, de intensos debates intelectuais e políticos em torno da celebração do centenário, revive de forma fascinante na análise perceptiva que a professora Marly Silva da Motta devotou ao momento em que a nação fez cem anos.

21. Marly Silva da Motta, *op. cit.*, 1992, p. 40.

Sai-se da leitura com o sentimento de que as pessoas que pensaram e viveram o Brasil naquele aniversário nos deixaram o exemplo de como nos caberia enfrentar agora o desafio análogo do segundo centenário. Da mesma maneira que elas em 1922, não temos em 2022 motivo para adotar atitude de complacência, de satisfação autocongratatória com o estado do país. O futuro não será certamente um longo rio tranquilo, assim como não foi o século que se iniciou para o Brasil em 1922.

As personalidades que encarnaram o espírito de renovação do centenário, gente como Mário de Andrade, por exemplo, para simbolizar o melhor da época, souberam extrair do conhecimento sem ilusões da realidade imperfeita da nação o estímulo para edificar uma sociedade superior à que tinham herdado.

## **A Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo**

Inspirado por essas considerações, propus a realização de uma reflexão crítica sobre os duzentos anos de vida independente do Brasil como tema da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (USP), para a qual fui convidado no ano de 2021. Essa escolha temática praticamente se impunha como evidência natural decorrente da coincidência com o bicentenário da Independência e da circunstância de que o patrono da cátedra foi o patriarca do movimento independentista.

José Bonifácio se destacou como figura original, quase única, entre os fundadores de nações nas Américas durante a era da independência. Não foi chefe militar nem era primordialmente jurista. Homem de ciência num país sem ciência, universitário em terra sem educação superior, educado nas melhores universidades e centros científicos europeus, aplicou seu espírito científico em imaginar o que poderia vir a ser a nação cuja existência apenas começava naquele momento. Propôs ideias para resolver praticamente todos os desafios principais do país: a escravidão, o tráfico de escravos, a situação dos indígenas, o acesso à terra, o crédito, o desenvolvimento das minas e da indústria, a educação, a imigração.

A mais importante biógrafa moderna do patriarca, a professora da USP Miriam Dolhnikoff, organizou um livro intitulado *Projetos para o Brasil*<sup>22</sup>, que reuniu todos os projetos de Bonifácio para criar um país moderno e aberto ao futuro. Em fins de 1990, poucas semanas antes de sua morte, José Guilherme Merquior havia feito uma conferência em Paris sobre os grandes projetos históricos do Brasil-nação. O primeiro consistia no que chamava de projeto Andrada, resumido em Executivo forte, imigração para substituir a escravatura e crédito do Banco do Brasil para desenvolver o país.

Os projetos que o patriarca sonhou para a nação poderiam servir-nos de inspiração nas atividades da Cátedra José Bonifácio. Não para levar avante um programa de estudos históricos sobre a Independência, o que já foi feito em época recente por pesquisadores da USP por meio, sobretudo, do projeto temático Brasil: Formação do Estado e da Nação. Sob coordenação e liderança do professor da USP István Jancsó, falecido em 2010, o projeto reuniu 22 pesquisadores de dez universidades. Resultou na publicação de obra com o mesmo título do projeto<sup>23</sup>.

Esses projetos nos fornecem inspiração principalmente porque, na maioria dos casos, se não na totalidade, os mesmos problemas ou suas sequelas continuam a interpelar os brasileiros na véspera do terceiro século da existência do país independente.

## **Abordagem e objeto da reflexão**

Existem já algumas iniciativas dedicadas à evocação do bicentenário. Praticamente todas as que conheço adotam uma abordagem puramente histórica, da mesma forma que em geral se fez nas celebrações do primeiro centenário em 1922 (com realizações como a publicação da documentação diplomática do

22. José Bonifácio de Andrada e Silva, *Projetos para o Brasil*, org. Miriam Dolhnikoff, São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

23. István Jancsó (org.), *Brasil: Formação do Estado e da Nação*, São Paulo, Hucitec/Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), 2003.

reconhecimento sob o título de *Arquivo Diplomático da Independência*<sup>24</sup>). Um exemplo representativo de iniciativa atual desse tipo sobre o bicentenário é o portal eletrônico do periódico acadêmico *Almanack*<sup>25</sup>, especializado na história da formação dos Estados nacionais, no Brasil e em todo o mundo, entre os séculos XVIII e XIX. O portal divulga de maneira regular artigos sobre aspectos históricos da independência nacional em 1822.

No caso da Cátedra José Bonifácio, a opção foi por um enfoque distinto, de caráter não historiográfico, voltado para o futuro, para os próximos cem anos do Brasil. O que nos interessa, acima de tudo, é o *processo* que se desdobrou ao longo de duzentos anos na consolidação progressiva de uma autonomia que se confunde com a própria *construção* da nação, de suas instituições, de seu desenvolvimento material. A *edificação* do Brasil independente é um esforço permanente, contínuo, com momentos de avanço e por vezes de retrocesso, até de desconstrução, de demolição.

Por essas razões, o exercício de reflexão deve se empenhar em viver o bicentenário. “Viver”, e não apenas “lembrar”, “recordar”, pois uma coisa é trazer à memória acontecimentos passados e acabados, a assinatura do Tratado de Petrópolis, a Batalha do Riachuelo. Outra, bem distinta, é evocar um processo vivo em pleno andamento, inacabado, que necessita de nossa ação para que se tente imprimir-lhe um sentido de criação do futuro.

Neste caso, temos de viver o processo de dentro, como operários de uma construção em curso, discutindo o passado como ponto de partida para agir a fim de fazer o futuro superior ao presente e melhor do que foi o passado. Longe da posição do analista de fora, somos autores, sujeitos de um processo que se confunde com nosso destino. Esse é o programa e dever que nos espera na Cátedra José Bonifácio: criar para a juventude razões plausíveis de acreditar que o terceiro centenário encontrará o Brasil melhor do que nos dois primeiros séculos de construção da nação.

24. *Arquivo Diplomático da Independência*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/5dw9k63a>, acesso em: 29 jun. 2022. Os seis volumes foram originalmente publicados pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil entre 1922 e 1925 e ainda tiveram uma edição fac-similar em 1972.

25. *Almanack*, disponível em: <https://tinyurl.com/jaeupku2>, acesso em: 29 jun. 2022.



# Brasil: cem anos de balanço histórico<sup>1</sup>

JOSÉ GUILHERME MERQUIOR<sup>2</sup>

## Introdução: A última conferência de José Guilherme Merquior<sup>3</sup>

No dia 17 de dezembro de 1990, tomei o trem de Genebra, onde eu era o representante do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) e no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade), para ir a Paris ouvir José Guilherme Merquior (1941-1991) falar dos cem anos da República, na abertura de um ciclo organizado por Ignacy Sachs. Planejado para marcar o centenário da República, o seminário foi realizado um ano depois devido às eleições brasileiras em 1989.

1. Este texto, que teve o tom oral de palestra preservado, foi traduzido por Bluma W. Vilar especialmente para o volume *Homenagem a José Guilherme Merquior: Perspectivas Críticas e Alguns Inéditos*, São Paulo, É Realizações, 2022. Agradecemos à É Realizações a gentileza da permissão para publicar o texto neste volume. Com o título original “Brésil: cent ans de bilan historique”, o texto foi apresentado na conferência *Le Brésil au Seuil du XXI<sup>ème</sup> Siècle*, que ocorreu em Paris entre os dias 17 e 20 de dezembro de 1990. Sob comando de Ignacy Sachs, o evento foi organizado pelo Centre de Recherches sur le Brésil Colonial e Contemporain (CRBC) da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Posteriormente, o texto de Merquior foi publicado na revista *Cahiers du Brésil Contemporain*, n. 16, pp. 5-22, 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/5876wexy>, acesso em: 29 jul. 2022.
2. Foi diplomata, sociólogo e crítico literário. Licenciado em filosofia e bacharel em direito pela então Universidade do Estado da Guanabara (UEG), recebeu os títulos de doutor em letras pela então Université Paris-Sorbonne (Paris IV), na França, e em sociologia pela London School of Economics and Political Science, na Inglaterra. Ocupou a cadeira 36 da Academia Brasileira de Letras (ABL). Entre os cargos que assumiu em sua carreira diplomática está o de embaixador do Brasil na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).
3. Esta introdução foi escrita por Rubens Ricupero (R.R.).

Apesar de terem passado só duas semanas desde nosso último encontro, quase tive um choque físico ao revê-lo. Estava devastado pela fase final da doença. A cor, o olhar, os traços faciais, a extrema fragilidade e a magreza pareciam de alguém que tivesse regressado da mansão dos mortos. No entanto, quando começou a falar, sem texto escrito nem notas, em um francês límpido, fluente como água de fonte, o auditório se desligou do drama a que assistia.

O tema que lhe tinha sido proposto, “Brasil: cem anos de balanço histórico”, serviu de estímulo a algo bem mais ambicioso. Certamente consciente de que não teria outra oportunidade, Merquior aproveitou o título para nos proporcionar o coroamento de toda a sua vida de reflexão sobre o Brasil, não somente sobre os cem anos da República naquele momento como também sobre os duzentos anos da nação independente. Provavelmente é o que ele diria agora, em outro limiar, o do bicentenário da Independência, o panorama da história completa do país, desde o Brasil Colônia, reinterpretada conceitualmente por uma das mais poderosas mentalidades críticas de nosso tempo.

Em vez do balanço dos fatos e eventos, Merquior falou da história dos sonhos que, em épocas diversas, os brasileiros sonharam para o Brasil. Foi uma espécie de tipologia dos grandes “projetos nacionais”, a passagem em revista da meia dúzia de grandes projetos históricos do “Brasil-nação”: o projeto Andrada, de José Bonifácio de Andrada e Silva, de abolição do tráfico e da escravatura, de acesso à terra de negros e indígenas, de imigração, tudo com financiamento do Banco do Brasil; o projeto liberal oligárquico e escravagista que prevaleceu sobre o anterior; o jacobinismo positivista e republicano suplantado pela oligarquia rural da República Velha; o consulado getulista modernizador e autoritário; o semibismarckismo de Juscelino Kubitschek; a modernização autoritária dos militares.

Durante quase uma hora, acompanhamos fascinados como a história do Brasil se renovava sob nossos olhos por meio da sucessão e do entrechoque dos diversos projetos sonhados para o país desde a Independência. Terminada a palestra, foi a vez de Hélio Jaguaribe falar. Exausto com o esforço descomunal, Merquior cruzou os braços sobre a mesa e repousou neles a cabeça, como o gesto de um menino debruçado sobre a carteira da sala de aula.

Desde aquela noite e ao longo desses trinta anos, tenho me perguntado às vezes o que ele nos diria sobre acontecimentos que não cheguem a ver,

do *impeachment* de Fernando Collor de Mello aos dias atuais. Mais ainda, gostaria de ouvir o que ele arriscaria conjecturar sobre o que nos reserva o futuro imediato. Como interpretaria a insuportável agonia que estamos vivendo? Veria nela o prenúncio da convulsão final do sistema político e do período histórico inaugurados em 1985 com a passagem do poder dos militares aos civis na Nova República? Ou atinaria com razões para esperar que em 2022, no aniversário dos duzentos anos da Independência, o país encontrará força para renascer das ruínas?

A influência de um grande espírito como o de Merquior se prolonga além da morte. Sobrevive nas ideias que, mesmo expressas décadas atrás, conservam o poder de nos ajudar a enxergar através de nossas perplexidades de hoje. É o que sucede, creio, com seu último texto, o da conferência proferida em Paris, vinte dias antes de morrer, reconstruído das notas deixadas e ora traduzido para o português.

As angústias e preocupações daquela época continuam conosco. Só não temos mais para ajudar-nos a dissipar essas brumas a luz da inteligência de Merquior, sua verve e ironia, sua paixão pelas ideias, pelo Brasil, sua assombrosa cultura.

Na mesma noite da palestra, regressei de trem a Genebra. Dias depois, na quinta-feira seguinte, 20 de dezembro, voltei a Paris para o seminário. À noite fomos, Marisa e eu, jantar com outros participantes na residência da missão na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – Merquior era então o chefe da missão. Foi, creio, o último aparecimento social de Merquior. Ele e Hilda se prepararam como se fossem para uma grande noite, com esmero e apuro em todos os pormenores. Nenhum sinal exterior de amargura, de autocomiseração, de tristeza. Apenas, uma ou outra vez, algum comentário deixava entrever que a erudição universal do dono da casa não ignorava nada da doença que o destruía. Sentou-se à mesa conosco, embora já quase não pudesse engolir nem mesmo líquidos.

A conversa foi brilhante e espirituosa. Falou-se muito de *Liberalism, Old and New*, cujas provas tinha acabado de rever<sup>4</sup>. O lançamento seria em abril de 1991 em Boston. Ficou contente quando lhe disse que Celso Lafer considerava que era seu melhor livro. Fazia planos para o lançamento, descrevia outros projetos intelectuais. Era, como no dia da palestra, um espetáculo

4. José Guilherme Merquior, *Liberalism, Old and New*, Boston, Twayne, 1991 (R.R.).

impressionante, uma inteligência em estado puro amparada precariamente em uma mínima base de matéria quase extinta, o triunfo do espírito humano sobre as contingências, a virtude da cultura em grau heroico.

Ao receber, em 7 de janeiro, a notícia de sua morte, lembrei-me da inscrição que li em um túmulo do cemitério da aldeia de Céligny, perto de Genebra, o mesmo onde estão enterrados Vilfredo Pareto e Richard Burton. Na pedra, a mágoa sem remédio de um marido inconsolável pareceu-me resumir a inconformidade e a dor de seus amigos diante do aparente absurdo do derradeiro mistério: *Seigneur, pourquoy si tôt?*<sup>5</sup>

Minha tarefa é apresentar, em linhas gerais, o que poderíamos chamar de um “balanço histórico”, uma vez que devo analisar o que foi o Brasil ao longo dos cem últimos anos. Trata-se, portanto, de um século na história do Brasil e, como sabemos, esse século corresponde essencialmente ao século republicano, porque, há exatos 101 anos<sup>6</sup>, adotamos tal regime. É então o balanço de uma República, e começo por citar uma das teses preferidas de um dos maiores historiadores que tivemos, Sérgio Buarque de Holanda: quanto mais o Brasil se moderniza, mais se afasta do mundo luso-agrário, do mundo marcado, ao mesmo tempo, pela presença massiva do elemento português em todas as suas tradições e, naturalmente, pela presença de um complexo agrário.

Sérgio Buarque de Holanda foi um dos líderes do movimento modernista; falava, na época, claro, de uma perspectiva bem precisa: a do Brasil que tinha desabrochado em suas grandes cidades (sobretudo São Paulo), do Brasil dos primórdios da indústria e, principalmente, do Brasil da imigração. Era natural para ele ver as coisas dessa maneira. Esse será apenas um ponto de partida, pois a tarefa de sete décadas de Império foi nitidamente a manutenção da unidade nacional. Tratava-se de tarefa formidável, quando lembramos que houve uma dezena de revoltas regionais muito importantes no país, no início desse período, e que o Brasil, ao contrário do que ocorreu na América hispânica, soube evitar a balcanização. Posteriormente, a essa tarefa que foi, a meu ver, a principal contribuição da época imperial, vinham somar-se novas

5. “Senhor, por que tão cedo?” (R.R.).

6. A conferência foi realizada no dia 17 de dezembro de 1990, no ciclo Cem Anos da República, organizado por Ignacy Sachs (N.E.).

tarefas de construção nacional, de crescimento e de projeção internacional que só podiam caber ao regime seguinte, isto é, à República. Temos assim, cem anos mais tarde, os resultados disso. Quais são eles?

Temos mobilidade social. Lembro-me de que, há cerca de dez ou doze anos, um número da revista *Veja* mostrava que, entre os cinquenta brasileiros mais ricos, o primeiro herdeiro só figurava em 47<sup>a</sup> lugar. Temos, portanto (é um dado entre tantos outros), mais mobilidade social e, ao mesmo tempo, muita desigualdade. A sociedade se caracteriza por taxas de desigualdades sociais, por distâncias socioeconômicas que são simplesmente atrozes e que sempre constituem, aliás, o reverso da medalha brasileira quando procedemos a comparações internacionais. Ao fim desse primeiro século republicano, nós nos tornamos então a primeira potência industrial do Sul (recorro aqui naturalmente à famosa dicotomia Norte-Sul) e fomos também os campeões do crescimento no século xx até dez anos atrás. Ou seja, se analisarmos o campeonato mundial de crescimento até 1980, constatamos que o Brasil é o país onde o crescimento médio foi o mais espetacular. Mas, ao mesmo tempo, apresentamos índices sociais lamentáveis. Essa é, acredito eu, a nossa primeira constatação: ao inegável crescimento, à inquestionável projeção internacional e à manutenção da unidade, tarefas do Império, veio somar-se um impulso de desenvolvimento e de crescimento de todo indiscutível. Ao lado disso, porém, vivemos realidades sociais deploráveis, em sua maioria, e continuamos a ter, hoje, taxas de desigualdades insuportáveis para a nossa consciência ética.

Eis o cerne do problema tal como ele se define com base nesses dois eixos principais, quando se tenta realizar um balanço. Como explicá-lo? Talvez fosse o caso de começar citando as duas teorias mais conhecidas que reivindicam essa explicação.

De um lado, há teorias que atribuem ao capitalismo, ou pelo menos a um capitalismo de tipo periférico ou dependente, o essencial desse desequilíbrio entre o crescimento econômico e o quadro social. De outro lado, há teorias que preferem outro tipo de explicação e que enfatizam fenômenos de modernização incompletos, caracterizados por bloqueios, por mecanismos que impedem esses esforços de modernização de chegar a termo e de produzir todos os seus frutos. Agora, falta-nos, claro, um pouco de recuo

histórico, pois, embora o nosso propósito seja falar do século republicano, não podemos descrever o tipo de sociedade que o Brasil teve durante várias décadas ao ingressar na República, sem fazer uma referência conceitual a certos fenômenos de tipo estrutural que nortearam a nossa formação não apenas imperial, como nação já independente, mas também colonial, isto é, a formação histórica do país como um todo desde a descoberta portuguesa.

Mencionarei de saída uma coisa evidente da qual Pierre Vilar tirou muito proveito em seus estudos. Havia em toda a América Latina – e o Brasil não fugia nem um pouco a essa regra – uma espécie de convite, por assim dizer, a formas algo feudais de ocupação do território e de dominação ao mesmo tempo social e política. Por que esse convite, esse estímulo a formas feudais de apropriação da terra e de dominação dos homens? Porque certas condições se repetiam, isto é, havia em geral um enorme território a ocupar, existia ou uma mão de obra abundante e, no fim das contas, dócil após as brutalidades da conquista, como era o caso nos vice-reinados hispânicos, ou, no caso brasileiro, uma mão de obra que não tinha tal volume demográfico ou não era tão dócil, importando-se então mão de obra africana, muito heterogênea, com escravos de diferentes etnias, o que facilitava imensamente a tarefa de imposição de uma ordem senhorial a essa mão de obra. Seria preciso, aliás, descartar de imediato o conceito de feudalidade, pois este conceito supõe certa estrutura de contrato social, caracterizando-se por um contrato hierárquico e desigual, de todo ausente nesse outro fenômeno que é o “senhorialismo”. Permito-me, evidentemente, utilizar um termo que o estudioso e pesquisador americano Harvey Key procura difundir. O regime sociopolítico que presidiu a formação do Brasil bem como a formação dos outros grandes centros da América Ibérica foi um regime “senhorial”.

Logo percebemos aí o esboço do mundo descrito de modo tão rico, tão evocativo por esse grande artista da prosa brasileira que foi Gilberto Freyre. Ou seja, um mundo caracterizado pela mestiçagem sob uma dominação patriarcal muito poderosa e muito estável. É o mundo da mestiçagem patriarcal ou do patriarcalismo que engendra e controla uma sociedade submetida à mistura racial. Mas, obviamente, não tenciono fazer-lhes aqui um relato da formação brasileira, nem mesmo sob a República, que

dirá sob o Império ou sob a Colônia. Pretendo propor-lhes grandes linhas conceituais para compreendê-la primeiro em sua dinâmica e depois em seus bloqueios. Portanto, não preciso apresentar-lhes uma narrativa, mas devo, ao contrário, destacar as linhas estruturantes desses quatro séculos e, naturalmente, do século republicano. A primeira pergunta que se faz, do ponto de vista conceitual, seria, a meu juízo, a seguinte: esse senhorialismo era do tipo que pressupunha um poder central fraco ou do tipo que se baseava num poder central forte? Ou seja, a primeira questão conceitual a ser enfrentada é a do poder do Estado.

São duas as hipóteses. Na primeira, o poder estatal, isto é, a Coroa, estava presente desde o início, muito forte, e o senhorialismo se mantinha como uma concessão dessa Coroa. Segundo outra linha de reflexão historiográfica que me atrai mais, é apenas sob os Bourbons, no mundo hispano-americano, e sob [o marquês de] Pombal, essencialmente, no mundo luso-americano, que encontramos esse poder forte, de fato determinado a empregar meios de afirmação e de controle, inclusive militar.

Em grande parte dessa história, ainda que, do ponto de vista jurídico, a Coroa fosse tudo – isto é, o Estado monárquico fosse tudo – e a sociedade, nada, do ponto de vista prático; as coisas não eram tão simples, e tínhamos, de forma disseminada, essa evolução da *encomienda* à *hacienda*, por exemplo, no mundo hispânico, ou das capitânias (como as chamávamos no Brasil) ao vice-reinado afinal instalado no Rio [de Janeiro], no caso brasileiro. Há disputas historiográficas muito interessantes a esse respeito, como, por exemplo, a que opôs, nos anos 1950, o grande historiador português Jaime Cortesão ao já citado Sérgio Buarque de Holanda. Cortesão concebia as bandeiras como uma espécie de busca do Graal, de missão real determinada por valores e mitos geopolíticos, de busca do Eldorado na qual existiam, claro, ambições econômicas, mas principalmente, conjetura ele, motivações teológicas de intensas conotações míticas, esse imenso movimento que, em última análise, foi o verdadeiro colonizador do Brasil.

Recorde-se, em relação ao movimento dos bandeirantes, que, até então, os portugueses tinham permanecido, sobretudo, no litoral, sem penetrar no país de maneira mais expressiva, porque o fato de não terem sido descobertas minas muito rentáveis desde os primeiros instantes nos

deu uma configuração, da perspectiva da exploração econômica, bem diferente daquelas que prevaleciam à época no mundo hispano-americano. É, portanto, aos bandeirantes – isto é, a elementos “crioulos”, no sentido, bem específico das nossas Américas, de elementos já nascidos e formados na colônia – que devemos essa penetração do país que ao fim iria triplicar a extensão do nosso território.

Sérgio Buarque de Holanda via a tese de Jaime Cortesão com muito ceticismo. Reputava os motivos econômicos muito mais importantes, considerava os bandeirantes bem menos crentes, achava acima de tudo que constituíam com frequência um desafio ao poder, à potência monárquica: se podiam trabalhar com a benção e até mesmo o apoio do rei e de seus representantes do outro lado do Atlântico, tanto melhor; se não podiam, isso não os detinha. Desse modo, prendiam os escravos e tentavam sempre, com brutal tenacidade, encontrar minas que dessem ao Brasil *status* semelhante ao do Peru ou do México no tocante à exportação de matérias-primas muito mais preciosas para a metrópole. Qualquer que seja a tese que se defenda, a “realista” de Cortesão ou a “senhorialista” de Sérgio Buarque, uma coisa é certa: as revoltas crioulas se generalizaram no século XVIII, e esse fenômeno por si só já mostra que os dois traços principais da autoridade colonial em formação – o centralismo e o autoritarismo – não foram tão enérgicos, não foram, em boa medida, percebidos como um perigo pelos poderes locais.

Daí o atrativo de um conceito articulador que se difunde cada vez mais nas ciências sociais praticadas tanto entre nós quanto entre os nossos irmãos hispano-americanos: o conceito weberiano de patrimonialismo. E isso paradoxalmente no momento mesmo em que buscava realizar reformas, pois já era uma Coroa voltada às reformas iluministas, que dedicou a alma ao despotismo esclarecido. Naquele momento, então, a Coroa reforçava um traço marcante da nossa formação, que é o patrimonialismo. Como se sabe, em Max Weber, o patrimonialismo se define por duas características. Primeiramente, não há distinção nítida entre o político e o econômico, os dois tendem a se confundir. Há uma passagem constante do econômico ao político e do político ao econômico. Mas há, sobretudo, superposição do público e do privado. As funções públicas, por exemplo, são obtidas e exercidas de modo particularista, de forma privada.



Não pretendo aqui de maneira nenhuma discorrer sobre as nuances do pensamento weberiano que se encontram no capítulo III de seu *opus magnum*: *Economia e sociedade*. Evidentemente, Max Weber, a respeito do patrimonialismo, como a respeito de tudo, aliás, tem um pensamento muito ambíguo, muito ambivalente e utiliza até mesmo esse conceito em vários sentidos, e não num único sentido unívoco. Ele relaciona o conceito com o de tradição, mas o essencial, o elemento decisivo do conceito de patrimonialismo é, sem dúvida, o controle privado das funções públicas. E essa é a tônica das análises dos discípulos latino-americanos de Weber.

Uma estrutura muito centralizada, até centralista e, por isso mesmo, muito autoritária, ou porque não havia divisão de poder que valesse, ou porque, do ponto de vista geográfico, era o centro que impunha sua vontade às diversas partes do país; essas condições o pesquisador colombiano Ricardo Vélez Rodríguez qualificou muito bem de “tradição centralista” da América Latina. Havia então uma centralização muito forte com o autoritarismo por corolário, mas, ao mesmo tempo, havia essa apropriação privada do que era público; o que permitia essa relação simbiótica entre formas senhoriais, entre vários traços do senhoralismo quase feudais, entre estruturas quase feudais ou parafeudais – salvo no que tange ao contrato, claro – e aquilo que os juristas da época denominavam o *dominium eminens* da Coroa. Em última análise, tudo era controlado pela Coroa. Na prática, a própria Coroa, sobretudo por razões econômicas, era obrigada a fazer vista grossa e a assegurar que a autoridade e o poder social pudessem exercer-se de forma mais autônoma.

Em vez de apresentar essa paisagem senhorial e acima de tudo patrimonial como uma espécie de oposição ou diferença radical em relação à experiência ocidental metropolitana (alguns pensadores latino-americanos insistem nessa diferença), talvez fosse preciso nuançar a coisa, uma vez que conhecemos um fenômeno que não discrepa tanto do que se observou na França, onde foram necessárias várias gerações para construir o que então se chamava “o Estado real”. A construção do Estado real francês ou, como diria Max Weber, o processo de “estratificação”, *the state making*, consistiu fundamentalmente numa supressão progressiva de um poder particularista. Identificamos isso de maneira muito clara no próprio pensamento político francês, já que, de [Jean] Bodin (em torno do fim do Renascimento) até

[Jean-Jacques] Rousseau (mais ou menos às vésperas da Revolução Francesa, portanto), acha-se o tema da autoridade soberana, indivisível, quer ela pertença ao rei, quer pertença ao povo. Na versão autocrática ou na democrática, tratava-se sempre de uma concepção centralizadora do poder estatal, pois era imperativo demolir os poderes locais que tentavam constantemente apropriar-se do espaço público.

Uma indagação fecunda, a meu ver, ainda que muito conceitual, é a seguinte: não teríamos, na América Latina, uma espécie de “entropia crônica” do patrimonialismo que cria e principalmente recria “feudalidades”, ou seja, centros de poder que se apropriam do poder público? Isso acabou por inibir muito o Estado em sua função de *Estado Dux*. Valho-me aqui de uma distinção estabelecida pelo cientista político Bertrand de Jouvenel, que discernia o *Estado Rex* do *Estado Dux*. O *Estado Rex* é um árbitro. Limita-se mais ou menos a presidir o jogo social, sem muitas intervenções. O *Estado Dux*, ao contrário, significa um Estado que exerce um tipo de liderança, especialmente quando obrigado a desempenhar tarefas de modernização, isto é, reformas sociais, econômicas, jurídicas etc. Diante de tais desafios, não basta ter um *Estado Rex*, um Estado árbitro; faz-se necessário um Estado capaz de dirigir. O *Estado Dux*, segundo Jouvenel, foi muitas vezes – e ainda o é, lamento dizer – inibido, nas nossas sociedades, por essa “entropia crônica” do patrimonialismo, esse fenômeno de molde patrimonial que guiou por tanto tempo a nossa formação.

Com base nessas primeiras analogias e nesses primeiros recursos conceituais, podemos passar em revista os grandes projetos históricos do Brasil-nação. Distinguirei cerca de meia dúzia de projetos. Não digo que cada um desses projetos tenha tido êxito, tenciono apenas discernir ao longo da nossa história aquilo que, de forma mais consciente em certos casos e menos consciente em outros, representou ainda assim uma espécie de articulação de projeto nacional no Brasil. É o termo “projeto”, aliás, de ressonâncias sejam existencialistas, sejam um pouco hegelianas, que os pensadores nacionalistas brasileiros, como Hélio Jaguaribe, utilizavam muito desde os anos 1950, em particular na ideia de “projeto nacional”.

Falando agora do Brasil independente, cito primeiro o que não hesitaria em chamar de “projeto Andrada”, por causa de José Bonifácio de Andrada e

Silva, pai fundador do Estado brasileiro soberano. Por que se justifica, a meu juízo, falar de um “projeto Andrada”? É porque hoje dispomos de um material historiográfico suficientemente abundante e convincente para nos persuadir de que Andrada – nisso, aliás, em quase perfeita sintonia com o príncipe real tornado imperador, Pedro I – tinha uma visão que repousava sobre três fundamentos e que resumia sua concepção do futuro imediato do Brasil, isto é, do futuro como esforço nacional a pôr em obra imediatamente. Esse projeto pressupunha um executivo muito forte, daí a adaptação do tema francês, de Benjamin Constant, do poder moderador e de sua sutilíssima transformação em poder executivo. Pressupunha a imigração, motivo da luta frequente do imperador e de seu ministro contra os interesses dos fazendeiros naquela época. Por fim, esse projeto demandava crédito, o que era novidade, o que era muito moderno, “schumpeteriano”, por assim dizer. Daí sua defesa do Banco do Brasil como instituição principal, se não única, à qual incumbiria naturalmente a tarefa de fornecer recursos a essas novas camadas demográficas que viriam somar-se à velha sociedade patriarcal do Brasil antigo.

Sabemos muito bem que tudo isso fracassou. Sabemos que os mais importantes políticos do partido conservador de então montaram contra tudo isso uma resistência parlamentar que lhes permitiu ao fim ganhar a partida, obrigando Pedro I a abdicar, e que essa abdicação representou uma espécie de reiteração da própria independência. Toda uma historiografia oficial foi escrita para provar que o 7 de abril de 1831, dia da abdicação de dom Pedro, havia sido uma reprise do 7 de setembro de 1822, dia da Proclamação da Independência. No entanto, nada é mais falso; existia um projeto social, econômico e político alternativo para o Brasil. Vocês podem considerar que esse projeto não era impecavelmente liberal, que se tratava de um projeto cujas raízes estavam bem mais do lado do despotismo esclarecido que do lado do liberalismo, isso é outra questão. Não temos mais o direito, porém, do ponto de vista da consciência histórica, de negar que tenha havido um projeto alternativo bem no início do Império no Brasil e que esse projeto tenha sido completamente afastado por uma hegemonia das elites brasileiras oitocentistas que não queriam esse gênero de desenvolvimento.

Qual então foi o projeto vencedor? Foi um projeto liberal oligárquico. E por que foi possível que esse projeto triunfasse? A principal razão, creio

eu, é muito simples e banal. Se examinarmos todo o século passado [século XIX], do ponto de vista da história dos preços, constataremos que, enquanto os preços industriais, em virtude da própria Revolução Industrial e de seus progressos, tendiam a baixar, o preço de vários produtos agrícolas ou se mantinha ou aumentava. O lucro dessas elites agrárias tendia a se consolidar, e elas tinham assim a base econômica necessária para aniquilar na origem o outro projeto e para entreter, durante várias décadas republicanas, um projeto nacional cujo aspecto oligárquico é evidente. Aí residem as raízes da desigualdade. Foi esse triunfo do oligarquismo que se tornou possível pelas próprias condições da nossa inserção no comércio internacional à época. Daí certos bloqueios e impasses, pois, de outro lado, a Coroa conservava muito poder. Afinal, quem governava o Brasil? Era o imperador, e não um Parlamento que não passava de obra do próprio imperador. Havia um jogo de partidos muito civilizado, sobretudo quando comparado às violências caudilhistas da maioria dos países da América hispânica de então. Mas não passava de um jogo: era o imperador que governava e controlava, e o imperador conseguiu, com a abolição, que a emancipação dos escravos pudesse tornar-se realidade, e, por isso, claro, acabou entrando em conflito com imensa parte das elites agrárias. Não com todas elas, evidentemente, porque o regime servil não era mais tão importante no norte ou no sul, embora ainda fosse fundamental no centro, região de cultivo do café. Além disso, o direito à propriedade agrária nunca foi submetido às ideias centrais da Coroa e da Corte, mas, ao contrário, sempre esteve sob o domínio, direto e por vezes violento, dos senhores, isto é, do outro elemento, do outro polo dessa dialética ao mesmo tempo social, econômica e política.

Terceiro projeto. Já nos achamos sob a República, e emerge naquele momento um jacobinismo positivista. Mas esse jacobinismo positivista era baseado na ideia de soldado-cidadão. Atenção! Entre [Nicolau] Maquiavel e a Revolução Francesa, muita tinta foi gasta, ou até desperdiçada, para o elogio do cidadão-soldado! Ou seja, a ideia da milícia, a ideia do Exército nacional etc. Digamos que, entre o célebre elogio dos discursos sobre Tito Lívio em Maquiavel, admirados por [Johann Wolfgang von] Goethe, e as batalhas de Valmy e de Jemmapes, havia a espada cívica do cidadão-soldado que pegava em armas para defender sua pátria. No Brasil, todavia,

era o inverso: com os oficiais positivistas, principalmente com a figura de Benjamin Constant, era o soldado-cidadão que entrava em cena. O soldado-cidadão era, no entanto, o menos militarista dos soldados! Benjamin Constant, o verdadeiro pai fundador da nossa paleorrepublica, por ter impelido o marechal Deodoro [Manuel Deodoro da Fonseca] a proclamá-la, estava longe de ser um profissional em matéria de Exército; tinha quase vergonha de seu uniforme. A figura do soldado-cidadão naquele momento estava bem mais próxima de um [Georges-Jacques] Danton dos trópicos, dos líderes da Revolução Francesa em certa fase, dos antimilitaristas. E há até toda uma tradição, no Exército brasileiro, de crítica feroz a Benjamin Constant, precisamente por isso e sobretudo sob Getúlio Vargas, com o general Góis Monteiro [Pedro Aurélio de Góis Monteiro], que então representava, no âmbito do Exército, a ponta de lança das ideias parafascistas. Enfim, havia uma crítica declarada a Constant, a ponto de sua figura ser minimizada ou mesmo retirada de certos monumentos públicos, para dar lugar a um Caxias “inflado”. O duque de Caxias, isto é, a espada conservadora do Império, se tornava o ídolo do Exército para afastar esse não militarismo de tipo jacobino que Constant representava.

Os positivistas foram alvo no Brasil de dois ataques, duas ondas de crítica sucessivas: a onda católico-integrista e depois a onda marxista. Nem os cristãos de direita na época (quando ser cristão e ser de direita eram quase sinônimos) nem os marxistas fizeram justiça às ideias sociais, ao projeto social encarnado pelos positivistas. De qualquer modo, podemos dizer resumidamente que seu projeto de “sociocracia” – esse era o termo de [Auguste] Comte – se chocou com o projeto de “democracia”, mais uma vez oligárquico, muito elitista, representado pelos grandes fazendeiros que se apropriaram da República a partir de seu quinto ano, isto é, por volta de 1894. Por essa razão, falamos em “República dos conselheiros”. Tratava-se de pessoas que já ocupavam cargos de edis durante o Império e que se concederam, subsequentemente, os meios de permanecer no poder, sobretudo mediante uma descentralização que deixava às elites agrárias de São Paulo e, mais tarde, em virtude da variação dos preços do café, às de Minas Gerais a alternância no poder. Cumpre aqui citar Sérgio Buarque de Holanda, segundo o qual não foi sob o Império, mas sim sob a República (o que chamamos de República

Velha, a nossa primeira República, que se encerra em 1930) que tivemos, no Brasil, o *Império dos Fazendeiros*. A observação do autor é perfeita, porque foi naquele período que a dominação senhorial mais direta se fez sentir, e não durante a primeira fase autônoma.

Por fim, chegamos a Vargas e seu consulado de quinze anos (1930-1945). Como caracterizar de uma perspectiva sociológica e de forma esquemática esse consulado getulista? Para ficar nesse nível de esquematismo, nenhuma explicação me pareceu melhor que a encontrada por um então bem jovem historiador francês, quando ele foi ao Brasil e testemunhou a eleição presidencial de Vargas em 1950. Esse historiador, Charles Morazé, em seu livro sobre o Brasil, faz uma analogia com o Segundo Império que sempre me impressionou.

O que de fato aconteceu sob Vargas? Expansão do Estado, sobretudo a organização burocrática: os poderes do Estado se tornam tentaculares do ponto de vista do controle burocrático; é o começo da industrialização com certas preocupações sociais que eram mais ou menos um denominador comum entre os tenentes e os liberais mais à esquerda da Revolução de [19]30. E essas são três características que lembram muito Napoleão III, hoje, aliás, uma personagem histórica em reavaliação. De Napoleão só vemos a caricatura que Victor Hugo fez dele, vemos o imperador dos franceses como um bom saint-simoniano<sup>7</sup>, autoritário, claro, mas cujas preocupações sociais e modernizadoras eram reais.

Essa ideia é interessante porque ela mostra que a República Velha foi espécie de época *whig* (utilizo o termo no sentido histórico-técnico inglês, naturalmente). Ou seja, a República Velha, o *Império dos Fazendeiros*, para retomar a expressão de Sérgio Buarque de Holanda, foi outra época *whig*, no sentido de que uma elite agrária, bem-sucedida no tocante ao lucro propiciado pela renda do campo, foi capaz de financiar os primórdios da industrialização. E aqui é preciso descartar teses de um marxismo vulgar que consistiam em apresentar a industrialização sempre como um fenômeno burguês, contra o patriciado rural, quando ao menos metade, se não

7. Discípulo de Claude-Henri de Rouvroy (1760-1825), conde de Saint-Simon, pensador francês de grande influência e índole reformadora (R.R.).

mais, do financiamento da industrialização brasileira inicial vinha precisamente da renda agrária. Ela também pôde financiar a nossa renovação cultural, pois o modernismo, no Brasil dos anos 1920, é oriundo das elites de São Paulo, que ainda detinham a hegemonia social e política no país.

Chegamos então à época central do período democrático, após a queda de Vargas, isto é, o pós-guerra: a redemocratização brasileira. Como definir o centro nitidamente assinalado pelo governo cheio de energia, brilhante e criador de [Juscelino] Kubitschek? Era uma espécie de “bismarckismo” mitigado! Alguns jovens intelectuais notáveis utilizavam esse termo. Noutras palavras, necessitávamos de um Estado, uma espécie de pacto de dominação modernizante cujo modelo poderia ter sido um Estado promotor de desenvolvimento com as características japonesas ou alemãs, se pensarmos na Revolução Meiji e na época bismarckiana. Infelizmente, esse efeito de bismarckismo – por isso falei em bismarckismo mitigado – foi financiado pela inflação. Introduziu esse elemento diabólico que, desde então, nos nocauteia e nos exaure: a inflação. O fenômeno da inflação crônica surgiu nesse período, porque cumpria fazer com que nenhuma das classes representadas sobretudo no jogo político da época pagasse a conta. Nem os operários nem os empresários nem mesmo o Estado pagavam a conta, graças à fórmula mágica da inflação. Ainda assim, isso implicava o sacrifício de outras camadas, de outras possibilidades de desenvolvimento, como, por exemplo, um desenvolvimento agrário bem maior. Mas essa foi uma fórmula irresistível, que infelizmente se enraizou, sabemos a que ponto.

Passemos agora à modernização autoritária do período seguinte, a partir de 1964. Uma questão historiográfica de primeira importância: essa modernização autoritária teria tido origem na luta de classes, como se propôs em inúmeros trabalhos, inúmeras interpretações, fosse na época, fosse um pouco depois? Ou, pelo contrário, num impasse que tinha seus condicionamentos sociais, claro, mas que se caracterizava acima de tudo por uma falência do modelo democrático e, em particular, por uma falência das relações entre o Executivo e o Legislativo, que iria dar na renúncia de Jânio Quadros e no fracasso total do populismo lastimavelmente epigônico de João Goulart. Este experimentava fórmulas que Vargas tinha podido utilizar, ou porque tinha genialidade política ou porque o Brasil era outro, mas

cuja repetição não fazia nenhum sentido trinta anos mais tarde, no Brasil já semi-industrializado e bem mais urbanizado da época “goulartiana”.

Hoje (e essa é minha pergunta final, claro) há esboço de projetos nacionais? Falei de seis ou sete deles: o projeto “Andrada”; o primeiro projeto liberal oligárquico; o projeto do jacobinismo positivista contrariado pela democracia – ela também oligárquica – dos fazendeiros; o “consulado” gestalista, modernizador e autoritário; o semibismarckismo de Kubitschek; a modernização autoritária que terminou há cinco anos. Hoje existe um projeto de República sindicalista que é a resposta de certos meios de políticos, de sindicalistas e de intelectuais notabilíssimos ao capitalismo de elite, ao capitalismo tal qual ele se mostrou até aqui no contexto brasileiro. Por outro lado, temos como projeto rival um projeto que significa uma marcha vigorosa e célere em direção a um neocapitalismo produtivo, que é o contrário do capitalismo essencialmente especulativo que a cultura da inflação estava enraizando entre nós. Portanto, trata-se de buscar um neocapitalismo produtivo, e não mais especulativo, pois este último implica o esgotamento de um Estado produtor, de um Estado cuja influência sobre a economia sempre foi muito forte em todas as décadas da industrialização, um neocapitalismo produtivo que também signifique necessariamente o fim do “cartorialismo”, isto é, dessa relação simbiótica entre “senhoralismo” capitalista e Estado patrimonial que sempre deformou o desenvolvimento do nosso capitalismo. Isso confirma de imediato duas tarefas principais; isso apresenta aos brasileiros de hoje dois desafios cujos pormenores nos serão elencados na sequência pelo professor [Hélio] Jaguaribe<sup>8</sup>.

Primeiramente, o futuro exige uma refuncionalização do Estado. Desse Estado cujo papel, na prática, e não na retórica oficial, foi até aqui sobretudo o de um Estado diretamente produtor em várias áreas, devemos passar a um outro modelo no qual o Estado seja mais produtor, não produtor direto, mas sim promovedor e protetor.

Promovedor de quê? Protetor de quê? Promovedor, claro, de estratégias globais de desenvolvimento, porque há uma enorme diferença entre

8. Recorde-se que este texto é a transcrição de uma palestra; na sequência da fala de José Guilherme Merquior, Hélio Jaguaribe [1923-2018] apresentou seu trabalho (N.E.).



os sonhos de certos neoliberais da quase eliminação do Estado e o papel, a meu ver tão evidente e necessário, desse mesmo Estado no que se refere a certas definições estratégicas quanto ao futuro da nossa economia e da nossa sociedade. Não podemos simplesmente demolir o Estado, e não me refiro apenas ao Estado como ordem jurídica, ordem legal. Falo também do Estado como *Estado Dux*. Não podemos renunciar ao *Estado Dux*, o que devemos afastar de nós é o estatismo, que é um outro fenômeno. Mas a abolição do estatismo (e digo isso francamente, sem ser partidário nem defensor dessa ideia) nada tem a ver com a simples e sumária eliminação, aliás quimérica, do *Estado Dux*, isto é, do Estado estrategista, elaborador de políticas.

Portanto, Estado promotor, sim; Estado produtor, não. E Estado protetor desses imensos estratos da população brasileira que ainda estão sem teto, sem alimentação adequada, sem escola e sem acesso à justiça, que é a quarta dimensão da crueldade social no Brasil. Embora tenhamos, claro, um sistema judiciário tão desenvolvido quanto o da maioria dos outros países, o acesso real, prático e eficaz da população a esse sistema permanece uma mentira, é esse o impedimento do acesso à justiça. Essas quatro dimensões precisam ser imediatamente levadas em conta nesses grandes desafios sociais brasileiros, e isso não pode ser feito sem o Estado. Insistamos: recursos que foram não apenas empregados mas também desperdiçados pelo Estado produtor – produtor em grande parte, aliás, ineficiente – devem ser redistribuídos, reorientados no sentido do Estado protetor.

Acrescentaria um breve comentário sobre a questão da terra. O professor Ignacy Sachs, num estudo recente, nos fazia observar que o Homestead Act, responsável pelo essencial da redistribuição agrária nos Estados Unidos há 120 anos, por volta de 1862, soube dar 100 milhões de hectares a 1 milhão de famílias. O mesmo especialista, cujos trabalhos são conhecidos pelo seu rigor e pela sua objetividade, estima que o Brasil poderia resolver o seu problema agrário distribuindo pouco mais de um terço dessa extensão. Vemos aqui de novo a profundidade da questão agrária brasileira, ainda que seja inteiramente utópico e até mesmo demagógico apresentar a questão da reforma agrária como se ela não estivesse no mesmo patamar que a questão da “revolução agrícola”, ou seja, trata-se de uma questão

econômica e tecnológica tão importante quanto a questão propriamente jurídica e social.

Para encerrar tudo o que acabo de expor com uma observação no campo da cultura, diria que deixamos para trás, ao fim desse primeiro século de República, um grande tema cultural, no Brasil como nos nossos vizinhos da América hispânica, que é a problemática da identidade nacional, perfeitamente compreensível e legítima em determinada época, até mesmo necessária para tomarmos consciência da nossa realidade seja étnica ou cultural, seja religiosa ou filosófica. Em termos de psicologia coletiva, era absolutamente necessário, mas isso refletia um momento específico da nossa formação como nação modernizante. E agora, cerca de meio século depois, uma vez que os principais esforços daquela época correspondiam a obras como as de Gilberto Freyre, estamos deixando de lado essa problemática que não é mais a da identidade, mas sim a da integração.

Vejo a coisa em termos diacrônicos, em termos de mudança histórica entre esses dois polos: existia uma problemática da identidade que se impunha ao espírito brasileiro, havia cerca de cinquenta ou quarenta anos. Temos agora uma problemática totalmente diferente que não é mais a da identidade, é a da integração. Integração a que e de quê? Integração das massas a níveis de conforto e de prosperidade, tarefa que não podemos mais adiar. Integração regional latino-americana, que felizmente se enca-minha para resultados concretos, e integração às grandes correntes e aos dinamismos da “economia-mundo”, para utilizar um termo de [Fernand] Braudel, isto é, da economia internacional. Identifico esses três níveis, que naturalmente devem articular-se, como os três grandes campos nos quais o esforço de integração – e não mais a busca da identidade – irá determinar o que há de melhor nas preocupações e nas angústias do espírito brasileiro nesse momento.

# O projeto nacional de José Bonifácio de Andrada e Silva<sup>1</sup>

MIRIAM DOLHNIKOFF<sup>2</sup>

*O padre Vieira adverte que sempre as nossas razões de Estado foram vencidas pela nossa cobiça, e por não darmos pouco por vontade viemos a perder tudo por força.*

JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA

Em 1819, aos 56 anos de idade, retornava ao Brasil José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838). Membro da burocracia reinol, mineralogista reconhecido na Europa e ávido leitor dos pensadores ilustrados, trazia consigo as experiências acumuladas em uma extensa estadia no Velho Continente.

Nascido em Santos, São Paulo, fora aos 20 anos para Portugal, onde estudou direito, matemática e filosofia na Universidade de Coimbra, já então transformada pelas reformas pombalinas. Ocupou vários cargos públicos, sempre como mineralogista, e foi membro da Academia das Ciências de Lisboa, importante centro do pensamento ilustrado lusitano. Ainda como cientista, foi enviado pelo governo português, em 1790, para uma viagem de estudos pela Europa. Durante dez anos percorreu diversos países, entre

1. Este texto foi publicado originalmente como artigo na revista *Novos Estudos Cebrap*, vol. 3, n. 46, pp. 121-141, nov. 1996, disponível em: <https://tinyurl.com/2s3heudu>, acesso em: 29 jul. 2022. Foram feitas algumas alterações no texto original.
2. Historiadora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre e doutora em história econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), onde é professora.. Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

eles a França revolucionária. Homem de ciências e de letras, iniciaria, no ano seguinte ao retorno à terra natal, sua carreira política. Primeiro como vice-presidente da Junta Provisória de Governo da Província de São Paulo, depois como ministro dos Negócios do Reino e Estrangeiros de dom Pedro (de janeiro de 1822 a julho de 1823) e, por fim, como deputado da Assembleia Nacional Constituinte de 1823.

Bonifácio entraria para a história como o conservador patriarca da nossa Independência, mas foi bem mais do que isso. Suas ideias influenciariam aqueles que pensaram politicamente o Brasil durante todo o século XIX. Suas propostas seriam retomadas, anos depois de sua morte, por homens que desejavam reformar a economia e a sociedade nacionais, entre eles os abolicionistas.

Bonifácio inaugurou uma linhagem de estadistas que se propuseram a elaborar para o país um projeto global de nação, segundo uma perspectiva mais ampla do que aquela que ditava as ações de seus pares. Com Joaquim Aurélio Barreto Nabuco de Araújo (1849-1910), foi o mais ilustre representante dessa linhagem. Preocupados com o futuro, defenderam reformas que, conforme acreditavam, conduziriam o novo império americano a um destino mais glorioso. Pertencentes à elite política e econômica, ambos se mobilizaram pelo fim da escravidão, acompanhado de medidas que redundassem na integração da população negra à sociedade, de maneira a torná-la apta ao exercício da cidadania. A preocupação central de Bonifácio não era, no entanto, o imenso contingente de escravos (embora em seus escritos apele constante e enfaticamente para o aspecto humanitário do problema). Tratava-se, na verdade, de encontrar saídas para garantir a modernização do país, equiparando-o às nações europeias, façanha da qual a própria elite seria a maior beneficiária. Afinado com a produção intelectual de sua época, desejava transformar o Brasil segundo as ideias que julgava as mais avançadas do tempo.

Formado na Ilustração portuguesa, tornou-se um defensor do liberalismo, que deveria se concretizar no Brasil na forma de uma monarquia constitucional. Em um país cercado por repúblicas recém-fundadas, que experimentara poucos anos antes uma revolta republicana em uma de suas províncias mais importantes, Pernambuco, e em uma época imedia-

tamente posterior às revoluções Americana e Francesa (ferozmente anti-monárquicas), Bonifácio abominava o que considerava a “anarquia democrática”, apregoando como ideal para o país a monarquia constitucional com voto censitário.

Só esse regime poderia fazer sentido na concepção de Bonifácio, pois combinava liberalismo com um governo que, no entender dele, teria os instrumentos para implementar seu projeto de nação. Sua incoerência, contudo, residia no fato de que, no Brasil do início do século XIX, um sistema parlamentar era incompatível com seu projeto nacional. Para ser coerente, Bonifácio tinha de defender a monarquia parlamentar, mas esta significava o controle político por setores da elite que não podiam nem desejavam implementar as reformas por ele defendidas. A alternativa seria recorrer aos demais setores da população – hipótese inconcebível para quem acreditava que, para existir a nação, era preciso civilizar seu povo.

Logo após a Independência, o desafio fundamental, para Bonifácio, era transformar uma ex-colônia americana em nação civilizada, segundo o modelo europeu de sociedade. Seu projeto civilizatório inscrevia-se em uma tendência que marcou o pensamento da elite brasileira no decorrer de todo o século XIX: a certeza de que a nação só poderia ser obra dessa mesma elite. Em uma sociedade escravista, caracterizada por profunda heterogeneidade social e cultural, tal convicção traduzia-se em uma ideologia civilizadora. Suas raízes estavam na política lusitana, uma vez que surgira do pensamento reinol esclarecido, representado por Sebastião José de Carvalho e Melo, o marquês de Pombal (1699-1782), e elaborado na segunda metade do século XVIII, quando, depois da expulsão dos jesuítas, se forjou o conceito laico de civilização em substituição ao de evangelização.

Bonifácio pertenceu a uma geração de brasileiros formados sob a influência das reformas ilustradas pombalinas, que se dedicaram à tarefa de modernização do Império Português. Ao contrário de boa parte dos estudantes brasileiros em Coimbra, no final do século XVIII, Bonifácio não restringiu seus estudos ao curso de direito, dando preferência a matemática e ciências naturais. Sua opção pela mineralogia enquadrava-se na perspectiva iluminista de sua geração: a ciência deveria servir ao desenvolvimento, à exploração racional e eficiente da natureza. Visão pragmática,

de uma ciência utilitária, base para reformas modernizantes em direção ao progresso, que, se tinha origem na Ilustração, se harmonizava perfeitamente com as preocupações do Estado português em enfrentar crescentes dificuldades econômicas<sup>3</sup>. Essa visão de cientista ilustrado Bonifácio levou para a política. Como um verdadeiro mineralogista, pretendeu amalgamar os metais de que dispunha para obter a têmpera da nação civilizada. A natureza e a história forneciam todos os elementos necessários: bastariam a razão e o saber, aliados ao poder forjador do Estado, para transformá-los em metal nobre.

Como membro do grupo de dom Rodrigo Domingos de Sousa Coutinho (1755-1812), espécie de discípulo de Pombal, Bonifácio pensou o Brasil primeiro de acordo com os parâmetros da doutrina ilustrada pombalina e depois no bojo de uma perspectiva liberal. A crença na razão e na ciência como motores da civilização, a defesa de um regime conduzido pela parcela esclarecida da elite e a perspectiva civilizatória compunham seu ideário. Vivia-se então uma época, a inaugurada pelo Iluminismo e pela subsequente Revolução Francesa, em que se acreditava na capacidade quase ilimitada do homem de construir seu destino, dominando a história e a natureza. Caberia aos cidadãos esclarecidos fazê-lo segundo sua vontade, é esse o papel que Bonifácio pleiteou para si mesmo. Se ele possuía a fórmula e o poder, o que então saiu errado?

3. Cf. Maria Odila Leite da Silva Dias, "Aspectos da Ilustração no Brasil!", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 278, pp. 105-170, jan.-mar. 1968. A autora apresenta um quadro dos brasileiros que compunham essa geração, suas obras e sua atuação como cientistas ilustrados. Como nota Dias, tratava-se de uma perspectiva sem nenhum cunho nativista ou nacionalista. Embora procurassem conhecer a realidade de sua terra, com o objetivo de transformá-la segundo as luzes da ciência, esses brasileiros não pretendiam emancipá-la do jugo colonial. Da mesma forma que elaboraram propostas de modernização do Brasil, fizeram-no em relação a Portugal, e Bonifácio foi, também nesse país, um exemplo. Apresentou várias memórias à Academia das Ciências de Lisboa, com sugestões para melhoria de diversas atividades econômicas do reino lusitano. Era a modernização do Império como um todo que se pretendia. Não por acaso, boa parte desses ilustrados coloniais, entre eles Bonifácio, pertencia ao grupo de dom Rodrigo Domingos de Sousa Coutinho, ministro de dona Maria I desde 1796, que defendia como saída para a crise que se abatia sobre o reino a fundação de um império luso-brasileiro, com sede em sua porção mais rica, o Brasil.

Com o rompimento das relações com a metrópole, o que Bonifácio não desejou, mas de que foi o principal articulador (uma vez que se mostrou impossível um acordo em torno da nova monarquia constitucional lusitana que garantisse um governo autônomo na América), a ex-colônia apresentava-se a seus olhos como uma massa bruta, prenhe de potencialidades, a ser modelada segundo sua vontade ilustrada. Ainda em Portugal, pouco antes de retornar ao Brasil, ao proferir seu discurso de despedida na Academia das Ciências de Lisboa, em 1819, clamava: “Que país esse, Senhores, para uma nova civilização e novo assento das ciências! Que terra para um grande e vasto império”<sup>4</sup>.

Apenas reformas profundas, entretanto, tornariam factíveis o país e sua inserção no concerto das nações civilizadas. Bonifácio colocava-se assim em oposição à maré que banhava as praias da elite escravista.

Os que se opõem às reformas por nímio respeito da antiguidade, por que não restabelecerem a tortura, a queima dos feiticeiros etc.? Seriam nossos pais culpáveis para com os seus antigos quando adotaram o cristianismo e destruíram a escravidão na Europa? Não era isto abandonar a antiguidade para ser moderno? E por que não aproveitamos nós as luzes do nosso tempo para que a nossa posteridade tenha também uma antiguidade que de nós provenha, mas que o deixe de ser logo que o progresso do espírito assim o exigir?<sup>5</sup>

As reformas que propôs tinham um sentido bastante claro. A Independência trazia o problema crucial da construção de um novo país com base em uma sociedade cindida em grupos, a princípio, inconciliáveis. Garantir a unidade territorial e constituir uma identidade nacional, que unificasse os diversos setores, aparecia como o principal desafio para os homens articulados em torno do governo do Rio de Janeiro. Para Bonifácio parecia claro

4. José Bonifácio de Andrada e Silva, “Discurso Histórico Recitado na Sessão Pública de 24 de Junho de 1819 pelo Secretário José Bonifácio de Andrada e Silva”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965d, vol. 1: *Contribuições Científicas e Econômicas*, p. 472.
5. José Bonifácio de Andrada e Silva *apud* Octávio Tarquínio de Sousa (org.), *O Pensamento Vivo de José Bonifácio*, São Paulo, Martins, 1944, p. 114.

que a nação só poderia existir se fossem criados laços de solidariedade entre seus diversos segmentos sociais, gerando um sentimento de comunhão de interesses, de pertencimento a uma mesma comunidade nacional. Era a própria nacionalidade brasileira que precisava ser construída. A civilização, por sua vez, só seria alcançada mediante a educação dessa população “nacionalizada”, organizada em uma sociedade regida pelos princípios da boa política. Para que fossem atingidos ambos os fins, identidade nacional e civilização, eram condições necessárias (ainda que não suficientes) o fim da escravidão e a integração dos indígenas. O caminho seria a adoção de reformas radicais, cujo agente seria o Estado guiado por homens ilustrados. O diagnóstico do problema e sua terapêutica foram apresentados por Bonifácio já em 1813, quando ainda se encontrava em Portugal, em uma carta enviada a Domingos Antônio de Sousa Coutinho, o conde de Funchal (1760-1833), irmão de dom Rodrigo Domingos de Sousa Coutinho e cogitado para substituí-lo no ministério.

[...] amalgamação muito difícil será a liga de tanto metal heterogêneo, como brancos, mulatos, pretos livres e escravos, índios etc. etc. em um corpo sólido e político. Se agora já pudesse tomar a liberdade de lhe enviar por escrito as ideias que me têm ocorrido sobre novas leis regulativas da escravatura, inimiga política e amoral mais cruel que tem essa nova China, se com tempo e jeito não se procurar curar esse cancro, adeus um dia do Brasil. O outro objeto que me tem merecido muita meditação e desvelo são os pobres índios, assim gentios como domésticos. Para que a raça desgraçada desta mísera gente não desapareça de todo, é mais que tempo que o governo pense seriamente nisto: a povoação do país, a religião e a humanidade bradam há muito tempo por um sistema sábio, ligado e duradouro<sup>6</sup>.

A liberdade para os negros e a absorção do elemento indígena já significariam, por si sós, um importante passo para harmonizar a população. Dessa forma, seriam eliminadas as profundas diferenças, conferindo o mesmo estatuto político e civil a todos os setores que necessariamente deveriam compor a futura nacionalidade. Negros, indígenas e brancos se

6. *Estudos Vários sobre José Bonifácio de Andrada e Silva*, Santos, [s.n.], 1963, p. 124.



converteriam em cidadãos igualmente livres de uma mesma nação. Restariam, entretanto, as diferenças raciais e culturais, que poderiam se tornar um permanente foco de tensões, um fosso a separar os diversos grupos que se pretendia integrar. Era preciso criar uma nova “raça”, com um repertório cultural comum, que servisse de substrato para a nova identidade nacional. A solução, para Bonifácio, era a mestiçagem.

O cientista e político acreditava ser capaz de fabricar a nacionalidade em seu laboratório social. Bastava misturar nos tubos de ensaio do cotidiano as diversas matrizes culturais e produzir uma única, sintetizada no mestiço brasileiro. Enquanto boa parte da elite sonhava com o embranquecimento da população por meio da imigração europeia, Bonifácio foi talvez um dos primeiros a defender a miscigenação como fulcro da identidade nacional. Ele procurou, assim, propor medidas que estimulassem casamentos mistos entre todos os grupos. No projeto que apresentou à Assembleia Nacional Constituinte, em 1823, com o objetivo de civilizar e integrar os indígenas, um dos artigos estipulava: “Favorecer por todos os meios possíveis os matrimônios entre índios, brancos e mulatos, que então se deverão estabelecer nas aldeias”<sup>7</sup>. Note-se que os negros deveriam ser excluídos da miscigenação com os indígenas. Até porque sua proposta de mestiçagem o levava a valorizar o “mulato”.

Essa crença aparece também na proposta que fez, em 1820, para tornar mais produtiva a Fábrica de Ferro São João de Ipanema, em São Paulo. As terras ao redor da fábrica deveriam ser doadas a colonos pobres, que se dedicariam à criação de gado para o transporte ou ao fabrico de carvão, e cujos filhos “poderão aprender a fundir e refinar sem haver mister de negros cativos, que só prestam para cavar com enxada, aproveitando-se somente os mulatos que são a melhor raça do Brasil para trabalhos fabris que exigem atividade e inteligência”<sup>8</sup>. A mestiçagem entre negros e bran-

7. José Bonifácio de Andrada e Silva, “Apontamentos para a Civilização dos Índios Bravos do Império do Brasil”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965a, vol. 2: *Contribuições Políticas e Sociais*, p. 107.
8. José Bonifácio de Andrada e Silva, “Memória Econômica e Metalúrgica sobre a Fábrica de Ferro de Ipanema”, em Francisco Adolfo de Varnhagen, *História Geral do Brasil: Antes da Sua Separação*

cos lhe parecia ainda melhor do que entre brancos e indígenas: “Os mulatos são mais ativos, e passam melhor; e parece que no Brasil, como nas colônias espanholas, a mistura de branco e preto é mais ativa que a mistura de brancos e índios”<sup>9</sup>.

Anos depois, contudo, Bonifácio proporia “um prêmio pecuniário a todo cidadão brasileiro, branco ou homem de cor, que se casar com índia gentia”<sup>10</sup>. O casamento entre negros e indígenas, acreditava, resultaria no aprimoramento da “raça” brasileira: “Misturemos os negros com as índias, e teremos gente ativa e robusta – tirará do pai a energia, e da mãe a doçura e bom temperamento”<sup>11</sup>. Sua perspectiva acabou por incluir a mistura entre todos os grupos para obter a população homogênea com que sonhava.

Para Bonifácio, a mestiçagem, na verdade, deveria cumprir dois papéis fundamentais: liquidar as profundas diferenças raciais e ao mesmo tempo civilizar indígenas e negros, por meio da mistura sanguínea, mas também cultural, com os brancos. A estes últimos caberia inocular na “melhor raça do Brasil”, os mestiços, o nobre sangue europeu e as virtudes de uma civilização mais avançada. Era com esse fim que Bonifácio pregava o incentivo à imigração europeia para o país. Em carta a Tomás Antônio de Vilanova Portugal (1755-1839), de maio de 1820, frisava a importância de trazer colonos alemães: “estas colônias são de sumo interesse para o Brasil porque lhe trazem uma mistura de sangue e dão exemplo vivo da maior atividade e moralidade, de que tanto precisamos”<sup>12</sup>.

*e Independência de Portugal*, 10. ed., São Paulo/Belo Horizonte, Edusp/Itatiaia, 1981, p. 208. O texto de Bonifácio foi incluído nessa edição na seção de notas, de responsabilidade de Rodolfo Garcia.

9. Maços do arquivo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), lata 192, documento 18. Os documentos pesquisados nesse arquivo são folhas avulsas com apontamentos pessoais de Bonifácio, não datados. Pelo teor de algumas dessas anotações pode-se inferir que foram escritas após seu exílio em 1823.
10. Maços do arquivo do Museu Paulista (MP), D-242, I-1-8. Os manuscritos de Bonifácio que se encontram nesse museu são da mesma natureza que aqueles arquivados no IHGB, ou seja, notas e apontamentos não datados.
11. IHGB, lata 191, documento 73.
12. *Estudos Vários sobre José Bonifácio de Andrada e Silva*, 1963, p. 132.

Isso não significava, entretanto, a defesa de um projeto de embranquecimento para a nação. Se os europeus eram bem-vindos, também o eram, por exemplo, os chineses. Em suas notas, Bonifácio aponta a conveniência de “mandar vir de Macau casais de chins artífices; e outros que saibam cultivar e preparar o chá; pois o Brasil apresenta clima e produções muito análogas às da China”<sup>13</sup>. O futuro do Brasil, insistia e explicitava, estava na mistura de todos os grupos: “Nós não reconhecemos diferenças nem distinções na família humana: como brasileiros serão tratados por nós o china e o luso, o egípcio e o haitiano, o adorador do Sol e o de Mafoma”<sup>14</sup>. A todos deveria ser reconhecida cidadania, mas isso não significava romper com a profunda hierarquia social e racial brasileira. Aos brancos continuavam preservadas as condições políticas, sociais e econômicas para monopolizar o topo da pirâmide.

Tal proposta, contudo, afrontava um dos elementos básicos sobre o qual se construíra a identidade da própria elite: sua cor branca. E contrariava, assim, bem mais do que interesses materiais. A mestiçagem, como condição da nacionalidade, feria os valores da elite que Bonifácio buscava como aliada. Restava-lhe a alternativa de convencer seus pares do que deveriam ser seus verdadeiros interesses, o que significaria, nesse caso, o abandono de uma identidade historicamente construída.

Garantida uma nação homogênea, deveria ela ser conduzida à civilização. Na alquimia bonifaciana, uma vez amalgamados os metais, as principais condições já estavam dadas para sua transformação em ouro. Diante do duplo desafio da construção de um Estado nacional e da constituição de uma nacionalidade, Bonifácio pretendeu tornar real o discurso civilizatório ocidental e incorporar como cidadãos os indígenas e negros. Sua premissa fundamental, ele a buscou em Jean-Jacques Rousseau (1712-1778): a perfectibilidade humana, que pressupunha que as diferenças entre os povos e as raças eram apenas um produto do meio, um produto histórico, e,

13. IHGB, lata 191, documento 73.

14. José Bonifácio de Andrada e Silva *apud* Octávio Tarquínio de Sousa (org.), *op. cit.*, 1944, p. 115. “Adorador do sol” era referência aos considerados pagãos e “Mafoma” designava Maomé, portanto, uma referência aos muçulmanos.

como tal, contingentes. Nenhuma essencialidade os distinguiria; a razão poderia uni-los<sup>15</sup>.

No projeto para a integração do indígena apresentado à Constituinte, Bonifácio procurava demonstrar que também reunia as qualidades necessárias para ingressar no mundo civilizado, desde que observadas as condições adequadas.

Tenho pois mostrado pela razão e pela experiência que, apesar de serem os índios bravos uma raça de homens inconsiderada, preguiçosa e em grande parte desagradecida e desumana para conosco, que reputam seus inimigos, são contudo capazes de civilização, logo que se adotam meios próprios e que há constância e zelo verdadeiro na sua execução. Nas atuais circunstâncias do Brasil e da política europeia, a civilização dos índios bravos é objeto de sumo interesse e importância para nós<sup>16</sup>.

Em nota escrita anos depois, Bonifácio iria ainda mais longe, igualando brancos europeus pobres e indígenas. O que os diferenciaria não seriam as origens, mas os estímulos distintos a que eram submetidos.

E que diferença em maior parte em os campinos e gentalha de Portugal, que passa ao Brasil, dos índios aldeados? Homens sem capacidade, sem indústria, estúpidos e demais supersticiosos. Mas as ideias de honra e as necessidades factícias os estimulam a trabalhar e adquirir. Mudam de repente e parecem outros homens, casam e geram filhos com mais capacidade e delicadeza que seus pais. Assim os índios<sup>17</sup>.

Dispor de razão, essa era a condição básica. E os indígenas a possuíam: “Quem ler o diálogo que traz Lery na sua viagem ao Brasil entre um francês e um velho carijó conhecerá que não falta aos índios bravos o lume

15. Bonifácio refere-se explicitamente à perfectibilidade do indígena em “Apontamentos para a Civilização dos Índios Bravos do Império do Brasil”, *op. cit.*, 1965a. Em tom de crítica, afirma: “crê ainda hoje muita parte dos portugueses que o índio só tem figura humana, sem ser capaz de perfectibilidade”. Cf. *idem*, p. 105. Ressalta-se que em outros temas, como a organização política, Bonifácio afasta-se de Rousseau, buscando inspiração em pensadores como Montesquieu, Voltaire e John Locke.

16. José Bonifácio de Andrada e Silva, *op. cit.*, 1965a, p. 107.

17. *MR*, D-262, I-1-8.

natural da razão”<sup>18</sup>. Comprovada a natureza racional do indígena, restava apenas educá-lo para a civilização. Bonifácio via na educação o mais poderoso instrumento de desenvolvimento humano, o caminho para conduzir não apenas os indígenas, mas o conjunto da população brasileira rumo ao mundo civilizado. Era condição para a implementação de um governo constitucional. Nas instruções aos deputados que deveriam representar os paulistas nas Cortes Gerais de Lisboa, entre as propostas de reestruturação do Império a educação aparece como um dos itens prioritários.

Não podendo haver governo algum constitucional que dure sem a maior instrução e moralidade do povo, para que a primeira se aumente e promova, é de absoluta necessidade que além de haver em todas as cidades, vilas e freguesias consideráveis escolas de primeiras letras pelo método de Lancaster [...], haja também em cada província do Brasil um ginásio ou colégio, em que se ensinem as ciências úteis, para que nunca falem, entre as classes mais abastadas, homens que não só sirvam os empregos, mas igualmente sejam capazes de espalhar pelo povo os conhecimentos, que são indispensáveis para o aumento, riqueza e prosperidade da nação, pois, segundo diz Bentham, as ciências são como as plantas, que têm crescimento em dois sentidos, em superfície e em altura, e quanto às mais úteis é melhor espalhá-las que adiantá-las<sup>19</sup>.

Aqui, educação é um bem a ser distribuído conforme a posição e função de cada um na sociedade, portanto, em consonância com a preservação da hierarquia social. Aos mais pobres, a educação deveria ser apenas suficiente para garantir os bons costumes e os conhecimentos para desempenhar suas atividades da maneira mais produtiva (por exemplo, o uso de técnicas modernas pelos agricultores). Para aqueles que deveriam dirigir a nação, isto é, os membros das “classes mais abastadas”, seria necessária uma educação mais sofisticada, de modo a torná-los governantes esclarecidos, capazes

18. José Bonifácio de Andrada e Silva, *op. cit.*, 1965a, p. 105.

19. *Idem*, “Lembranças e Apontamentos do Governo Provisório para os Senhores Deputados da Província de São Paulo”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965e, vol. 2: *Contribuições Políticas e Sociais*, p. 98.

de, como o tronco nutre sua copa de seiva depois de arrancar nutrientes do solo, civilizar todos os diversos ramos populares. Essas eram as raízes de um bom governo constitucional, o único adequado para a realidade brasileira: “Qualquer nação, diz o velho Sidney, é sempre proporcional às suas luzes. Os homens a que aborrece ou que desconhecem o estudo das letras e ciências se entregam à preguiça [...]. As ciências firmam os troncos dos reis justos”<sup>20</sup>.

No caso dos indígenas, a educação pressupunha, antes de tudo, sua integração à sociedade nacional. Se possuíam sua cota de perfectibilidade, esta só poderia realizar-se de maneira plena no viver em sociedade, de que, no entender de Bonifácio, eles careciam. Daí a necessidade dos aldeamentos promovidos pelo governo para que, sujeitos à lei e à religião, se tornassem aptos à educação<sup>21</sup>. Distanciando-se nesse ponto de Rousseau, Bonifácio não creditava ao estado de sociedade a origem dos males do homem. Ao contrário:

O homem primitivo nem é bom, como dizia Rousseau, nem mal como queria Helvetius; é um autômato, cujas molas não podem ser postas em ação senão pelas mãos de seus consócios. Logo educação social é o Prometeu, que vivifica a estátua do homem. Fazei nascer a Catão entre os sátrapas da Pérsia, e morrerá ignorado entre a multidão dos escravos. [...] Um groenlandês criado por Newton poderá talvez ocupar o seu lugar; e Newton, nascido na Groenlândia, não será senão um homem demais, que pese sobre a superfície da Terra<sup>22</sup>.

É preciso ter em mente, entretanto, que Bonifácio não tinha por horizonte um projeto de caráter humanitário ou filantrópico. A integração dos indígenas era medida que favoreceria a própria elite; afinal, ela era o centro irradiador de onde se ergueria a nação, e a nação, e não qualquer humanismo ou filantropia, era o fim perseguido.

20. MB, 1.496, l.5.

21. Cf. Manuela Carneiro da Cunha, “Pensar os Índios: Apontamentos sobre José Bonifácio”, em *idem*, *Antropologia do Brasil: Mito, História, Etnicidade*, 2. ed., São Paulo, Brasiliense, 1987.

22. IHGB, lata 192, documento 70.

Os índios são um rico tesouro para o Brasil se tivermos juízo e manha para aproveitá-los. Cumpre ganhar-lhes a vontade tratando-os com bom modo e depois, pouco a pouco, inclinar sua vontade ao trabalho e instrução moral, fazendo-os ver que tal é o seu verdadeiro interesse e que devem adotar nossos costumes e sociedade. Eles aprenderão a nossa língua e se mesclarão conosco por casamento e comércio<sup>23</sup>.

Mais ainda, educar os indígenas poderia ser um caminho para educar também os brancos. Em seu projeto de integração do indígena, propunha a introdução, nas aldeias, do uso do arado e de outros instrumentos agrícolas europeus. Dessa forma, “talvez com o exemplo dos índios os brancos das povoações vizinhas ou que se forem estabelecer nas aldeias os imitem e percam falsos pundonores”<sup>24</sup>.

Para além do aspecto civilizatório, a integração do indígena era para Bonifácio o caminho natural para a criação de um mercado de trabalho interno que tornasse prescindível o uso da mão de obra africana. Logo no início de seu projeto para a extinção do tráfico negreiro e a abolição gradual da escravidão, apresentado à Assembleia Nacional Constituinte em 1823, afirmava a necessidade de “um novo regulamento para promover a civilização geral dos índios do Brasil, que fará, com o andar do tempo, inúteis os escravos”<sup>25</sup>.

23. MB, D-242, I-1-8.

24. José Bonifácio de Andrada e Silva, *op. cit.*, 1965a, p. 110. As ideias de Bonifácio sobre a integração e civilização do indígena são tributárias da concepção presente no projeto pombalino implementado a partir da expulsão dos jesuítas e da criação do Diretório dos Índios em 1755, o que não significa que Bonifácio defendesse inteiramente a política indigenista de Pombal. Para Bonifácio, essa política pecava por não promover de maneira cabal a integração dos indígenas à sociedade nacional, convertendo-os em cidadãos plenos. Em “Apontamentos para a Civilização dos Índios Bravos do Império do Brasil”, Bonifácio critica a lei de 1755, afirmando que, “ainda quando o Diretório fosse bem executado, nunca os índios poderiam sair da sua perpétua minoridade, obediência fradesca, ignorância e vileza”. Cf. José Bonifácio de Andrada e Silva, *op. cit.*, 1965a, p. 106.

25. *Idem*, “Representação à Assembleia Geral Constituinte Legislativa do Império do Brasil sobre a Escravidão”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965f, vol. 2: *Contribuições Políticas e Sociais*, p. 123.

Se bastava ministrar educação para incutir civilização e se, mesmo depois de séculos de colonização, boa parte dos indígenas ainda não havia sido civilizada, a culpa só poderia recair sobre os próprios brancos.

Segundo nossas leis os índios deviam gozar dos privilégios da raça europeia, mas este benefício tem sido ilusório, porque a pobreza em que se acham, a ignorância por falta de educação e estímulos, as vexações contínuas dos brancos os tornam tão abjetos e desprezíveis quanto os negros<sup>26</sup>.

Desprezíveis não por natureza, mas pela condição de escravos em que se encontravam, os negros também possuíam, segundo Bonifácio, todas as aptidões humanas necessárias para ingressar no mundo civilizado. Mas, antes, constituía-se condição *sine qua non* emancipá-los. O regime servil mantinha os negros em estado selvagem, refratários a uma civilização da qual só conheciam o trabalho excessivo, a comida escassa e o chicote.

Mais importante ainda era o fato de que, no entender de Bonifácio, a escravidão impedia também a civilização dos brancos, que dela tiravam todos os seus vícios. Ao manter um povo em estado de barbárie, os senhores acabavam, inevitavelmente, por impregnar-se dessa mesma barbárie. Assim, na introdução de seu projeto para a extinção do tráfico negreiro e a abolição gradual da escravidão perguntava-se:

Que educação podem ter as famílias que se servem destes entes infelizes, sem honra nem religião? De escravas que se prostituem ao primeiro que as procura? Tudo porém se compensa nesta vida; nós tiramos os escravos, e os reduzimos a brutos animais, e eles nos inoculam toda a sua imoralidade e todos os seus vícios. E na verdade, senhores, se a moralidade e a justiça social de qualquer povo se fundam, parte nas suas instituições religiosas e políticas, e parte na filosofia, para dizer assim, doméstica de cada família, que quadro pode apresentar o Brasil, quando o consideramos sob estes dois pontos de vista?<sup>27</sup>

E mais adiante:

26. *Idem, op. cit.*, 1965a, p. 106.

27. *Idem, op. cit.*, 1965f, p. 130.



O luxo e a corrupção nasceram entre nós antes da civilização e da indústria; e qual será a causa principal de um fenômeno tão espantoso? A escravidão, senhores, a escravidão, porque o homem que conta com os jornais de seus escravos vive na indolência, e a indolência traz todos os vícios após si<sup>28</sup>.

Obviamente, ele não considerava os brancos do Brasil selvagens como os negros e indígenas. Mas, além de corrompidos pela escravidão, faziam-se também ignorantes que, vivendo tão distantes da Europa e abandonados pelo governo, não tinham acesso ao conhecimento indispensável à verdadeira civilização. No relato que fez de uma viagem pelo interior de São Paulo, em 1820, Bonifácio lamenta constante e amargamente a ignorância de um povo que não é capaz de explorar as ricas potencialidades de seu país<sup>29</sup>.

No entanto, entre todos os vícios resultantes da escravidão, o pior parecia ser a própria incapacidade para a cidadania, que, estabelecendo-se em um círculo vicioso, impediria a constituição do Estado, logo, da nação e da civilização.

Os brasileiros adquirem um gosto para a escravidão política e uma baixeza de sentimentos de seu viver com os escravos, cujo coração e espírito sempre cheiram à vileza da sua condição; estes entes aviltados e fracos afogam aos meus patrícios, no seu berço, os sentimentos de virtude e liberdade civil que a natureza houvera inspirado<sup>30</sup>.

28. *Idem*, p. 130.

29. *Idem*, “Viagem Mineralógica na Província de São Paulo”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965g, vol. 3: *Relação de Documentos Biográficos Originais de José Bonifácio de Andrada e Silva por Ordem Cronológica*.

30. *Idem apud* Octávio Tarquínio de Sousa (org.), *op. cit.*, 1944, p. 110. Essa foi também uma das preocupações centrais de vários pensadores brasileiros que defenderam o fim da escravidão no decorrer do século XIX. Retomando Bonifácio, apontavam como a pior consequência do regime servil a incapacitação do branco para a cidadania e a civilização, uma vez que a escravidão barbarizava o senhor tanto quanto o negro. Cf., por exemplo: Agostinho Marques Perdigão Malheiro, *A Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico-jurídico-social*, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1866; Joaquim Manuel de Macedo, *As Vítimas-algozes: Quadros da Escravidão – Romances*,

Assim, viabilizar o Estado nacional sob a direção de um regime liberal pressupunha romper o círculo de ferro da herança escravista. Além de ser empecilho para o exercício da cidadania por negros e brancos, a escravidão representava permanente perigo para a manutenção da ordem interna, apontando para a possibilidade da repetição, no Brasil, dos levantes de escravos ocorridos no Haiti no final do século XVIII. Se para a maior parte da elite o medo de rebeliões foi uma importante razão para procurar abrigo em um Estado forte<sup>31</sup>, Bonifácio alertava para o fato de que apenas o fim da escravidão neutralizaria definitivamente e solidamente esse risco, ao transformar os antigos inimigos internos em novos compatriotas.

Se o mal está feito, não o aumentemos, senhores, multiplicando cada vez mais o número de nossos inimigos domésticos, desses vis escravos, que nada têm que perder, antes tudo que esperar de alguma revolução como a de São Domingos. [...] Pelejemos denodadamente a favor da razão e humanidade, e a favor de nossos próprios interesses<sup>32</sup>.

Se “razão e humanidade” podiam ser favoráveis aos “próprios interesses” da elite, interesses imediatos e necessidades fundamentais eram convergentes. E a escravidão afigurava-se o grande obstáculo para o início da realização dessa convergência na constituição material do Estado. A começar por suas demandas básicas, como o recrutamento de homens para o serviço militar, já que boa parte da população não estava disponível por se encontrar em cativeiro.

Generosos cidadãos do Brasil, que amais a vossa pátria, sabeis que sem a abolição total do infame tráfico da escravatura africana, e sem a emancipação sucessiva

3. ed., São Paulo, Scipione, 1991 [1869]; Joaquim Nabuco, *O Abolicionismo*, 5. ed., Petrópolis, Vozes, 1988 [1883].

31. Sobre esse assunto, cf.: Maria Odila Leite da Silva Dias, “A Interiorização da Metrópole”, em Carlos Guilherme Mota (org.), *1822 Dimensões*, 2. ed., São Paulo, Perspectiva, 1986.

32. José Bonifácio de Andrada e Silva, *op. cit.*, 1965f, p. 156. Também a dificuldade em manter a ordem interna e a necessidade de transformação do inimigo interno em compatriota foi importante argumento de Bonifácio, recuperado por Nabuco em *O Abolicionismo* (*op. cit.*, 1988) e por Malheiro em *A Escravidão no Brasil* (*op. cit.*, 1866).

dos atuais cativos, nunca o Brasil firmara a sua independência nacional, e segurará e defenderá a sua liberal Constituição; nunca aperfeiçoará as raças existentes e nunca formará, como imperiosamente o deve, um exército brioso e uma marinha florescente<sup>33</sup>.

Além disso, o regime servil, quase que paradoxalmente, freava o próprio desenvolvimento econômico do país, pois impedia a exploração plena de suas riquezas ou, ainda pior, na prática as destruía.

Não são só estes males particulares que traz consigo a grande escravatura no Brasil, o Estado é ainda mais prejudicado. Se os senhores de terras não tivessem uma multidão demasiada de escravos, eles mesmos aproveitariam terras já abertas e livres de matos, que hoje jazem abandonadas como maninhas. Nossas matas, preciosas em madeiras de construção e náutica, não seriam destruídas pelo machado assassino do negro e pelas chamas devastadoras da ignorância<sup>34</sup>.

A destruição das matas recebeu especial atenção de Bonifácio. Como cientista, repugnava-lhe o ignorante e desnecessário hábito predador que empobrecia os recursos naturais (logo, a economia) do país. Como estadista, percebia que essa prática dificultava ao Estado o controle pleno sobre a sociedade. Referindo-se às matas da região de Itu, no relato que fez sobre sua viagem por São Paulo, Bonifácio afirmava:

[...] foram barbaramente destruídas com o fogo e machado e esta falta acabou em muitas partes com os engenhos. Se o governo não tomar enérgicas medidas contra aquela raiva de destruição, sem a qual não se sabe cultivar, depressa se acabarão todas as madeiras e lenhas; os engenhos serão abandonados, as fazendas se esterilizarão, a população emigrará para outros lugares, a civilização atrasar-se-á e a administração da justiça e a punição dos crimes cada vez experimentarão maiores dificuldades no meio dos desertos<sup>35</sup>.

33. José Bonifácio de Andrada e Silva, *op. cit.*, 1965f, p. 157.

34. *Idem*, p. 136.

35. *Idem*, *op. cit.*, 1965g, p. 523.

A forma predatória pela qual eram explorados os recursos naturais era, para Bonifácio, um problema econômico, pois limitava a produtividade. Mas era também um problema político, pois o esgotamento das terras resultava na migração da população para o interior do território, por demais distante para o Estado, nas condições da época, fazer valer sua autoridade.

Assim, para a construção de um Estado moderno era condição, questão de princípio, o fim da escravidão, garantindo-se dessa forma a ordem interna, o desenvolvimento econômico, a capacidade para o exercício da cidadania e as condições materiais para a imposição do poder público. A principal beneficiária seria afinal a própria elite, que deveria dirigir esse Estado. Desse modo:

[...] cumpre que sejamos forçados pela razão e pela lei a convertê-los gradualmente de vis escravos em homens livres e ativos. Então os moradores deste Império, de cruéis que são em grande parte neste ponto, se tornarão cristãos e justos, e ganharão muito pelo andar do tempo, pondo em livre circulação cabedais mortos que absorvem o uso da escravatura, livrando as suas famílias de exemplos domésticos de corrupção e tirania, de inimigos seus e do Estado, que hoje não têm pátria, e que podem vir a ser nossos irmãos e nossos compatriotas<sup>36</sup>.

Contudo, preservar a ordem interna, garantir o controle do Estado sobre as mais distantes localidades e promover a civilização eram tarefas por demais urgentes para aguardar a abolição da escravatura. Nesse sentido, Bonifácio apresentou à Constituinte um conjunto de medidas paliativas, visando reger as relações servis para proteger os escravos, enquanto aguardavam a liberdade futura. Bonifácio defendia a intervenção do Estado na relação entre senhor e escravo, regulando-a de modo a retirar do primeiro o pleno arbítrio sobre a vida de seus cativos. Em vários artigos desse projeto, procurou estipular as condições de trabalho dos escravos, com restrições à exploração de menores e de mulheres, delimitação da jornada diária e determinação de que o senhor fornecesse alimentação e

36. *Idem, op. cit.*, 1965f, p. 142.

vestuário adequados<sup>37</sup>. Além disso, prescrevia que deveriam ficar a cargo do poder público, e não dos senhores, o julgamento e a punição dos escravos infratores: “O senhor não poderá castigar o escravo com surras ou castigos cruéis, senão no pelourinho público da cidade, vila ou arraial, obtida a licença do juiz policial, que determinará o castigo à vista do delito”<sup>38</sup>.

Tal proposta investia contra um dos pilares da instituição servil moderna: o poder incontestado de vida e morte que tinha o senhor sobre seus escravos. Era, portanto, inaceitável para proprietários e traficantes, que só poderiam vê-la com bons olhos se antes adotassem integralmente como seus os princípios liberais que norteavam as proposições de Bonifácio. Seu objetivo declarado nesse projeto era diminuir a tensão entre senhor e escravo, para de imediato preservar a ordem interna e criar condições mínimas para que, no futuro, quando emancipado, o ex-cativo pudesse tornar-se cidadão, ou seja, aceitar a civilização que antes o escravizara. Assim,

[...] cumpre em primeiro lugar favorecer a sua gradual emancipação, e antes que consigamos ver o nosso país livre de todo este cancro, o que levará tempo, desde já abrandemos o sofrimento dos escravos, favoreçamos e aumentemos todos os seus gozos domésticos e civis, instruamo-los no fundo da verdadeira religião de Jesus Cristo, e não em momices e superstições. Por todos estes meios nós lhes daremos toda a civilização de que são capazes no seu desgraçado estado, despojando-os o menos que pudermos da dignidade de homens e cidadãos. Este é não só o nosso dever, mas o nosso maior interesse, porque só então conservando eles a esperança de virem a ser um dia nossos iguais em direitos, e começando a gozar desde já da liberdade e nobreza d’alma que só o vício é capaz de roubar-nos, eles nos servirão com fidelidade e amor, de inimigos se tomarão nossos amigos e clientes<sup>39</sup>.

A crença de que o poder público podia e devia mediar as relações entre escravos e senhores era de tal forma cara a Bonifácio que, quando ministro, logo depois da Independência, envolvido que estava na consolidação do novo estatuto político do país, encontrou tempo e interesse para tratar

37. *Idem*, pp. 149-150, artigo XII. Cf. também artigos XVI a XIX.

38. *Idem*, artigo XIII.

39. *Idem*, p. 143.

do problema de um escravo que temia vingança de seu senhor. Em ofício dirigido, em 1822, ao desembargador do paço e intendente-geral da polícia, com um pedido de providências em relação a suspeitos de conspiração contra o novo regime, Bonifácio incluiu o requerimento de um escravo:

[...] em que se queixa de seu senhor pelos atos de vingança que pretende pôr em prática contra o suplicante, em consequência da desconfiança em que está de ter sido o delator de seus crimes. E há por bem que o mesmo intendente-geral lhe defira com as necessárias providências<sup>40</sup>.

Para além do desejo de manter a ordem e preparar o escravo para o exercício da cidadania, as medidas propostas em sua representação, se implementadas, acabariam por contribuir para a superação de uma das principais barreiras encontradas pelos construtores do Estado: a imensa dificuldade do poder público em transpor as porteiras das fazendas e impor-se ao poder privado.

A escravidão colocava necessariamente boa parte da população sob o arbítrio particular dos grandes proprietários de terras, o que significava que a condição primeira para a constituição de um Estado moderno, o monopólio das capacidades legislativa e coercitiva, ficava comprometida. O senhor legislava sobre a vida de seus escravos e usava da violência sem restrições, a não ser aquelas ditadas por sua noção pessoal de justiça. É difícil saber se era intenção consciente de Bonifácio, ao elaborar esse projeto, submeter o poder privado ao público, deslocando para este último as atribuições legislativas e coercitivas referentes ao cotidiano dos escravos. Mas, com certeza – como demonstra o trecho reproduzido anteriormente, sobre as nefastas consequências da destruição das matas –, preocupavam-no as dificuldades que o Estado encontrava para penetrar nas localidades onde predominava tal poder privado.

40. *Idem*, “Atos de Governo”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965b, vol. 2: *Contribuições Políticas e Sociais*, p. 288.

Essas dificuldades justificavam, inclusive, a defesa de uma espécie de reforma na distribuição de terras. Era preciso liquidar os latifúndios e incentivar a pequena e média propriedade. Caminho seguro para a produtividade agrícola, mas também para a penetração do Estado no interior da nação. O tema foi tratado por Bonifácio em suas instruções aos deputados paulistas enviados às Cortes Gerais de Lisboa.

Considerando quanto convém ao Brasil em geral, e a esta província em particular, que haja uma nova legislação sobre as chamadas sesmarias, que sem aumentar a agricultura, como se pretendia, antes têm estreitado e dificultado a povoação progressiva e unida; porquanto há sesmaria de 6,8 e mais léguas quadradas, possuídas por homens sem cabedais e sem escravos, que não só as não cultivam, mas nem sequer as vendem e repartem por quem melhor as saiba aproveitar; originando-se daqui que as povoações do sertão se acham muito espalhadas e isoladas por causa dos imensos terrenos de permeio [...] seguindo-se também daqui viver a gente do campo dispersa, e como feras no meio de brenhas e matos com sumo prejuízo da administração da justiça e da civilização do país<sup>41</sup>.

Como solução, Bonifácio advogava o confisco e a venda das terras improdutivas pelo governo, e o produto deveria ser “empregado em favorecer a colonização de europeus pobres, índios, mulatos e negros forros, a quem se dará de sesmaria pequenas porções de terreno para o cultivarem e se estabelecerem”<sup>42</sup>. Essa proposta se inseria em uma discussão que estava sendo travada no governo português sobre a lei que regulamentava a distribuição de terras. Ao governo cabia conceder sesmarias a indivíduos com recursos para torná-las produtivas. A antiga lei de sesmarias, no entanto, resultou na América na distribuição de grandes faixas de terra, que permaneciam em parte improdutivas. Segundo a lei, essas terras não cultivadas deveriam ser retomadas pelo Estado. Bonifácio participou desse debate inserindo um elemento para ele fundamental: as terras retomadas deveriam ser usadas não apenas para garantir maior produção de riqueza como também para integrar o negro liberto à sociedade, sem a qual a abolição da escravatura

41. *Idem, op. cit.*, 1965e, p. 99.

42. *Idem*, p. 100.

não cumpriria seus objetivos. Nenhum bem resultaria para a nação se os negros fossem simplesmente abandonados à própria sorte. O desenvolvimento do país estava condicionado à transformação dos ex-escravizados em cidadãos capazes de garantir seu sustento e de trabalhar para o incremento da riqueza da pátria. Para tanto, fazia-se necessário que pudessem:

[...] às abas de um governo justo, propagar livre e naturalmente com as outras classes, uma vez que possam bem criar e sustentar seus filhos, tratando-se esta desgraçada raça africana com maior cristandade, até por interesse próprio; uma vez que se cuide enfim da emancipação gradual da escravatura e se convertam brutos imorais em cidadãos úteis, ativos e morigerados<sup>43</sup>.

Bonifácio defendia a doação de terras aos negros livres mesmo antes da abolição. Propunha “aldear os pretos e cabras forros em aldeias, com terras bastantes para cultivarem, como as dos índios de serviço”<sup>44</sup>. Mais uma vez o estadista não era movido por sentimentos humanitários ou filantrópicos, mas por sua ideia de viabilidade nacional. A reforma da propriedade da terra e a condução do ex-escravizado ao estatuto de cidadão (o que implicava acesso a meios de sobrevivência) eram medidas que, antes de tudo, favoreciam a construção do Estado e o desenvolvimento econômico. Portanto, tarefas de interesse para a própria elite escravista.

Definidas as medidas reformistas necessárias, restava a Bonifácio completar seu projeto com uma proposta de organização política condizente com sua implementação, o que, para ele, significava entregar as decisões aos homens mais esclarecidos do país. Só então, garantidas instituições adequadas, eles poderiam cumprir sua tarefa primordial: “O legislador, como o escultor faz de pedaços de pedra estátuas, faz de brutos homens. Exemplo: os russos de Pedro, o Grande”<sup>45</sup>.

Os novos tempos impunham o reconhecimento da alteração da condição política do homem moderno e a decorrente necessidade de ajustes

43. *Idem, op. cit.*, 1965f, p. 141.

44. IHGB, lata 191, documento 73.

45. MR D-263, I-1-8.



nos mecanismos de poder, com tal premência que sua não adoção poderia degenerar em revolução. Ao mesmo tempo que aderiu ao regime liberal, como uma nova forma de relação entre Estado e indivíduos, adotando novos princípios, como a cidadania, a eleição de representantes, a separação entre poderes, Bonifácio insistia na moderação da monarquia constitucional contra o que considerava a radicalidade da República. No entender dele, esse regime apresentava-se como o único antídoto eficiente ao que considerava a tendência natural dos brasileiros: o apego à democracia (para ele sinônimo de república). Seus compatriotas “tinham toda a disposição inata de serem republicanos seguindo o sistema dos Estados Unidos – para combater essa disposição só havia um meio, que era fazer depender e ligar a Independência à realeza constitucional”<sup>46</sup>.

Fórmula imperativa, já que a democracia não poderia prover o Estado da força necessária para amalgamar uma nação civilizada no território da ex-colônia escravista. Problema ainda mais grave se considerado seu imenso contingente de escravos, negros e mestiços:

O Brasil não tem nobreza como a da Europa porque não tem morgados nem feudalismo; e sem a nobreza, a realeza ou não pode durar ou cai em despotismo. Os escravos e as diferenças de cores também favorecem mais a democracia que a monarquia<sup>47</sup>.

Assim, se na Europa temia-se tanto o absolutismo como a democracia, no Brasil esta última era o único e verdadeiro perigo.

O partido dos corcundas<sup>48</sup> pouco mal pode fazer, porque suas doutrinas são tão ridículas e desprezíveis que nem ousam imprimi-las. Mas as dos ultraliberais são tão congeniais com os desejos e interesses da plebe e da grande multidão dos viciosos, que todos os esforços do governo e dos homens sábios, virtuosos e pacífi-

46. MB D-246, I-1-8.

47. José Bonifácio de Andrada e Silva *apud* Octávio Tarquínio de Sousa (org.), *op. cit.*, 1944, p. 120.

48. Apelido dado no Brasil, na época da Independência, aos defensores do absolutismo.

cos devem reunir-se contra eles e contra os seus periódicos, contra as suas tramas tenebrosas e infernais<sup>49</sup>.

Bonifácio temia o despotismo apenas porque considerava que fatalmente sucumbiria à pressão dos diversos segmentos sociais, o que acabaria conduzindo ao que mais abominava: a república. Como corolário, apenas garantindo-se as liberdades constitucionais, a serem distribuídas de acordo com a posição de cada um na sociedade e, portanto, em consonância com a hierarquia social, seria possível a unificação em torno do Estado nacional que se construía. Tratava-se de obter um Estado forte, mas não a ponto de não poder conviver com as liberdades firmemente estabelecidas dos grupos que, de outro modo, poderiam ameaçá-lo.

O império constitucional era o mais análogo aos seus costumes [refere-se ao Brasil], e com a liberdade que este firmava e garantia todos ficavam contentes, sem que fosse preciso recorrer com amargos sacrifícios ao ideal republicano, que a experiência de seus vizinhos lhes apresentava anárquico e violento. Assim os doídos absolutistas se desenganem, pois se fizerem a contrarrevolução, esta não se firmará, mas sim começarão novas reações e o republicanismo triunfará<sup>50</sup>.

O Estado só cumpriria seu papel civilizador se seus principais cargos fossem entregues a homens providos de saber. Coerente com seu projeto civilizatório, Bonifácio só poderia defender um regime em que o governo fosse conduzido exclusivamente por uma parcela de indivíduos que, por serem, segundo ele, ilustrados, seriam capazes de irradiar a civilização para os que não o eram. Se cabia ao Estado civilizar negros, indígenas e mestiços, era justamente porque, embora devessem necessariamente compor a nação, eles não estavam capacitados para dirigi-la. Governantes esclarecidos em sintonia com as demandas da população – tal a fórmula política ideal para transformar a ex-colônia em nação civilizada:

49. *ME D-235, I-1-10*

50. *ME D-228, I-1-10.*

[...] quero ainda esperar que o império constitucional se arraigará no Brasil, se a nação e o governo desejarem realmente o seu próprio bem. Os ministros devem sentir que não poderão sustentar-se senão governando conforme a justiça e a Constituição; porque o interesse dos governantes deve ser o mesmo que o dos governados; e que cumpre fazer causa comum com o patriotismo do povo, e com as ideias sãs dos homens virtuosos e instruídos<sup>51</sup>.

Se a cidadania deveria ser repartida entre todos, a direção do país caberia à elite ilustrada. Note-se que esta não se confundia com a elite econômica, também ela carente de valores e comportamento civilizados. Eram os portadores do saber que seriam capazes de identificar o verdadeiro interesse nacional e torná-lo interesse de todos. Nesse ponto fundamental, a hierarquia social seria preservada com regras que distinguiam o tipo de participação política. Homens livres pobres deveriam ter direito de voto, embora com exigência de certa renda, entendida como condição para que o indivíduo reunisse certas “virtudes” para escolher os melhores representantes. Para ser candidato a deputado e senador, contudo, a renda exigida seria mais elevada, de modo que apenas membros da elite ocupassem os cargos de decisão.

A Bonifácio pareceu que seu projeto estava destinado ao sucesso quando da reunião da Assembleia Nacional Constituinte em 1823. Em abril desse ano, o então ministro encarregado dos negócios exteriores enviava instruções ao representante brasileiro em Viena (Áustria), Antônio Teles da Silva, em que recomendava que se informasse ao governo austríaco “que tudo se pode e deve esperar da Assembleia Constituinte brasiliense, que nela os amigos da ordem compõem a parte principal e que da sua parte estão as luzes, talentos, riquezas e influência sobre o povo”<sup>52</sup>.

No entanto, o fechamento da Constituinte em novembro, seu exílio e a outorga da Carta constitucional, em 1824, levaram Bonifácio à amargura

51. MB, D-1.518, 1-5.

52. José Bonifácio de Andrada e Silva, “Correspondência Diplomática”, em Edgard de Cerqueira Falcão (org.), *Obras Científicas, Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1965c, vol. 2: *Contribuições Políticas e Sociais*, p. 343.

do descrédito em relação à possibilidade de um dia ver seu país governado por uma verdadeira monarquia constitucional. Anos mais tarde, escreveria:

O Brasil agora é feito para a democracia ou para o despotismo. Errei em querer dar-lhe uma monarquia constitucional. Onde está uma aristocracia rica e instruída? Onde está um corpo de magistratura honrado e independente? E que pode um clero imoral e ignorante, sem crédito e sem riqueza? Que resta pois? Uma democracia sem experiência, desunida, corrompida e egoísta, ou uma realeza sem confiança e sem prudência; fogosa e despótica, sem as artes de Augusto, nem a dissimulação profunda de um Tibério. A catástrofe é inevitável<sup>53</sup>.

A derrota, a seu ver, da monarquia constitucional em 1824 era catastrófica na medida em que resultaria necessariamente na inviabilidade de um governo de ilustrados, que conduzissem o Estado ao cumprimento de suas principais tarefas, entre elas a constituição de uma nação civilizada. O resultado inevitável era o mau uso da máquina administrativa em proveito daqueles que a detinham. Referindo-se ao governo de dom Pedro I, no período posterior ao fechamento da Constituinte, Bonifácio denunciava a incúria reinante:

Fez-se um empréstimo oneroso, em que o Estado perdeu muito e só ganharam certos homens. Mas em que se têm despendido esses fundos? A agricultura foi fomentada, fizeram-se novas estradas, consertaram-se barras de rios? Cuidou-se da civilização dos índios? Estabeleceram-se novas fábricas de primeira necessidade? Não. Deram-se sim novas pensões, nomearam-se e continuaram a pagar comissões diplomáticas inúteis e incapazes. Em vez de conservar a amizade das repúblicas circunvizinhas, provocou-se uma guerra custosa e infeliz por terra e mar<sup>54</sup>.

A principal contradição interna no projeto de Bonifácio pode ter sido justamente a defesa da monarquia constitucional como o regime mais efi-

53. MB, D-1.511, 1-5.

54. MB, D-1.518, 1-5. Bonifácio referia-se à guerra entre Brasil e Buenos Aires pela posse da então província brasileira, a Cisplatina, que ao fim do conflito tornou-se país independente, o Uruguai.

ciente para empreender as reformas necessárias, em especial a abolição da escravidão. Defender uma monarquia constitucional, no Brasil, significava firmar aliança com os grupos dominantes regionais, únicos capazes de se fazer representar no Parlamento. Mas, para esses grupos, sem os quais não havia regime parlamentar possível, a adesão ao Estado nacional que se constituiu no Rio de Janeiro se deu exatamente na medida em que este se apresentava como fiador da continuidade escravista<sup>55</sup>. Além disso, para esses setores, a mestiçagem era simplesmente inaceitável, uma vez que investia contra sua identidade, orgulhosamente construída em torno de sua cor.

A fórmula bonifaciana fazia depender a civilização de reformas implementadas por um regime constitucional. Acontece que, no Brasil do início do século XIX, monarquia constitucional não era compatível com abolição do regime servil e mestiçagem. O projeto de Bonifácio era, assim, simplesmente inviável. A monarquia constitucional se tornaria realidade, mas com a preservação da escravidão.

Vencidos alguns obstáculos, entre eles o próprio imperador, os grupos regionais seriam vitoriosos na implantação de um regime parlamentar que traduzia a conquista não de um Estado civilizador, mas simplesmente da própria autonomia. A abolição do regime servil teria de aguardar o fim do século.

Derrotado Bonifácio, a escravidão continuaria a permear toda a vida nacional, inclusive (e principalmente) suas relações políticas. O Estado não seria constituído em oposição aos senhores escravistas ou à sua ordem privada nem seria deles mero instrumento. A elite política, a burocracia, os traficantes de escravos e os fazendeiros negociaram, pressionaram-se mutuamente, confrontaram-se e aliaram-se, de acordo com as circunstâncias e as conveniências. Ao contrário do que pensava Bonifácio, a construção

55. Sobre esse tema, cf. Luiz Felipe de Alencastro, “Memórias da Balaiada: Introdução ao Relato de Gonçalves de Magalhães”, *Novos Estudos Cebrap*, vol. 1, n. 23, pp. 7-13, mar. 1989, disponível em: <https://tinyurl.com/y7r9mwkw>, acesso em: 29 jul. 2022; Maria Odila Leite da Silva Dias, “A Interiorização da Metrópole”, *op. cit.*, 1986.

do Estado nacional e a constituição da nação foram possíveis sob a égide da escravidão.

O Estado que se construiu, se era moderno na forma, pagava no conteúdo o preço de sua coexistência histórica com o regime escravista: clientelismo, favor, exclusão, fraude, violência tornaram-se seus elementos intrínsecos. A ideia de uma modernização autoritária continuaria a permear o pensamento da elite, o projeto civilizatório permaneceria em seu horizonte, mas a nação deveria formar-se com a exclusão de negros e indígenas, que dela não participariam nem sequer desempenhando o papel subalterno que lhes reservara Bonifácio.

O projeto de nação de Bonifácio tinha como fim último o benefício da própria elite, ao prever maior desenvolvimento econômico com garantia de ordem interna e competitividade no plano internacional, colocando o país em harmonia com as novas diretrizes que imperavam nas regiões mais desenvolvidas. Mas encontrou a resistência dessa mesma elite, que não estava disposta a pagar o preço da modernização que supostamente a beneficiaria. Bonifácio falava aos grupos dominantes e só poderia ter sido bem-sucedido se contasse com a adesão de seus pares. No entanto, seu discurso foi formulado com base em ideias que não expressavam as necessidades da elite emergente.

Em sua arrogância de ilustrado, Bonifácio pretendeu civilizar a elite, mostrando-lhe o caminho que deveria trilhar, como se ela própria, infantil ou ingenuamente, não fosse capaz de compreender seus reais interesses. Procurou demonstrar que, ao contrário do que seus membros podiam supor, esses interesses estavam contemplados nas reformas que ele propunha. Ofereceu, assim, um futuro mais glorioso a uma elite que desejava apenas um presente mais lucrativo. E foi por ela facilmente silenciado.

O liberalismo no Brasil mostrou-se compatível com a escravidão, assim como o regime constitucional, ao contrário das previsões de Bonifácio. Ele aclimatou o pensamento liberal ao propor a mestiçagem como núcleo da nacionalidade e ao conferir ao Estado o poder e a tarefa de forjar a nação. O Estado e o Parlamento deveriam criar a nação e a cidadania por meio de reformas. Mas para isso era necessária uma elite cidadã, com a qual Bonifácio não pôde contar.

Além disso, a maior ilusão de Bonifácio foi, talvez, a volúpia voluntarista que o fez acreditar que uma nação poderia ser fruto de um projeto preconcebido, que o homem seria capaz de moldar a história futura exclusivamente segundo sua vontade. Voluntarismo que marcou a ação política nos últimos dois séculos e que assumiu diversas formas, sempre fundamentado na crença de que é possível a concretização da nação ideal por meio da ação de homens munidos do saber.

Desde então, vários projetos reformistas foram elaborados no país, tendo sempre como miragem o mundo desenvolvido e como fundamento as ideias dele provenientes, mas não obtiveram melhores resultados. Apresentados por intelectuais e políticos que elegeram como interlocutora uma elite pouco disposta a pautar sua ação por um projeto de nação que contrariasse seus interesses imediatos, acabaram, por isso, no esquecimento. A possibilidade que restava era a de que as reformas fossem encaminhadas pelas parcelas da população excluídas do poder, mas essa alternativa era inadmissível para Bonifácio, pois um povo não civilizado não seria capaz de assumir as rédeas do país. Esse é um dos dilemas que tem assombrado a história política brasileira: a ilusão de ser possível fazer reformas de fundo, sejam econômicas, sejam sociais, por meio de um projeto político que não seja capaz de incorporar como agentes efetivos os diferentes setores de uma população heterogênea.





# Brasil 200 anos: anotações sobre política externa brasileira antes e depois do bicentenário

GELSON FONSECA JR<sup>1</sup>

Na véspera de celebrar duzentos anos de vida independente, o que pensar sobre o futuro da presença internacional do Brasil? Certamente, há de se começar pela ordem internacional em que o país estará inserido e pela proposta de política externa que, nessa ordem, atenderá a nossos objetivos e interesses. O momento não propicia respostas fáceis. A guerra na Ucrânia introduziu elementos de incerteza em um quadro internacional que era complexo e cambiante. As reflexões sobre o sistema internacional e como ele evoluirá estão em aberto. De outro lado, em anos recentes, a política externa brasileira afastou-se do que parecia adquirido: a noção de que as opções diplomáticas tinham, na prática e na doutrina, padrões de continuidade que serviam de referência constante para definir nosso lugar no mundo. Mudando o mundo, também devemos nos mudar, e alinhar as perguntas sobre como fazê-lo é o primeiro desafio.

Na condição de país da periferia do capitalismo, para o Brasil, a ordem internacional traz implicações imediatas, a começar pelo fato de que a agenda e os constrangimentos que dela decorrem são definidos pelas potências que a controlam. A ordem não é, porém, uma plataforma de co-

1. Diplomata aposentado. Foi representante permanente do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU), embaixador no Chile, cônsul-geral em Madri, na Espanha, e no Porto, em Portugal. Foi professor de teoria das relações internacionais no Instituto Rio Branco. É mestre em estudos latino-americanos pela Georgetown University, em Washington, nos Estados Unidos, e doutor em estudos estratégicos internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem livros e artigos publicados sobre questões internacionais. Atualmente dirige o Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag).

mandos, e sim, se a olharmos do ângulo da diplomacia, um espaço de negociação. O ponto de partida será sempre a definição de interesses: o que queremos ou o que precisamos do sistema internacional. Em seguida, na formulação da política externa, compreender, na lógica do sistema, como nossos interesses podem ser projetados e realizados, como resistir a constrangimentos e, idealmente, como propor mudanças na ordem que nos sejam favoráveis. Para o Brasil, os “comandos” da ordem se materializam nas relações com os países hegemônicos, as quais essencialmente assimétricas, na caracterização de Rubens Ricupero<sup>2</sup>. Assim, em nosso lugar no sistema, há espaços de maior ou menor liberdade; a maior é a que exercemos na região, especialmente na América do Sul; a menor, nas relações no marco dos campos hegemônicos. Sabemos também que o campo hegemônico influencia e condiciona o das relações simétricas<sup>3</sup>. Assim, um caminho para refletir sobre o presente pode começar pelos modos como encontramos soluções diplomáticas para conviver, desde a Independência, com sucessivas ordens hegemônicas<sup>4</sup>. Vamos revê-las sumariamente e de *forma parcial*, esquecendo nuances e qualificações, com o objetivo de sugerir maneiras, se for possível, de lidar com a ordem que virá, a que vamos enfrentar nos primeiros anos depois do bicentenário<sup>5</sup>.

## A hegemonia inglesa

O Brasil se tornou independente quando a ordem internacional era articulada pela hegemonia inglesa, o que, para a América do Sul, significava, essencialmente, manter a maior liberdade de comércio e, para garanti-lo,

2. Rubens Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*, Rio de Janeiro, Versal, 2017.
3. Por exemplo, a Guerra Fria condicionou as relações entre os sul-americanos, colocando-nos, querendo ou não, a refletir na região aspectos da dinâmica bipolar.
4. A linha que costura o texto é a diplomacia e, assim, não dá conta dos vínculos estruturais da inserção do Brasil no mundo capitalista, o que, em última instância, define os limites da autonomia diplomática, como apontava a teoria da dependência.
5. Para um exame mais sistemático e integrado da trajetória da política externa brasileira, com base na evolução da identidade nacional, cf. Celso Lafer, *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2002.

patrocinar soluções políticas para conflitos internacionais que surgissem. Em outras palavras, teríamos na região uma expressão do que historiadores chamam de “império informal”. Em nosso caso, depois da transferência da Corte portuguesa e da elevação a reino unido, a Inglaterra mantinha clara e indisputada presença hegemônica, continuando, aliás, aquela que exercia sobre Portugal. Assim, quando se concretiza a Independência, era o único país que nos oferecia caminhos para solucionar o reconhecimento no modelo pretendido por dom Pedro I e, por isso, tinha condições únicas para obter diplomaticamente o que pretendia do Brasil<sup>6</sup>. Os objetivos ingleses ficaram expostos nas negociações para o reconhecimento, com as vantagens comerciais que conseguiram; a imposição do juiz conservador; e a solução que garantia as ligações de dom Pedro com Portugal. Outro objetivo da agenda inglesa era o fim do tráfico de africanos escravizados, também anunciada e prometida nos tratados de 1825. No plano regional, a Inglaterra interfere na solução da Guerra da Cisplatina porque não lhe interessava que uma região promissora de comércio ficasse vulnerável ao conflito endêmico entre Brasil e Argentina.

Para fazer um balanço do comportamento diplomático do período, há que se acentuar, em primeiro lugar, que éramos, no plano comercial e financeiro, estruturalmente dependentes da Inglaterra. A preeminência inglesa interessava à oligarquia brasileira. Além de desfrutar a condição de maior parceiro comercial, os banqueiros ingleses garantiam o apoio financeiro nas crises cambiais. A dependência não implicou, por outro lado, “submissão diplomática”. A resistência em terminar o tráfico, que durou até a década de 1850, era uma forma de afirmar a soberania por linhas tortas, na defesa de uma causa desumana e que perdera, no mundo ocidental (inclusive na América Latina), qualquer legitimidade. Outra forma foi a não renovação dos tratados de 1824 e a imposição da Tarifa Alves Branco, em 1844, quando perderam vigência os acordos ligados ao

6. A hipótese sobre alternativas para o reconhecimento da Independência existiu, a começar pelas ideias de José Bonifácio de Andrada e Silva, mas não prevaleceram, sobretudo em vista do interesse de dom Pedro, que tinha comando do Estado. Cf. Rubens Ricupero, *op. cit.*, 2017, p. 124.

reconhecimento. Na mesma linha, porém, no campo da segurança, está a relação com a Inglaterra nas questões do Prata, especialmente na Guerra do Prata, contra Manuel Oribe e Juan Manuel de Rosas. Em teoria, os interesses brasileiros e ingleses coincidiam no objetivo de alcançar a estabilidade regional e garantir a livre navegação do Prata. Os caminhos para chegar lá, nem sempre. A Inglaterra manteve, praticamente até as vésperas da guerra, simpatia por Rosas, que se convertera em nosso inimigo, ameaça real à integridade territorial do país. Com Paulino José Soares de Sousa, visconde de Uruguai, à frente da chancelaria, tomada a decisão de entrar em guerra, os ingleses saem da cena diplomática e apenas garantem o exílio de Rosas em Londres. Nessa lembrança esquemática das relações Brasil-Inglaterra, procurou-se acentuar a possibilidade de que, em termos estritos da ação diplomática, a dependência não era incompatível com algum grau de autonomia. De onde vinham as condições para o exercício da autonomia? Não houve grandes desafios ao poder inglês (quando rompemos relações diplomáticas na Questão Christie, foi por causa de um problema menor, e não estrutural, a não ser que se considere assim a arrogância dos diplomatas ingleses). No maior, a questão do tráfico, a resistência estava determinada pelo interesse articulado da oligarquia agrária e da burocracia. Para vencê-la, a pressão inglesa foi uma peça importante e a primeira demonstração de que não podíamos negar – sem consequências – a plataforma de legitimidade internacional que os ingleses expressavam<sup>7</sup>.

Salvo no caso do tráfico, não havia temas que, com base em uma definição de interesses próprios e singulares, significassem *desafio diplomático* à preeminência inglesa. No contexto das relações assimétricas, não existiam alternativas de comportamento diplomático fora as que estavam definidas pelo campo hegemônico. E, neste, era possível resistir a comandos, mas não influenciar sua direção.

7. O tema das razões inglesas para a defesa do fim do tráfico foi amplamente discutido, e é evidente que também há motivações econômicas no processo. Ao lado disso, a escravidão era, no Ocidente, aí incluída a América Latina, uma prática condenável, que nos afastava da categoria dos países civilizados.

## A hegemonia americana

A hegemonia inglesa deixa, para a diplomacia brasileira, a herança de uma política externa defensiva no trato com as potências. Se as relações comerciais e financeiras eram inevitáveis (e mesmo desejadas), as diplomáticas poderiam ser conflitivas para o Brasil, então melhor evitá-las e não firmar com potências (a Inglaterra ou qualquer outra) acordos comerciais ou alianças. A situação muda ao final do século XIX. A hegemonia inglesa continua, mas, gradualmente, deixa de ser, no plano global e especialmente nas Américas, a potência solitária e dominante. Surgem os competidores, como a Alemanha e o Japão. Nas Américas, a condição de potência hegemônica dos Estados Unidos começa a ser amplamente reconhecida no princípio do século XX, com a peculiaridade de que, desde os primeiros momentos de vida independente, eram reveladas intenções de influência regional, como anunciava a Doutrina Monroe, de 1823. Em sua formulação original, os Estados Unidos seriam aliados dos países americanos contra pretensões europeias de recolonização. Para o Brasil, a doutrina ganha interesse no momento em que, na passagem do século, a diplomacia começa a identificar hipóteses de ameaça externa, que aconselhavam mudar a maneira como lidaríamos com o padrão de hegemonia que implantariam os americanos.

Se as relações com a Inglaterra são necessárias para o reconhecimento e continuam inevitáveis, por causa dos laços comerciais e financeiros, no caso dos Estados Unidos a aproximação não é “obrigatória”. Basta lembrar que a Argentina prefere ficar no universo da hegemonia inglesa. Em essência, os objetivos americanos não são diferentes dos britânicos na América Latina: ampliar e garantir espaço para a expansão econômica e colocar-se no controle do processo de solução de conflitos, internos ou internacionais, que afetem a estabilidade necessária a quem comercia ou investe. O repertório americano para realizar os objetivos é mais amplo do que o dos ingleses, até pelo fato de que vai ser aplicado na vizinhança geográfica. Vai do uso da força, como nas ocupações na América Central e no Caribe, até o diálogo civilizado que convocam para as Conferências Internacionais de Estados Americanos. A primeira se realiza em Washington em 1889. Talvez a novidade maior do aparato hegemônico dos Estados Unidos tenha sido

justamente o recurso ao instrumento multilateral que, no plano político, tinha sido usado, até então, para concluir negociações de paz, mas não para organizar modos institucionalizados de convivência entre Estados em torno, simultaneamente, de soluções pacíficas e da liberdade comercial. Não por acaso, a agenda da primeira conferência incluía uma proposta de união aduaneira continental e outra de arbitragem obrigatória, expressões multilaterais dos objetivos básicos dos Estados Unidos. A introdução de instância multilateral abre um processo internacional singular, que é a disputa doutrinária entre um hegemônico e os que estavam no âmbito de sua esfera de influência. E, como nas reuniões multilaterais, o poder passa pelo crivo da igualdade dos Estados, os americanos não conseguem aprovar nenhuma das duas propostas nas primeiras reuniões interamericanas, que serviram, contudo, para lançar as sementes da organização que se converteu na Organização dos Estados Americanos (OEA). Em compensação, as propostas latino-americanas (aliás, inicialmente não compartilhadas pelo Brasil) de regras para garantir a soberania e a não intervenção só viriam a ser aceitas pelos Estados Unidos nos anos de 1930. Seria, portanto, uma hegemonia com regras, as quais definiriam um modelo de convivência regional, que deslegitimaria as soluções de força, mas, como sabemos, não as impediria. Em troca, os Estados Unidos ofereciam um mercado e a força protetora contra abusos europeus, consagrada na Doutrina Monroe.

É nesse contexto que a diplomacia brasileira, de forma improvisada, dá os primeiros sinais de um modo novo de aproximação com os Estados Unidos, com quem mantivemos relações corretas ao longo do Império, mas nada que as tornasse diferentes ou especiais. A mudança começa na conferência de Washington. Quando se proclamou a República, a reunião já havia iniciado e as instruções, amplamente discutidas no Conselho de Estado, estavam endereçadas ao chefe da delegação nomeado pela Corte, o conselheiro Lafaiete Rodrigues Pereira. Quando se proclama a República, Lafaiete renuncia e assume o segundo da delegação, Salvador de Mendonça, republicano histórico que, em longa chefia do consulado em Nova York, se tornara um admirador da civilização e um defensor de relações mais próximas com os Estados Unidos. Um dos temas contenciosos era a defesa americana do arbitramento obrigatório, que, pelas instruções

originais, não devíamos aceitar. Mendonça pede instruções para mudar o voto e sugere ao ministro Quintino Bocaiuva que adotássemos um “espírito americano”, o que significava alinhar-se com os Estados Unidos. Era, aliás, o único tema que, na agenda, se prestaria a interpretações “americanas”, o código para a passagem para a orientação republicana. De fato, em outros, refletindo as instruções imperiais, Mendonça manteve, por exemplo, o repúdio à ideia de uma união aduaneira, que não interessava ao Império e à República pelas mesmas razões, afetando as tarifas de comércio, a fonte maior das rendas do Estado. No caso do arbitramento, pode-se dizer que foi o primeiro movimento não arquitetado diplomaticamente, mas significativo da disposição de aproximação doutrinária com posições americanas<sup>8</sup>. Pouco depois, tendo assumido a chefia da legação em Washington, Mendonça vai se empenhar em assinar um acordo comercial com os Estados, outro movimento econômica e simbolicamente importante, porque começa a se diluir a atitude defensiva com as potências. O Acordo Blaine-Mendonça, como ficou conhecido, teve curta vigência e foi muito criticado no Congresso brasileiro. Só mais tarde, já com José Maria da Silva Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco, é que o assunto volta à agenda e um acordo é assinado em 1905. Ainda é Mendonça o protagonista do processo que levou a que se organizasse uma frota de barcos americanos para ajudar a debelar a Revolta da Armada. As gestões de Mendonça significaram, assim, a possibilidade de usar o poder americano, nesse caso não contra uma potência externa, mas para resolver um conflito nacional. Uma observação para concluir: é curioso como Mendonça percebe que havia temas que poderiam se adaptar à mudança de regime (o arbitramento) e outros que não poderiam (união aduaneira), mais claramente identificados com o que se chamaria hoje uma “política de Estado”. A mudança de regime não mudava a estrutura econômica do país. O voluntarismo tinha limites<sup>9</sup>.

8. É curioso que, nas reuniões subsequentes, os Estados Unidos e o Brasil mudaram da posição de defesa do arbitramento obrigatório, ambos refletindo sobre vantagens de poder que, em tese, detinham, e com receio de que o sentido obrigatório do arbitramento fosse um constrangimento em suas ações externas no hemisfério.
9. Outro sinal dos limites do voluntarismo está na rejeição do acordo republicano que Quintino Bocaiuva, ministro das Relações Exteriores, no início do governo de Floriano Peixoto, fez

Depois daqueles primeiros sinais, é Rio Branco quem organiza, de forma consistente e com objetivos claros, a aproximação com os Estados Unidos. Parte de seu legado é identificado com o que se chamou de *paradigma americanista*, a escolha dos Estados Unidos como aliado preferencial<sup>10</sup>. Há fatores que condicionam a decisão, marcada simbolicamente pela abertura de nossa primeira embaixada em Washington<sup>11</sup>. Eram o maior comprador de nosso café, e as instituições americanas inspiraram os princípios da Constituição brasileira. Ao lado desses fatores, econômicos e ideológicos, há outra dimensão, que é a propriamente diplomática, regida por interesses bem delineados e voltada para ampliar as condições para enfrentar o que se imaginava serem as novas ameaças à integridade brasileira. O Congresso de Berlim, que dividira a África pelas potências imperiais, terminara a menos de vinte anos da posse de Rio Branco no ministério e concedera legitimidade plena à expansão territorial encetada pelas potências europeias, criando, em consequência, um ambiente permissivo a novas conquistas. No caso brasileiro, não havia ameaças iminentes de avanços imperialistas; o passado recente, porém, não levava a que se excluíssem totalmente hipóteses plausíveis de ameaças. A Inglaterra, em 1895, tomara e depois abandonara a ilha de Trindade; franceses fizeram incursões na Guiana, no fim do século XIX; a Alemanha teria ambições de presença territorial, possivelmente apoiadas pelas colônias de seus nacionais no sul do Brasil; a Bélgica patrocinava empreendimentos em Descalvados. E, dessa lista, não estariam fora os Estados Unidos, que tinham investidores no Bolivian Syndicate, que foi o instrumento que a Bolívia criou para recuperar terras que tinham sido tomadas por seringueiros brasileiros no Acre. A empresa, se constituída, valeria pratica-

com os argentinos, dividindo em partes iguais a fronteira contestada na região de Palmas. O Congresso o rejeitou e o assunto foi ao arbitramento, cujos termos tinham sido definidos pelo governo imperial.

10. A aproximação é, aliás, objeto de um dos poucos escritos de cunho mais doutrinário de Rio Branco, publicado sob pseudônimo: "O Brasil, os Estados Unidos e o Monroísmo", *Jornal do Commercio*, 12 maio 1906.
11. Não faltam críticas ao movimento de Rio Branco; as mais conhecidas são de Manuel de Oliveira Lima e Eduardo Prado, que chegou a ter censurado seu livro *A Ilusão Americana* (1893).



mente como enclave soberano em plena Amazônia. A perspectiva de um conflito violento na região era palpável quando Rio Branco assumiu<sup>12</sup>. A aproximação com os Estados Unidos revelou imediatamente sua utilidade nas negociações com a Bolívia quando Rio Branco conseguiu evitar que o governo americano oferecesse algum tipo de proteção aos investidores americanos e não interferiu nas complexas negociações que terminaram no Tratado de Petrópolis. As boas relações que começavam a ser cultivadas com os Estados Unidos renderam, assim, clara vantagem diplomática. Para Rio Branco, episódio anterior já lhe demonstrara a vantagem em ter relações mais próximas com os Estados Unidos. O peso americano nas questões que envolviam potências estrangeiras no hemisfério ficara demonstrado, assim o barão acreditava, no episódio da interferência do presidente Grover Cleveland na questão do Essequibo, pressão que levou o Reino Unido a aceitar o arbitramento contra as pretensões da Venezuela. Com isso, o barão se convenceu de que Paris aceitou o arbitramento na Guiana com receio de que os Estados Unidos interviessem no processo<sup>13</sup>. No período de Rio Branco, ameaças efetivas não ocorreram, e seria possível dizer que o apoio americano ficou no plano simbólico. Mas o simbólico teve (sempre tem...) valor diplomático<sup>14</sup>.

Na realidade, um dos componentes essenciais da “aliança não escrita” com os Estados Unidos ficou no plano das trocas simbólicas<sup>15</sup>. No projeto hegemônico, um dos fatores era a legitimidade; afinal, tratava-se, frequentemente, de condicionar o comportamento de soberanos, e alguma aquiescência (ou não contestação) era útil para que isso ocorresse. As con-

12. Não estariam fora também os vizinhos, não exatamente como ameaças, mas em outra categoria. A aproximação com os Estados Unidos serviria também para dissipar as intrigas que contra nós faziam os vizinhos.

13. Rubens Ricupero chamou a minha atenção para o episódio e seu alcance.

14. O caso da canhoneira *Panther*, um navio de guerra alemão que desembarcou tropas para capturar um desertor, poderia entrar na categoria de ameaça. É curioso que, nesse caso, Rio Branco pede a Joaquim Nabuco que faça uma agitação monroísta na imprensa, mas não pede gestões no Departamento de Estado. O assunto, de imensa repercussão na opinião pública, foi resolvido diplomaticamente.

15. Edward Bradford Burns, *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian-American Relations*, Nova York, Columbia University Press, 1966.

ferências pan-americanas foram o instrumento para realizar o objetivo, e o Brasil acompanhou sem hesitações as posições dos Estados Unidos nas conferências. Mas não só, pois não criticamos as intervenções que representavam, mesmo no precário direito internacional da época, violações evidentes das normas fundamentais da convivência entre Estados. Reconhecemos a independência do Panamá e, a instâncias dos Estados Unidos, fizemos gestões com outros latino-americanos para que agissem no mesmo sentido; não criticamos, como os vizinhos, a ação imperialista americana derivada da vitória na guerra contra a Espanha; aceitamos o Corolário Roosevelt, que valia como um anúncio do direito americano de intervir nos Estados latino-americanos, com base em critérios que eles mesmo definiriam; não fomos entusiastas da Doutrina Drago, que propunha que não se usasse a força para a cobrança de dívidas soberanas. Nesses temas, ficamos perto dos Estados Unidos, mas longe dos vizinhos. O custo do apoio foi baixo. Mantínhamos, herdada do Império, a noção de que éramos diferentes e mais civilizados do que os hispano-americanos. Estar distante deles não incomodava, sobretudo se nisso alguma vantagem era vislumbrada.

Se oferecemos apoios simbólicos, assim também eles foram pagos. Há vários exemplos, a começar, como se apontou, pela troca de embaixadas. Outro sinal importante foi a visita ao Brasil, em sua primeira viagem ao exterior, do secretário de Estado Elihu Root, para a III Conferência Internacional de Estados Americanos. A aceitação da mediação brasileira no Caso Alsop<sup>16</sup>, entre os Estados Unidos e o Chile, foi outra deferência ao Brasil. A rigor, não era de tropas que precisávamos, mas de sinais de prestígio que dessem a ideia de que a amizade americana seria acionada quando fosse necessário. E que nos projetassem além da região.

16. Em 1909, uma iniciativa diplomática brasileira, determinada por Rio Branco e conduzida por Nabuco, foi decisiva para interromper a deterioração das relações entre o Chile e os Estados Unidos. O problema foi gerado pelas reclamações da Alsop y Compañía, que explorava concessões de exploração mineral em uma zona que a Bolívia perdera para o Chile em consequência da Guerra do Pacífico. A companhia cobrava o pagamento de indenizações do governo chileno, que herdara as obrigações que a Bolívia tinha em relação à concessão. Em 1909, o governo norte-americano lança um ultimato duríssimo para exigir o pagamento com a ameaça de cortar relações diplomáticas com o país sul-americano. O problema foi superado graças ao trabalho da diplomacia brasileira, e a questão voltou ao trilho judicial da arbitragem.

A sintonia com posições americanas encontra seu limite na II Conferência da Paz, na Haia, em 1907. O confronto com os Estados Unidos se dá em torno dos critérios para a seleção de cadeiras para os dois tribunais que se pretendia criar, a Corte de Presas e a Corte de Justiça Arbitral. Para americanos e europeus, as vagas seriam distribuídas em categorias definidas por critérios de poder. Não ficaríamos bem classificados. Rui Barbosa (que chefiava a delegação) não aceitou as definições propostas e passou a defender que a seleção dos juizes deveria ser baseada na igualdade jurídica dos Estados<sup>17</sup>. O debate sobre os tribunais acabou por revelar, de forma absolutamente transparente (e talvez surpreendente para a elite brasileira), como as potências nos viam e, portanto, como era *para os outros a identidade internacional*. Nas Américas, o lugar brasileiro no mundo ficava escamoteado, não era testado. Seríamos a segunda potência no continente e, como os Estados Unidos, um país com instituições estáveis, civilizado, como se dizia. Isso era a base para a coincidência com posições específicas dos Estados Unidos, mas frequentemente nos afastava dos hispano-americanos. O que ficou claro, na Haia, é que nosso lugar era essencialmente diferente dos Estados Unidos (e das potências) e que isso teria reflexos diplomáticos, especialmente quando se tratasse de lidar com questões gerais da ordem internacional. O alinhamento não levou a que os Estados Unidos aceitassem defender, como esperávamos, um lugar para nós ao lado das potências.

Em suma, a ascensão dos Estados Unidos exigiria que se recriasse a política externa. A possibilidade de aproximação com a potência (e mesmo a aceitação de acordos comerciais) entrou no repertório diplomático brasileiro. Ainda que razões ideológicas pudessem existir, elas não foram decisivas. A rigor, tínhamos algo a ganhar (ainda que fosse simbólico) e algo a oferecer. O custo não é alto e pago com atritos menores com os vizinhos, especialmente nos foros multilaterais. Passamos de um modelo defensivo de relação com as potências, que valeu para lidar com a Inglaterra, para outro, mais ativo, em que buscamos apoio (no caso dos Estados

17. A Corte de Presas foi aprovada com o voto contrário do Brasil e da Turquia. O tribunal não foi criado.

Unidos) para lidar com ameaças. A ideia de que era possível ter uma relação de troca com uma potência ficou aberta para a diplomacia brasileira.

## **A hegemonia americana: a rivalidade alemã**

Depois de Rio Branco e até os anos de 1930, nas relações com as potências, a referência de campo hegemônico para a política externa brasileira continuaria a ser os Estados Unidos. As relações com a Inglaterra, especialmente no plano comercial e financeiro, continuavam significativas, mas aquelas fundamentais para a definição da estratégia diplomática e do lugar no mundo eram com os Estados Unidos, em trajetória de ascensão na região e no mundo. Fomos aliados na Primeira Guerra Mundial; as posições multilaterais no sistema interamericano coincidem amplamente; nos conflitos na América do Sul (Chaco, Letícia, Peru e Equador), os dois países estiveram próximos; a presença econômica americana cresceu como parceiro comercial, financeiro e empresarial. Na única reivindicação global que formulamos, a intenção de obter um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, os americanos pouco poderiam ajudar porque estavam ausentes dessa organização. A relação do Brasil com as potências poderia se alterar quando, a partir de meados dos anos de 1930, passou a lidar com duas, os Estados Unidos e a Alemanha, em marcha acelerada para o conflito militar. Em tese, a situação serviria para reforçar as margens de manobra do Brasil.

Para avaliar eventuais vantagens da transformação do sistema internacional, que, de multipolar no final da Primeira Guerra Mundial, tendia a se articular em dois polos, o Eixo e o Ocidente, a primeira variável é sempre a oferta das potências e a nossa demanda<sup>18</sup>. O que se altera com a evolução para o bipolarismo? Para entendê-la, há de se partir do aumento, no Brasil, da presença americana, em parte como decorrência natural da projeção da economia daquele Estado. O essencial da demanda dos Estados

18. É possível simplificar o cenário porque, nos anos de 1930, as relações do Brasil com as potências europeias poderiam ser significativas, como no caso da Itália com os problemas de emigração, e mesmo com a Inglaterra, mas não tinham peso estratégico.

Unidos continuou a ser obter vantagens que pudessem garantir ou ampliar a presença comercial; nesse sentido, um exemplo é o acordo comercial de 1935, que rebaixou as tarifas para produtos industriais americanos, e, em contrapartida, assegurou ao Brasil vantagens para nossas exportações agrícolas. A “novidade” foi a abertura, no campo comercial, de competição pelo mercado brasileiro. A Alemanha nazista buscava ampliar sua participação no comércio internacional, mas não dispunha de divisas. Com o Brasil, assinou, em 1934 e 1936, acordos de comércio compensado, que ofereciam, entre as contrapartidas, o acesso a equipamentos militares. A decisão de Getúlio Vargas teria sido uma atitude que “aproveitava” a competição entre as duas potências para adotar práticas que, ameaçando a posição privilegiada dos Estados Unidos, na economia brasileira, aumentaria nosso poder de barganha com o vizinho do hemisfério Norte. E seria reforçada por uma atitude ambígua em relação ao Eixo, por manifestações do presidente e de setores da burocracia militar de admiração pelos governos fortes da Europa<sup>19</sup>. Apesar de circunscrito, o movimento de Vargas em direção à Alemanha saía do padrão esperado de alinhamento e, por isso, despertara interesse acadêmico para introduzir, no repertório de interpretações sobre a política externa brasileira, o conceito de “autonomia na dependência”, na expressão consagrada de Gerson Moura<sup>20</sup>.

O processo encontra seus limites, ao final da década de 1930, quando se altera o padrão da barganha com os Estados Unidos, na medida em que mudam a natureza da competição entre as potências e, sobretudo, a natureza das demandas americanas. Não são mais simbólicas, e sim estratégicas, como exigia o confronto militar que se avizinhava. Estratégicas em dois sentidos: nas reuniões interamericanas, a ação brasileira passa a ser importante para criar nas Américas o apoio conjunto aos Estados Unidos; e o território

19. Houve núcleos nazistas em estados do sul do Brasil, e o integralismo chegou a receber recursos do Partido Nacional Fascista (PNF), mas nada que tivesse peso na articulação da política externa. As disputas entre germanófilos e americanófilos se deram mais no âmbito de disputas intraburocráticas, não tiveram a repercussão, por exemplo, que teve o debate parlamentar sobre o reatamento com a União Soviética nos anos de 1950.

20. Gerson Moura, *Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

brasileiro passa a ser decisivo para o lançamento do esforço de guerra na África. Agora tínhamos mais do que apoios simbólicos e espaço econômico para oferecer na troca com a potência. A importância estratégica do Brasil aumenta o poder na barganha com os Estados Unidos e garante, no exemplo mais conhecido, o financiamento da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda. Em contrapartida, a Alemanha não pedia muito nem tinha muito o que oferecer. As manobras para influenciar a política interna brasileira com a mobilização das colônias no sul do país não foram adiante, muito menos ligações com os simpatizantes brasileiros do integralismo (a rigor, mais próximos do fascismo). Talvez a lição que tenha ficado seja a dos limites estritos para políticas pendulares para um país que vive no âmbito da hegemonia americana. Indiretamente, o poder de barganha nasce da rivalidade global, mas com uma característica: é circunstancial, vinculado a um momento histórico singular, não tem força estrutural. O fato é que, finda a guerra, o valor estratégico do Brasil para os Estados Unidos declina e perde a atualidade. A expectativa de prolongá-lo e obter benefícios de assistência financeira foi simplesmente uma ilusão diplomática. A etapa seguinte, a da Guerra Fria, também é estruturada como uma disputa hegemônica. Agora, o movimento bipolar não é criado por uma conjuntura de confronto, mas tem raízes estruturais e, portanto, consequências diferentes para o Brasil.

## **A ordem bipolar: a Guerra Fria**

A confrontação entre os blocos, o ocidental e o socialista, para os analistas, teve a vantagem de organizar por quarenta anos, com alguma consistência e até certa lógica, o sistema internacional. Os blocos se estruturavam com base em preferências ideológicas e lideranças, os Estados Unidos e a União Soviética, dotados de fatores de poder muito superiores em relação aos liderados e aos que não pertenciam aos blocos. Para lembrar conceitos de Celso Lafer, a ordem e o poder caminhavam juntos (o que não significava que a ordem fosse justa; ela era *relativamente* estável e previsível). As regras do confronto estratégico se fixaram gradualmente. No campo nuclear, valia a dissuasão pela “destruição mútua assegurada” (*mutual assured destruction*);

em seus entornos, valiam os limites das zonas de influência. No confronto, foi possível controlar a escalada em guerras como a do Vietnã ou no Oriente Médio; e as crises mais dramáticas, como as de Berlim em 1948 e 1961, e a dos mísseis, em 1962. A regra implícita era que as lideranças dos blocos não evoluíam para confrontos diretos. A Guerra Fria não impediu mudanças dentro dos blocos e movimentos inovadores fora dos blocos. As modalidades do confronto bipolar foram atenuadas com a *détente*, e João Augusto de Araújo Castro<sup>21</sup> chega a admitir que, com o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), a União Soviética e os Estados Unidos se articulavam para “congelar o poder mundial” e manter a posição privilegiada que tinham, como membros permanentes no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e detentores do monopólio das armas nucleares. Do lado soviético, alguns países se afastaram do alinhamento, como a Iugoslávia e a China; também houve dissidências que foram punidas, como a Hungria, em 1956, e a Tchecoslováquia, em 1968. Do lado americano, também não faltam exemplos, como a promoção da queda de Jacobo Árbenz da presidência da Guatemala, em 1954, a invasão da República Dominicana, em 1965 (neste caso, amparada pela OEA), ou a mais estranha: a invasão de Granada, em 1983.

Há dois elementos que completam o quadro. No plano político, confrontam-se duas referências de legitimidade, a que tinha sido construída pela ONU, balizada pelas normas da Carta das Nações Unidas, a qual, por sua vez, é baseada na não intervenção e no respeito à soberania; e a que era definida dentro dos blocos e incorporava a ideia de uma soberania limitada pela fidelidade ideológica. A obediência às regras da Carta variou ao longo do período e a organização seria um foro importante para o encontro “civilizado” das superpotências e mesmo para atenuar conflitos “quase diretos”, como no Oriente Médio, em 1973. Mas, quando a dupla referência de legitimidade, a universal e a ideológica, se chocava, eram as regras particulares da geopolítica que prevaleciam, e não as do direito. No plano econômico,

21. João Augusto de Araújo Castro, “O Congelamento do Poder Mundial”, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 8, n. 31, pp. 37-52, jul.-set. 1971, disponível em: <https://tinyurl.com/mryv58zv>, acesso em: 30 jun. 2022.

os dois blocos mantinham intercâmbio, mas limitado. O Ocidente se organizava por regras liberais e pelo livre-comércio (com exceções em áreas como a agricultura, que prejudicavam os países em desenvolvimento). As instituições de Bretton Woods e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt; do inglês, General Agreement on Tariffs and Trade) definiam as práticas e normas para o ambiente econômico. Nos países socialistas, valiam as regras da economia planejada, tanto internamente como nas relações entre países, dominadas pelo Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon; do inglês, Council for Mutual Economic Assistance).

Nesse quadro, falta referir os países periféricos, os que não participam diretamente das alianças militares, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e o Pacto de Varsóvia. A Guerra Fria é um sistema global, a distância geográfica ou política do centro dos blocos não evita que os países sejam influenciados pelo conflito ideológico. Em um sistema de confronto global, a consequência natural seria a articulação de um sistema de pressão sobre a periferia que se alinhasse a um dos lados. Não é, contudo, o que acontece, e é preciso levar em conta outros fatores, a começar pelo fato de que a situação da periferia não é uniforme. As regiões estão em diferentes estágios de desenvolvimento institucional. Para a África e a Ásia, o desafio fundamental foi o da aquisição da independência. Basta lembrar que, em 1946, a ONU nasceu com 51 países e hoje tem 193 – uma parcela importante se tornou membro nos anos de 1950 e 1960. Outra consideração são as diferentes maneiras como a Guerra Fria chegou à periferia. Só para ficar em dois exemplos: na África, o confronto bipolar entrou no metabolismo das lutas pela descolonização, e a União Soviética, em regra, teve vantagens ao apoiar no momento inicial os movimentos de libertação, além de angariar a simpatia que seu modelo de desenvolvimento despertava. Afinal, a luta africana era contra potências ocidentais, França e Inglaterra. O último traço do apoio direto do bloco socialista foi em Angola, quando os cubanos, em nome do socialismo, combateram ao lado do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) no esforço de consolidação da independência. Na Ásia, a longa luta do Vietnã foi talvez a mais trágica importação do confronto global para a periferia. As diferenças entre as regiões da periferia, ou do que começa a se chamar Terceiro Mundo, eram



evidentes, mas, em função do próprio convívio multilateral, a partir dos anos de 1960, elas perceberam que havia elementos que as aproximavam. De um lado, a condição de exportadores de matérias-primas e, de outro, a consciência de que a Guerra Fria era um fator de limitação da autonomia. Aí está a origem do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e do Grupo dos Setenta e Sete (G77), que tentaram falar, especialmente no primeiro caso, de fora dos blocos sobre a própria natureza irracional do confronto.

Na Guerra Fria, a situação latino-americana é singular. Os países eram soberanos desde o começo do século XIX, salvo a Guiana, o Suriname e as colônias francesas e britânicas no Caribe. Tinham, portanto, relações diplomáticas com os Estados Unidos, que exerciam clara hegemonia na região, mas com o limite da não intervenção, que, em tese, só poderia ser violada com alguma forma de violência. A Guerra Fria entrou na região pela porta dos conflitos sociais e políticos, que nunca faltaram desde a independência, movidos pela desigualdade, pela instabilidade e pela fraqueza das instituições. Assim, desde os anos de 1920, o comunismo era um dos pontos de apoio ideológico para grupos que procuravam participar das lutas sociais. Os americanos (e parte das elites latino-americanas) tenderam a generalizar e identificar os movimentos políticos (mesmo reformistas) com o discurso de contestação e, portanto, como desafios à hegemonia ocidental e mesmo como caminhos para a penetração soviética no continente. As intervenções norte-americanas se sucederam, e o primeiro exemplo foi o complô da CIA (do inglês, Central Intelligence Agency) para derrubar Árbenz, o presidente da Guatemala, que, aliás, estava longe de qualquer pretensão de aliança com soviéticos. Depois, com o apoio da OEA, a invasão da República Dominicana e o apoio ao movimento que derrubou Salvador Allende no Chile. Saiu fora do padrão o caso de Cuba, não porque os americanos tivessem aceitado a solução comunista para a ilha (não faltaram tentativas de intervenção), mas pelas peculiaridades do engajamento soviético, que assumiu, em boa medida, o suporte econômico e militar do regime. É a exploração do pêndulo levado ao limite, com características únicas e que, por isso, tinha um modelo que não seria exportável.

No caso do Brasil, se examinamos o período, o confronto ideológico afetou o debate político desde o imediato pós-guerra, quando o governo

de Eurico Gaspar Dutra, sem qualquer estímulo americano, decidiu romper relações com a União Soviética e suspender, em 1947, as atividades do Partido Comunista do Brasil, que tinha representação legal na Constituinte. O alinhamento “sem recompensa”, como caracteriza Moura o período Dutra<sup>22</sup>, não persistiu. Ou melhor, persistiu na doutrina (a identidade internacional do Brasil continuou a de um país ocidental e cristão) e em decisões importantes (como o acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, firmado em 1952), mas não trouxe benefícios significativos. O que, sim, aconteceu é que, por fatores como a urbanização, a ascensão das classes médias, a complexificação do jogo político, ganhamos espaço diplomático para contrariar pedidos americanos, como o do envio de tropas para a Coreia e para o Vietnã, e mesmo para adotar atitudes nacionalistas, como o monopólio estatal do petróleo, claramente em contradição com o que os Estados Unidos queriam do Brasil. Começou a se definir uma nova versão da prática de autonomia no campo hegemônico.

Caberiam duas observações adicionais sobre o período. Os sinais do nacionalismo do segundo governo Vargas e, mais tarde, a proposta da Operação Pan-americana (OPA) por Juscelino Kubitschek, indicavam concepções diplomáticas que, se não contestavam a natureza do campo hegemônico, se afastavam do que se esperava do comportamento de um país periférico de peso. De outro lado, o sistema internacional se abria, com a chegada dos recém-independentes e dos movimentos, especialmente o MNA e o G77, que pretendiam criar alternativas ao jogo binário. A política externa independente (PEI), idealizada por Jânio Quadros e continuada por João Goulart, culminou no processo de formulação diplomática que valeria como alternativa ao mero alinhamento. De outro lado, a atitude americana mudou de forma significativa no período. No imediato pós-guerra, as expectativas brasileiras de um amplo apoio para a recuperação da economia, como compensação pela participação na guerra, não se concretizaram. A ameaça agora é o comunismo. E, para combatê-la, os

22. Gerson Moura, *O Alinhamento Sem Recompensa: A Política Externa do Governo Dutra*, Rio de Janeiro, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1990, disponível em: <https://tinyurl.com/5exjz5vn>, acesso em: 30 jun. 2022. Cf. também edição de 2021 desse livro publicada pela Edusp.

Estados Unidos lançam o Plano Marshall para a Europa. Com os mesmos objetivos, no imaginário político latino-americano, chega-se a imaginar a possibilidade de um projeto de alcance similar para a região. Mas não é o que acontece. Ainda valiam os mecanismos de intervenção, como no caso da Guatemala em 1954; na esfera econômica, os remédios oferecidos são mais modestos e limitados, como os que chegaram, nos anos de 1960, com a Aliança para o Progresso. O que, sim, muda é a tentativa americana de influir no modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos, diretamente ou por meio de instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). O “reformismo” do governo Goulart e a ascensão de forças de esquerda se combinaram para definir a “simpatia” americana ao movimento militar de 1964.

Foi, evidentemente, mais do que simpatia e fundamental ao servir como suporte ideológico do movimento. O reconhecimento do governo militar acontece praticamente horas depois de iniciado e é seguido com medidas de assistência financeira. Ainda que desencadeado por forças internas, a lógica do conflito global é determinante para justificá-lo e estabelecer uma referência de legitimidade. Para o que nos interessa, as consequências para o discurso diplomático (e a prática) são evidentes. De independente, a diplomacia passa a “interdependente” e, ao longo dos governos militares, o anticomunismo e a identidade ocidental e cristã são as molduras doutrinárias da identidade internacional do país, embora não como ponte de confrontação com o bloco antagônico. Mantivemos as relações com países socialistas e, apesar da resistência de setores militares, reatamos com a China no governo de Ernesto Geisel. Não havia problemas propriamente diplomáticos com os socialistas, salvo as relações cortadas com Cuba, vista como ameaça de segurança, pelo apoio que dava a grupos de esquerda<sup>23</sup>.

23. O rompimento das relações com Cuba foi decidido na primeira reunião do Conselho de Segurança Nacional, ainda em junho de 1964. Não houve unanimidade e um dos votos decisivos veio do chanceler Vasco Leitão da Cunha. Curiosamente, o ministro do Planejamento, Roberto Campos, defendia a manutenção das relações com Cuba, alegando que íamos mantê-las com a União Soviética e os demais socialistas. Sinal do pragmatismo que viria, a primeira viagem de Campos ao exterior foi a Moscou. Além dos aspectos diplomáticos, há outros aspectos da história do período que estão abertos à pesquisa, como o que ocorria à margem da diplomacia,

Ao longo do período, o alinhamento doutrinário persiste, mas não o alinhamento diplomático, aí entendido como a aceitação automática da liderança americana. Especialmente com Geisel, o afastamento entre os Estados Unidos e o Brasil é notório. A ambição de influência e presença internacional, expressas nas inclinações nacionalistas dos anos de 1950 e nas aberturas da PEI, são retomadas em alguns aspectos, embora revertidas. A versão autoritária da política externa dificilmente seria uma equivalente conceitual daquela que foi articulada, com os percalços conhecidos, por um país democrático. A PEI era expressão de um projeto de liderança de países em desenvolvimento e de reforma da ordem internacional (e regional). Nos governos militares, voltou com trajes geopolíticos. É outra ideia de Brasil, menos preocupado com as desigualdades nacionais e internacionais e mais com a acumulação do que, nos manuais da Escola Superior de Guerra (ESG), se chamavam os “fatores de poder”. Fazem parte da tendência: o decreto do mar territorial das 200 milhas, o acordo nuclear com a Alemanha, os atritos sobre direitos humanos e a suspensão do acordo militar com os Estados Unidos, o reconhecimento do MPLA como governo de Angola. São decisões que desagradavam aos Estados Unidos, e mesmo os confrontavam, como no caso do acordo nuclear com a Alemanha. Ao fim do período militar, é razoável concluir que o alinhamento com os Estados Unidos ficava, para a diplomacia brasileira, mais na doutrina do que na prática. E cabe a especulação: seriam essas as medidas que a PEI, se sobrevivesse, tomaria para a projeção internacional?

Tomando a política externa ao longo da Guerra Fria, o período oferece, ao terminar, o que seria quase um paradoxo. As exigências de alinhamento que os Estados Unidos poderiam impor (afinal nos víamos como parceiros em um confronto global) encontravam dois limites que abriam espaço para uma atuação própria: a emergência das alternativas ao mundo binário (não alinhamento e arranjos regionais); e a capacidade da diplomacia de “concepção doutrinária”. Sobre o segundo tema, uma breve explicação. Não se trata aqui de fazer um juízo de valor sobre a qualidade das políticas

especialmente no universo dos contatos diretos entre governos, como na Operação Condor ou nas ligações de Cuba com movimentos de oposição.

externas do período. Ainda que controversas e correspondentes a duas ideias contraditórias de Brasil, as concepções da PEI e, no marco militar, o pragmatismo responsável eram respostas razoáveis à inserção brasileira na ordem internacional bipolar e tinham condições de obter suficiente apoio nacional (de natureza muito diferente, vale frisar) para gerar autoconfiança e sustentar soluções políticas não alinhadas, fora do esperado.

É difícil compará-las, inclusive porque a PEI não durou mais do que um período presidencial, dividido em dois regimes, em tempos tumultuados da política nacional. Deixou uma doutrina coerente para a projeção internacional do Brasil e soube enfrentar, com a sabedoria e a firmeza de San Tiago Dantas, talvez o mais delicado confronto com os Estados Unidos em nossa história, o tratamento da questão cubana no sistema interamericano. Foi mais teoria do que prática... Os governos militares ficaram no poder durante vinte anos e mantiveram controle autoritário do processo político. Comparando as políticas externas, nota-se que a PEI e o pragmatismo responsável (a mais inovadora concepção do período) têm custos e vantagens diferentes. A PEI desenhava, com consistência, um modelo de projeção internacional para o Brasil, essencialmente diplomático. Aproximava-nos do mundo e das instituições multilaterais. Não tinha inimigos visíveis e o objetivo era criar autonomia diplomática, originalmente não contra adversários predefinidos. O limite da autonomia seriam as decisões que confrontassem os interesses americanos e, nesse sentido, a mais evidente foi a defesa de Cuba na OEA. O problema maior estava, porém, especialmente no tempo de Goulart, na dificuldade de construir as bases políticas internas que garantissem apoio amplo a seus objetivos. Tudo dividia o país e a PEI não escapou da polarização, ainda que fosse um componente menor do processo.

A polarização não foi, evidentemente, um problema dos governos militares, ainda que, no âmbito da própria burocracia das Forças Armadas, embora raras, não tenham faltado contestações, como a crítica ao reatamento com a China por setores militares. Em outro plano, foi contundente a crítica da imprensa conservadora ao reconhecimento do MPLA, e foram exemplos os editoriais do jornal *O Estado de S. Paulo*. Os custos da diplomacia do governo militar derivam da própria natureza do regime. A universalização das relações bilaterais tinha, como contraparte, uma ati-

tude defensiva nos organismos multilaterais. A própria universalização foi limitada, no princípio do período, pelas atitudes que tínhamos em relação às colônias portuguesas e ao problema palestino. As mudanças nos padrões de legitimidade internacional, em direitos humanos, meio ambiente, desarmamento, proteção a indígenas, eram vistas como ameaças à soberania pelo regime e nos distanciavam de uma presença mais ativa nos organismos multilaterais, salvo os que lidavam com comércio e finanças. A geopolítica não oferecia chaves conceituais para compreender e absorver os novos temas, salvo, como fizeram, transformando-os em novas ameaças<sup>24</sup>. Não por acaso, ficamos vinte anos fora do Conselho de Segurança. Como superar a diplomacia defensiva foi o primeiro desafio para os governos democráticos, que começam com a eleição indireta de Tancredo Neves, em 1985.

## O pós-Guerra Fria

A história dos governos democráticos, que completa, no bicentenário, 37 anos, coincide com transformações estruturais na ordem internacional, a começar pelo fim da Guerra Fria no último ano do governo de José Sarney e a inesperada dissolução da União Soviética. Conflitos não faltaram ao longo do período; para lembrar alguns: guerras que se seguiram à dissolução da Iugoslávia; as intervenções no Iraque, na Líbia, no Afeganistão; os impasses no Oriente Médio; o crescimento do terrorismo; e, na América Latina, o conflito Peru-Ecuador<sup>25</sup>. De outro lado, não existiram confrontos militares diretos entre as potências, mas as variações de poder relativo entre elas causam mudanças significativas nos arranjos da ordem, nem sempre com contornos claros. A ordem pós-Guerra Fria foi inaugurada por um “momento

24. No caso dos direitos humanos, em que a dimensão internacional se ligava diretamente aos movimentos pela democratização, as ameaças à soberania se confundiam, na mentalidade militar, com ameaças ao regime.

25. Deixando de lado a revolução tecnológica, as crises econômicas, os avanços e os recuos da globalização, qualquer tentativa de resumir o período será incompleta. Mas a intenção deste texto é mais simples: chamar a atenção para um aspecto específico do comportamento diplomático do Brasil. Assim, talvez, as simplificações se justifiquem.

unipolar” que se caracterizava pela afirmação dos Estados Unidos como a única superpotência; pensou-se em desdobramentos multipolares, e mesmo em um mundo sem polos claros, indefinidos, como conceitua Celso Lafer. Hoje, o que parece plausível é um arranjo bipolar, articulado pela China e pelos Estados Unidos, embora seja cedo para construir cenários convincentes sobre as perspectivas de evolução das relações sino-americanas. É evidente que os dois países não esgotam o campo das potências. Ainda estão presentes a Rússia (que alguém chamou de potência “persistente”) e a União Europeia (a potência civil, como pretende ser). Ambas têm papéis, maiores ou menores, em cenários específicos e, no caso da Rússia, com ações que, como se demonstrou na invasão da Ucrânia, podem provocar consequências globais. Mas, como eixo estruturante, a relação entre os Estados Unidos e a China será determinante. Sobre como evoluirá, é possível elaborar perguntas e ir pouco além disso. Tende à bipolaridade rígida ou admitirá influência de outros atores e alguma multipolaridade? Se for bipolar, qual será o alcance da liderança dos blocos? Se for mais aberto, que credenciais de poder permitiriam entrar no jogo global de articulação da ordem? Terá algum componente ideológico, com base em modelos de organização das sociedades nacionais? As zonas de influência e os conflitos decorrentes prevalecerão como modo de encontro das potências ou haverá espaço para articulação multilateral de normas e padrões de comportamento nos temas universais, a começar pelo meio ambiente? Qual será o papel dos países da periferia? Qual será o papel do multilateralismo? Será formada uma dicotomia de regimes, autoritários e democráticos? São essas (entre outras) as questões que se abrem no pós-Guerra Fria e que ainda não encontram respostas claras. Precisam ser debatidas com ampla participação da sociedade para que possamos construir, com coerência e consistência, a estratégia diplomática para os anos seguintes ao bicentenário.

Para isso, vale lembrar, sumariamente, como andou a política externa nos últimos anos. É evidente que entre o Brasil de meados dos anos de 1980 e o de hoje as diferenças são imensas. Para a política externa, há dois fatores que permanecem: a democracia e, até recentemente, uma atitude diplomática que mantinha certa consistência de valores e *policies*. Fique claro que a permanência desses fatores vale como referência estrutural e eles não podem

ser compreendidos sem as circunstâncias que determinam variações. Para lembrar um exemplo: a alternância do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na presidência da República se exprime em variações significativas da política externa. Não é pequena a literatura acadêmica que faz avaliações sobre as diferenças entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Mesmo com influência partidária na definição da política externa do PT, algumas posições fundamentais e “tradicionais” são facilmente identificadas, como se fará em seguida, e sublinhando uns poucos temas que podem interessar a quem pretende tomar o passado como um instrumento para pensar o futuro.

Com a democracia, certos traços da vocação diplomática brasileira ficam mais claros, mais salientes. E o primeiro diz respeito a uma presença ativa nas instituições multilaterais, aceitando os padrões de legitimidade que ofereciam e procurando influenciar suas decisões. No governo Sarney, começa a adesão aos pactos de direitos humanos; no governo de Fernando Collor de Mello, inicia-se a participação mais aberta nos temas de meio ambiente<sup>26</sup> e desarmamento<sup>27</sup>, o que se completa no governo Fernando Henrique com a adesão ao TNP. Há iniciativas na ONU – com a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (Zopacas), aprovada em 1986, e o conceito de *responsabilidade ao proteger* (RWP; do inglês, *responsibility while protecting*), lançado em 2011 –, além da presença, em várias ocasiões, como membro não permanente do Conselho de Segurança: 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011, 2022-2023. Demos importância ao multilateralismo porque é em seus foros que podemos exercer alguma influência nos processos globais das relações internacionais, em seu sentido mais amplo. É como podemos defender ideias sobre os caminhos e soluções para organizar o sistema internacional; as normas que devem ser adotadas para a melhor convivência entre Estados e como aplicá-las; os métodos para atenuar a desigualdade

26. O marco é a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUCED), realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992.

27. Marca o período a assinatura do Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (Abacc) e a Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea) para a Aplicação de Salvaguardas, Viena, 13 dez. 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/4jhb9b72>, acesso em: 14 ago. 2022.



entre os Estados, promovendo a equidade; e os instrumentos para aperfeiçoar modos de cooperação internacional e de integração econômica. É no ambiente multilateral que projetamos aspirações (como a de membro permanente do Conselho de Segurança) ou contribuímos para superar conflitos com forças de paz ou, mais raramente, com tentativas de mediar problemas internacionais (como no caso da parceria com a Turquia para encaminhar o problema nuclear iraniano). As instituições multilaterais universais, como a ONU e o Gatt – agora a Organização Mundial do Comércio (OMC) –, foram lugares “confortáveis” para o exercício da defesa de interesses, combinado a propostas maiores sobre a ordem internacional. Assim, o ponto central do discurso diplomático está dedicado a aperfeiçoar as instituições internacionais, para que sejam mais representativas, mais atuantes, para que tenham maior peso na ordem internacional. Afinal, é assim que temos uma vantagem competitiva na presença internacional, que não está evidentemente em poder militar ou econômico, ou em liderança ideológica.

Na primeira etapa do pós-Guerra Fria, o perfil da diplomacia brasileira se eleva porque um dos campos privilegiados da agenda internacional são os processos de regulação multilateral, em que atuamos com naturalidade. Abrem-se negociações para as construções normativas em várias dimensões. No campo econômico, algumas continuam processos anteriores e os reforçam, como no caso da União Europeia, da conversão do Gatt na OMC e, entre nós, do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nas Américas, a proposta da criação da Área de Livre-comércio das Américas (Alca) é um exemplo da disposição americana de “organizar” o modelo de comércio regional. As diferenças entre o projeto americano e os interesses brasileiros (e de outros latino-americanos) se manifestaram logo no início do processo, e a intenção foi frustrada. Na Rodada Uruguaí do Gatt, também havia diferenças entre as posições de Brasil e outros Estados e, depois de longos anos de negociação, parte das demandas americanas de ampliar o escopo de ação do Gatt para incluir serviços foi atendida e nossas demandas, de liberalização do comércio agrícola, também foram, embora em menor grau. Fica o registro da capacidade brasileira de resistir a demandas americanas, como no caso da Alca, com instrumentos diplomáticos e, portanto, sem desgastes desnecessários.

Ainda na esteira da regulação, ao longo dos anos de 1990, são convocadas pela ONU as conferências globais que propunham novos padrões universais de legitimidade para direitos humanos e novos modelos para lidar com questões globais, como direitos da mulher, desenvolvimento social, assentamentos urbanos, racismo e meio ambiente. Pela própria natureza dos temas, que, em boa medida, tratam da relação do Estado com a cidadania, as conferências induzem a uma mudança na própria maneira de conduzir a formulação da política externa, com uma participação mais decisiva da sociedade civil no processo e mesmo com a participação de organizações não governamentais (ONGs) nas delegações brasileiras das conferências. A referência ao processo tem implicações sobre a substância das posições, que, de alguma maneira, ganham consistência política e se fortalecem quando apresentadas no foro multilateral. O fato é que, em algumas delas, a começar pela de meio ambiente e, sem dúvida, na de direitos humanos, o Brasil ganha uma posição de protagonista. Tínhamos definido um papel multilateral para os temas novos que, necessariamente, muda o lugar de onde falamos com as potências. Com os Estados Unidos, houve diferenças, mas nada que impedisse ou bloqueasse algum tipo de cooperação. O lançamento dos padrões de nova legitimidade foi um resultado diplomático notável, a sequência nem tanto. Aí estão as dificuldades para levar adiante a agenda de meio ambiente ou as violações de direitos humanos. A conclusão é que, em temas de valores, de melhor ordenamento das questões universais, o protagonismo está a nosso alcance, e não em posições de confronto, de proposição e mediação.

Na área multilateral de segurança, nossas diferenças com as potências, especialmente com os Estados Unidos, mas não só, foram maiores. O fundamento de nossas posições é simples: conflitos que ameacem a paz devem ser encaminhados pela ONU. Não existiriam razões particulares de legitimidade para o uso da violência no sistema internacional, salvo as que permitem a Carta da ONU, essencialmente a legítima defesa. Em um primeiro momento, a perspectiva de que, superado o confronto ideológico, o consenso entre os permanentes poderia significar a emergência de uma ordem internacional mais perto das normas do que da *Realpolitik*. Assim se pensou quando o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade a força de paz para reverter a invasão do Iraque. Houve outros (poucos) episódios

em que a eficiência das decisões do conselho foi provada, como nos casos da pacificação de Angola ou do Timor-Leste e mesmo no caso do Haiti. Nessas e em outras ações de forças de paz, tivemos participação significativa. Porém, o processo não se fixou e, nos últimos anos, os exemplos de violações à Carta são inúmeros. Temos sido invariavelmente críticos das ações unilaterais dos Estados Unidos no Iraque, mas não somos os únicos, e a atitude americana, quando escolhe o uso da força, corre paralela à esteira das relações bilaterais. Ou seja, quando algum assunto de interesse dos Estados Unidos vai ao conselho, normalmente as pressões que fazem para obter apoio ficam, em nosso caso, restritas à diplomacia.

Outro instrumento para projeção internacional do país foi a participação em grupos que se mobilizavam em torno de objetivos diplomáticos comuns. Como vimos, começam, no plano global, com o G77 e, praticamente, em cada negociação internacional de alcance estrutural, grupos foram formados, como o Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China) para o meio ambiente e o Grupo dos Vinte (G20), que nasce para as negociações comerciais e amplia a sua agenda para temas de governança global. A complexidade das relações internacionais, na sequência dos efeitos da globalização, foi um estímulo para que o Brasil ampliasse, por meio de grupos novos, a participação internacional. Na América do Sul, ainda no governo Fernando Henrique, iniciam-se as reuniões de cúpula dos países sul-americanos. O governo Lula amplia o movimento com o Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Grupo dos Quatro (G4), a União de Nações Sul-americanas (Unasul), as cúpulas com árabes, africanos e caribenhos. Movimento paralelo foi o de reforçar certos mecanismos institucionais, e o melhor exemplo é o Mercosul. No universo multilateral, a criação institucional é o reino da liberdade diplomática. O êxito de cada iniciativa depende de fatores específicos que não cabe levantar. Aqui, interessa mostrar o alcance de um instrumento diplomático que está à disposição. Importa a descoberta do nicho de atuação e a capacidade de mobilização, virtudes que o Brasil demonstrou amplamente no passado.

Vale uma palavra adicional sobre a América Latina. Aqui é onde, em tese, temos a maior capacidade de construir as bases para ampliar e fortalecer nossa presença diplomática. É o espaço natural de integração econômica e de

articulação diplomática, a formação de uma plataforma para atuação global. Houve momentos de sucesso, mas que não se enraizaram como projetado. As instituições multilaterais, sobretudo as mais ambiciosas, as que buscam resultados concretos para se sustentarem, dependem de afinidades de visões de futuro dos Estados que as compõem. O panorama, desalentador, do campo multilateral latino-americano talvez derive mais desse fator do que do desenho das instituições. As afinidades liberais que aproximaram Sarney a Raúl Alfonsín, Collor e Fernando Henrique a Carlos Menem e Ricardo Lagos foram substituídas por outras, mais à esquerda, entre Lula e Hugo Chávez ou Evo Morales. Quando se dissiparam as afinidades, também se dissipou o potencial de uma presença sul-americana, mais organizada e atuante no cenário internacional. Apesar das diferenças ideológicas, o Brasil ainda teria condições para retomar projetos comuns no continente?

Outro traço saliente da diplomacia dos governos democráticos é a intensificação dos relacionamentos bilaterais, que continua na trilha aberta pela PEI, e que tem marcas claras da abertura de postos a frequências de troca de visitas. Os presidentes se tornam atores permanentes no processo diplomático. É incontável o número de acordos e declarações conjuntas assinados nos últimos trinta anos. Todos com boas intenções, alguns meramente promessas, outros mais efetivos. Ampliamos a presença na África, na Ásia, especialmente com o Japão e a China. Numa avaliação esquemática do que aconteceu, há algumas observações significativas: a universalização das relações não implicou, para a diplomacia brasileira, atritos bilaterais significativos e foi possível desarmar o que poderia se agravar, como a competição nuclear com a Argentina. A exceção talvez tenham sido os contenciosos comerciais com os Estados Unidos, em meados da década de 1980. Foi a mais notória pressão diplomática que sofremos quando foram impostas sanções sobre as leis de propriedade intelectual (além das ameaças no caso da Lei de Informática). O valor maior do Brasil, naquele momento, era a promessa de mercado para bens de conteúdo inovador e de alto valor que começavam se expandir rapidamente. Leis que poderiam dificultar a entrada de competidores no mercado não eram bem-vindas. O exemplo que ficou, não propriamente novidade, é o da dificuldade de lidar com pressões de potências se nos falta a contrapartida de interesses estratégicos que nos protejam e nos garantam

elementos de barganha. Agora, outros parceiros podem nos colocar na mesma situação de vulnerabilidade que tivemos, por longo tempo, somente com os Estados Unidos. A China e a União Europeia entram nesse rol. Houve outros problemas, como, na região, a nacionalização dos empreendimentos da Petrobras na Bolívia ou a sequência de contenciosos com a Argentina, mas nada que deixasse traumas ou que não fosse encaminhado diplomaticamente.

Em suma, a democracia consolida certas posições gerais para a política externa, fixando-as na Constituição e, com os instrumentos que nos oferecem as instituições multilaterais e a universalização da presença diplomática, o Brasil pode navegar, com razoável coerência, no sistema internacional em tempos de uma ordem aberta, de polaridades indefinidas, como qualifica Celso Lafer. Fomos capazes de lidar com os atritos comerciais com os Estados Unidos e manter um clima cordial e mesmo produtivo com os vizinhos. Não houve ameaças maiores à autonomia diplomática. Tivemos presença significativa nas negociações sobre clima. A pergunta que fica em aberto: poderíamos ter fortalecido o poder de barganha brasileiro em outras áreas? Talvez, mas isso depende menos da capacidade de articulação diplomática do que de alcançar níveis de progresso social e institucional que elevem nosso prestígio em temas como clima ou direitos humanos, para ficar em um só exemplo.

## **O futuro: a ordem das incertezas**

Até aqui, um levantamento, parcial e impressionístico, de aspectos da história da diplomacia brasileira. O repertório acumulado serve para atuar no mundo que está se desenhando? Afinal, que ordem internacional está se desenhando?

Das poucas certezas que temos sobre a ordem internacional hoje (e que vale há mais de duzentos anos), uma é que ela é constituída por soberanos e organizada pelos que têm vantagens de poder, as potências. Daí o caminho natural para compreender a ordem é contar potências e discernir como competem. Nos dias atuais, até há pouco, supunha-se que o cerne do debate sobre a ordem estaria na maneira como evoluiriam as relações entre a China e os Estados Unidos: a competição poderia se acirrar e levar a confrontações

ou encontrariam um modo de acomodação, seriam rivais ou competidores. É o cenário que Graham Allison descreveu como o da “armadilha de Tucídides”<sup>28</sup>. A invasão russa à Ucrânia teria acrescentado ingredientes novos ao curso esperado do movimento histórico. Especular sobre o futuro dependeria, em primeiro lugar, de saber como se encerra a guerra e quais seriam, para a ordem internacional, as consequências da derrota ou da vitória da Rússia. Em seguida, especular sobre as implicações para os Estados Unidos, para os países ocidentais e também para o Terceiro Mundo. Algumas, no plano da economia, já são sentidas e podem, como muitos preveem, reverter a globalização e o projeto de uma ordem econômica liberal. Voltariam a geopolítica e o protecionismo. O espaço de cooperação internacional se reduziria e as instituições internacionais estariam diminuídas.

Para o Brasil, assim como para países periféricos, a cada transformação do sistema internacional, mudam-se as demandas, e temos de aprender a lidar com elas. E, hoje, o aprendizado não seria nada simples, pelo fato de que a ordem está indefinida, e não sabemos como o conflito (ou a cooperação) entre as potências vai rearticular as demandas sobre países como o Brasil. Na relação com as potências, até aqui, as respostas brasileiras, desde Rio Branco, partem de nosso pertencimento ao Ocidente. Aceitamos os valores liberais em economia (nem sempre os praticamos) e, apesar das recaídas autoritárias, a democracia. A identidade ocidental, nunca negada, é uma referência de valores que condiciona uma parcela de nossa projeção internacional e se completa com outros componentes, como a matriz africana, a condição de país em desenvolvimento, latino-americano, amazônico. Hoje, a identidade ocidental tem limites evidentes quando se trata de completar a projeção internacional, e basta olhar para a relação ambígua que tivemos com os Estados Unidos. A afinidade de valores não impediu que outros fatores entrassem no relacionamento e, a partir dos anos de 1960, fomos do alinhamento à autonomia, não faltando contestação, bloqueio a iniciativas regionais, crítica a posições norte-americanas em foros multilaterais. Desse processo, o resultado seria (o que podemos chamar) a “normalidade” nas relações bila-

28. Graham Allison, *A Caminho da Guerra: Os Estados Unidos e a China Conseguirão Escapar da Armadilha de Tucídides?*, trad. Cássio de Arantes Leite, Rio de Janeiro, Intrínseca, 2020.

terais, um encontro sem preconceitos nem direções necessárias, mas que funcionasse como troca – haverá interesses que se conciliam, outros que se afastam. E sabemos que, para um país das dimensões e complexidade do Brasil, extremos de confronto ou alinhamento não funcionam como opção diplomática, inclusive porque não encontrariam respaldo político interno.

Diante disso, as questões se colocam: caso se exacerbem os conflitos entre potências, em que sentido as demandas sobre o Brasil emergiriam, em que campos se situariam? Haveria demandas estratégicas na hipótese de um conflito que envolvesse mobilização militar? Haveria demandas no campo dos valores, caso se tornasse estruturante da ordem a oposição entre democracias e regimes autoritários ou comunistas? Haveria demandas econômicas, como se insinua quando da concorrência para instalar no Brasil o 5G, uma tecnologia de quinta geração de redes móveis? Em qualquer caso, as respostas terão de se basear nos custos de atender a demanda e daquilo que podemos obter se a atendermos. Na preparação para a Segunda Guerra Mundial, a barganha ficou clara e foi possível reduzir as pressões ao campo da diplomacia. Na Guerra Fria, especialmente na fase inicial dos governos militares, a aproximação com os Estados Unidos é estimulada pelo anticomunismo que legitimava o governo. O exemplo das demandas de alinhamento ocidental em virtude da guerra da Ucrânia desenha um cenário que não estava no horizonte. Ainda que a situação seja nova, seria possível, como indicam os exemplos históricos, ganhar nas relações com a potência? Nas novas modalidades, seria possível conciliar interesses e valores? Para isso, será necessário haver clareza e consenso nos objetivos do relacionamento, menos fácil hoje pela própria complexidade das disputas entre setores da sociedade sobre o que efetivamente queremos do exterior. É possível que não alcancemos mais modelos consensuais, à semelhança do passado, mas é fundamental que o sistema político ofereça um campo organizado para a negociação e o acerto da melhor posição sobre projetos de política externa.

A referência aos Estados Unidos como ponto de partida para pensar o futuro é tomada pelo próprio peso do país na história diplomática do Brasil. O fato é que, agora, a situação muda em um aspecto essencial e, pela primeira vez, temos de lidar com uma situação pendular, muito diferente

das que enfrentamos antes, uma situação realmente nova, para a qual nos faltam antecedentes. De fato, o que poderia se assemelhar ao que acontece hoje teria sido a disputa entre os Estados Unidos e a Alemanha por vantagens no mercado brasileiro, que foi alimentada por disputas dentro da burocracia militar. Como se assinalou, estritamente considerada, não se define a hipótese de opção entre os dois, já que o interesse estratégico do Brasil para os Estados Unidos e as vantagens que poderíamos auferir com a aliança decidiram as opções políticas. A Alemanha tinha o que oferecer, mas não tinha como pressionar o Brasil para mudar opções diplomáticas. Durante a Guerra Fria, imaginar um jogo pendular do Brasil estaria fora de questão. Poderíamos, como fizemos, resistir a pressões americanas, mas não diretamente por causa de um jogo pendular. A aproximação diplomática com a União Soviética para resistir a pressões americanas ou obter ganhos específicos (além da troca comercial) nas relações com o bloco socialista não existia. Não havia equivalência entre a presença americana e a dos países socialistas para a projeção internacional do Brasil.

E nos dias de hoje? Em relação à Guerra Fria, há duas diferenças fundamentais. Nas situações potencialmente pendulares que mencionamos, o contraponto aos Estados Unidos foi feito por países que tinham relações limitadas com o Brasil. Eles não tinham instrumentos para influenciar. Não é o que, em tese, acontece no caso da China, hoje nosso maior parceiro comercial e, até pela natureza centralizada das decisões de política econômica, com evidente capacidade de pressão. Ter capacidade de pressionar não significa que vá pressionar; o problema é saber em que hipóteses isso poderia ocorrer. O exemplo da disputa em torno do 5G poderia se repetir e determinar a suspensão de compras de *commodities* como contraponto a vantagens concedidas aos americanos que prejudicassem o outro país? Possível é, e o problema brasileiro será criar condições para antecipar situações como essa e se preparar para preveni-las. O outro lado da moeda seria usar a proximidade chinesa para ampliar o poder de barganha com os Estados Unidos (ou vice-versa). Oferta-se uma preferência a um país para obter ganho com o outro. Teríamos essa capacidade se tivéssemos algo significativo que fosse buscado pelos dois simultaneamente, como preferências no espaço econômico brasileiro. Seriam manobras difíceis. É



curioso o caso do 5G, que, para os americanos, teria interesse estratégico. Teria também para nós, a ponto de sacrificar as vantagens de um preço mais baixo? E, para os chineses, é somente o ganho comercial que está em jogo ou também a busca de entradas estratégicas no espaço americano? Como se encaminharão nossas preferências? Qual seria o papel da União Europeia em um contexto de exacerbação de conflitos econômicos?

O peso da influência dos Estados Unidos (e de valores ocidentais) na vida brasileira nunca foi derivado exclusivamente da presença econômica. A ideologia, sobretudo na Guerra Fria, era um fator indispensável para compor a doutrina diplomática e arregimentar grupos internos. Ora, sobretudo depois de Donald Trump, a capacidade americana de mobilização ideológica se restringiu, perdeu as vantagens de encarnar uma proposta universalista. Além disso, as recentes intervenções americanas, do Afeganistão à Síria, representaram, para os Estados Unidos, a perda significativa das condições para liderar decisões multilaterais em questões de ameaças à paz. De outro lado, o comportamento da China está longe de repetir o trabalho de difusão ideológica do comunismo soviético. Se o mundo vai ser regido predominantemente por relações de poder, a dimensão ideológica se enfraquece (ou deixa de ser um fator mobilizador). É difícil, hoje, imaginar que a China vá substituir os Estados Unidos nos temas multilaterais da segurança. Como faria? A China não tem a história dos fracassos americanos, mas não tem nenhum acervo de ações multilaterais vitoriosas no campo da segurança. Se, no vácuo de lideranças multilaterais e do enfraquecimento da ONU, os conflitos passarem a ser determinados por zonas de influência, a identidade internacional do Brasil ainda se valerá da condição ocidental? Que valores poderiam reforçar demandas das potências em relação a países da periferia como o Brasil? E a que valores poderíamos recorrer para nos proteger ou projetar interesses? O que significa ser ocidental nos dias de hoje? A versão europeia e a americana podem convergir ou se afastam? Quais as consequências para o Brasil do reforço da Otan ou, do outro lado, da aproximação entre a Rússia e a China? Esses movimentos são conjunturais ou anúncios do caminho de uma nova ordem internacional?

Uma palavra sobre o multilateralismo. As instituições multilaterais continuam e seriam uma referência necessária para a atuação internacional do

Brasil. Hoje, para o Terceiro Mundo, as fórmulas de atuação universalista, como o não alinhamento ou o G77, estariam ultrapassadas. As plataformas econômicas baseadas em identidades de graus de desenvolvimento se diluíram com a globalização e a diferenciação entre os países daquela categoria (difícil imaginar reivindicações comuns de países como Coreia e Ruanda). Isso não significa que tenha deixado de existir a necessidade de articulações internacionais de grupos de países com interesses similares, mas hoje, em regra, combinam países em desenvolvimento e desenvolvidos – basta lembrar o Basic em meio ambiente, o G20 ou a nova agenda em desarmamento. É evidente que o Brasil, pela história de presença multilateral, foi ativo em vários grupos e deve continuar, e talvez reforçar, sua atuação naqueles em que tenha interesse maior e mais capacidade de influência, como nos do meio ambiente.

A questão maior, porém, não está somente na dificuldade de avançar em temas específicos e nas agendas definidas, e sim no próprio processo de organização do sistema. A Guerra Fria produziu dois fenômenos paralelos diante da ameaça de escalada de violência. O primeiro está ligado à perspectiva de agir de fora para dentro, como nas proclamações não alinhadas, que podiam não ser efetivas, mas ofereciam, como se diz hoje, um lugar de fala para os países em desenvolvimento e valiam como uma denúncia permanente de que a ordem poderia ser diferente daquela que as superpotências comandavam. O segundo fenômeno está ligado à dinâmica do confronto nuclear e, por meio do equilíbrio das armas, levava a entendimentos e, finalmente, à paz como um “estado tolerável de tensão”, como dizia Araújo Castro. É notável que a mais complexa ruptura do mundo contemporâneo tenha ocorrido sem guerra (veio depois, não por causa de ideologias, mas de afirmações nacionais, como na ex-Iugoslávia). Hoje, a dinâmica das relações entre as potências é mais complexa. As possibilidades de tensão, especialmente entre Estados Unidos, Rússia e China, são variadas, inclusive pelo peso do fator econômico. Não existiria um conflito ideológico global, em que modos contraditórios de organizar sistemas sociais e a ordem internacional dominam a agenda. O conflito global, como tal, desaparece e se desdobra em disputas por zonas de influência, alimentadas pela ressurreição da geopolítica e, aí a novidade, pela rivalidade econômica entre a China e

os Estados Unidos. Na Guerra Fria, as economias dos blocos estavam longe das conexões que hoje aproximam as duas potências maiores. Sanções americanas contra a União Soviética não fariam sentido nem cabiam disputas movidas politicamente para garantir mercados ou vantagens tecnológicas, como hoje parece o cotidiano do comércio sino-americano<sup>29</sup>. Se, por meio do “exemplo” das potências, o modo geopolítico prevalece como padrão de comportamento na ordem internacional, o universo de valores criado pelo multilateralismo e que, até hoje, permanece como referência de legitimidade se enfraquece ainda mais<sup>30</sup>.

É difícil pensar como esse cenário vai evoluir, mas sabemos que as possibilidades de tensão sistêmica existem, e podem ser exacerbadas, inevitavelmente com consequências negativas para o Brasil. Em tempo previsível, não temos nada a ganhar com tensões entre as superpotências, até pela natureza das relações que mantemos com a China, os Estados Unidos, a União Europeia e a Rússia. Um objetivo fundamental para a diplomacia brasileira será, portanto, procurar meios internacionais, especialmente multilaterais, que sirvam para diminuir as tensões globais, o que teria uma contrapartida nacional: criar instrumentos para evitar que nos contaminem.

O papel central do Brasil no sistema seria o de trabalhar pela distensão, que é o que nos protege e o que protege a ordem. De certa forma, não seria uma tarefa nova nem diferente da tradição brasileira, centrada na defesa do multilateralismo, tanto regional como global. Mas como fazê-lo? Que temas privilegiar? Com que credenciais contamos? Que papel teríamos para atenuar as diferenças ideológicas na América do Sul? Que países podemos mobilizar e quais seriam os aliados naturais? Não é o caso de obter uma resposta precisa a essas perguntas, que correspondem ao que a tradição diplomática nos ensina a fazer, mas as respostas vão depender de análises de conjuntura. A única recomendação evidente é que a diplomacia será mais eficiente e respeitada na medida em que alcançar

29. A ameaça à hegemonia econômica dos Estados Unidos, a partir dos anos de 1970, é o Japão, e não a União Soviética.

30. A invasão da Ucrânia é exemplar do choque entre a perspectiva geopolítica (a garantia de evitar ameaças a uma zona de influência) e as normas internacionais, a começar pela violação à Carta da ONU e às regras de direito humanitário.

uma base mínima de consenso, democraticamente construído, sobre o que queremos do sistema internacional, o que queremos em cada negociação. Nem sempre será fácil, e modelos consensuais amplos, como já tivemos, parecem fora do horizonte. O sistema internacional parece estimular, de fora para dentro, as divisões internas, no plano econômico e dos valores. Não obstante, ainda que difíceis, é urgente e necessário construir consensos possíveis em temas específicos.

Essa revisão sumária de aspectos da história diplomática recente serviria somente para mostrar as diferenças e dificuldades que as incertezas da ordem internacional colocam para a diplomacia e para confirmar a importância do multilateralismo para o Brasil. É o espaço em que podemos exercer plenamente a vantagem comparativa que construímos historicamente, nossa capacidade diplomática. É nele que podemos criar instituições, propor e mediar, além de ter liberdade de criticar as potências. Hoje, para dar continuidade à mesma atitude, o problema estará em parte na formulação de políticas mobilizadoras e convincentes em temas da agenda multilateral, mas, sobretudo, na defesa da institucionalidade do multilateralismo, como o campo das alternativas à política de poder. A fragilização das instituições enfraquece o lugar de onde falamos sobre a ordem e, na medida em que prevalece entre as potências uma dinâmica geopolítica, fragiliza-se automaticamente nossa capacidade de falar da ordem e eventualmente influenciar seus caminhos.

Para os próximos anos, o primeiro desafio diplomático será compreender o mundo que está sendo criado. É mais complexo do que tivemos até agora, em parte pelo ambiente em que a ordem internacional está sendo construída, marcada pela globalização e pela esteira de problemas que estão abertos e dificultam ir adiante, a começar pelo aquecimento global, pelo respeito aos direitos humanos, pelo mínimo de cooperação para atenuar as desigualdades. Temos um acervo de boa diplomacia nesses temas e, em todos, o caminho multilateral deve ser privilegiado não só para resolvê-los como também para dar sinal de que alternativas à geopolítica permanecem. São indicações óbvias para a formulação da diplomacia brasileira. Reiterá-las só faz sentido porque, agora, sabemos que podem ser esquecidas.

# Estados e nações na América Latina: uma jornada de dois séculos

LUÍS CLÁUDIO VILLAFANE G. SANTOS<sup>1</sup>

A desagregação dos impérios ibéricos nas Américas deu-se em um período de transformações estruturais nas relações políticas e econômicas globais e de revolução das ideias políticas no mundo atlântico. A partir de meados do século XVIII, o centro da economia mundial – que desde a Antiguidade se situava no Império Chinês e no subcontinente indiano – deslocou-se para a Europa ocidental. Essa transformação se conjugaria com a globalização inédita das relações comerciais e do poder das potências europeias. Pela primeira vez na história, podia-se falar com propriedade de um sistema internacional verdadeiramente mundial. Depois das Guerras Napoleônicas (1803-1815), a consolidação da Grã-Bretanha como principal potência naval do planeta colocou-a na liderança global tanto em termos militares como econômicos.

A independência das Treze Colônias na América (1776) e a Revolução Francesa (1789) trouxeram, além de alterações nas relações de poder, dramáticas mudanças nas bases da legitimidade dos Estados ocidentais. Novas formas políticas foram testadas, um novo imaginário foi construído e, como reflexo, transformou-se também o vocabulário político. As estruturas

1. Diplomata, historiador e biógrafo. Atualmente é cônsul-geral do Brasil em Atlanta. Doutor e mestre em história, além de geógrafo, pela Universidade de Brasília (UNB), possui pós-graduação em ciência política pela New York University (NYU), nos Estados Unidos. Autor de mais de uma dezena de obras sobre história da política externa brasileira e temas correlatos, seus livros mais recentes foram as biografias *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco* (Companhia das Letras, 2018) e *Euclides da Cunha: Uma Biografia* (Todavia, 2021). Foi vencedor do prêmio de melhor biografia de 2018 concedido pela Associação Paulista de Críticos de Arte (APCA) pela biografia do barão do Rio Branco.

do Antigo Regime europeu foram abaladas irremediavelmente. Em um processo que sofreu idas e vindas, as bases da legitimidade dos Estados e das disputas políticas deixaram de estar assentadas na vontade dos soberanos, sancionada pela religião, para derivar da ideia de soberania dos povos – que deixariam a condição de súditos em favor do novo *status* de cidadãos – congregados em nações. Estas seriam comunidades de pessoas ligadas por uma mesma origem étnica (e outras características que definiriam sua identidade coletiva) e compartilhariam uma história e um projeto de futuro comum. A ideia de que a cada nação deveria corresponder um único Estado, e vice-versa, passou à condição de princípio político fundamental.

O Congresso de Viena (1814-1815) redesenhou as fronteiras da Europa e dos domínios europeus ao redor do mundo. O Império Português, inclusive em sua porção americana, tampouco deixou de ser afetado. Entre as mudanças, a Guiana Francesa, que fora ocupada pelo então ainda regente dom João (1767-1826), acabou devolvida à França. Ainda em 1815, o regente obteve o reconhecimento do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves pelas grandes potências e, no ano seguinte, com o falecimento da mãe, dona Maria I (1734-1816), subiria ao poder e seria coroado como João VI, em 1818. Antes, em 1816, o então regente ordenara a invasão do território que hoje constitui o Uruguai, incorporado oficialmente ao domínio luso-brasileiro em 1821 como província da Cisplatina.

Na América hispânica, a destituição de Fernando VII (1784-1833) por Napoleão Bonaparte (1769-1821) gerou um vácuo de poder nas colônias americanas. Na metrópole, iniciou-se um movimento de resistência à troca de dinastia imposta pelas armas francesas; as Cortes se reuniram em Cádiz, a partir de 1810, e promulgaram a Constituição de 1812. Com a derrota de Napoleão e o retorno da dinastia espanhola ao poder na metrópole, os movimentos autonomistas nas colônias, que haviam surgido durante a ausência de Fernando VII, foram derrotados, com a notável exceção da região do rio da Prata. Na Espanha, contudo, a volta do absolutismo decretada pelo soberano restaurado gerou uma revolta liberal que terminou por obrigar o monarca a jurar a Constituição, em março de 1820. Outras revoltas liberais estalaram pelo sul da Europa: em Nápoles e Palermo em julho; no Porto em agosto e em Lisboa em setembro; e em Turim em março de 1821.

As revoltas de 1820 buscavam a instalação de regimes constitucionais e a adoção de princípios liberais em Portugal e Espanha, mas esses princípios chocavam-se com o interesse de restabelecer o sistema colonial nas Américas, rompido no Brasil com a chegada de dona Maria I e do príncipe regente ao Rio de Janeiro e na América hispânica durante a ausência de Fernando VII. A intransigência das Cortes ibéricas em adotar medidas que, supostamente, fariam reviver a situação colonial acabou por radicalizar a demanda inicial por autonomia nas colônias e levou as elites *criollas* a optar pela separação política.

Em nova reviravolta, graças a outra intervenção de tropas francesas, em 1823, Fernando VII conseguiu recompor o absolutismo na Espanha. As Cortes portuguesas, por sua vez, exigiram a volta do rei a Lisboa. Os interesses comerciais da Grã-Bretanha nos mercados americanos fizeram, contudo, que o movimento para restaurar o *statu quo ante* não se traduzisse no restabelecimento da situação colonial. Com as importantes exceções de Cuba e Porto Rico, as antigas colônias espanholas na América consolidaram suas independências ao longo da década de 1820. A expulsão definitiva das tropas espanholas do continente deu-se em 1824, depois da derrota na Batalha de Ayacucho. A partir daí, ademais das duas ilhas caribenhas, que permaneceriam domínios coloniais até o final do século XIX, sobraram apenas pequenos bolsões de resistência espanhola que logo seriam derrotados.

Ao norte da atual América Latina, o México consolidou sua independência em setembro de 1821. Em um primeiro momento, os povos e os territórios que antes formavam a Real Audiência da Guatemala também passaram a fazer parte do Império Mexicano de Agustín de Iturbide (1783-1824). Com o desmoronamento da fugaz monarquia mexicana, os centro-americanos se declararam independentes do México e de qualquer outra potência e formaram, em 1º de julho de 1823, as Províncias Unidas da América Central – uma federação entre Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Costa Rica. A partir de 1838, a federação começou a se desagregar, dando origem aos atuais Estados centro-americanos. Durante o restante do século, as relações internacionais na região se caracterizaram por conflitos esporádicos entre esses países e pelo crescente avanço do intervencionismo estadunidense em contrapartida à progressiva redu-

ção da influência da Grã-Bretanha. Assim, em 1894 a Nicarágua recuperou a soberania da região da Mosquitia, na costa atlântica. No entanto, o último enclave britânico na América Central, Belize, só alcançou sua independência em 1981.

Na América do Sul, após as campanhas de Simón Bolívar (1783-1830) e José de San Martín (1778-1850), se consolidariam, além do Império do Brasil, seis distintas unidades políticas: Províncias Unidas do Rio da Prata (Argentina), Paraguai, Bolívia, Chile, Peru e Grã-Colômbia. O Brasil e as Províncias Unidas logo se veriam envolvidos em uma guerra pelo controle da então Cisplatina. A intervenção da Grã-Bretanha no conflito – que durou de 1825 a 1828 – resultou na criação do Uruguai como Estado independente. Na costa ocidental do continente, a cidade de Guayaquil, disputada também pelo Peru, acabou incorporada à Grã-Colômbia em 1822. Esta, por sua vez, se dissolveria em 1831, dividindo-se em Venezuela, Colômbia e Equador. O Panamá ainda se separaria da Colômbia em 1903.

Após algumas hesitações, como o breve império de Iturbide<sup>2</sup>, as novas unidades políticas que surgiram da desagregação do Império Espanhol nas Américas repudiariam as estruturas políticas do Antigo Regime e se definiriam como repúblicas. Depois de afastada a ameaça bonapartista, também as monarquias ibéricas viveriam uma fase de transformações radicais, com revoltas liberais e o abandono – com idas e vindas – do absolutismo em prol de regimes constitucionais. Ainda que as Coroas fossem preservadas (cada vez mais como símbolos da nacionalidade, um significado que não tinham até então), também Espanha e Portugal iniciavam sua jornada para se tornar nações, deixando de ser impérios.

Nas antigas colônias espanholas, o discurso inicial de reconversão do poder originário ao povo pela ausência do soberano, mantendo-se em tese a fidelidade à dinastia, acabaria substituído pela ideia de soberania da nação. Tratou-se de uma ruptura conceitual de profundas consequências na

2. Muito mais relevante e menos breve foi o império liderado por Jean-Jacques Dessalines (1758-1806) no Haiti, entre 1804 e 1806. Pode-se ainda citar o curto reinado, de 1864 a 1867, de Maximiliano de Habsburgo-Lorena (1832-1867) no México. Também houve flertes com a ideia da instituição de monarquias na Argentina, no Peru e na Grã-Colômbia, mas que não foi levada adiante.



política e no próprio imaginário social. As bases da legitimidade do poder dos Estados se transferiam da dinastia para a nação, mas o fato é que não existiam nações preexistentes; elas tiveram de ser inventadas. Os antigos súditos de Fernando VII passariam a se definir como argentinos, uruguaios, paraguaios, chilenos, bolivianos, peruanos, colombianos, centro-americanos ou mexicanos. Em nenhum caso essas nações estavam pré-desenhadas no espaço colonial; construí-las em paralelo ao processo de separação da Espanha e de criação de Estados independentes foi a primeira tarefa a ser enfrentada. Inexistiam diferenças – digamos – entre argentinos, uruguaios e paraguaios, até porque nenhuma dessas nacionalidades existia antes da separação da metrópole. Foi necessário imaginar supostas características próprias – étnicas, culturais e históricas – para diferenciar as nacionalidades que surgiam.

No primeiro momento, o que havia (e comum a todos os novos Estados) era a necessidade de se diferenciar da antiga metrópole para se legitimar como uma unidade política independente. A língua, a cultura e a religião eram compartilhadas entre as elites peninsulares e *criollas* e não podiam servir de elementos diferenciadores. A alteridade com a antiga metrópole acabou centrada no regime político: as repúblicas se afirmaram em contraposição à monarquia espanhola e ao imaginário do Antigo Regime. Em convergência com a experiência estadunidense, as repúblicas hispano-americanas passaram a partilhar uma ideia de América, não apenas como uma entidade geográfica comum mas também como uma realidade política que se contrapunha à Europa das monarquias e do Antigo Regime.

A ideia do direito divino dos soberanos e da legitimidade das hierarquias sociais lastreadas na religião foi abandonada em prol das noções de cidadania e de soberania da nação. A grande questão, contudo, passava por definir quem constituía, afinal, o corpo de cidadãos dessas novas repúblicas. No primeiro momento, especialmente ainda durante o calor da luta anticolonial, prevaleceu uma noção inclusiva de cidadania, refletida na prática generalizada de abolir a escravidão e vários outros estatutos coloniais de controle dos estamentos subordinados (indígenas e mestiços), inclusive como modo de incorporar as classes subalternas na luta contra os espanhóis.

Com a consolidação das independências e dos Estados, a participação das classes subalternas na política passou a ser vista como um elemento desestabilizador, e a definição de cidadania foi tornando-se cada vez mais excludente. As antigas hierarquias coloniais foram, em grande medida, retomadas e reafirmadas, mas não mais alicerçadas na ideia de obediência ao soberano designado pela vontade divina. Em termos retóricos, o Estado deixava de refletir a vontade do rei para legitimar-se por (supostamente) estar agindo em prol dos interesses das nações que se inventavam. No entanto, a desconfiança sobre a capacidade do povo de dirigir os destinos da nação traduziu-se no juízo de que cabia unicamente às elites orientar e comandar os novos Estados. As nações foram naturalizadas como entidades naturais decorrentes de uma cultura própria e de contornos étnicos e territoriais específicos. As historiografias nacionais passaram a retratar tramas que, de forma teleológica, levavam à afirmação de cada nação em questão de forma aparentemente inescapável.

Ao se fundamentar no princípio de que a lealdade devida à nação deve prevalecer sobre todas as outras — classe, raça, grupos étnicos, religião etc. —, o discurso nacionalista minimizava as diferenças internas daquelas sociedades antes tão claramente divididas nos diversos estamentos da sociedade colonial e abafava os conflitos da imposição da nova realidade “nacional”. Além da determinação sobre quem legitimamente compõe a cidadania (quem são os verdadeiros argentinos, uruguaios, mexicanos etc.?) e em quais condições, a luta política passou a ser sobre quem definiria os supostos interesses nacionais, pelos quais eram exigidos sacrifícios e a submissão de todos. Essas duas chaves estão na raiz da recorrente violência no exercício do poder dos Estados sobre as sociedades latino-americanas: os interesses supostamente nacionais eram impostos pelas elites políticas, que se viam como o verdadeiro núcleo da nação, e deveriam prevalecer, ainda que pela força, sobre todas as outras dimensões e clivagens, ainda que muito profundas.

Com a transmigração da Corte para o Rio de Janeiro em 1808, a colônia portuguesa seguiu um percurso singular, ainda que certamente também conectado com os acontecimentos da América hispana. A permanência do príncipe herdeiro mesmo depois do retorno do rei dom João VI a

Portugal contribuiu para a preservação da monarquia por quase sete décadas depois da Independência. A manutenção da legitimidade dinástica, transferida para um soberano “brasileiro”, permitiu a sobrevivência das instituições e do imaginário do Antigo Regime, ainda que progressivamente abalados. A adoção plena da ideia de nação – como um corpo de cidadãos que desfrutam de características comuns e estão ligados por laços horizontais – teve no Brasil um desenvolvimento tardio em relação aos vizinhos republicanos, o que, inclusive, facilitou a continuação da escravidão, pois é extremamente difícil conceber uma nação que reúna senhores e escravos.

Contudo, o novo Estado brasileiro não podia prescindir de fórmulas que criassem uma identidade própria para o novo corpo político. Essa identidade acabou construída com base em mitos de origem que contornavam a ideia de cidadania e abstraíam a base escravista da economia e das relações sociais. Ancorou-se a identidade do país na natureza, na colonização portuguesa e em uma leitura idealizada do elemento indígena, tornado “brasileiro”. O Brasil era o amplo território supostamente pré-desenhado mesmo antes da chegada dos portugueses, cuja unidade o colonizador preservou. Essa unidade geográfica teria também um conteúdo antropológico preexistente, retratado depois da Independência em uma literatura “nacional” que enxergava as origens da pátria no heroísmo de míticos indígenas ancestrais. Nessa identidade, portanto, não cabiam os escravizados, os mestiços e as populações indígenas reais, que não habitavam as páginas da literatura indigenista.

A identidade brasileira esteve apoiada também no entendimento de compartilhar com a Europa um mesmo regime político e civilização. Nessa linha, o Império construiu sua alteridade na comparação com as repúblicas vizinhas, que via como instáveis, caudilhescas e anárquicas. Se, para as repúblicas americanas, de norte a sul, o “outro” era a Europa e o Antigo Regime, para o Brasil de então, esse “outro” estava logo além das fronteiras.

A alteridade das repúblicas hispano-americanas com o reino de Espanha, crucial no momento da emancipação política, prolongou-se durante o restante do século XIX, reavivada por episódios como a ocupação espanhola da República Dominicana (1861-1865) e a Guerra da Quádrupla Aliança (1865-1866) – que confrontou a Espanha com uma entente entre Chile, Bolívia, Peru e Equador – e pela continuidade do domínio colonial

sobre as ilhas de Cuba e Porto Rico. Em paralelo, a expansão territorial e o crescente poder estadunidense gestavam uma nova alteridade para os latino-americanos, que se afirmaria plenamente depois da vitória dos Estados Unidos sobre a Espanha na guerra de 1898. Nas décadas iniciais das independências, contudo, os Estados Unidos eram vistos como um modelo para as novas repúblicas; nesse contexto, o anúncio da Doutrina Monroe, em 1823, fora bem recebido, como um importante escudo contra as tentativas de reconquista espanhola e intervenções europeias.

No plano interno, o discurso sobre as nações que se construíam na América Latina durante o século XIX procurava afirmar uma participação política e uma cidadania restritas, em que as classes subalternas, os indígenas e outros estamentos subordinados estivessem controlados. A despeito da retórica centrada na cidadania, a prática acabou tomando formas autoritárias, com o poder exercido por uma reduzida elite ou por um caudilho, com o suposto objetivo de controlar a anarquia e de, no futuro, forjar uma cidadania uniforme. Ficava implícito que as novas nações da América Latina teriam de passar por períodos despóticos antes de adquirir as características que as fariam aptas para a ampla participação popular. Em todos os casos, resgatavam-se ou eram elaboradas tradições próprias, supostas características nacionais, mitos fundadores, heróis e personagens prototípicos dessas nacionalidades: gaúchos, conquistadores, libertadores, civilizações pré-colombianas etc. Os preconceitos raciais e o atraso cultural e material serviam de base para legitimar as hierarquias sociais e as formas de governo autoritárias, supostamente mais adequadas para a idiosincrasia latino-americana.

No plano da alteridade, a humilhação das armas espanholas pelos estadunidenses na guerra de 1898 consolidou o giro identitário dos países hispano-americanos, que passaram a revalorizar a herança espanhola e ver nos Estados Unidos o “outro” que definia suas identidades. Autores como Rubén Darío (1867-1916), José Martí (1853-1895), José Enrique Rodó (1872-1917), José Santos Chocano (1875-1934), José María Vargas Vila (1860-1933), Rufino Blanco Fombona (1874-1944), Manuel Ugarte (1875-1951) e outros passaram a insistir na existência de uma dicotomia irremediável entre a raça latina e os anglo-saxões do norte do continente – entre a América Latina e os Estados Unidos. O progresso e o poder dos Estados Unidos

acentuava a pobreza e o atraso latino-americano. Esse contraste foi resumido em 1900 por Rodó<sup>3</sup> em um panfleto de grande repercussão, intitulado *Ariel*, que contrapunha a visão utilitária dos estadunidenses com uma suposta aristocracia do espírito das elites latino-americanas. Ao não compartilhar o sentido utilitário da sociedade estadunidense, a América Latina desfrutaria de uma suposta superioridade espiritual sobre a democracia populista que igualaria todos pela mediocridade da maioria. A existência dessas elites ilustradas justificaria que as democracias latinas, em contraste com os Estados Unidos, fossem conduzidas desde acima com reduzida participação popular.

Ao instituir em nossa democracia a universalidade e a igualdade de direitos, sancionaria, portanto, o predomínio vulgar do número, se não se cuidar da clara manutenção da noção das legítimas superioridades humanas e de fazer, da autoridade vinculada ao voto popular, não a expressão do sofisma da igualdade absoluta, mas, segundo as palavras de que me recordo de um jovem publicista francês, “a consagração da hierarquia, emanando da liberdade”<sup>4</sup>.

À direita, os intelectuais hispano-americanos passaram a ver a democracia estadunidense com grande desconfiança por supostamente induzir à vulgaridade das maiorias. À esquerda, tampouco havia maior apreço por transformações dentro da ordem democrática ou por seu aperfeiçoamento; ademais, a política imperialista dos Estados Unidos, a transformação de Cuba em um protetorado e as constantes intervenções na América Central atraíram a ira dos autores que tentavam promover a inclusão das camadas subalternas na política de seus países. A primeira revolução de massas do século xx ocorreria no México. Em todos os casos, as soluções autoritárias e violentas eram receita recorrente.

3. Antes de Rodó, o nicaraguense Rubén Darío e o franco-argentino Paul Groussac (1848-1929) já haviam trabalhado a dicotomia entre América Latina e Estados Unidos com base nos personagens Ariel e Calibã, da peça *A Tempestade*, de William Shakespeare (1564-1616), de 1611. Mas foi o panfleto de Rodó que popularizou essa metáfora. Cf. José Enrique Rodó, *Ariel*, Buenos Aires, Biblioteca Virtual Universal, 2013 [1900], disponível em: <https://tinyurl.com/5h6c8ckv>, acesso em: 30 jun. 2022.
4. *Idem*, p. 20 (tradução nossa).

Sob qualquer signo político, a progressiva ampliação do espaço de participação política das massas por todo o continente tornaria inevitável uma evolução no sentido de visões mais inclusivas da nação. No entanto, a persistência de um contexto intelectual marcado por preconceitos raciais travestidos de explicações científicas tornaria problemático em todo o continente esse processo de alargamento da nação, a ponto de incluir plenamente as populações indígenas, mestiças e negras.

No México, a solução proposta por José Vasconcelos (1882-1959), condensada em seu livro *La Raza Cósmica*<sup>5</sup>, de 1925, foi converter a América Latina no berço de uma nova civilização destinada à grandeza futura, com base em uma nova raça que seria a mistura de todas as cores. A mestiçagem passava a receber um sentido positivo. A alteridade não seria mais somente entre latino-americanos e anglo-saxões, mas entre a manutenção do predomínio dos brancos e aqueles que apostavam na mestiçagem. Em uma trilha paralela, Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979) propôs construir as nações hispano-americanas já não com base nas elites brancas e na herança espanhola, mas desde os indígenas e mestiços que compunham a maioria da população. Propôs, inclusive, o abandono da expressão América Latina em favor da denominação de Indo-América.

O continente se partia em dois. Ainda que todos os intelectuais seguissem sendo anti-imperialistas, para os arielistas de direita o americano estaria encarnado na religião católica e no hispanismo, em Bolívar autócrata ou, em todo caso, em ditadores como o doutor Francia, Juan Manuel Rosas ou Juan Vicente Gómez, e em um princípio de autoridade aparentado com os sistemas de governo surgidos durante a colônia. Para os arielistas de esquerda, ao contrário, o americano não seria a continuação de nenhuma tradição, mas a revolução. Uma revolução que devia reivindicar as classes populares, o elemento da nacionalidade não contaminado por ianquismos ou hispanismos, e, portanto, autorizadas a disputar com os setores oligárquicos, tradicionais ou cosmopolitas seus lugares de privilégio. O racial e o popular confrontavam-se com o branco e o hispano, uma luta que

5. José Vasconcelos, *La Raza Cósmica: Misión de la Raza Iberoamericana – Notas de Viajes a la América del Sur*, Madri, Agencia Mundial de Librería, 1925.

começava nos anos vinte [do século xx] e que ainda, cem anos depois [...] segue polarizando as sociedades latino-americanas<sup>6</sup>.

No Brasil, o fim da escravidão em 1888 e a queda do Império no ano seguinte exigiram que se completasse a transição entre a legitimidade dinástica do Estado e uma legitimidade plenamente nacionalista. Havia, já desde quase sete décadas, uma unidade política autônoma. Havia, certamente, um sentido de patriotismo que fora progressivamente estendido das várias “pequenas pátrias” regionais para uma ideia de pátria que englobava todo o vasto território; mas era ainda impossível conceber a população daquele país como uma “comunidade imaginada” que se reconhecesse como parte de uma mesma nação.

A tarefa mais urgente dos intelectuais da Primeira República foi buscar uma identidade coletiva em bases verdadeiramente nacionais. A resposta ao desafio se deu em torno de duas vertentes básicas. A primeira valorizava as tradições e a colonização portuguesa e a exuberância da natureza como fontes da singularidade nacional. Em contraste, a segunda via na República um momento de ruptura com o passado, criando oportunidade para a integração do Brasil ao mundo americano – em especial aos Estados Unidos – e à modernidade.

A busca da originalidade brasileira na conjugação da colonização portuguesa e da prodigiosa natureza do país deu lugar a um nacionalismo conservador, na linha de Eduardo Prado (1860-1901) ou de José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912), o barão do Rio Branco, ou de corte ufanista, como o de Afonso Celso (1860-1938)<sup>7</sup>. Dentro dessa busca da singularidade teve também imensa repercussão a interpretação, de caráter pessimista, da identidade brasileira como produto de uma relação particular entre “raça” e “meio”. Autores como Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906), Sílvio Romero (1851-1914) e Euclides da Cunha (1866-1909) buscaram construir explicações para o caráter nacional brasileiro e para o “atraso” nacional com base em teorias de corte evolucionista que legitimavam a

6. Carlos Granés, *Delírio Americano: Una Historia Cultural y Política de América Latina*, Madri, Taurus, 2022, p. 32 (tradução nossa).

7. Afonso Celso, *Porque me Ufano do Meu País*, Rio de Janeiro, Laemmert, 1908.

posição hegemônica da civilização ocidental como decorrência natural de sua “superioridade racial” e de pretensas leis da história. A redenção nacional passaria pelo “embranquecimento” da população.

Na segunda vertente interpretativa, a construção da nacionalidade se faria pela ruptura com o passado monárquico. Com elementos antilusitanos e antiafricanos, o republicanismo integraria o Brasil ao mundo americano, tendo como referência os Estados Unidos e a modernidade, mas mantendo a alteridade – que vinha do Império – com os países hispano-americanos. A imagem da América Latina como o “outro” da modernidade brasileira – o exemplo do fracasso, do atraso e da ameaça a ser evitada – se tornaria um elemento que persiste até hoje em correntes do pensamento político brasileiro.

A partir da década de 1930, a América Latina assistiu a uma proliferação de governantes nacionalistas que refletiram a inclusão das massas na política e promoveram a ação do Estado no desenvolvimento. No plano internacional, nas tumultuadas décadas de 1930 e 1940, as relações internacionais sofreram grandes transformações e o mundo assistiu a uma feroz competição entre as democracias liberais e as experiências nazifascistas, que desembocou na vitória das democracias ocidentais, por um lado, e na consolidação da União Soviética, pelo outro. O novo contexto internacional de Guerra Fria acabaria por impor limitações e fronteiras ideológicas. As identidades nacionais passaram a se definir em grande medida pelos alinhamentos e afinidades dos governos e regimes políticos com os respectivos blocos.

No caso da América Latina, construiu-se a noção de que a identidade americana (continental) exigiria a adesão aos ideais da democracia (ao menos em termos retóricos) e do livre mercado e, assim, o continente seria naturalmente refratário ao comunismo. Essa premissa acabou quebrada pela Revolução Cubana, na década de 1950, e resultou na expulsão da ilha da Organização dos Estados Americanos (OEA), como um símbolo de sua exclusão da identidade americana. As demais identidades nacionais latino-americanas seriam inequivocamente ajustadas ao ideário liberal, católico e capitalista. Internamente, todos os setores sociais deveriam conformar-se àquele ideal. Em contraste, os setores mais à esquerda do espectro político latino-americano, inclusive no Brasil, viram na Revolução Cubana e depois



nos movimentos populares na América Central a confirmação de que a “verdadeira” identidade do continente se faria em torno da resistência ao imperialismo estadunidense e na busca de uma ruptura revolucionária, retomando e aprofundando teses que vinham desde 1898.

Nos dois casos, a imposição dessas identidades como estando acima de quaisquer formas de lealdade e de outras identidades coletivas simplificava artificialmente o debate sobre a nação. O nacionalismo em sua forma mais difundida exige que a lealdade à nação, ao menos em tempos de crise, se sobreponha a qualquer outra forma de lealdade: classe, origem regional, gênero, etnia, cultura, (dis)capacidades etc. Mitos como o da democracia racial no Brasil funcionavam como elementos para escamotear conflitos e clivagens internos. Pela esquerda, o anti-imperialismo e a luta de classes abafavam qualquer outra consideração identitária como elementos de uma indesejável sensibilidade pequeno-burguesa.

A dissolução da União Soviética em 1991 tornou anacrônica a ideia de representar as nações latino-americanas como intrinsecamente anticomunistas, católicas ou mesmo ocidentais, ainda que haja setores dentro de cada um desses países que persistem nessas representações das identidades nacionais. Na verdade, a própria ideia de uma identidade nacional monolítica, e não problemática, passou a ser fortemente posta em questão desde as décadas finais do século xx. O mito das nações étnica e culturalmente homogêneas ou mesmo como *melting pots* que homogeneízam distintas culturas não resiste a uma análise mais detida.

A crescente mobilidade das pessoas, as comunicações instantâneas e as novas mídias permitem que as populações migrantes facilmente mantenham estreitos os laços com as culturas de origem. Os duzentos anos de histórias nacionais não apagaram diferenças étnicas, culturais e regionais dentro de cada um dos países latino-americanos. Do mesmo modo, dentro de cada sociedade surgem diferenças de valores e de modos de vida que se sobrepõem ao chamado de ajustamento e obediência a comportamentos prescritos pelo pertencimento a determinada nação, aos parâmetros de como aqueles nacionais deveriam ser e agir. Ademais, a globalização de mercadorias, serviços e produtos culturais abala e transforma as práticas e as culturas locais. Com o enfraquecimento da normatização

dos costumes e comportamentos, outras identidades pessoais e coletivas afirmam-se com cada vez mais força e, em muitos casos, mostram-se mais importantes e mais mobilizadoras do que as identidades nacionais.

A própria percepção da nação como uma entidade “real” se enfraqueceu irremediavelmente. De fato, desde há muito já se rejeita a visão de que o sentimento nacional decorra diretamente de fatores objetivos – como língua, etnia, religião, lugar de nascimento etc. Ernest Renan (1823-1892), em sua palestra *Qu’est-ce qu’une nation?*, proferida no então Collège de Sorbonne, da antiga Université de France, em 1882, realçou esse caráter volitivo das identidades nacionais, por mais arraigadas e “naturais” que elas possam parecer:

Não é o solo, como não é a raça, o que faz uma nação. O solo fornece o substrato, o palco da luta e do trabalho; os homens fornecem a alma. O homem é tudo na formação dessa entidade sagrada que é chamada povo. Nada (puramente) material é suficiente para isso. A nação é um princípio espiritual, o resultado das profundas complicações da história. [...] O homem não é escravo de sua raça, nem de sua língua, nem de sua religião nem do curso dos rios ou da direção das cadeias de montanhas. Um grande grupo de homens de mente sã e rico de coração cria um tipo de consciência moral que chamamos nação. Enquanto essa consciência moral der provas de sua força com sacrifícios que exigem a abdicação do indivíduo em favor da comunidade, ela é legítima e tem o direito de existir<sup>8</sup>.

Para Renan, em conclusão, a nação seria o resultado de um “plebiscito diário” (ainda que inconsciente) em que a cidadania confirmaria implicitamente a identidade nacional. Ainda que, na maior parte dos casos, o acidente do lugar do nascimento (*jus soli*) ou da ascendência (*jus sanguinis*) defina juridicamente a titularidade de determinada nacionalidade, o sentimento nacional, a identidade e a eventual lealdade a determinado Estado é uma decisão, consciente ou não, de âmbito pessoal. A despeito do apelo de primazia do nacionalismo, cada indivíduo desfruta de múltiplas identidades, inclusive, eventualmente, de algumas incongruentes entre si.

8. Ernest Renan, “What Is a Nation?” [1882], em Geoff Elcy e Ronald G. Suny (orgs.), *Becoming National: A Reader*, Nova York, Oxford University Press, 1996, pp. 52-54 (tradução nossa).

As nações latino-americanas começaram a ser inventadas em um momento de grandes mudanças, no início do século XIX, e o sentimento nacional se afirmou em cada uma delas juntando grupos que na sociedade colonial eram irreconciliáveis, como *criollos* e indígenas. Em meio à luta pela libertação do Peru, San Martín decretou, em 27 de agosto de 1821, que “daqui em diante não se denominarão os aborígenes, índios ou nativos: eles são filhos e cidadãos do Peru, e sob o nome de peruanos devem ser conhecidos”<sup>9</sup>. Ainda que tenha avançado muito (no Peru e nos demais países), essa assimilação segue sendo muito imperfeita e vivemos, desde as décadas finais do século XX, uma reafirmação de identidades que estiveram sufocadas pelo apelo nacionalista.

No caso da América Latina, as identidades indígenas e de afro-americanos ressurgem com grande força. O mito da fraternidade acima das diferenças criado pelo sentimento nacional já não esconde o racismo estrutural contra indígenas, negros e outros grupos. Todos são brasileiros, argentinos, bolivianos ou mexicanos, mas, na prática, uns são mais do que outros em termos do reconhecimento de direitos e da proteção a eles dada pelo Estado. Grandes transformações sociais, como a afirmação do feminismo, das múltiplas identidades de gênero e de orientação sexual, a luta contra o racismo, o combate às desigualdades, a valorização dos grupos e culturas não hegemônicos, contribuem para destruir desde dentro a fantasia de nações homogêneas.

A crise das identidades nacionais certamente não pode ser vista como um fenômeno apenas latino-americano, também está agudamente presente na Europa e nos Estados Unidos, por exemplo. Na medida em que a ideia de nações homogêneas definidas por grupos étnicos, modos de vida e valores específicos passou a ser contestada, também a legitimidade do Estado-nação entrou em crise e, por consequência, a ordem política passou a sofrer contínua erosão em sua legitimidade.

Em todos os quadrantes do globo, o poder está concentrado nos Estados, e o poder necessita ser percebido como legítimo para ser exercido de forma funcional. As políticas públicas, mesmo em regimes ditatoriais – os

9. Tradução nossa.

quais apelam para o nacionalismo, inclusive, ainda mais do que as democracias –, buscam sua legitimação pela ideia de atender ao bem comum, a algum interesse nacional. Na Europa, nos Estados Unidos, na América Latina ou no Brasil, uma estratégia recorrente para contornar o crescente déficit de legitimidade da nação e, portanto, do Estado tem sido tentar resgatar (ou inventar) determinada visão do que seria o núcleo duro de cada nação singular: um grupo étnico, uma religião específica, um conjunto de valores, a crença em determinada visão da história, o domínio de um idioma etc. Aqueles que não se enquadrassem nessas prescrições – sempre idealizadas, muitas vezes quase caricaturas da realidade ou do passado – não pertenceriam à nação e, portanto, não deveriam ter seus direitos políticos e sociais levados em conta plenamente. O patriotismo e os símbolos nacionais são, via de regra, sequestrados para retratar essas representações de nação como as únicas realmente válidas. O resultado inevitável é a polarização extrema da política e a fratura do corpo social.

Na verdade, a visão da nação como um grupo étnico ou cultural homogêneo não apenas se mostra cada vez mais disfuncional como parece crescentemente incompatível com a preservação da democracia e da plena observância dos direitos humanos. Não há espaço nessa concepção de nação para aqueles que não atendem aos critérios étnicos, religiosos ou linguísticos, tampouco para os que divergem dos valores e padrões impostos como essenciais à definição do nacional, nem para os supostamente “maus patriotas”, a serem tratados como inimigos. A fictícia regeneração de um passado idealizado, quando – em tese – a nação vivia plenamente seus valores, passou a se constituir em estratégia discursiva para a discriminação e perseguição de migrantes, minorias étnicas, grupos LGBTQIA+, minorias religiosas etc. O fato é que, no atual contexto histórico de grandes transformações, a própria ideia de nação e o princípio de que a cada nação deve corresponder um único Estado devem ser revisados para que algum tipo de identidade nacional possa continuar a legitimar o Estado e a política.

Os Estados continuam e, em um futuro previsível, continuarão a ser a estrutura política dominante, e a vida política seguirá organizada ao redor deles. Sua legitimidade segue, portanto, como um elemento crucial para o funcionamento das sociedades. Neste início do século XXI, em muitos

países se assiste à ressurgência de movimentos políticos populistas e xenófobos que buscam ou já capturaram o poder estatal em nome de visões radicalmente excludentes da nacionalidade. Confrontadas e sentindo-se ameaçadas com a crescente diversidade, parte da cidadania se ilude com uma improvável volta ao passado – quando as coisas eram mais simples e mais claras, ou seja, as hierarquias mais naturalizadas – para resgatar determinadas concepções das respectivas nações que legitimem, em última instância, a exclusão daqueles que ameaçam sua visão da nacionalidade e sua identidade como grupos privilegiados. São propostas reacionárias que, em nome de concepções estreitas da nação, geralmente alicerçadas em visões idealizadas do passado, querem impor determinado projeto de nação (branco, católico, conservador, autoritário ou qualquer outra fórmula) a populações que são cada vez mais diversas e conscientes de suas identidades específicas.

A alternativa a essas versões de nacionalismo étnico e cultural encontra-se na reafirmação/reinvenção do nacionalismo em bases cívicas. A identidade política deve estar construída apenas em torno da disposição em aceitar princípios políticos e jurídicos comuns. A diversidade deve ser respeitada. Nenhuma cultura ou grupo étnico deve ser privilegiado ou especialmente promovido pelo Estado. Observadas as disposições legais, nenhum grupo deve ser compulsoriamente assimilado à cultura hegemônica<sup>10</sup>. É verdade que o projeto do nacionalismo cívico não é de fácil implementação. Por exemplo, na prática, a proposição de que o Estado deva, ou mesmo possa, ser culturalmente neutro em todos os âmbitos é objeto de debates. Há argumentos sólidos para matizar essa orientação, como, para ficar em um único exemplo, no caso do ensino da língua predominante. O direito à igualdade de oportunidades econômicas ou mesmo de participação política exige que se invista na proficiência de todos no idioma hegemônico em cada país. De qualquer modo, o reconhecimento da diversidade dentro de cada uma das nações se constitui em um sólido pres-

10. O debate sobre o nacionalismo cívico é amplo e tem uma longa história, a começar por Ernest Renan, ainda no século XIX; contemporaneamente, está bastante associado à obra de Jürgen Habermas (1929-).

suposto político e ético e uma base mais democrática do que projetos de assimilação forçada de toda a cidadania a determinado projeto identitário.

No nacionalismo étnico ou cultural, a ênfase na construção das nações passa pelo reforço das supostas características próprias de cada nação, muitas vezes apresentadas como fatos inexoráveis da história ou mesmo da natureza. O nacionalismo cívico se centra no arcabouço jurídico que conforma o pacto social – sempre em evolução – e no caráter voluntário do pertencimento à nação. Vale dizer que a adesão à nação e a aceitação espontânea das regras impostas pelo Estado sempre terão um forte componente afetivo; o nacionalismo é e continuará a ser antes de mais nada um vínculo emocional, um sentido de pertencimento.

Por suas características específicas, a América Latina aparece como um importante laboratório do processo de reinvenção das nações e da legitimidade dos Estados. A região conta com um patrimônio de duzentos anos de experiências nacionais. Os diversos nacionalismos latino-americanos são uma realidade evidente, ainda que em crise, inclusive porque a maior parte desses projetos de nação falharam na inclusão plena de todos os setores sociais e raciais na nacionalidade – ou, na verdade, nunca a objetivaram. Mesmo sufocada sob o manto das nacionalidades, que unificaria e homogeneizaria as populações de cada Estado, a extrema desigualdade, refletida em termos sociais, raciais, regionais e culturais, contribuiu para manter, se não acentuar, o caráter plural das sociedades latino-americanas. Por exemplo, longe de assimilarem-se à cultura hegemônica, em vários países, as etnias originárias mantiveram-se à parte do restante da sociedade a ponto de ser lícito aplicar a elas o conceito de nações<sup>11</sup> e de arguir que se constituem em nacionalidades distintas, ainda que contidas na territorialidade do mesmo Estado.

Assim, as pressões para a reafirmação do caráter plural das nacionalidades latino-americanas têm como protagonistas os movimentos indígenas, que reivindicam em vários países – e já conseguiram, em alguns

11. A aplicação do conceito de nação aos grupos originários é, em termos estritos, um anacronismo. Esse conceito, como o vemos atualmente, não pertencia ao universo conceitual dos povos originários do continente americano, inclusive porque se trata de um conceito moderno, cujo sentido só passou a estar disponível após o século XIX.

casos, inclusive em termos constitucionais – o reconhecimento de nacionalidades alternativas àquela promovida por seus Estados. Com redemocratização da região, a partir da década de 1980, mas em especial após a Constituição colombiana de 1991, foram promulgadas novas cartas magnas que procuram reconhecer a profunda diversidade étnica e a persistência de graves formas de discriminação e desigualdade social das sociedades latino-americanas. Delas destacam-se a Constituição equatoriana (2008) e, especialmente, a boliviana (2009), que introduz explicitamente a ideia de plurinacionalidade como característica do Estado boliviano. O reconhecimento do caráter multicultural e mesmo plurinacional dessas sociedades desembocou no reconhecimento de ordenamentos jurídicos distintos – a justiça indígena em paralelo com a justiça tradicional – e diferentes modelos de direitos de família, de propriedade, penal e mesmo dos direitos políticos, com órgãos judiciais e eleitorais próprios. A convivência entre os dois sistemas de justiça e de participação política é, naturalmente, problemática e ainda há um longo caminho a ser percorrido. Nesse ponto, como em outros, a experiência latino-americana serve de precedente a ser acompanhado.

Fala-se de um novo constitucionalismo latino-americano<sup>12</sup>, o que naturalmente não se traduz em uma experiência constitucional única para a região, mas em um fenômeno comum de inclusão na estrutura estatal de instituições que reflitam e reforcem o caráter multicultural, o reconhecimento de sistemas jurídicos, econômicos e políticos próprios, respeito à territorialidade dos povos indígenas e a seu direito de aproveitamento dos recursos naturais nesses territórios e respeito aos direitos intelectuais dos

12. O constitucionalismo na América Latina, na verdade, já teria um caráter inovador desde a Constituição mexicana de 1917, pela ênfase então inédita nos direitos sociais. Para João Gabriel Conceição Soares e Elísio Augusto Velloso Bastos, o novo constitucionalismo latino-americano teria passado por três estágios: constitucionalismo multicultural (1982 a 1988), constitucionalismo pluricultural (1988 a 2005) e constitucionalismo plurinacional (a partir de 2006). Cf. João Gabriel Conceição Soares e Elísio Augusto Velloso Bastos, “Novo Constitucionalismo Latino-americano e Histórico de Centralização Política da América Latina: A Necessidade de Superação da Sala de Máquinas para Alcançar Efetivas Plurinacionalidades”, *Revista Culturas Jurídicas*, vol. 8, n. 21, pp. 77-114, set.-dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc3xpdvh>, acesso em: 30 jun. 2022.

saberes tradicionais<sup>13</sup>. Ainda que menos evidente nos países platinos e no Brasil, também neles se verifica a tendência ao reconhecimento jurídico da diversidade dentro de cada nação. No Chile, um tema crucial do processo em curso de elaboração de uma nova Constituição são os direitos e o tratamento que será dado ao povo mapuche, cuja territorialidade, aliás, estende-se também para o território argentino. Não é exagero afirmar que o Chile e a Argentina poderiam ser considerados Estados plurinacionais. E também o Brasil, em cujo território falam-se 154 línguas indígenas. Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, quase 900 mil brasileiros se identificam como indígenas e, vale dizer, as terras reservadas ou demarcadas para as comunidades indígenas representam cerca de 13% do território nacional<sup>14</sup>.

Benedict Anderson (1936-2015), em sua obra seminal sobre o nacionalismo, *Nação e Consciência Nacional* (em inglês, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*)<sup>15</sup>, argumentou que a Revolução Francesa e as independências das colônias inglesas, espanholas e portuguesa nas Américas teriam criado o modelo de Estado-nação que se espalhou pelo mundo, sendo copiado e adaptado pelos demais movimentos nacionais (mesmo os europeus) durante os séculos XIX e XX. Assim, os Estados-nação americanos teriam precedência e servido de modelo para a proliferação dos Estados-nação ao longo dos séculos XIX e XX. Ainda que essa precedência seja discutível<sup>16</sup>, não há dúvida de que a experiência latino-americana teve grande importância na expansão do modelo do Estado-nação.

13. Naturalmente, a questão não se esgota no reconhecimento das diversas nacionalidades e na inclusão de direitos nos textos das constituições. O modo de garantir a observância desses direitos, processo em que os poderes judiciários desempenham um papel crucial, é um tema já discutido também entre os teóricos do próprio constitucionalismo latino-americano. Cf., a respeito, entre outros, a obra seminal de Roberto Gargarella, *La Sala de Máquinas de la Constitución: Dos Siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz, 2015.
14. Caio Santana, “Um Brasil de 154 Línguas”, *Jornal da USP*, 10 jan. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4vtb4u9e>, acesso em: 30 jun. 2022.
15. Benedict Anderson, *Nação e Consciência Nacional*, trad. Lólio Lourenço de Oliveira, São Paulo, Ática, 1989.
16. Essa tese está longe de ser consensual. Adrian Hastings e Liah Greenfeld, por exemplo, apontam a Inglaterra como o “primeiro” Estado-nação, já no século XVII, seguido de Holanda, Espanha, França, Dinamarca, Suécia e Portugal. Cf. Adrian Hastings, *The Construction of Nationhood*:



A afirmação dos Estados-nação ao longo do século XIX representou o fim de um modelo político estabelecido há séculos, marcado pela legitimidade dinástico-religiosa dos governantes. A ascensão dos nacionalismos representou a derrocada de um conjunto de relações políticas e sociais e dos imaginários e conceitos políticos do Antigo Regime. A legitimidade dos Estados deixou de estar alicerçada em um suposto mandato divino dos soberanos para descansar no argumento, também idealizado, da vontade coletiva de uma população, ligada por características próprias, por uma única cultura, um passado e um projeto de futuro comum, que se constituiria em determinada nação.

Anderson destacou, como parte desse processo, o papel desempenhado pela emergência do que chamou capitalismo editorial, com a difusão da imprensa e a ampliação da circulação de panfletos, jornais, revistas e livros. Essa expansão editorial desempenhou um papel fundamental na criação de sentimentos coletivos de comunidade e ampliou o alcance das línguas vulgares, despojando o latim de seu lugar privilegiado, ao mesmo tempo que auxiliava na convergência e redução das diferenças entre os muitos dialetos de cada língua.

Os falantes da enorme variedade de línguas francesas, inglesas ou espanholas (que poderiam achar difícil, ou até impossível, compreender-se em conversa) passaram a ser capazes de compreender uns aos outros por meio da imprensa. No decorrer do processo, tornaram-se gradativamente conscientes das centenas de milhares (até mesmo milhões) de pessoas existentes no seu determinado campo linguístico e, ao mesmo tempo, que *apenas essas* centenas de milhares ou milhões a ele pertenciam. Esses coletores (que estavam ligados pela imprensa) formavam, na sua invisibilidade secular e peculiar, o embrião da comunidade nacionalmente imaginada<sup>17</sup>.

No início do século XXI, a ubiquidade da internet, as novas mídias e a expansão das redes sociais criam naturalmente novas comunidades já

*Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press, 2001; Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, 1992.

17. Benedict Anderson, *op. cit.*, 1989, p. 54.

não contidas na territorialidade dos Estados. Ademais, a mobilidade das pessoas, das mercadorias e dos produtos culturais em nossos dias é incomparavelmente maior do que há duzentos anos, quando a ideia de nação como fonte de legitimidade para a política começou a se consolidar. Hoje como então, a América Latina se constitui em referência indispensável para (re)pensar o Estado-nação. As sociedades se diversificam e se fragmentam. Os contornos, os discursos e as definições do que seria cada nação se transformam e, sem que se perceba claramente, passam a ser o principal objeto da própria disputa política.

A identidade continua a ser o fator decisivo na política. As escolhas políticas, do voto à decisão de lutar e, se preciso, morrer por uma causa, são tomadas com base na identificação com outras pessoas que apoiam aquele candidato ou princípio; muito raramente são o resultado de um processo solitário e desapaixonado de reflexão sobre as vantagens e desvantagens dessa ou daquela opção. O voto e as outras formas de participação política até o extremo da violência se decidem em bases muito mais sentimentais do que estritamente racionais.

Muito da atual polarização política em distintos países, e não só latino-americanos, decorre do conflito entre projetos de nação antagônicos ou da tentativa de proteger e manter concepções de nacionalidade já superadas pelos fatos. Em países europeus, a redução nas taxas de fecundidade das populações que se identificam como brancas e a imigração de populações de culturas e origens étnicas distintas são respondidas por determinados partidos com discursos xenofóbicos e propostas anti-imigração, como forma de preservar a “verdadeira” nação. Nos Estados Unidos, o diferencial de fecundidade a favor dos latinos e afro-americanos é uma tendência que em breve tornará aqueles que se identificam como brancos apenas outra minoria (ainda que a maior no futuro imediato). Mantida a atual correlação entre identidade racial e voto, essa tendência aponta para a consolidação em nível nacional de uma maioria cada vez mais significativa de eleitores que favorecem o Partido Democrata. Como reação, as assembleias de muitos estados dominados pelo Partido Republicano têm multiplicado medidas para obstaculizar a participação de eleitores mais pobres e das minorias, em especial latinos e afro-americanos, ainda que

nascidos nos Estados Unidos ou nacionalizados, para assegurar a vitória dos republicanos.

Nesses projetos de nação, a participação política deve restringir-se aos “verdadeiros” estadunidenses, franceses etc. Os supostos núcleos “branco, protestante e anglo-saxão” ou “branco, católico e francófilo” (ou outras variações dessa fórmula) dessas nações são cada vez mais claramente minoritários e o esforço para proteger essas identidades e mantê-las hegemônicas dá lugar a propostas de cunho claramente antidemocrático.

Em contraste, no início de 2022 a cidade de Nova York (Estados Unidos) aprovou legislação que concederá direito ao voto nas eleições locais aos estrangeiros residindo legalmente na cidade<sup>18</sup>. A medida permitirá que, em 2023, mais de 800 mil não nacionais participem eleitoralmente na política da cidade. O critério da simples residência independentemente da nacionalidade para a participação política, ainda que apenas em pleitos locais, vai ao encontro (e talvez um passo além) da ideia do nacionalismo cívico. No caso, a participação política e o sentimento nacional ficam plenamente desconectados, mas reforça-se o sentimento de comunidade, dando voz a uma expressiva parcela da população legitimamente interessada nos assuntos locais. Há muitas formas possíveis de relacionar o Estado e as nações, e talvez seja hora de repensar a fórmula de que a cada nação deve corresponder um único Estado, hegemônica nos últimos duzentos anos. As entidades políticas subnacionais também têm um papel importante a desempenhar, pois em grande parte dos casos o poder local estará mais bem aparelhado para mediar conflitos culturais.

Somente a superação da ideia da nacionalidade como uma característica étnica permitirá a acomodação das identidades raciais, e a rejeição dessa noção aparece como um elemento crucial na luta contra o racismo. Igualmente, apenas o abandono da insistência em correlacionar nacionalidade com determinados valores e cultura cria a plasticidade necessária para que a nação acolha sem maiores dificuldades os fluxos migratórios, bem como a própria diversidade – de gênero, de orientação sexual, de modos

18. Grace Ashford, “Noncitizens’ Right to Vote Becomes Law in New York City”, *The New York Times*, 10 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9eeewr>, acesso em: 30 jun. 2022.

de vida etc. – de seus nacionais. Os valores e a cultura estão em constante fluxo. Como forma extrema de respeito a diferenças étnicas e culturais, a experiência dos Estados latino-americanos com o reconhecimento do caráter plurinacional do Estado diante dos povos originários, das nações indígenas, aparece como aporte profícuo para o debate.

O Brasil e a América Latina, com a diversidade de suas populações e um rico trajeto de duzentos anos de histórias nacionais, têm neste início do século XXI, como foi o caso no século XIX, contribuições importantes a dar no processo de redefinição da relação entre Estado e nação. O debate sobre a nação – abertamente ou não – movimenta a política por toda a América Latina, em alguma medida erroneamente confundido com o debate sobre esquerda e direita. Essa correlação não se sustenta: tanto na direita como na esquerda há setores que proclamam visões da nacionalidade congeladas em passados idealizados ou definições arbitrárias do que seria a essência da nacionalidade (essência, aliás, que nem ao menos existe). Por toda a região se confrontam projetos mais inclusivos, que aceitam a fluidez inevitável do conceito de nação, com outras propostas políticas reacionárias – de direita ou de esquerda – que se apresentam como a continuidade ou como o resgate da nação supostamente “verdadeira” e de certa forma imortal.

As identidades – pessoais e coletivas – estão em constante transformação e as identidades nacionais não fogem à regra. A legitimidade dos Estados não necessita estar ancorada na ideia de nação, como não o foi no passado e pode deixar de ser no futuro. Em cada Estado cabem muitas nações, múltiplas culturas, toda a riqueza da diversidade humana. As tentativas de impor uma visão estreita de nação, com base em um patriotismo exaltado e pouco lúcido, como elemento das lutas político-eleitorais e apoiado no poder de impor uma ideia regressiva de nação, estão, a longo prazo, fadadas ao fracasso em um mundo que seguirá sendo crescentemente diverso<sup>19</sup>. A nação continuará sendo o plebiscito diário de Renan, mas cada vez menos apoiado no sentimento de pertencer a algo abstrato e mal definido e cada vez mais baseado na adesão a normas de convivên-

19. O que não significa que essas plataformas políticas não possam colher vitórias ocasionalmente; afinal, como dizia Jorge Luis Borges (1899-1986), o patriotismo é a menos perspicaz das paixões.

cia e em um sistema jurídico, sempre em aperfeiçoamento, que regule as relações pessoais e coletivas dentro da sociedade, dentro do espírito de democracia, de justiça e de respeito aos demais. O orgulho nacional deve provir, antes de tudo, da vaidade de viver em sociedades que se balizam por esses critérios.

No caso da América Latina, há ainda um longo caminho a ser percorrido no aperfeiçoamento da democracia e da defesa dos direitos humanos. Há também uma grande hipoteca devida pelo largo histórico de violações de direitos, do racismo ainda ubíquo e da extrema desigualdade. O projeto de superação dessas falências pode e deve também ser incorporado ao sentimento nacional. O passado de violências e injustiças que perpassa os duzentos anos de vida independente de todos os países latino-americanos pode e deve ser confrontado. Certamente há muito do que se orgulhar na trajetória de cada nacionalidade, mas o sentimento nacional também deve ser construído com base em sentimentos de culpa e vergonha.

Primo Levi (1919-1987), nas páginas iniciais do livro *A Trégua*<sup>20</sup>, narra que ao fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), tendo os alemães abandonado uns poucos sobreviventes no campo de extermínio de Auschwitz antes da chegada do Exército russo, o encontro com os libertadores foi marcado também pelo visível constrangimento de libertadores e libertos. A reação dos soldados russos foi eloquente:

Não acenavam, não sorriam; pareciam sufocados, não somente por piedade, mas por uma confusa reserva, que selava as suas bocas e subjugava os seus olhos ante o cenário funesto. Era a mesma vergonha conhecida por nós, a que nos esmagava após as seleções, e todas as vezes que devíamos assistir a um ultraje ou suportá-lo: a vergonha que os alemães não conheceram, aquela que o justo experimenta ante a culpa cometida por outrem, e se aflige que persista, que tenha sido introduzida irrevogavelmente no mundo das coisas que existem, e que a sua boa vontade tenha sido nula ou escassa, e não lhe tenha servido de defesa<sup>21</sup>.

20. Primo Levi, *A Trégua*, trad. Marco Lucchesi, São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

21. *Idem*, p. 10.

Ainda que não tivessem nenhuma responsabilidade – ao contrário – sobre a infâmia sofrida pelos prisioneiros que estavam libertando, o estado deplorável daqueles sobreviventes, as pilhas de cadáveres insepultos, a desumanidade patente do Holocausto fizeram que os soldados partilhassem com os libertos um sentimento de culpa e vergonha pelo ocorrido, e esse sentimento criou um vínculo entre eles. Do mesmo modo, a persistência de injustiças históricas, do racismo estrutural, da discriminação contra as mulheres e contra as minorias, da extrema desigualdade social e de todas as mazelas acumuladas durante os duzentos anos de nossas nações não pode ser atribuída diretamente a nenhum de nós, que vivemos hoje, mas pode e deve se constituir em um vínculo potente para solidificar os sentimentos de identidade e nacionalidade.

Carlo Ginzburg (1939-), em um importante ensaio publicado originalmente em 2010, comenta essa perspectiva inesperada de nossas identidades coletivas:

Pertencemos simultaneamente a uma espécie (*Homo sapiens*), um sexo, uma comunidade linguística, uma comunidade política, uma comunidade profissional e assim sucessivamente. Em última instância, nós nos encontramos com um conjunto, definido por dez impressões digitais, que possui somente um membro: nós mesmos. Definir um indivíduo com base em suas impressões digitais certamente faz sentido em alguns contextos; mas um indivíduo não pode ser identificado por suas características únicas. Para lograr uma compreensão mais completa dos fatos e pensamentos de um indivíduo, presente e passado, temos de explorar a interação entre os conjuntos, específicos e genéricos, aos quais pertence. A emoção pela qual comecei – envergonhar-me por alguém distinto de mim, por algo em que não estou ou estive implicado – é uma pista que nos ajuda a repensar nossas identidades plurais, sua interação e sua unidade, desde um ângulo inesperado<sup>22</sup>.

22. Carlo Ginzburg, “El Vínculo de la Vergüenza”, *New Left Review*, n. 120, pp. 39-48, jan.-fev. 2020 (cf. p. 48, tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/2p8my3m3>, acesso em: 30 jun. 2022. Agradeço a Maurício Gurjão Bezerra Heleno por me ter chamado a atenção para o ensaio de Ginzburg. Também é dele a sugestão de propor a vergonha, nos termos de Ginzburg, como elemento para a construção de identidades nacionais.

# A terceira margem do Ipiranga<sup>1</sup>

SÉRGIO ABRANCHES<sup>2</sup>

*Uma coisa é um país,  
outra um ajuntamento.  
Uma coisa é um país,  
outra um regimento.  
Uma coisa é um país,  
outra o confinamento.  
[...]*

AFFONSO ROMANO DE SANT'ANNA<sup>3</sup>

## A democracia dificultosa

A democracia tem uma história tortuosa no Brasil, de muitas idas e vindas, interrupções e desvios, até chegarmos à mais democrática Constituição

1. Agradeço ao embaixador Rubens Ricupero a provocação para associar meu trabalho em curso sobre a democracia ao momento da Independência. A Heloisa M. Starling pelas leituras das versões deste artigo e pelos comentários, sugestões e contribuições. A José Murilo de Carvalho pelas críticas, sempre argutas, que me ajudaram a lapidar o texto, certamente não tanto quanto ele desejaria.
2. Sociólogo e escritor; bacharel e mestre em ciências sociais pela Universidade de Brasília (UNB) e mestre e doutor em política pela Cornell University, nos Estados Unidos. Autor de *A Era do Imprevisto: A Grande Transição do Século XXI* (Companhia das Letras, 2017), *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro* (Companhia das Letras, 2018), *O Tempo dos Governantes Incidentais* (Companhia das Letras, 2020), além do romance *O Intérprete de Borboletas* (Record, 2022).
3. Affonso Romano de Sant'Anna, "Que País é Este?", *Jornal do Brasil*, 6 jan. 1980, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8w9hnh>, acesso em: 6 jul. 2022.

de nossa história, a de 1988. Mais democrática em retrospecto, mas menos democrática do que pretendia seu projeto original. Este foi mitigado pela formação, na Constituinte, de um centro, autodenominado centrão porque majoritário, formado sob a orientação de algumas lideranças conservadoras, várias ligadas a José Sarney, então presidente da República.

Do ponto de vista da evolução política do Brasil Colônia à Terceira República, inaugurada com a promulgação da Constituição de 1988, a democracia mitigada não é um fato surpreendente. Em todos os momentos constituintes pelos quais se deu a institucionalização do Estado nacional brasileiro, o povo civil, ativado por movimentos insurgentes no âmbito da sociedade, foi passivado na definição do povo institucional, aquele admitido ao processo político formal. Foi assim nas lutas pela independência, pela abolição, pela república e pela democracia, as quais, em muitos momentos históricos, confluíram em uma só demanda.

Cada momento constituinte inventa um novo espaço político que transcende o regime anterior e define ou redefine o povo. Recorro aqui à engenhosa análise de Jason Frank<sup>4</sup> sobre a Revolução Americana (1776), na qual propõe a noção de *momentos constituintes*. Os momentos constituintes seriam um caso especial do que Jacques Rancière<sup>5</sup> definiu como *momentos políticos*, nos quais se inventa um novo espaço político, que transcende o regime anterior e redefine o povo. As democracias evoluem ampliando o enquadramento institucional do que é povo como resposta ao alargamento da base social. A questão-chave é saber se são mantidos excluídos aqueles setores ativados no plano social pela demanda de participação na formação ou consolidação nacional em cada um desses pontos de redirecionamento histórico. A persistência da exclusão de amplos setores sociais, cada vez mais conscientes de sua privação de cidadania, reduz a legitimidade da ordem política e aumenta a instabilidade social e política. Como, nesse quadro, o contingente dos “de fora” continua em expansão, cresce o descolamento entre o povo civil, como entidade social, e o po-

4. Jason Frank, *Constituent Moments: Enacting the People in Postrevolutionary America*, Durham, Duke University Press, 2010.

5. Jacques Rancière, *Moments politiques: interventions 1977-2009*, Paris, La Fabrique, 2009.



vo institucional, admitido como ente político formal e ativo nas relações políticas. Na república organizada como uma democracia representativa, esse descolamento leva ao desencanto com a promessa de igualdade de todos perante a lei e o Estado, de justiça e de solidariedade social trazida pela república e pela democracia.

O descolamento entre a gente na sociedade e o povo institucional é resultado dos processos de passivação por repressão ou cooptação do povo que irrompem nos movimentos insurgentes. O processo de desativação da insurgência popular antecede a própria independência. Ainda no período colonial, os movimentos independentistas, não raro associados à abolição, à república e à democracia, foram passivados por meio da repressão, algumas vezes com a eliminação física dos envolvidos. Heloisa M. Starling<sup>6</sup>, em sua análise dos “republicanos” no Brasil Colônia, mostrou vários momentos de passivação dos colonos desejosos de se tornarem povo. Não por acaso, o grito de batalha usado na Revolta da Cachaça, no Rio de Janeiro, em 1660, foi: “Viva o povo e morra o governador!” O grito “Viva o povo!” ecoou várias vezes, tanto mais alto quanto aumentava a multidão que ajudou os fazendeiros insatisfeitos a depor o governador Salvador Correia de Sá e Benevides. A vitória durou apenas seis meses, após os quais a Coroa retomou o governo da província, reprimiu os colonos e decapitou seu líder, Jerônimo Barbalho Bezerra<sup>7</sup>. Setores descontentes da nascente elite colonial que emergiam independentes da Coroa portuguesa eram cooptados pelo sistema de mercês, o modelo colonial do clientelismo que, sob várias roupagens, persiste até hoje em nosso processo político. O sistema de mercês reconhecia a fidelidade e a lealdade que “permitia e justificava o uso e apropriação para fins privados dos bens e serviços públicos administrados pela Coroa e pelas câmaras”<sup>8</sup>.

A Sedição de Vila Rica, embora os sediciosos fossem “os homens principais da capitania”, avultou-se por causa de uma liderança de *status* inferior,

6. Heloisa M. Starling, *Ser Republicano no Brasil Colônia: A História de uma Tradição Esquecida*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

7. *Idem*, pp. 35-68, 140 ss.

8. Heloisa M. Starling, *op. cit.*, 2018, p. 44.

Filipe dos Santos, que teve o talento para “mover o povo”. Ao avultar-se, transcendeu a demanda relativa à excessiva tributação, empolgando o sentimento de independência nacional e popular. Pelas ruas de Vila Rica, o brado que ecoava era: “Viva o povo e morte aos enviados d’el-rei!” A passivação desse movimento, que ativou o povo pela oratória inflamada de Santos, deu-se pela brutal repressão, pelo extermínio dos rebeldes encauzados e pela queima de casas e vendas. A execução sumária desse líder popular foi o fecho eloquente da reação imperial.

Foram muitos os movimentos insurgentes no Brasil Colônia movidos pela ideia de um povo sem rei. Uma senha para entrar na antessala da república. Ecoa o ideal da sedição de Olinda, de 1710, de uma cidade republicana autogovernada. É o que marca a Conjuração Mineira, de 1789, inspirada pela Revolução Americana. As ideias que se desenvolveram entre conversas de letrados, conspirações, mobilização da gente mineira e confrontos reuniam os ideais da república, da liberdade, da igualdade e da autonomia provincial.

Foram poucos, contudo, os movimentos insurgentes que conseguiam vislumbrar, no quadro da sociedade colonial, escravista e patriarcal, que a república que postulavam era branca e masculina. Embora não aparecesse explícita, a concepção republicana na época colonial – e ela persistiu ao longo das décadas e dos regimes – assentava-se em uma estratificação da gente na sociedade que separava o povo, constituído de homens brancos, do não povo, dos “outros”, que só eram iguais entre eles na exclusão da cidadania, pois as mulheres brancas eram parte da casa-grande. Daí termos demorado tanto tempo a incorporar ao povo institucional a parte da sociedade brasileira exilada no território do não povo que não podia postular a cidadania. As mulheres só foram resgatadas desse exílio em 1932, e os negros pobres e privados de educação, com o fim da vedação do voto aos analfabetos na emenda constitucional de 1988.

Talvez apenas em Salvador, cidade negra, com seus mais de 14 mil escravizados, na altura de 1798, pudesse surgir um movimento insurgente que cuidasse de integrar os negros ao povo e ao povo institucional. Seria a combinação entre a abolição, o republicanismo, seu pressuposto igualitário e a democracia a única capaz de executar essa transposição a partir

do subsolo da sociedade, do mundo da senzala, para o chão da sociedade dominada pela casa-grande. A libertação da República Bahiense suporia tudo isso, abolição, republicanismo e democracia. Era o que insinuava a petição ao governo da capitania da Bahia do soldado pardo Luís Gonzaga das Virgens e Veiga, que “os homens pardos, pretos e brancos eram iguais e deviam ser igualmente atendidos”<sup>9</sup>. Reconhecer a correção do pleito redundaria em romper a barreira colonial entre povo e não povo.

Esse tremor de insurreição no subsolo da sociedade escravista colonial faz antever não apenas a entrada do não povo negro no povo como também sua visibilidade. Como observa Starling, a liberdade reivindica significância política e presença no espaço público. A libertação dos escravizados os faria emergir da vida privada para a vida pública, da invisibilidade para a visibilidade. Era parte do sonho não realizado da República Bahiense. Houve muitas outras insurgências antes e depois.

O Brasil colonizado foi uma terra em ebulição. Foram muitos mais os movimentos insurgentes, as conjurações e as revoluções que ativaram o povo civil em vários momentos. O fato de terem sido sistematicamente passados não os elimina de nossa tradição sociológica nem de nossa definição como nação. A formação da nação e da cultura nacional se dá exatamente pelo confronto entre forças sociais com propósitos distintos para a formação do Estado-nação. Esses movimentos todos insurgiam-se não apenas contra as estruturas coloniais como também contra as fundações por elas plantadas, sobre as quais os setores dominantes, mas resistentes ao domínio imperial português, pretendiam construir a nação chamada Brasil. A formação do Brasil na fase colonial já se assentava sobre duas fundações mestras, a escravidão e o patriarcalismo, que começaram a se firmar no Brasil Colônia e seriam constitutivas do reinado, após a Independência. O modelo para o papel da mulher, mesmo de *status* superior, era o da administração da Casa da Rainha, que dava os limites de seu domínio pela premissa do merecimento<sup>10</sup>.

9. *Idem*, p. 212.

10. Miriam Coser, “Jurisdições das Rainhas Medievais Portuguesas: Uma Análise de *Queenship*”, *Tempo*, vol. 26, n. 1, pp. 230-247, jan.-abr. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3wsw2atw>, acesso em: 6 jul. 2022.

As lutas pela independência que se espalharam pelo Brasil, distantes da elite hegemônica e inconformadas com as matrizes nas quais se formava a sociedade brasileira, mostram uma longa sequência de levantes e revoltas a indicar um caminho possível para a nação emergente da América do Sul. Tal caminho, se não foi vitorioso, incorporou-se à cultura cívica do país como desejo não realizado. Das rebeliões prévias ao compromisso do Ipiranga, talvez a última nascida ainda no Brasil Colônia tenha acontecido no Recife, cinco anos antes da Independência. Lá foi proclamada a República pela breve e brava Revolução Pernambucana de 1817. Ela tinha origem em uma tradição insurgente que marca a história de Pernambuco e iniciou o ciclo revolucionário da Independência. Marcus Carvalho lembra a revolta de 1814, na qual estavam envolvidos escravos e forros, entre eles Domingos do Carmo, “rei do Congo e de todas as nações do gentio da Guiné”, e Joaquim Barbosa, “capitão dos ganhadores”<sup>11</sup>. Essa revolução queria estender às camadas mais pobres da população, pobres livres, negros e mulatos, o pertencimento à sociedade como iguais em direito. Isso só poderia ocorrer no regime republicano. Seus ecos foram ouvidos em outras revoltas posteriores à Independência, até a Confederação do Equador, em 1824. Em 1823, a Pedrosada, parte do ciclo revolucionário de Pernambuco, associou o republicanismo à abolição da escravidão dos negros ao adotar o Haiti como referência política do levante. Foi quando batalhões de pretos e pardos tomaram Recife e Olinda de surpresa, escoraçaram o governo provincial e aclamaram governador de armas, Pedro da Silva Pedroso, negro, jacobino e revolucionário de 1817. A partir daí, a ideia de república ficou associada à ativação do povo civil para seu ingresso na cidadania, ao povo institucional. O marco com base no qual o republicanismo passou a ser considerado incompatível com o escravismo.

Starling<sup>12</sup> mostra como a Revolução Pernambucana de 1817 abriu um tempo novo de participação política, e seus efeitos seriam duradouros so-

11. Marcus Carvalho, “Rumores e Rebeliões: Estratégias de Resistência Escrava no Recife, 1817-1848”, *Tempo*, vol. 3, n. 6, pp. 227-241, dez. 1998 (cf. p. 228), disponível em: <https://tinyurl.com/2s43pusj>, acesso em: 6 jul. 2022.

12. Heloisa M. Starling, *op. cit.*, 2018, pp. 261-264.

bre a vida e o comportamento político da população pobre de indígenas e descendentes de africanos livres e libertos que viviam em uma sociedade hierárquica, escravista e desigual. O ativismo continuaria durante todo o ciclo revolucionário da Independência.

As duas fundações sobre as quais se construiu a nação brasileira, escravidão e patriarcalismo, constituíram um sistema de hegemonia senhorial, patrimonial e racial cujos resquícios ainda são visíveis em pleno século XXI. A petrificação de uma divisão social baseada em categorias como homem-mulher, branco-negro, senhor/sinhá-escravizado cristaliza desigualdades duráveis<sup>13</sup>, as quais se justapõem à divisão de classes oriunda de relações dinâmicas na estrutura produtiva.

Esse sistema hegemônico definiu dois momentos constituintes de nossa história como nação, a Independência e a Proclamação da República, e estabeleceu os limites do povo institucional. Os fundamentos estruturais dessa hegemonia persistiram, ainda que com mitigações conquistadas pela luta política e social, nas duas repúblicas que se seguiram, a de 1946 e a de 1988. Porém, a persistência dessa hegemonia não apaga a contribuição daqueles que se insurgiram contra as estruturas constituintes do Estado-nação brasileiro. Ao contrário, o eco das vozes insurgentes se faz ouvir nos momentos seguintes, e cada brado heroico do povo barrado no espaço público institucionalizado espalhava sementes de revolta que alimentariam novos movimentos. Essa tradição de insurgência anima hoje o movimento negro, o feminismo, o movimento dos povos originários, todos buscando reconfigurar a república brasileira para pôr cada um em seu lugar de direito, em uma república de iguais.

A constatação de Joaquim da Silva Rabelo, conhecido como Frei Caneca, sobre a Independência vitoriosa do Ipiranga de que “estamos sim independentes, mas não constituídos”<sup>14</sup> continua válida porque ainda não conseguimos demolir as duas fundações que enrijecem nossa desigualdade e impedem que continuemos avançando pelas tortuosas vias rumo à democracia plena e republicana no Brasil. O caminho que devemos seguir

13. Charles Tilly, *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press, 1998.

14. Frei Caneca *apud* Heloisa M. Starling, *op. cit.*, 2018, p. 241.

para reconfigurar a independência, a república, a federação e a democracia no Brasil passa ao largo do trilho hegemônico daqueles “sujeitos do sítio do Ipiranga, no seu exaltado entusiasmo”<sup>15</sup>, nas palavras de Frei Caneca. Passa, também, longe da república castrense e sem povo a cuja fundação o brasileiro assistiu bestializado<sup>16</sup>. A nova independência não tem a ver com os grilhões da colonização, e sim com as barreiras ainda imensas ao pleno ingresso de toda a gente brasileira no espaço público com soberania e igualdade. A verdadeira república só pode ser uma república de iguais. O caminho da nova independência se dará na terceira margem do Ipiranga, onde está a parte excluída do povo, com a eliminação estrutural das desigualdades duráveis impostas pelo racismo estrutural e pela hegemonia masculina.

A Independência nasceu do compromisso do Ipiranga entre elites que temiam o povo civil ativo e preferiam a monarquia aos riscos da república. Como havia na coalizão independentista um contingente que tinha laços com Portugal, escolheram uma separação sem rompimento. No entanto, o compromisso conservador de 1822 não impediu que o reinado fosse turbulento e enfrentasse rebeliões que traziam nelas o DNA das revoltas pela independência e pelo republicanismo. A preliminar era a abolição, e havia abolicionistas de todos os matizes, dos conservadores aos revolucionários<sup>17</sup>. Era impossível que o abolicionismo não desaguasse no republicanismo, também em todas as suas vertentes, das autoritárias e positivistas às democráticas. O abolicionismo encontrou caminhos para contestar o regime escravocrata, dos compromissos de conveniência ao ativismo judiciário – uma interessante prática no Brasil, segundo Keila Grinberg<sup>18</sup>. Eram, todavia, caminhos da elite esclarecida que não ativavam os movimentos populares. Não significa que não ti-

15. *Idem, ibidem.*

16. José Murilo de Carvalho, *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República Que Não Foi*, São Paulo, Companhia das Letras, 1991.

17. Angela Alonso, *Flores, Votos e Balas: O Movimento Abolicionista Brasileiro (1868-88)*, São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

18. Keila Grinberg, *Liberata: A Lei da Ambiguidade – As Ações de Liberdade da Corte de Apelação do Rio de Janeiro no Século XIX*, Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.

vessem valor, apenas que não se dedicavam a mobilizar o povo, embora buscassem beneficiá-lo. Para alguns setores da elite, era uma estratégia interessante de passivação benemérita. Mas o povo civil, principalmente os escravizados, não estava quieto. A revolta corria as senzalas.

É novamente na Bahia onde tem lugar uma revolta de forte carga simbólica por sua total negritude e pela duríssima repressão que exterminou os revoltosos. O Levante dos Malês, a maior revolta africana a que o Brasil assistiu, um movimento de escravizados muçulmanos mais ilustrados do que seus senhores, tentou ocupar a cidade de Salvador, em 1835<sup>19</sup>. Não marcharam sozinhos, porque a eles se juntaram africanos, crioulos, escravizados e libertos. Foram massacrados. Porém, sobreviveram na memória coletiva para chegar à Sapucaí e lembrar ao povo que ainda não eram iguais e que a república persistia inacabada: “Brasil, meu nego / Deixa eu te contar / A história que a história não conta / O avesso do mesmo lugar / Na luta é que a gente se encontra”<sup>20</sup>. Naquele inesquecível Carnaval de 2019, o Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira entrou com o povo todo cantando “Brasil, tira a poeira dos porões” e se exaltava no refrão “Brasil, chegou a vez / De ouvir as Marias, Mahins, Marielles, malês”<sup>21</sup>. Em 2019, os brasileiros foram lembrados da Revolta dos Malês, da bravura indômita de Luísa Mahin, que esteve com eles, sobreviveu à repressão e esteve também na Sabinada, mais um movimento insurgente que buscava implantar a república na Bahia no período da Regência. Foram lembrados de Maria Filipa de Oliveira, que liderou o levante contra os portugueses na ilha de Itaparica, em 1822. Foram lembrados de que essa linhagem da revolta, contra o escravismo e o patriarcalismo, teve sempre mulheres valorosas, e chegou até Marielle Franco, assassinada para não continuar ativa em sua luta, já na Terceira República, em pleno século XXI.

19. João José Reis, *Rebelião Escrava no Brasil: A História do Levante dos Malês em 1835*, São Paulo, Companhia das Letras, 2003.

20. Para ler a letra completa do samba-enredo “História pra Ninar Gente Grande”, de Deivid Domênico *et al.*, além de ouvi-lo, cf. “Mangueira: Samba-enredo 2019”, *Letras*, [2019], disponível em: <https://tinyurl.com/3j5zkvx6>, acesso em: 6 jul. 2022.

21. *Idem*.

As revoltas das senzalas pipocavam por toda parte, gerando o temor de uma grande revolução negra, aumentando a repressão e as execuções. A passivação benemérita cedeu lugar à repressiva. Os insurgentes saídos das senzalas ou dos quilombos eram duramente reprimidos. Muitos se recusavam à passividade e continuavam se aquilombando e se revoltando. Foi o momento das libertações à revelia dos senhores e das leis. Escravizados eram orientados a fugir rumo aos quilombos. Havia organização, e é um excelente exemplo para aqueles que falam da falta de tradição brasileira de organizações cívicas. O que dizer do Clube do Cupim, criado em Recife, cujo objetivo era “resgatar [...] o maior número possível de cidadãos”?<sup>22</sup> Ou do Clube dos Mortos, que fazia “comícios libertadores” e ações clandestinas para libertar cativos, ao qual se juntaram movimentos abolicionistas que se espalhavam do Maranhão ao Ceará e a Belém, no Pará? Ou dos caifases, de São Paulo, “esquivos e impalpáveis”, que libertavam, acoitavam e ajudavam a tramar a revolução?<sup>23</sup> Ou das Camélias do Leblon, em bom tempo lembradas por Caetano Veloso e Gilberto Gil?<sup>24</sup> Eram coalizões entre gente do povo e parte da elite abolicionista que trabalhavam para acobertar as fugas, ativavam a consciência do povo e, ocasionalmente, fomentavam revoluções de escravizados. Entre disputas judiciais, debates parlamentares e fugas estruturadas, no chão da gente enfrentavam-se em batalhas sangrentas os movimentos abolicionistas e os escravistas dos clubes da Lavoura. No Segundo Reinado, chegando cada vez mais próximo do objetivo abolicionista, com a repressão perdendo força, o movimento dividiu-se em múltiplas facções separadas pelos detalhes do programa libertário. Contudo, a efervescência abolicionista mostrou as possibilidades de união entre movimentos sociais e processos políticos institucionalizados no Parlamento e no Judiciário. A rica combinação de ações clandestinas e ofensivas e conexões de setores populares com a elite de letrados liberais mostrou que havia vida

22. *Idem*.

23. Angela Alonso, *op. cit.*, 2015, pp. 307-315.

24. Eduardo Silva, *As Camélias do Leblon e a Abolição da Escravatura: Uma Investigação de História Cultural*, São Paulo, Companhia das Letras, 2003.



política ativa no período monárquico escravista e várias sementes de democracia e república competindo pela luz do sol. Não havia apatia nem decisões puramente de cima para baixo. Como indica Angela Alonso, a abolição nasceu do conflito. De um lado, havia o escravismo politicamente organizado que lutou pela manutenção da escravidão e ajudou a derrubar a monarquia ao ser derrotado. Entretanto, havia do outro lado um movimento social forte e organizado que pressionou os governos pela abolição. “Dos dois lados, a sociedade se mobilizou, às vezes junto, às vezes contra o Estado.”<sup>25</sup>

A abolição foi um desses casos históricos de derrota na vitória. Ao contrário da república, que nasceu sem povo, pecado republicano original do Brasil, como diz José Murilo de Carvalho, a abolição foi recebida em festa pelo povo que ocupou o largo do Paço, no Rio de Janeiro, no dia 13 de maio de 1888. Decretada sem programa certo para os dias seguintes, acabou vitimada pela reação que impediu o avanço do processo real para levar da liberdade formal à inserção dos negros em condições de igualdade de direitos e à comunidade de cidadãos. Os abolicionistas se dividiram sobre a extensão dos direitos a serem concedidos aos libertos. Os escravistas e ruralistas não tinham dúvida: direito nenhum. Os negros seriam livres, mas miseráveis, ou deveriam aceitar novas formas de cativo para sobreviver. Essas divisões estiveram justapostas à dissensão entre monarquistas e republicanos. Nesses embates, não foi apenas o ideal abolicionista que saiu esvaziado. O ideal republicano, de um regime com povo e de iguais, também se dissipou na reação das elites. A demanda abolicionista segue viva na revolta cada vez maior contra o racismo estrutural que reduz nossa democracia a uma oligarquia de homens brancos. Da mesma forma, o ideal da república dos iguais não desapareceu da cultura cívica nacional em nenhum momento de nossa história.

Cada novo regime instituído ao longo da história política de um país se abre com um momento constituinte<sup>26</sup>. É nos momentos constituintes que se inventa um novo espaço político que transcende o regime ante-

25. Angela Alonso, *op. cit.*, 2015, pp. 307-357.

26. Jason Frank, *op. cit.*, 2010.

rior e redefine o povo. Da colônia à monarquia e desta às repúblicas, cada regime transcendeu o outro, em um ecossistema cronicamente instável, marcado por golpes, ditaduras e autocratas incidentais<sup>27</sup>. No Brasil Colônia, não havia povo, apenas súditos e colonos. Mas houve gente revoltada que se insurgia contra o domínio colonial e já sonhava com a independência e a república. Após a Independência, no período monárquico, a Constituição do reinado manteve o escravizado como não povo institucional. O espaço público definido pela Constituição outorgada por dom Pedro I foi liberal em sua definição, porque se valeu da orientação dada pela Constituinte por ele dissolvida. Foram admitidos à cidadania política os homens livres da ordem escravocrata, para usar a expressão de Maria Sylvania de Carvalho Franco<sup>28</sup>. Mais precisamente, todos os homens de 25 anos ou mais, com renda mínima de 100 mil-réis. O voto era obrigatório para todos os homens qualificados. Mulheres e escravizados não eram admitidos no povo institucional. Os libertos eram cidadãos semissoberanos, para tomar emprestada a expressão de Elmer E. Schattschneider<sup>29</sup>, podiam votar apenas nas eleições primárias. A limitação de renda, segundo José Murilo de Carvalho<sup>30</sup>, não era critério muito restritivo porque a maioria dos trabalhadores ganhava mais de 100 mil-réis. Essas condições davam direito ao voto a entre 5% e 10% da população<sup>31</sup>. O eleitorado brasileiro estava no padrão dos regimes constitucionais da época, nos quais os eleitores eram entre 2% e 18% da população, dependendo do país. Com a república, a restrição de renda caiu, mas permaneceu a proibição do voto de analfabetos, a que realmente excluía. Houve eleições até a Proclamação da República, mas era um voto vazio, de tão controlado, dado por cidadãos sem soberania e com baixo comparecimento. Eram dois os espaços de desrepresentação,

27. Sérgio Abranches, *O Tempo dos Governantes Incidentais*, São Paulo, Companhia das Letras, 2020.

28. Maria Sylvania de Carvalho Franco, *Homens Livres na Ordem Escravocrata*, São Paulo, Ática, 1974.

29. Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nova York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

30. José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

31. Jairo Nicolau, *História do Voto no Brasil*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

o que restringia a cidadania política aos “cidadãos ativos” e o da impermeabilidade do regime aos dissidentes, desativados com o uso da força. O voto tinha pouco efeito sobre o processo político. Diante da solidez das barreiras à ação política efetiva, a dissidência não encontrava outro caminho senão a rebelião.

## Repúblicas

A Primeira República foi instituída sem povo, mas em uma sociedade em turbulência, que levou a golpes, revoltas populares, guerras civis, rebeliões militares e greves. Tudo isso nas duas primeiras décadas do novo regime. Duas revoltas, a da Vacina e a de Canudos, revelaram, como observou José Murilo de Carvalho<sup>32</sup>, a ativação por conta própria dos cidadãos excluídos do povo institucional, que a Constituição procurava passivar. O povo civil se insurgia contra as decisões do poder que afetavam sua vida cotidiana pelos meios que podia. Em alguns casos, ao ver bloqueado o caminho para uma república de iguais, tentou formar suas repúblicas fora do espaço constitucional.

A Revolta da Vacina, em 1904, foi talvez o maior e mais complexo movimento insurgente de ativação popular da Primeira República. O povo já andava agastado com a forma autoritária como o plano de Oswaldo Cruz de combate à peste bubônica, com exterminação de pulgas e ratos e desinfecção de ruas e casas, foi levado a cabo por brigadas sanitárias. Os mata-mosquitos iam às casas, especialmente às casas de cômodos e aos cortiços, acompanhados de soldados da polícia. Houve muitos pobres expulsos de suas casas, condenadas à demolição pelas brigadas. Elitismo, truculência e desconforto criaram um ambiente de descontentamento generalizado. A obrigatoriedade da vacina contra a varíola foi estendida a todo o país em 1884, na última década da monarquia, e sucessivamente reiterada após a república. A discussão de um novo projeto dando mais força à obrigatoriedade, em 1903, vazou do Congresso para a imprensa,

32. José Murilo de Carvalho, *op. cit.*, 1991.

dividiu a elite política dominante e chegou às ruas. Em outras palavras, saiu do espaço político para o espaço público, do povo institucional para o povo civil. Quanto mais o governo apertava as regras ou tentava regulamentar melhor a lei, mais controvérsia causava, mais desentendimento. A revolta explodiu nas ruas e se generalizou. Por cinco dias o Rio de Janeiro viveu uma verdadeira guerra civil. A repressão passivou o povo rebelado – operários, marinheiros e outras categorias subalternas –, inúmeros revoltosos foram presos ou deportados e muitos foram mortos<sup>33</sup>.

A revolta de 1904 já mostrou os sinais de uma evolução do povo civil que teria importância futura na república: a participação de operários, cuja mobilização foi inspirada no modelo anarcossindicalista da Confédération Générale du Travail (CGT)<sup>34</sup>. Na Primeira República, setores do operariado receberam também influência do anarquismo italiano, que chegou ao país na bagagem dos migrantes. Foi muito mais do que uma simples revolta antivacina. Começou como reação à obrigatoriedade, mas alastrou-se inflamada por insatisfações e ressentimentos muito mais profundos. Segundo José Murilo de Carvalho<sup>35</sup>, não foi uma revolta econômica, e sim uma rebelião ideológica e moral. Era um levante contra o governo, com tinturas liberais, mas foi, sobretudo, um movimento insurgente em busca da república de iguais. O regime mantinha o povo institucional definido pela monarquia, e a demanda é que o povo fosse redefinido no sentido republicano, da expansão das liberdades cívicas. A revolta trouxe a república para a rua.

O ponto fundamental está na conclusão de José Murilo de Carvalho<sup>36</sup>: a urbanização produziu cidades em divórcio com a cidadania. A república, em lugar de liberar as cidades ao autogoverno, reprimiu a mobilização política que ativaría o povo civil. “Na República que não era, a cidade

33. *Idem*.

34. Criada em 1895, no Congresso de Limoges, na Terceira República Francesa, a CGT deu origem ao sindicalismo francês e exerceu muita influência no nascente sindicalismo no mundo. Era dominada pelos anarquistas no período fundacional. No início do século xx, foi dominada pelos comunistas e os anarquistas se retiraram.

35. José Murilo de Carvalho, *op. cit.*, 1991.

36. *Idem*, pp. 163-164.

não tinha cidadãos.<sup>37</sup> O povo civil existia no espaço público que não era incorporado ao espaço institucional da república e criava as próprias repúblicas. Seus espaços de participação eram variados. No Rio de Janeiro, por exemplo, ia dos bairros às igrejas, às maltas de capoeira. A república, também no Brasil, nasceu com a promessa da liberdade e da igualdade de direitos, mas traiu essa promessa desde sua proclamação sem povo, até o aprofundamento da apartação entre a república, a cidade, como espaço de ação do cidadão, e a cidadania. A frustração da promessa republicana afasta o povo do governo e o impulsiona a criar as próprias repúblicas. A brecha entre o povo civil e o povo institucional não se fecha nunca. E, quando o povo civil assume para si a tarefa de redefinir o espaço político e fechá-lo, ele é passivado.

Starling<sup>38</sup> observa que Canudos é um momento importante também desse processo de autocriação de repúblicas pelo povo destituído de cidadania, fora do povo institucional. Para a autora, o arraial de Canudos, no sertão da Bahia, entre 1893 e 1897; as vilas santas, na região do Contestado, em Santa Catarina, entre 1912 e 1916; as barricadas de Porto Artur, durante a Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro, poderiam ser enquadrados nesse processo definido por José Murilo de Carvalho de formação de repúblicas nas ruas. Segundo sua análise: “Havia um povo que se manifestava, em geral à margem dos mecanismos formais de participação, quando não contra o próprio sistema político”<sup>39</sup>. Uma espécie de república reversa, pois república com povo, contraponto à república sem povo instituída constitucionalmente. Essa antirrepública negra, com organização social própria diferente e armada, que resistiu a vários ataques das tropas do governo, precisava ser aniquilada. E foi.

Nas últimas duas décadas da Primeira República, um setor novo do povo civil cresceu muito ativo nas ruas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro: o operariado, inspirado no anarquismo europeu, que protagoni-

37. *Idem*, p. 137.

38. Heloisa M. Starling, “Canudos: A República Renegada pela República”, em Seminário Histórias Brasileiras, São Paulo, 20 abr. 2021.

39. José Murilo de Carvalho, “Os Três Povos da República”, *Revista USP*, n. 59, pp. 96-115, set.-nov. 2003 (cf. p. 107), disponível em: <https://tinyurl.com/yj5hfaed>, acesso em: 6 jul. 2022.

zou movimentos grevistas significativos nas duas cidades. Ocorreram em torno de 236 greves entre 1917 e 1920. A greve geral do Rio de Janeiro, em 1917, mobilizou perto de 100 mil operários<sup>40</sup>. A hegemonia oligárquica firmada no governo de Manuel Ferraz de Campos Sales assegurou a estabilidade político-institucional da Primeira República, apesar da inquietação social. O regime oligárquico consolidou o federalismo brasileiro extenso e heterogêneo que, com as transformações estruturais ao longo das décadas, marca o sistema político brasileiro até nossos dias e diferencia a democracia brasileira.

A Primeira República brasileira terminou em um golpe, embotado com outro movimento revoltoso, o tenentismo, para dar início à ditadura varguista. A primeira fase do regime autocrata de Getúlio Vargas, de 1930 a 1937, foi marcada por um importante movimento de alargamento do povo institucional, com o Código Eleitoral decretado em 1932, que estendeu o sufrágio às mulheres e criou a Justiça Eleitoral. A inclusão das mulheres no povo institucional, com soberania condicionada pelo voto opcional, foi confirmada pela Constituição de 1934. Esta também iniciou o processo de institucionalização dos direitos sociais. A cidadania ia além dos direitos civis e políticos para agregar direitos sociais. Tais direitos, contudo, eram regulados pela carteira de trabalho, o que levou Wanderley Guilherme dos Santos<sup>41</sup> a caracterizá-la como uma cidadania regulada. Mas a extensão dos direitos de cidadania no plano da participação política não saiu do papel. Em 1937, a Constituição foi suspensa e teve início a fase dura da autocracia varguista: o Estado Novo. O que parecia o prelúdio para a expansão da cidadania republicana se dissipou no enredo da autocracia desenvolvimentista.

A busca de uma república liberal-democrática continuou somente ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que deu lugar a um novo momento constituinte. A Segunda República (1946-1964) nasceu em um processo constituinte fortemente influenciado pela traumática expe-

40. *Idem*, p. 108.

41. Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*, Rio de Janeiro, Campus, 1979.

riência com o nazifascismo. Expandiu as possibilidades de representação multipartidária e equalizou o voto de mulheres e homens, tornando o voto feminino também obrigatório. Manteve, porém, a vedação aos analfabetos, o que resultava na exclusão da cidadania dos mais pobres e sem instrução. Com essa restrição, os mais pobres e sem instrução continuaram excluídos da cidadania. Com o tempo, movimentos de alfabetização foram reduzindo o efeito excludente dessa vedação. Ao longo da vigência da Segunda República, o movimento de educação de jovens e adultos se expandiu pelo país, usando o método do educador Paulo Freire. Mesmo após o golpe de 1964, com a ditadura militar, esse processo continuou. O modelo do programa de alfabetização mudou, redesenhado de acordo com o liberalismo privatista que instituiu o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). A exclusão dos analfabetos do eleitorado legal caiu somente com a emenda constitucional de 1985. O direito universal de votar foi mantido pela Constituição de 1988.

Os objetivos da alfabetização mudaram da preparação para a cidadania ativa, na Segunda República, para a preparação para o mercado de trabalho e o aumento da produtividade da mão de obra no regime militar. A alfabetização, contudo, sempre foi desigualmente distribuída. A desigualdade de acesso por gênero, herança do patriarcalismo, era significativa, embora para ambos os sexos as taxas de analfabetismo fossem altas e, com isso, também a exclusão eleitoral. A taxa bruta de alfabetização da população com 5 anos ou mais, em 1940, era de 41% para os homens e 33% para as mulheres, uma diferença de oito pontos percentuais. Em vinte anos, dos quais catorze deles sob a Segunda República, a taxa de alfabetização dos homens subiu para 56% e a das mulheres, para 51%; a diferença caiu de oito para cinco pontos. Nos dez anos seguintes, portanto em 1970, neles incluídos os últimos quatro anos da Segunda República, a alfabetização dos homens avançou para 62% e a das mulheres para 59%, reduzindo a diferença entre gêneros para três pontos. No censo de 1991, logo após o início da Terceira República, as mulheres haviam ultrapassado ligeiramente os homens, com taxa de alfabetização de 76% contra 75% para eles. Nesse plano, a desigualdade categórica desapareceu, mas não nos outros.

O enredo dessa desigualdade no plano racial mostra o tamanho do passivo deixado pela escravidão refletido no racismo estrutural. Aqui as desigualdades derivadas das duas fundações da sociedade brasileira, a escravidão, origem do racismo estrutural, e o patriarcalismo, origem do domínio masculino, se superpõem. A brecha na alfabetização se fecha muito mais devagar. Em 1940, a taxa de alfabetização entre homens brancos era de 50% e de homens pretos era de 21%, uma distância de 29 pontos percentuais. A taxa de alfabetização entre mulheres brancas era de 41% e entre as pretas, de 14,5%. Uma diferença de 26,5 pontos. Entre homens pretos e mulheres pretas, a diferença era de 6,5 pontos. É fácil ver a composição das duas desigualdades: homens brancos > mulheres brancas > homens pretos > mulheres pretas. Nos vinte anos seguintes, a alfabetização de homens brancos havia atingido 64% e a das mulheres brancas, 59%. A desigualdade entre homens brancos e pretos não mudou. Continuou em 29 pontos, 64% contra 35%. Entre mulheres brancas e pretas, aumentou para 29 pontos. Entre homens e mulheres pretos, caiu um pouco, para cinco pontos. A estrutura da desigualdade composta, racismo mais machismo, não mudou: homens brancos > mulheres brancas > homens pretos > mulheres pretas. No começo da Terceira República, a composição da desigualdade, combinando gênero e raça, mudou com o avanço educacional das mulheres. A taxa de alfabetização de homens e mulheres brancos foi equalizada, em 84%. A taxa de homens e mulheres pretos também, em 65%. Mulheres brancas e pretas haviam conseguido eliminar a desigualdade de gênero no grau de alfabetização. Mas a desigualdade racial persistiu. A distância entre homens e mulheres brancos e entre homens e mulheres pretos era de dezenove pontos percentuais. A composição passou a ser: homens brancos = mulheres brancas > homens pretos = mulheres pretas.

Hoje, a taxa de analfabetismo está na casa dos 10% e deixou de ser relevante como critério de discriminação. A desigualdade continuou em todas as outras dimensões da cidadania, com a persistência do racismo e do machismo. Na renda, a composição da desigualdade, até hoje, é igual à de 1940, embora todos estejam em patamares reais mais altos: homens brancos > mulheres brancas > homens pretos > mulheres pretas. Em



relação ao acesso ao poder, em 2018, 75,6% dos deputados federais eram brancos e 24,4%, negros<sup>42</sup>. Nesse mesmo ano, foi eleita a maior representação feminina para a Câmara dos Deputados, mas elas ficaram com apenas 15% das cadeiras<sup>43</sup>. Foram eleitos 125 deputados negros, 24% do total. Entre 2015 e 2018, na legislatura anterior, os negros representavam 21,5% de deputados federais titulares e suplentes. As mulheres negras eram apenas 2%, sendo 27% da representação feminina<sup>44</sup>.

A liberdade partidária introduzida pela Constituinte de 1946 foi rapidamente estreitada. A clivagem ideológica da Guerra Fria superou quase de imediato a grande aliança democrática contra o nazismo. A batalha passou a se dar entre o bloco capitalista, sob hegemonia dos Estados Unidos, no qual havia várias democracias liberais e capitalistas, e o bloco comunista, com hegemonia da União Soviética, totalmente autoritário. Alinhado ao bloco “ocidental”, o primeiro presidente eleito sob o regime da Constituição de 1946, o marechal Eurico Gaspar Dutra, determinou o banimento do emergente Partido Comunista Brasileiro (PCB). O candidato comunista à presidência da República, Iedo Fiúza, havia obtido 10% dos votos. O partido elegeu catorze deputados, entre eles o escritor Jorge Amado, e um senador, Luís Carlos Prestes, egresso da esquerda do movimento tenentista, com votação expressiva de cerca de 18%

42. Cf. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, Brasília, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/3w8f7mte>, acesso em: 6 jul. 2022; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”, *Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica*, n. 41, pp. 1-12, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/36hnpb59>, acesso em: 6 jul. 2022.

43. Taiane Fabiele da Silva Bringhenti e Lara Agustina Sosa Márquez, “Quem São as Mulheres na Política? Perfil Social e Carreira das Deputadas Federais Eleitas entre 1933 e 2018”, em XLIV Encontro Anual da Anpocs [Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais] [s.l.], 1<sup>a</sup>-11 dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/yrxva8e6>, acesso em: 6 jul. 2022; Gabriela Caesar, “Perfil Médio do Deputado Federal Eleito é Homem, Branco, Casado e com Ensino Superior”, *GI*, 21 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ycxerenw>, acesso em: 6 jul. 2022.

44. Paulo Magalhães Araújo e João Victor Penha dos Santos, “O Parlamento Federal e a Cor dos Eleitos: Perfis Sociais e Políticos de Brancos, Pretos e Pardos na Câmara dos Deputados”, em XII Encontro da ABCP [Associação Brasileira de Ciência Política], [s.l.], 19-23 out. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/yckj7653>, acesso em: 6 jul. 2022.

dos votos do então Distrito Federal. Com catorze deputados, o PCB era o quarto maior partido da Constituinte de 1946, atrás apenas dos três partidos que seriam os protagonistas da agonia da Segunda República: Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Mas Dutra resolveu devolvê-lo à ilegalidade e, em 1948, cassou o mandato dos parlamentares que havia eleito. A Segunda República foi marcada por grande ativação popular e muita instabilidade política. O espectro do golpe a rondou desde a eleição de Vargas, em 1950, até se efetivar como golpe militar, em 1964, com apoio quase integral da elite política e empresarial do país.

A urbanização e a industrialização permitiram a organização mais robusta dos movimentos populares e a conexão entre parte desses movimentos e os partidos. A análise de estudos sobre as mudanças no poder local no Brasil mostra que, onde se instalava uma indústria, o sindicato surgia logo em seguida e, mais adiante, o PTB, o partido trabalhista, aparecia como alternativa vitoriosa nas urnas. Aconteceu em muitas partes do país, antes agrárias e oligárquicas, que se urbanizaram e se industrializaram. Esse crescimento do movimento operário, aliado à força crescente do movimento estudantil, de setores do funcionalismo que eram a parte majoritária da classe média e de camponeses, aumentou a pressão pela expansão da cidadania e provocou forte reação para passar esses setores emergentes do povo civil. O Golpe de 1964 concretizou à força esse desejo de passivação. Foram 21 anos de regime militar e muita repressão. Mas não foram suficientes para aquietar a sociedade brasileira.

Nas franjas da ditadura, a resistência sobreviveu a mortes e torturas e emergiu com força no movimento das Diretas Já pelo restabelecimento de eleições diretas para presidente. As forças sociais que se uniram no combate final à ditadura militar separaram-se em diferentes correntes políticas com o encerramento da Constituinte. Elas irrigaram a parte mais consistente do sistema partidário que se formou a partir da primeira eleição livre para presidente da República, após o interregno forçado de 29 anos.

## Estabilidade, crise e ruptura

O primeiro presidente eleito da Terceira República (iniciada em 1988), Fernando Collor de Mello, era jovem e conservador. Oriundo da oligarquia alagoana, teve mandato curto. Escândalos de corrupção e o ressurgimento do movimento de rua, com forte participação estudantil, levaram a seu *impeachment*. O legado de superinflação da ditadura explodiu em hiperinflação na Nova República, durante a transição constituinte no governo de José Sarney, o último presidente escolhido pelas regras impostas pelo regime militar. Esse legado só foi superado com o Plano Real nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso<sup>45</sup>. Somente após vencida a hiperinflação, o Brasil encontrou o rumo da estabilidade democrática. Os movimentos sociais multiplicaram-se, o povo civil ativo se ampliou e forçou os limites do povo institucional. A Constituição de 1988 e as condições estruturais do país haviam levado a uma ampliação significativa do povo institucional. Em 2002, pela primeira vez, um líder operário, Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleito presidente. Em 2010, também pela primeira vez, uma mulher, Dilma Rousseff, foi eleita presidente.

A Terceira República, contudo, ainda não pode ser considerada uma república de iguais. O racismo estrutural e a dominância masculina continuam a restringir o acesso de mulheres negras e brancas e de homens negros ao poder e às oportunidades de ascensão social e política. Concretamente, a estabilidade democrática se manteve por vinte anos e deu plena governabilidade a três presidentes. A eleição de 2014, na qual Rousseff se reelegeu, marcou o início de instabilidades institucionais que levariam a uma prolongada crise política e terminariam por comprometer a própria governabilidade democrática. Analisei em detalhes esses dois períodos de instabilidade e ruptura e os *impeachments* em meu ensaio sobre o presidencialismo de coalizão<sup>46</sup>.

45. Miriam Leitão, *Saga Brasileira: A Longa Luta de um Povo por Sua Moeda*, 12. ed., Rio de Janeiro, Record, 2019.

46. Sérgio Abranches, *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

As ruas voltaram a se encher em 2013, em um movimento heterogêneo com demandas difusas que serviria de combustível para a polarização de setores da sociedade em duas frentes opostas e em conjuntura de radicalização. Ali, naquelas ruas opostas, separadas por apenas uma cerca instalada pela polícia para evitar o encontro explosivo dos polos, estava o germe de um movimento reacionário de massa. Um germe invisível, como acontece de ser, apenas perceptível retrospectivamente<sup>47</sup>. O *impeachment* já ocorreu em um momento intoxicado pela polarização radicalizada que, quando não é resolvida a tempo, tende a terminar em ruptura<sup>48</sup>.

E ruptura foi o que houve. A eleição de 2018 dissolveu o arranjo que propiciou 21 inéditos anos ininterruptos de estabilidade político-institucional no modelo do presidencialismo de coalizão. O Brasil vive em crise política de 2015 até o presente momento (primeiro semestre de 2022) e caminha para a eleição presidencial de outubro de 2022 sem tê-la resolvido. O reacionarismo trouxe ao governo, com votação expressiva e preocupante, um político medíocre, com clara orientação neofascista. A estratégia de uso da mentira como método político que ele e seu grupo usam desde a campanha é claramente inspirada nas ideias e práticas de Joseph Goebbels, o ministro da propaganda de Adolf Hitler.

A aliança que sustenta Jair Messias Bolsonaro é uma amálgama de setores que vivem além das fronteiras difusas da legalidade. Une garimpeiros e grileiros, setores ligados ao carvão, ruralistas atrasados e empresários da agroindústria – estes últimos podem até ser, em alguns casos, modernos nas práticas empresariais, mas são ultraconservadores na política – e boa parte do setor financeiro globalizado. A essa coalizão que mistura forças com atuação legal e outras em atividades ilegais juntam-se políticos evangélicos, mais íntimos do poder político do que do púlpito. É o tipo de coalizão que emerge das fissuras de uma sociedade em decomposição pela mudança estrutural global e pelos sentimentos de insegurança e medo

47. Heloisa M. Starling, Miguel Lago e Newton Bignotto, *Linguagem da Destruição: A Democracia Brasileira em Crise*, São Paulo, Companhia das Letras, 2022, pp. 70-119.

48. Sérgio Abranches, “Polarização Radicalizada e Ruptura Eleitoral”, em Sérgio Abranches *et al.*, *Democracia em Risco? 22 Ensaios sobre o Brasil Hoje*, São Paulo, Companhia das Letras, 2019, pp. 11-35.

resultantes. As forças reacionárias, com medo do futuro no qual não têm lugar e voltadas para um passado idealizado, encontraram em Bolsonaro o candidato capaz de vocalizar seu atraso. Uma candidatura que já trazia consigo interesses de borda, imersos na ilegalidade, como garimpeiros e grileiros. Essa reunião incidental e contraditória de setores sociais díspares encontrou eco em uma sociedade em fragmentação e sem referências, vulnerável à demagogia e a promessas vãs. A justa indignação do povo permitiu a confusão entre a linguagem da insatisfação e oposição e a linguagem da destruição e do ódio. A coalizão nuclear de Bolsonaro é uma aliança de derrotados no futuro inexorável que tentam parar a máquina do tempo e fazê-la retroceder. O intruso nessa aliança, por ignorância, ganância e dissonância cognitiva, é o capital financeiro globalizado, parte da mudança em curso, que escolheu a companhia de ultraconservadores e reacionários, segmentos já fora de seu tempo. Não é mistura que se despreze. Ao contrário, é explosiva e pode demolir as pontes frágeis e poucas que o Brasil tem lançadas ao futuro.

Esse consórcio promoveu a ruptura eleitoral de 2018, rompendo com o padrão que organizava governo e oposição, em um contexto de estabilidade político-institucional, desde 1994. Mas, por incidental, chega às eleições do final de 2022 debilitada e reduzida por defecções, sem que o país tenha experimentado renovação de lideranças no campo democrático. O congelamento das lideranças políticas é um preocupante sintoma do grau de oligarquização de nosso sistema partidário e da ausência de canais institucionais de circulação e oxigenação das elites sociais, econômicas e políticas.

O sistema institucional da democracia brasileira inscrito na Constituição foi fortemente abalado pela ação insidiosa do governo autocrático de Bolsonaro. Ao contrário da convicção de muitos analistas respeitáveis, ele não está funcionando bem o suficiente para manter as salvaguardas democráticas capazes de interromper o processo de destruição institucional nem para restabelecer a estabilidade política. Há sinais evidentes de deterioração da governabilidade democrática no Brasil. A paralisia do Ministério Público Federal (MPF) por causa de uma Procuradoria-geral da República (PGR) capturada por Bolsonaro. Os territórios sem lei e sem Estado, sob

controle de milícias e do crime organizado, a ocupação de parcelas de território indígena protegido pela Constituição por garimpeiros ilegais, traficantes de madeira e de espécies naturais. São todos sinais de graves disfunções institucionais. Há muitos outros indícios fortes das conexões desses agentes nas sombras da lei com políticos e com o governo.

## **Metamorfose global e desencanto com a democracia**

O mundo está mudando rápida e radicalmente. É mudança multidimensional e global. As sociedades estão em metamorfose, movem-se em um casulo sem muita transparência sobre como serão no futuro breve. As transformações estruturais surgem da confluência de quatro grandes forças contemporâneas: a globalização, que reduziu as distâncias e amplificou a circulação de pessoas, capitais e mercadorias; a digitalização, que expandiu as fronteiras da comunicação e da ciência; o aprendizado de máquina e a inteligência artificial, que ampliam o escopo da automatização; e a mudança climática, que força a adoção de novos padrões de produção, consumo, mobilidade e geração e uso de energia. Elas convergem entre si e se fortalecem reciprocamente.

Nesse processo complexo e descontínuo, a decadência precede a emergência. Os velhos padrões desmoronam, sem que os novos já estejam maduros para uma transição sem traumas. As formas emergentes não são mais do que possibilidades abertas. Quais serão bem aproveitadas e terão sucesso ainda não está claro. Esse momento de grande transição, no qual as placas tectônicas nas fundações profundas das sociedades estão em movimento e atrito, provocando turbulências e emergências, é um celeiro de imprevistos. Ou de eventos antevistos pela ciência, porém, sem que se possa determinar onde e quando ocorrerão. Como ocorreu com a pandemia de covid-19. Não havia como antever que começaria no final de dezembro de 2019, em Wuhan, na China, e se espalharia vertiginosa e mortalmente por todo o mundo. Ela reescreveu o futuro global nos anos de 2020 e 2021, matando mais de 6,3 milhões de pessoas, mais de 675 mil no Brasil.

O imprevisto na saúde coletiva levou a avanços tecnológicos, principalmente biotecnológicos. O consenso liberal extremado em torno de programas de austeridade fiscal rompeu-se com a pandemia. Os sistemas públicos de saúde estão sendo revalorizados, após a traumática experiência com a doença, durante a qual a medicina privada se mostrou incapaz de socorrer a todos com eficácia. O isolamento social decorrente acelerou a digitalização das sociedades e aumentou a justaposição entre a ciberesfera e a socioesfera, entre o plano *on-line* e virtual e o plano físico e social da vida humana. Essa interseção amplia o que chamamos de esfera “figital”, a fusão entre o físico e o digital.

Os efeitos do isolamento inesperado de economias interdependentes e globalmente integradas, que paralisou cadeias globais de suprimento essenciais, pode levar a mudanças na rota da globalização. O mau desempenho de lideranças autocráticas e demagógicas no enfrentamento da pandemia interrompeu a onda de crescimento de movimentos de ultradireita e ultranacionalistas. Levou à derrota eleitoral de Donald Trump nas eleições presidenciais dos Estados Unidos de 2020 e ao recuo dos partidos da extrema direita em vários países europeus.

Apesar dos sucessivos alertas de Vladimir Putin, presidente da Rússia, desde o início de seu governo, sobre seu descontentamento com o avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) sobre os países da faixa leste da Europa, quem poderia prever que ele lançaria brutal invasão completa da Ucrânia no dia 24 de fevereiro de 2022? Esperava-se que, se a Otan não atendesse às reclamações russas, Putin pudesse atacar a região contestada de Donbas e reforçar a posição na Crimeia, mas ele preferiu uma invasão total da Ucrânia. As consequências humanitárias e de destruição em larga escala de infraestruturas urbanas são de vulto. As sanções econômicas impostas por um Ocidente unido não têm precedentes. O impacto é global.

A invasão da Ucrânia, para além da cruel crise humanitária, tem inevitáveis reflexos sobre a geopolítica global, o fluxo de investimentos e a matriz energética mundial. Os riscos geopolíticos aumentados, associados à dependência ao petróleo de poucos países, somaram-se a incentivos e constrangimentos relacionados à mudança climática global para aumentar

investimentos e pesquisas destinados a uma transição energética mais rápida do que planejado. É provável que esse impulso adicional possa acelerar a remoção dos últimos obstáculos à produção de hidrogênio, único produto capaz de substituir diretamente o petróleo nos usos de maior escala.

Esse breve apanhado de imprevistos e descontinuidades decorrentes das mudanças em curso que levam a novas mudanças, em movimento ininterrupto e vertiginoso, oferece uma explicação plausível para o desencanto com a democracia representativa. Vivemos uma era de imprevistos e transformações radicais – uma metamorfose global – que transformam todas as dimensões da vida humana. É um quadro assustador para a maioria, que sente o chão se liquefazer sob seus pés. Tudo fica instável. As pessoas se perguntam, com razão: o que será de meu emprego e minha renda, do futuro de meus filhos e netos? Essa situação de perplexidade e medo faz a maioria descreer de seus governos e, mais grave, da promessa da democracia como instrumento de prosperidade, estabilidade e liberdade. Os descaminhos da governança democrática generalizam e sustentam no tempo essa descrença. A insegurança e o desencanto com a democracia tornam as pessoas vulneráveis à demagogia de lideranças improvisadas, de mentalidade autoritária, como Viktor Orbán, Trump e Bolsonaro. Muni-dos de promessas vãs e intenções autocráticas, chegam ao poder pelos canais democráticos para destruir, por dentro, os fundamentos constitucionais da democracia. Em um país como o Brasil, de democratização ainda parcial, com muitas exclusões e generalizada oligarquização do comando partidário, desenha-se um quadro de risco muito alto de instabilidade e ruptura democrática. Em parte, esse risco se concretizou com a eleição de Bolsonaro. Ele e outros demagogos que surgem nas ondas de inquietação foram vistos como expressões de uma nova política, mais próxima do povo e incorruptível, mas revelaram ser o avesso do que prometiam.

Tentam degradar rapidamente os mecanismos que asseguram a rotatividade no poder, os freios e contrapesos que são as principais defesas da democracia, para perpetuar-se no poder. Bolsonaro tem tentado fazer isso no Brasil. Porém, se não logrou desarrumar inteiramente o arranjo institucional da democracia, tem conseguido desmontar todo o aparato de políticas públicas cuja função maior é realizar as promessas democrá-



ticas da Constituição de 1988 de inclusão, diversidade, pluralismo cultural, educação laica, liberdade de cátedra e proteção ambiental, dos povos originários e de suas terras. Também conseguiu neutralizar a autonomia investigativa do MPF, uma das instituições que atuam como freio e contrapeso de defesa da democracia e garantia dos direitos difusos inscritos na Carta de 1988. Tem feito esse desmonte muitas vezes com a conivência do Congresso Nacional.

O maior ou menor sucesso das investidas autoritárias, aproveitando-se do ambiente de desencanto com a democracia, depende da robustez das instituições democráticas e do grau de coesão em torno da democracia. A coesão tem muito a ver com o grau de frustração com as expectativas criadas pelo contrato constitucional democrático de cada país. Tem a ver, também, com os graus de inclusão social e de envolvimento cívico dos cidadãos, com a representatividade da democracia e o respeito às liberdades civis e políticas.

As grandes mudanças estruturais que apontam para novos modos de organização social, econômica e política das sociedades humanas se dão em um processo pelo qual cada momento do presente conterà menos passado e mais futuro. Embora, como anotei anteriormente, a decadência preceda a emergência, a cada volta vertiginosa da máquina de fazer futuros, o passado contido no presente será mais e mais passado-passado ou, se quiserem, passado morto. Já o futuro contido no presente será futuro-presente e futuro como porvir<sup>49</sup>. Para entender o que nos reserva a história do futuro, é preciso examinar a história vivida, os processos pelos quais chegamos até aqui. Escrevi recentemente<sup>50</sup>, em contexto diferente, que aqueles que não falam do acontecido deixam de ver o que pode acontecer. O desencanto com a democracia é global. O melhor desempenho dos governos democráticos na pandemia quebrou a onda de ultradireita que crescia em muitos países, em vários deles levando ao poder governan-

49. Recorro aqui, com alguma liberdade de criação, à teoria sobre a descontinuidade do tempo histórico de Reinhart Koselleck, *Estratos do Tempo: Estudos sobre História*, trad. Markus Hediger, Rio de Janeiro, Contraponto/Editora puc-Rio, 2019.

50. Sérgio Abranches, *O Intérprete de Borboletas*, Rio de Janeiro, Record, 2022, p. 7.

tes incidentais que a souberam surfar. Trump não se reelegeu por causa de seu negacionismo. Bolsonaro, um desses incidentais no poder, perdeu muito apoio durante a pandemia pelo negacionismo, pela absoluta falta de empatia com o sofrimento dos outros e pela má gestão da saúde pública. Mas pode haver outras ondas, surfadas por demagogos autocráticos, se os temores do povo com as mudanças globais não encontrarem respostas nos governos democráticos.

## O futuro do presente

As eleições de outubro de 2022 no Brasil serão atípicas. Não repetirão 2018 nem retornarão ao padrão que teve vigência entre 1994 e 2014. Nas eleições parlamentares, pela primeira vez teremos a combinação entre a cláusula de barreira, ou desempenho, e a proibição de coligações proporcionais. A cláusula de barreira será levantada mais um pouco, de acordo com sua regra de progressão. Em 2022, um candidato precisará ter número de votos igual ou maior do que 10% do quociente eleitoral para se eleger<sup>51</sup>. Os partidos precisarão obter 2% dos votos, em pelo menos um terço dos estados – portanto, nove estados, com um mínimo de 1% em cada –, ou eleger onze deputados federais distribuídos por nove estados ou mais. O novo código eleitoral também diminuiu o número de candidatos para 150% do número de vagas em cada estado. Como houve progressiva miniaturização das bancadas de todos os partidos na Câmara dos Deputados, todos precisarão adotar novas estratégias nas eleições proporcionais para aumentar suas bancadas<sup>52</sup>. O aumento do tamanho médio das bancadas e a redução significativa da hiperfragmentação partidária são uma condição fundamental para assegurar a governabilidade no presidencialismo de coalizão.

51. Para se obter o quociente eleitoral, deve-se dividir o número de votos válidos pelo número de vagas em cada estado.

52. Sérgio Abranches, “A Miniaturização dos Partidos e o Colapso das Coalizões de Governo”, *Sérgio Abranches*, 15 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4pv3n6hz>, acesso em: 5 jul. 2022.

Essa mudança nas regras para as eleições proporcionais está confundindo os partidos. Ela imporá ajustes importantes nas estratégias eleitorais para o Executivo e para o Legislativo, da seleção de candidatos ao uso dos vultosos recursos do fundo partidário. Será a primeira vez que os partidos não poderão fazer coligações para as eleições proporcionais, embora possam se aliar nas disputas para presidente, senador e governador. E as bancadas na Câmara são a parte mais essencial na formação de coalizões governamentais eficazes para assegurar a governabilidade e a governança. Há, portanto, muita imprevisibilidade à frente. A polarização que persiste na pré-campanha para as eleições parece ser a mesma de 2018, mas não é. Em 2022, será o governo de Bolsonaro, melhor seria dizer desgoverno, que estará em julgamento. Ao conseguir o apoio do centrão, uma miscelânea de partidos oportunistas que opera no varejo da pequena política, Bolsonaro forçou o deslocamento do centro muito para a direita. Dependendo do desempenho desse centrão deslocado para a extrema direita para acompanhar Bolsonaro, a composição de forças resultantes da eleição pode mudar significativamente as possibilidades de formação de coalizões para o vencedor. Mas o centrão é, antes de tudo, oportunista, e, se as chances de reeleição de Bolsonaro minguarem ao longo da campanha, boa parte dele o abandonará.

O Brasil chega ao final de 2022 em uma encruzilhada totalmente encoberta por espessa névoa de incertezas. Olhando para além das conjunturas, há desafios de primeiro grau postos para que a sociedade brasileira possa se realizar como uma república de iguais e uma democracia estável. Só assim o Brasil poderá lançar um olhar plural para o futuro e encontrar seu caminho nas trilhas emergentes traçadas pela metamorfose global que atravessamos.

A democracia não poderá avançar enquanto o Brasil não se livrar social, cultural e politicamente do racismo estrutural e do machismo, legados nocivos da escravatura e do patriarcalismo. É preciso enfrentar os gargalos estruturais que impedem o aprofundamento e o enraizamento da democracia no país. No plano institucional, um dos elementos que desvirtuam a representação, já desigual, dos legítimos interesses sociais é a concentração excessiva de poderes e recursos na União. A descentralização do

poder federativo, ao mesmo tempo que remove as barreiras estruturais que permitem o encontro entre as cidades e a cidadania, pode revitalizar a democracia brasileira. O poder concentrado na União apequena a função legislativa no plano nacional e, por simetria, nos planos estadual e municipal. O Congresso se torna um mediador na distribuição de recursos e poderes federais para estados e municípios. É a fonte principal da corrupção e um dos mecanismos pelos quais se concentra a renda no país. Recursos fiscais sempre escassos são distribuídos discricionariamente, de acordo com a proximidade dos políticos com a presidência da República, por meio da coalizão e das relações especiais, e não seguindo a prioridade definida pelas políticas sociais.

O presidencialismo de coalizão precisará de ajustes institucionais para aumentar os meios que asseguram a governabilidade e a governança. Nenhuma mudança institucional, porém, terá efeitos imediatos ou permitirá a expansão da cidadania sem superação das desigualdades estruturais que se refletem na correlação de forças na sociedade. Além disso, aquelas que se referem ao processo eleitoral podem levar tempo para dar resultados significativos. Em geral, são necessários dois ou três ciclos eleitorais, que ocorrem de quatro em quatro anos, para que amadureçam. A cláusula progressiva de desempenho, por exemplo, tem espaço para crescer até pelo menos 5% dos votos, em no mínimo nove estados. Por enquanto, o limite máximo previsto é de 2%. A proibição de coligações proporcionais terá de ser mantida, para que leve à redução da hiperfragmentação rumo a um sistema multipartidário de fragmentação moderada. Para se ter um parâmetro ilustrativo, a redução ideal para a governabilidade democrática seria de dezessete partidos efetivos na Câmara para algo em torno de seis<sup>53</sup>. Essa redução do número de partidos com algum poder de veto permite a formação de coalizões menores e mais homogêneas, criando condições políticas de governabilidade e de

53. O índice de fragmentação partidária, ou número de partidos efetivos, é o da fórmula concebida por Markku Laakso e Rein Taagepera, “Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, pp. 3-27, abr. 1979, disponível em: <https://tinyurl.com/2vxx7b8y>, acesso em: 6 jul. 2022.

governança eficaz. Só o enfrentamento dos problemas estruturais do povo e a satisfação adequada de suas necessidades podem, no entanto, gerar condições sociais estáveis de governabilidade democrática. Outra medida relevante é a criação de canais plurais de formação, ampliação e renovação das lideranças políticas. Hoje, há experiências de entidades da sociedade civil e de alguns partidos de formação de quadros para a política. Mas, sem canais institucionais apropriados, a infusão de novos quadros é lenta e incipiente.

É preciso realismo para analisar o futuro da democracia no Brasil e no mundo. A ideia democrática sobreviverá se as democracias souberem ampliar a cidadania para os emergentes, sem descuidar dos deslocados pela mudança. Em suma, o futuro da democracia depende de sua mudança em sintonia com os novos tempos. É difícil ir pela trilha normativa e dizer o que deve ser feito para preservar a grande conquista iluminista que é a democracia pluralista a mais longo prazo. Há algumas pistas, mas ainda imprecisas.

A democracia permaneceu analógica e a sociedade se digitalizou. Há um descompasso de linguagem e formas de interação entre a política e a sociedade que se somou às distâncias entre o povo civil e o povo institucional. A digitalização da política começou, na maioria dos países, pela extrema direita. A esquerda persistiu arraigada a formas de mobilização política e organização partidária responsáveis pelo sucesso passado que permitiu a revolução de rendas do pós-guerra, o avanço do Estado de bem-estar social e a incorporação de muitos setores populares à cidadania plena. Mas esse processo estagnou em algum momento no final do século xx. Tais modos de organização e ação políticas estão se tornando rapidamente obsoletos com a mudança estrutural global.

O avanço da digitalização é inexorável e vai criar novas formas de atuação e representação política do povo. A ampliação do espaço público na ciberesfera, no metaverso que se anuncia com a tecnologia de 5G e suas sucessoras, pode ter o condão de reduzir o domínio da linguagem do ódio e da desinformação. Não está claro se os partidos conseguirão acompanhar essa mudança e poderão se requalificar como um instrumento de agregação de interesses no futuro totalmente digital. Teriam de passar por uma metamorfose tal que, ao final, talvez tenham muito pouco a ver com o que são hoje.

A cidadania terá de ser redefinida mais de uma vez, em todo o mundo, para que as democracias absorvam os setores emergentes no espaço institucional com a grande transformação em curso, sem abandonar os que estão em retração. Quanto mais forem os deixados para trás, maiores serão os riscos de instabilidade democrática. No Brasil, o caminho do futuro passa inicialmente por uma nova independência que enxergue, reconheça e abrace os setores excluídos desde a Independência de 1822: a independência da terceira margem do Ipiranga.

# O convívio com os povos originários: perspectivas e desafios futuros

GERSON DAMIANI<sup>1</sup> ■ VOLKER MINKS<sup>2</sup>

## Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar uma reflexão sucinta sobre os povos originários no Brasil, em circunstância contemporânea, trazendo à luz perspectivas em torno de quatro temas distintos: (i) meio ambiente, (ii) alimentação, (iii) educação e (iv) interação econômica. Para este ensaio,

1. Jurista, internacionalista e cineasta documentarista. Secretário executivo do Centro Ibero-americano (Ciba), assessor internacional e diretor do conselho no Global Institute for Peace and Conflict Resolution (GLIP), na Universidade de São Paulo (USP). Atua nas seguintes áreas: sustentabilidade, governança e cooperação internacional; comércio exterior, resolução de conflitos e arbitragem internacional. Bacharel pela Hamilton College de Nova York, com especialização na Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP) e na Université Paris-Sorbonne; mestre pela Humboldt-Universität zu Berlin e Freie Universität Berlin; doutor e pós-doutor pela USP, com capacitação em direito internacional privado pela King's College London. Coordenador-geral do Fórum Internacional Sustentabilidade: Critérios ESG Rumo ao Futuro.
2. Formado em ciências agrícolas e horticultura e mestre em agronomia pela Humboldt-Universität zu Berlin, na Alemanha, com enfoque em jardins urbanos, *landscape design* e planejamento urbano sustentável. Na mesma instituição, é coordenador e professor do curso Land in the City, Green in the City. Atua em projetos interdisciplinares nas áreas de agricultura e horticultura urbana, tecnologia verde e inovação na Alemanha, nos Estados Unidos, em Cuba, na Índia e no Brasil. É associado à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da USP, onde pesquisa os benefícios ecológicos, sociais e econômicos de áreas verdes em grandes cidades, no contexto de sua aplicação prática nas áreas de educação, sustentabilidade, biodiversidade, segurança alimentar e mudanças climáticas. Foi coordenador do C40 São Paulo Large Cities – Climate Summit, pesquisador da Cátedra José Bonifácio e do GLIP-USP. Atua nos temas de equilíbrio de gênero, diversidade e populações indígenas.

optou-se pela análise de comunidades indígenas em situação urbana, suburbana e insular, em diferentes regiões que abrangem o território nacional.

Vislumbra-se observar comportamentos e costumes reconhecidamente distintos daqueles que compõem a riqueza cultural pré-cabralista e pré-colombiana, não somente no Brasil como em regiões vicinais. Para tal fim, os três povos distintos escolhidos para a análise são: (i) o Guarani Mbya que habita uma área urbana adjacente à Terra Indígena Tenondé Porã, em Parelheiros, no extremo sul da cidade de São Paulo; (ii) o Tupi-guarani que vive na região de Mata Atlântica, no litoral norte do estado de São Paulo, entre os municípios de Bertioga e São Sebastião – nessa região, mais especificamente a Aldeia Cachoeira; e, por fim, (iii) o Kaxinawá, também conhecido em seu idioma original como Huni Kuin, que fica em uma região remota do vale do rio Jordão, no estado do Acre, na fronteira entre o Brasil e o Peru.

Os autores têm clareza da dimensão continental do espaço e temática observados. O ensaio representa apenas uma pequena parcela de uma população hoje superior a 800 mil pessoas, divididas em mais de trezentas etnias e, atualmente, 180 idiomas originários<sup>3</sup> que permeiam todo o território nacional<sup>4</sup>. Objetiva-se, portanto, o início de uma discussão temática em vez de sua exaustão *per se*.

Como metodologia, optou-se pela observação e análise de material primário qualitativo, colhido durante seguidas visitas às referidas regiões ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, contribuindo com re-

3. Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Indígenas*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdjvn64k>, acesso em: 29 jul. 2022. Para um detalhamento das etnias existentes no Brasil, cf. *idem*, “Estudos Especiais”, *Indígenas*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2eaekzj>, acesso em: 29 jul. 2022. Para um panorama dos idiomas originários, cf. “A Força das Línguas Indígenas”, *Projeto Colabora*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4cancun4>, acesso em: 29 jul. 2022.
4. A população indígena do Brasil sofreu forte redução durante os últimos cinco séculos, de aproximadamente 3 milhões de pessoas no século XVI para cerca de 70 mil em meados do século XX, por causa, sobretudo, de perseguição, perda de habitat e doenças. A proteção de alguns habitats permitiu-nos alcançar uma população indígena de aproximadamente 800 mil pessoas nos dias de hoje. Cf. Fundação Nacional do Índio (Funai), “Quem São”, *Gov.br*, 18 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3m6rjc39>, acesso em: 29 jul. 2022.



flexões para esta publicação dedicada ao bicentenário da Independência do Brasil e suas implicações para o futuro e o convívio de diversos povos e culturas no Brasil vindouro.

Os temas atinentes a meio ambiente, alimentação, educação e interação econômica foram escolhidos por representar, na visão dos autores, aspectos relevantes na preservação dos costumes – estruturas sociais e singularidades comportamentais – dos povos originários *vis-à-vis* aqueles que chegaram ao Brasil durante e após o período de colonização europeia. Portanto, consideram-se *povos originários*, para fim da análise proposta, todos aqueles que já habitavam o espaço geográfico hoje formado pela República Federativa do Brasil, com idiomas, tradições e modos de vida próprios. Ressalva seja feita ao intenso processo de miscigenação ocorrido ao longo dos últimos séculos, assim como à extensão além-fronteiras nacionais das etnias e nações indígenas que habitam o espaço supracitado.

O artigo apresenta alguns desafios enfrentados pelos povos indígenas estudados, à medida que se tornam gradativamente mais dependentes dos padrões de pensamento ocidentais impostos e padrões de vida que lhes são alheios. Aqui são apresentados três exemplos de povos indígenas que vivem na floresta original, assim como nas regiões suburbanas e urbanas, com suas estratégias de adaptação e anseios de autodeterminação, com tomada de decisão independente, que têm como objetivos alimentar-se e sustentar sua cultura originária e hábitat natural.

## **Observações contemporâneas**

Os povos originários, comumente definidos como populações indígenas, vivem há milhares de anos ao longo do oceano e dos rios do interior, em várias regiões do Brasil, no Cerrado, na Mata Atlântica e na região amazônica, entre outros espaços geográficos. Seu hábitat natural vem sendo paulatinamente desmantelado, sobretudo em regiões urbanas e suburbanas, mas também nas regiões insulares, de floresta nativa, em especial em decorrência de movimentos extrativistas ilegítimos. Cerca de 315 mil pessoas vivem em cidades e 502 mil indivíduos estão em áreas florestais

ou rurais. As centenas de povos indígenas com culturas e idiomas diversos que atualmente habitam o território nacional representam menos de 0,5% da população total. O envolvimento em processos de codeterminação política é de baixa representatividade<sup>5</sup>.

Mesmo nos dias atuais, os povos indígenas são afetados por destruição e deslocamento de seus habitats originais, discriminação, desvantagem social e exclusão. Conforme relatado, os habitats originais estão em constante situação de risco por causa de desmatamento para extração de matéria-prima, crescente industrialização da agricultura e expansão urbana; todavia, ressalta-se aqui a grande relevância dos povos originários na proteção das funções e dos serviços dos ecossistemas.

A situação socioeconômica de indígenas nas regiões urbana e suburbana, que compõem este estudo, é precária, sobretudo do ponto de vista da saúde, do acesso à alimentação e de oportunidades de renda de subsistência. A sobrevivência dessas populações é fortemente baseada na venda de artesanato, muitas vezes expostos em faixas de emergência de rodovias e ruas movimentadas.

A pandemia de covid-19 contribuiu para a intensificação da situação de precariedade, aprofundando a dificuldade de comercialização de produtos de artesanato, que muitas vezes é a principal fonte de renda e foi reduzida a quase zero. Fechadas ao turismo por imperativos de distanciamento social, as populações indígenas foram expostas à escassez de alimentos e produtos de higiene e limpeza, o que, junto com o vírus, causou alto grau de vulnerabilidade. A situação agrava-se pela falta de acesso à educação ou mesmo a informações sobre como superar os desafios que ora se apresentam.

No que tange ao povo Huni Kuin, na base ao sul do rio Jordão, observa-se um desafio adicional: a proteção de suas terras e tradições. Vale ressaltar que o desmatamento durante as últimas décadas aumentou de forma alarmante na região, implicando a invasão de terras demarcadas e públicas. A região, apesar de sua baixíssima densidade populacional, é hoje responsável por quase metade de toda a emissão de gases de carbono do

5. *Idem*.

Brasil<sup>6</sup>. Igualmente, entre todos os atores e regiões observadas, constata-se pouco conhecimento da população em geral sobre a riqueza cultural e histórica, assim como sobre costumes e tradições dos povos originários, em ambiente escolar, acadêmico ou informal.

## **Meio ambiente, provisão e fornecimento de alimentos**

Os povos indígenas das mais diversas regiões do Brasil são frequentemente responsáveis por preservar, recuperar e proteger a biomassa contra a exploração predatória. Um exemplo disso é a Mata Atlântica e a Floresta Amazônica, os dois maiores ecossistemas da América do Sul, que estão entre os mais ameaçados do continente. A Mata Atlântica, observada isoladamente, já conta com 90% de sua área original destruída, processo causado, sobretudo, pela indústria extrativista de matéria-prima e pela expansão do agronegócio, assim como por movimentos de expansão urbana.

A floresta tropical, em virtude de sua alta biodiversidade de plantas e animais, sempre ofereceu à população indígena muitos recursos naturais para alimentação, transporte e assentamentos. Os povos indígenas viveram em pequenos assentamentos por milhares de anos, caçando, pescando e cultivando plantas para alimentação ou confecção de tecidos, como o algodão. Quando a comida escasseava, eles se mudavam para outro local. Não utilizavam casas de pedra, mas casas feitas de madeira, cobertas com tipos de folhas de palmeiras especiais, impermeáveis e que isolavam do frio e do calor. Segue afirmação compartilhada por diversas etnias, aqui exemplificada na fala de Yara, da Terra Indígena Tenondé Porã:

Fazia muito tempo que a gente não plantava. É uma felicidade poder ensinar nossos filhos e netos como a gente vivia, porque antigamente se vivia das plantas. Mas faz muito tempo que não é assim, porque não tinha espaço. Agora a gente

6. Nelson Oliveira, “Garimpo na Amazônia Revolta Indígenas, Assusta Estudiosos e Mobiliza Senadores”, *Agência Senado*, 3 set. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/nhf3bkf6>, acesso em: 29 jul. 2022.

tem, então tem que aproveitar, plantar e ensinar nossos filhos e nossos netos para eles aprenderem<sup>7</sup>.

Faremos agora a apresentação dos povos originários – atores deste ensaio. Segue, portanto, um breve descritivo das áreas atualmente estudadas pelos autores.

A Terra Indígena Rio Silveiras ocupa 948 hectares, parte do Parque Estadual Serra do Mar, próximo à praia de Boraceia, na divisa entre os municípios de Bertioga e São Sebastião, em São Paulo, e está entre as últimas áreas remanescentes da Mata Atlântica no estado de São Paulo. É um lar natural de abundante flora e fauna, oásis da biodiversidade do planeta, local repleto de exuberante natureza, intocada história e cultura. Na área, vivem 120 famílias de etnia tupi-guarani – assim autodeterminados. As moradias são construídas tradicionalmente de pau a pique, com folhas obtidas da poda sustentável da guaricanga<sup>8</sup>.

As famílias residentes no local são, em sua maioria, dependentes dos suprimentos de comida da prefeitura. O cultivo de alimentos é difícil por causa da qualidade arenosa da terra. Essa população perdeu a habilidade de cultivo dos próprios alimentos, pois não é integralmente originária da região, tendo se assentado ali; por essa razão, as experiências e ferramentas esvaíram-se. Não obstante, há um forte anseio pela independência alimentar por meio da criação de animais e da adaptação do solo para o plantio de espécies adequadas, entre elas bananas, legumes e hortaliças. Assim, há uma busca constante pelo intercâmbio de experiência e métodos aplicáveis.

Atualmente, uma parte dos membros da aldeia trabalha fora do território indígena, de forma informal na construção civil, com salários baixíssimos. Na aldeia, há um empreendimento entre a prefeitura de Bertioga, a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o governo do estado de São Pau-

7. Yara *apud* Teresa Pedrosa, *Fortalecimento Cultural e Restruturação da Floresta*, São Paulo, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/mn9j426u>, acesso em: 29 jul. 2022.

8. São Paulo (estado), “Atrativo: Terras Indígenas Rio Silveira”, *Parque Estadual Serra do Mar*, São Paulo, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/29r7z5wj>, acesso em: 29 jul. 2022.



FIGURA 1: Região suburbana: entrada da Aldeia Cachoeira, de população tupi-guarani, localizada na Terra Indígena Rio Silveiras, na praia de Boraceia, divisa entre os municípios de São Sebastião e Bertioga (SP), 2021. Fotografia dos autores.

lo, realizado por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)<sup>9</sup>, para a construção de algumas casas de pedra para os povos indígenas que ali vivem. Poucas famílias gostam, outras desconfiam, pois têm dificuldade de adaptação às paredes de pedra impermeáveis aos ares da natureza pura que lhes cerca. Vê-se que a urbanização bate à porta da aldeia, com os assentamentos inertes à reciclagem de resíduos sólidos urbanos, descartados por turistas e visitantes indiferentes à proteção do hábitat natural. Evidencia-se a necessidade de um sistema de disposição regulamentado; caso contrário, o lixo vai continuar a permear a natureza e a contaminar cada vez mais o solo e a água.

9. Elisângela Dias, “Bertioga Inicia Construção de Conjunto Habitacional Indígena”, *Prefeitura de Bertioga*, 14 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/5n7mwerb>, acesso em: 29 jul. 2022.





FIGURA 2: *Habitações originais e poda sustentável de folhas de guaricanga na Terra Indígena Rio Silveiras (SP), 2022. Fotografias dos autores.*

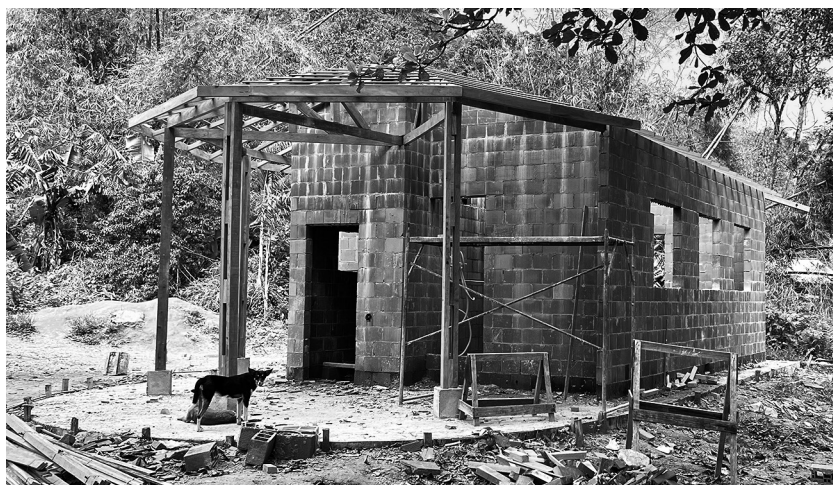


FIGURA 3: *Nova habitação construída na Terra Indígena Rio Silveiras (SP) pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), em parceria entre prefeitura de Bertioga (SP), Fundação Nacional do Índio (Funai) e governo do estado de São Paulo, 2022. Fotografia dos autores.*



FIGURA 4: Região urbana: placa da entrada da Aldeia Kalipety, de população do povo Guarani Mbya, localizada na Terra Indígena Tenondé Porã, em Parelheiros, na cidade de São Paulo (SP), 2021. Fotografia dos autores.

Parelheiros, subdistrito da cidade de São Paulo, é conhecido pela rica biodiversidade e abundância de reservas mananciais. O povo Guarani Mbya que ali habita deparou com intensa colonização de sua área original. A partir de 1987, após intensos esforços, uma área de 26 hectares foi garantida e formalizada para os indígenas, o que, segundo relatos dos habitantes locais, se mostrou insuficiente para a crescente população, limitando não somente seu hábitat natural como também os espaços destinados à produção de alimentos. Depois de anos de ativismo e reiterada solicitação ao Estado, em 2012, a Funai reconheceu 16 milhões de hectares destinados aos guaranis, oficialmente demarcados em 2016. Hoje cerca de 1 500 guaranis vivem na região<sup>10</sup>. As famílias que atualmente habitam a região têm uma série de desafios a superar, entre eles, a preservação das

10. São Paulo (estado), *op. cit.*, [s.d.].



FIGURA 5: Produção de artesanato na Aldeia Kalipety, em São Paulo (SP), 2022. Fotografias dos autores.

tradições, a revitalização do hábitat e o desenvolvimento da produção de alimentos orgânicos, outrora cultivados no referido território.

Até a década de 1970, a região era utilizada por posseiros não indígenas para a monocultura de eucalipto, uma cultura que cresce rápido e extrai alta quantidade de água e nutrientes do solo. Assim, foram plantadas florestas mistas, usando espécies nativas, destinadas ao aumento da biodiversidade da fauna e da flora locais. Hoje, o eucalipto é usado para construir casas na comunidade e para adubar as hortas orgânicas. A região tornou-se referência em práticas agroecológicas baseadas na combinação do conhecimento tradicional guarani com técnicas alternativas, por exemplo, diversificação de colheitas, com rotatividade de culturas e espécies. Cultivam-se diversas plantas, direcionadas ao adubo verde, que, após o crescimento, são incorporadas ao solo e aumentam seu teor de nutrientes. Outras espécies utilizadas são nabo e leguminosas, como amendoim, ervilha ou feijões. A citada prática aumenta o teor de nitrogênio no solo, que é fixado por meio das bactérias



encontradas nas raízes dessas espécies. A incorporação de resíduos orgânicos e a compostagem evitam a utilização de fertilizantes artificiais. As técnicas de plantio melhoram a estrutura e qualidade do solo, assim como a disponibilidade de nutrientes. As monoculturas são evitadas<sup>11</sup>.

A região conta com forte liderança feminina na busca pela recuperação do solo. Na Aldeia Kalipety, crescem atualmente cinquenta espécies de *jety* (batata-doce), além de mandioca, abóbora, alface, banana, abacaxi, amendoim, melancia, sete espécies de milho em várias colorações e outros cultivos. Relevante para a produção de alimentos orgânicos diversificados e motivação entre as diferentes lideranças, os grupos de mulheres organizam encontros regulares com outras líderes, provenientes de São Paulo e de diversas regiões do Brasil, para compartilhar experiências e sementes. A troca de receitas tradicionais para cozinhar e conservar os alimentos constitui fonte motivadora do intercâmbio entre os diferentes povos indígenas, o que recentemente deu origem a uma obra sobre culinária guarani<sup>12</sup>.

Considera-se que o uso saudável do solo e a produção de alimentos constituem base sustentável para a vida, bem como o uso limpo e sustentável da água. Em primeiro plano, está a recuperação, a proteção e a captação de nascentes, onde foi instalado um sistema circular de gestão da água que consiste em acumulação, armazenamento, aquecimento, distribuição, utilização, purificação e devolução à natureza.

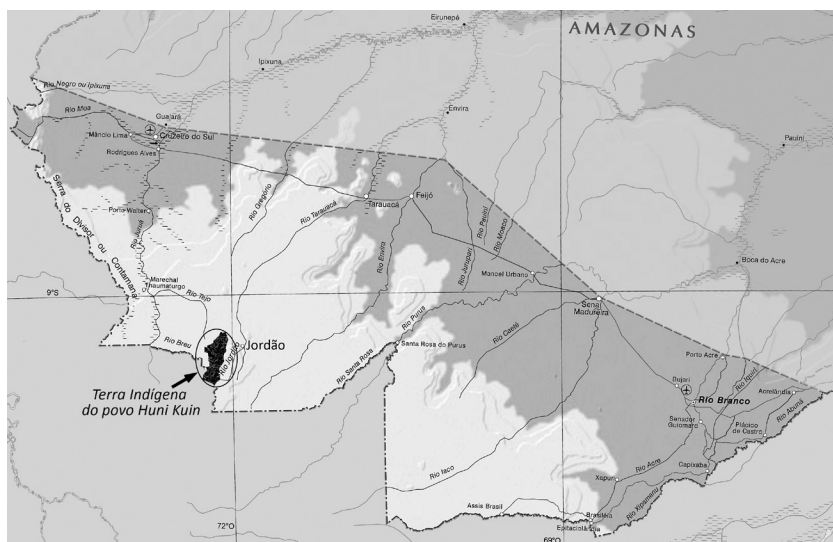
Plantar, colher e cozinhar juntos, bem como fazer obras de arte, fortalecem as tradições, a cultura e a união entre os residentes. É assim que as novas gerações crescem com autoconfiança, autodeterminação e aproximação ao hábitat natural. Mantêm-se o intercâmbio e a ajuda dos habitantes da cidade, mas sem domínio externo – a independência é de grande relevância para o povo Guarani.

O povo Huni Kuin vive no Acre, em área circundante da base do rio Jordão estendendo-se até o Peru. Vive de forma acentuadamente mais in-

11. “Aldeia: Tekoa Kalipety”, *Tenondé Porã*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p8s6fu3>, acesso em: 29 jul. 2022.

12. Jera Guarani, *Ara Pyau*, 2. ed., Brasília, Centro de Trabalho Indigenista (CTI), 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/58csskp3>, acesso em: 29 jul. 2022.

MAPA 1: Localização da Terra Indígena do povo Huni Kuin em Jordão, Acre (2010)



Fontes: Atlas Geográfico Escolar, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2012, p. 156; “Terra Indígena Kaxinawá do Rio Jordão”, *Terras Indígenas no Brasil*, [2022], disponível em: <https://tinyurl.com/3p9cuzey>, acesso em: 29 jul. 2022.

dependente dos grandes centros urbanos em aldeias próximas aos rios; dessarte, observa-se maior êxito na manutenção de sua cultura, tradições, habitat natural e produção de alimentos por milhares de anos. Jordão é um município com cerca de 6 mil habitantes, localizado no estado do Acre, noroeste do Brasil, em meio à floresta tropical. O município fica a três horas de avião, partindo da capital do estado, a cidade de Rio Branco, ou cerca de dois a três dias de barco a partir do município de Tarauacá.

O povo Huni Kuin vive em pequenas aldeias com várias famílias próximas aos rios, usados para pesca e transporte local. Há pequenas escolas em algumas poucas aldeias, comumente capazes de manter suas tradições, onde também ensinam, além do idioma original, a língua portuguesa a estudantes a partir da adolescência. Suas casas são feitas de madeira e são sustentadas por vigas elevadas, cujo intuito é protegê-los de cobras e águas da enchente.

O povo Huni Kuin utiliza-se fortemente de medicina tradicional: gerações mais velhas transmitem o conhecimento aos mais jovens. Os pajés



FIGURA 6: Transporte exclusivamente fluvial na região habitada pelo povo Huni Kuin no Baixo Rio Jordão (AC), 2010. Fotografia dos autores.

usam ervas e plantas da floresta para tratar os integrantes tanto de sua aldeia como de outras da região. Aqui depara, entre outros, com a utilização da *ayahuasca* e da secreção de sapos – vacina do sapo – em rituais coletivos para proteção contra doenças e cura de enfermidades existentes. Os referidos rituais reforçam os vínculos entre os membros do grupo e, acima de tudo, servem para a desintoxicação corporal e o fortalecimento do sistema imunológico, protegendo o corpo contra a presença de metais pesados, doenças fúngicas e virais, parasitas, bactérias e outros agentes<sup>13</sup>.

Os povos originários da região alimentam-se de produtos tradicionais, plantam espécies próprias da agricultura tradicional, como mandioca, inhame, milho, amendoim, feijão, e frutas, como mamão e banana de diferentes tipos, por exemplo, banana-da-terra. Ao longo do tempo, os resíduos animais, vegetais e humanos são empilhados na terra estéril. A nova camada de solo, conhecida como terra preta, é muito nutritiva. Além disso, cultivam algodão e o processam em tecidos, roupas e redes, muitas vezes destinados ao artesanato e à produção de renda.

13. Informação obtida por Gerson Damiani e Volker Minks, em pesquisa de campo com os indígenas do povo Huni Kuin, do Baixo Rio Jordão, no Acre, em 2010.



FIGURA 7: Os pajés e anciões do povo Huni Kuin transmitem conhecimento aos mais jovens por meio de rituais de cura, em Jordão (AC), 2010. Fotografia dos autores.

## Alguns movimentos educativos

Objeto de estudo adicional mais abrangente, realizou-se coleta de dados na região da Aldeia Cachoeira, situada na faixa de Mata Atlântica que integra o litoral norte do estado de São Paulo, onde se encontra em curso iniciativa integrativa e linguística de relevância: a Escola Estadual Indígena Txeru Ba' e' Kua-i e a Escola Municipal Indígena Nhembo 'e' á Porã<sup>14</sup>.

As escolas foram criadas no início do século XXI, ainda vinculadas a outras escolas da região. Em sua segunda década de existência, observa-se a solicitação das populações locais de inclusão dos idiomas tupin-gua-

14. *Mulheres Indígenas em Situação de Extrema Vulnerabilidade*: iniciativa de apoio, provida pelo edital do Departamento de Estado dos Estados Unidos, por meio de seu Consulado-geral em São Paulo, SP-FY21, sob a gestão de Gerson Damiani.



FIGURA 8: Posto de saúde na Terra Indígena Rio Silveiras (SP), 2021. Fotografia dos autores.

ranis no currículo integral das referidas instituições. Tal reivindicação alastra-se também à incorporação cultural, histórica e social dos povos originários que ali residem. A língua portuguesa representa o segundo idioma dos alunos e alunas matriculados nos diferentes ciclos. Observa-se, informalmente, que entre os habitantes da região poucos sabem ler e escrever.

Em caráter não formalista, reproduzem-se as observações do diretor e da coordenadora pedagógica da Escola Estadual Indígena Txeru Ba' e' Kua-i, transcritas em relato próprio:

Os próprios alunos solicitam acesso a ensino de qualidade, mas sem perder a parte cultural. Então, com o ensino integral eles conseguem manter a matriz curricular comum, aliada ao conhecimento cultural tupi-guarani. No aspecto do ensino cultural, as práticas dos alunos são relacionadas à dança, à música, assim como ao canto, ao artesanato e à plantação — o que não existia na matriz anterior. Trata-se de um programa novo, sem modelo específico e de caráter experimental. Atualmente, a escola estadual conta com 116 alunos, e a escola municipal com 96 crianças. Estima-se que um terço é composto de meninas. No estado de São

Paulo, trata-se de iniciativa pioneira dentro de uma reserva indígena, com ensino infantil, fundamental até o ensino médio<sup>15</sup>.

Os livros didáticos da escola estadual não são escritos na língua indígena, apenas os livros de contos. Há um movimento acadêmico de criação de material específico nos idiomas originários. Por exemplo, o professor Eduardo de Almeida Navarro<sup>16</sup>, da Universidade de São Paulo (usp), lançou o livro *Método Moderno de Tupi Antigo: A Língua do Brasil dos Primeiros Séculos*<sup>17</sup> em 2006. Trata-se de um curso de formação por meio de contos indígenas, tanto na língua portuguesa como no guarani. Segundo o autor do método:

[...] a obra tem a finalidade básica de ensinar a língua indígena clássica do Brasil, a que mais importância teve na construção espiritual e cultural de nosso país, o tupi antigo. O objetivo é capacitar o aprendiz a ler os textos quinhentistas e seiscentistas nessa língua, por meio de vocabulário e exercícios. Teve-se também a preocupação de mostrar a penetração do tupi antigo na toponímia brasileira, na língua portuguesa, em nossa literatura.

O método de educação municipal, por um lado, dá ênfase à língua materna, deixando o idioma português ao segundo plano nos primeiros anos do ensino. Assim, as crianças aprendem a falar somente o necessário na língua portuguesa. Já a educação estadual, ao receber crianças a partir do 6º ano, tem uma programação que pressupõe a alfabetização da escola nos anos iniciais do ensino fundamental. Observa-se, portanto, um movimento de preservação nos primeiros anos de ensino que se esvai pouco a pouco a partir do período de adolescência dos alunos aqui considerados. Desse modo, verifica-se que há necessidade de criação de métodos de aprendi-

15. Fernando da Silva Franco, diretor da Escola Estadual Indígena Txeru Ba' e' Kua-i, em entrevista aos autores, 2022.

16. Patrícia Ferreira Silveira, coordenadora pedagógica da Escola Estadual Indígena Txeru Ba' e' Kua-i, em entrevista aos autores, 2022.

17. Eduardo de Almeida Navarro, *Método Moderno de Tupi Antigo: A Língua do Brasil dos Primeiros Séculos*, São Paulo, Global, 2006.



dizado integrativos a partir desse momento transicional. Um incentivo continuado para que populações indígenas prossigam ao ensino superior permitiria a criação de educadores e pedagogos qualificados para suprir a necessidade relatada.

Na região de Parelheiros, a Terra Indígena Tenondé Porã consiste em sete aldeias, com população de aproximadamente 1500 pessoas<sup>18</sup>. Por causa da proximidade da região aos grandes centros urbanos, o desafio da preservação dos idiomas originários torna-se mais contundente. As escolas municipais e estaduais, situadas na região, servem-se exclusivamente de método e conteúdo uniformes no idioma português, sem considerações culturais que se adaptem à realidade de crianças e adolescentes descendentes dos povos originários que ali vivem.

Uma representante da liderança indígena local, Jera Guarani, que já foi professora do ensino público, criou um espaço de formação escolar dentro da Aldeia Kalipety<sup>19</sup>, a mais insular da Terra Indígena Tenondé Porã. Durante o período da pandemia de covid-19, causada pelo novo coronavírus Sars-cov-2, as escolas públicas permaneceram fechadas por quase dois anos consecutivos. Nesse período, segundo Jera Guarani, a educação na aldeia teve continuidade; observou-se forte adequação curricular de crianças e adolescentes à cultura do povo Guarani Mbya, sobretudo ao idioma originário, utilizado integralmente durante as aulas, permitindo maior integração de alunos e alunas com adultos e sêniores da aldeia.

No que tange à região habitada pelo povo Huni Kuin na base do rio Jordão, além do desafio relacionado ao acesso a material didático, destaca-se a localização remota das escolas, o que dificulta a formação de docentes e profissionais de pedagogia em todos os níveis de atuação. Segue breve relato de Isa Maia, que se deslocou do Acre a São Paulo para realizar sua formação universitária na área de saúde, apoiada pelo Programa Pindorama, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)<sup>20</sup>:

18. “Terra Indígena Tenondé Porã”, *Tenondé Porã*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/5d5k5se9>, acesso em: 29 jul. 2022.

19. “Aldeia: Tekoa Kalipety”, *Tenondé Porã*, [s.d.].

20. “Programa Pindorama”, *Pucsp.br*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yvvu3jtf>, acesso em: 29 jul. 2022.



FIGURA 9: À esquerda (ao fundo), Jera Guarani, liderança feminina da Aldeia Kalipety, em São Paulo (SP), 2021. Fotografia dos autores.

Hati Huni yuxinābu hiwebu ana una shubupewashubiāki nukû shubuã uwapawaki haûduaki hanushû nukunabu yusîbiāki nukû beya nukû hātxa nukû kene nukû dewe nukû katxanawa nukû mixpu pima bunawa hapaya nixipae nisû nukû dume deshke nukû Mashe nukû Niushû dau nukû maka Huni daya dau kutã dau Nukû piti atsa mani Sheke tama yubî kari pua nukû Bari pepa nukû ushe nukû bixi ni Henê mexu Niwe Hatu unashubiāki<sup>21</sup>.

21. Declaração consentida pela liderança feminina do povo Huni Kuin, Tximá Hatxa Kuin, em português Isa Maia. Tradução: “A educação indígena no Jordão poderia ser melhorada com uma infraestrutura mais ampla, como ter mais livros nos idiomas indígenas e não indígenas, permitindo o intercâmbio cultural de estudos e pesquisas; criação de um centro de estudos com internet via satélite, com o intuito de permitir conexão e formação dos estudantes; capacitação de professores em *hātxa kuin* e em português, sem perder as características da cultura e da língua originária. Isso ajudaria os alunos indígenas a ampliar seu conhecimento e a aprofundar o processo de aprendizagem”. O trecho representa uma exígua demonstração do idioma *hātxa kuin*. *Hātxa* significa “idioma original do povo”, que advém do tronco pano. A família linguística desse tronco pode ser encontrada na Bolívia, no Peru e no Brasil.



Há sugestões para o desenvolvimento – também na referida região – de metodologia e material didático adequados às populações locais. Faz-se mister observar que o Brasil possui apenas dez municípios com línguas indígenas oficiais<sup>22</sup>.

O tema da educação merece, outrossim, um olhar adicional pelo prisma da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com especial discernimento do objetivo de desenvolvimento sustentável 16 (ODS 16), que trata, de maneira ampla e integral, do tema paz, justiça e instituições eficazes. A missão relacionada a esse tema destaca: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”<sup>23</sup>. O acesso à educação em idioma originário reflete os anseios de suas populações, expressados na busca pela paz e pela justiça ao alcance de toda a sociedade.

Ao analisar os dezessete ODS, definidos como fundamentais para que o Brasil abarque a Agenda 2030 da ONU em sua plenitude, observa-se a necessidade de comprometimento com diversos pleitos anteriormente relatados. São exemplos: o ODS 2, que trata de fome zero e agricultura sustentável, tema diretamente relacionado à segurança alimentar e à er-

Em territórios brasileiros está presente, sobretudo, no Acre, estendendo-se também aos estados de Rondônia e Amazonas. João Capistrano de Abreu (1853-1927) foi um dos maiores pesquisadores brasileiros sobre o tema e autor da obra *Rã-txa hu-ni-ku-’i: A Língua dos Caxinauás do Rio Ibaçu Afluente do Muru (Prefeitura de Tarauacá)*, Rio de Janeiro, Typographia Leuzinger, 1914, disponível em: <https://tinyurl.com/2s3vx88z>, acesso em: 29 jul. 2022. Ressaltamos também os trabalhos recentes e de grande relevância científica do professor Joaquim Maná Kaxinawá, primeiro doutor em linguística originário do povo Huni Kuin. Cf. também: Gerson Damiani e Yawa Banê Kaxinawá, “Lendas e Mitos Huni Kuin: A Jiboia Branca, Duá Busen e o Nascimento do Nixi Pae”, em Beatriz Paredes (coord.), *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, orgs. Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti, São Paulo, Edusp, 2018, p. 276.

22. Liane Melo, “A Força das Línguas Indígenas: Brasil Tem Apenas 10 Municípios com Línguas Indígenas Oficiais”, *Projeto Colabora*, 26 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdhvnh2z>, acesso em: 29 jul. 2022.
23. Organização das Nações Unidas (ONU), “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, *Nações Unidas Brasil*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdftpkmp>, acesso em: 29 jul. 2022.



FIGURA 10: Espaço da escola indígena do povo Huni Kuin em Jordão (AC), 2010. Fotografias dos autores.

radicação da desnutrição, é fundamental para os povos originários; o ODS 4, que está relacionado à educação de qualidade inclusiva e equitativa, ressalta em seu item 4.7, especificamente, a valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável. Nos demais objetivos, notabilizam-se a proteção à vida na água e terrestre e ações contra a mudança global do clima, isto é, ambições diretamente relacionadas à proteção de florestas e ao hábitat natural dos povos originários e seus respectivos ecossistemas<sup>24</sup>.

24. A Agenda 2030 é um plano global da ONU que almeja alcançar até o ano de 2030 um mundo mais digno e sustentável para todos os povos e nações por meio de dezessete ODS. Para mais informações sobre a Agenda 2030 da ONU e seus respectivos ODS, cf. ONU, “Sobre o Nosso Trabalho para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil”, *Nações Unidas Brasil*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/5cc4khkw>, acesso em: 29 jul. 2022.

## Algumas considerações sobre renda e comércio sustentável

No âmbito do estudo empírico, que serve de alicerce para este artigo, foram observados alguns movimentos que são relatados a seguir. Entre os anos de 2020 e 2022, foram realizadas oficinas para mulheres e crianças indígenas nos centros comunitários e nas escolas locais para tratar da questão da renda sustentável e continuada<sup>25</sup>. Dos diversos temas abordados, o comércio de arte e artesanato tornou-se evidente como principal fonte de renda das famílias da região, tanto na região suburbana da Terra Indígena Rio Silveiras como na região habitada pelo povo Huni Kuin no vale do rio Jordão, no Acre.

Durante o estudo, indígenas em posição de liderança expuseram suas dificuldades na comercialização da produção artesanal, sua maior fonte de renda, que oscila fortemente entre os grupos mais vulneráveis, ou seja, mulheres e crianças. A questão principal gravita em torno da busca de caminhos disponíveis para aumentar a distribuição de seu artesanato, permitindo, assim, uma renda continuada e afastando as famílias de condições de extrema vulnerabilidade.

Depois da identificação do fator decisório para o aumento da renda, constatou-se destacadamente a relevância de programas e iniciativas disponíveis destinados a habilidades empresariais básicas, frequentemente providas por organizações não governamentais locais, ou mesmo, embora esporadicamente, pelo Estado. As iniciativas são otimizadas culturalmente sempre que oferecidas predominantemente no idioma originário e englobando diversas faixas etárias, conforme indicação e envolvimento das lideranças locais. Trata-se, portanto, de esforço integrativo, e não de algo imposto involuntariamente. A preparação inicial, apesar de carecer de celeridade, demonstrou resultados produtivos a longo prazo. Isso se deu em razão do alastramento das informações e formação específica, posteriormente incorporados por novas líderes e/ou jovens aprendizes nos espaços analisados.

25. Fernando da Silva Franco, diretor da Escola Estadual Indígena Txeru Ba' e' Kua-i, em entrevista aos autores, 2022.

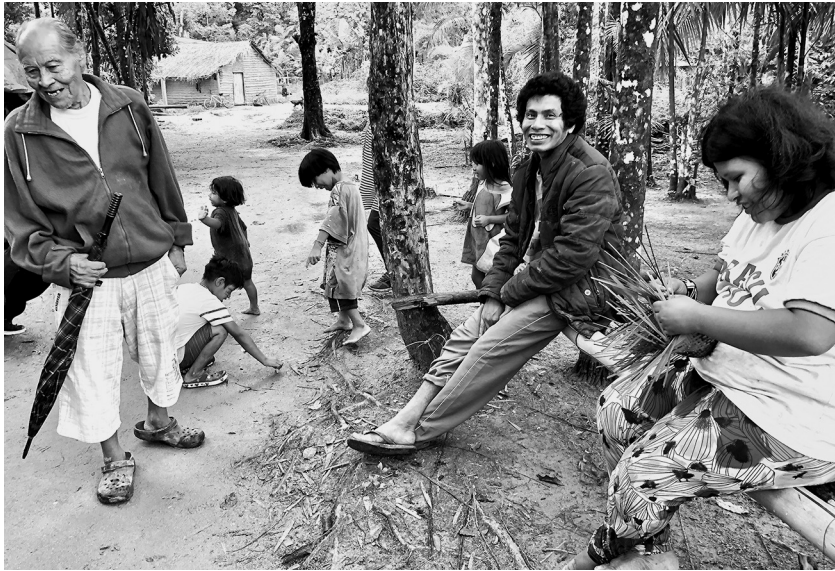


FIGURA 11: *Convívio entre gerações e produção de artesanato na Aldeia Cachoeira, na Terra Indígena Rio Silveiras (SP), 2021. Fotografia dos autores.*

As regiões insulares, por causa da localização geográfica remota, sempre estiveram mais próximas à natureza e demonstram, portanto, a convivência praticamente ininterrupta dos povos originários com as tradições de seus ancestrais. Em entrevista com duas representantes do povo Huni Kuin, a líder anciã Maspã e sua neta Tipâni, retrata-se a seguir um breve trecho da conversa que mantêm. Enquanto dialogam com os autores do estudo, mantêm seus afazeres de tecelagem, acompanhados de cantos e mantras originais.

O algodão não se faz em um dia, faz-se mais ou menos em quatro dias. De manhã, bem cedo, a gente começa a bater o algodão. A gente faz um tipo de lamparina para conseguir enxergar. Bem cedo, a gente fica fazendo o algodão e nosso relógio são os passarinhos cantando. Quando os pássaros cantam bem cedinho, você já sabe que está amanhecendo. Às 3 horas da manhã, um pássaro canta fazendo um som diferente. Nossa família é grande, tenho dois filhos de criação. E os parentes falam: “Ah, vou ajudar, vou tirar o algodão da semente com você, vou bater para

você”. E com a ajuda fica mais fácil também. Enquanto isso, vou fazendo banana cozida e macaxeira, fazendo uma fogueira grande de manhã.

E dá muito trabalho, dá sono, dor na coluna, que é a energia do algodão, não é qualquer um que faz. E, quando termina, você já tem a linha preparada para fazer alguma arte. O algodão que você fez, você calcula quanto deu, se deu quatro ou cinco rolos de linha. Coloca no sol para ficar mais resistente, e aí a gente faz uma rede, enquanto o outro faz mais algodão para poder tecer. A gente mora num lugar bem simples na floresta, um lugar tranquilo, é diferente da cidade. Na cidade, tem prédio, carros andando e seu barulho. Na floresta, é calmo; a gente faz tudo, busca lenha, busca água, e somos nós que fazemos as moradias. Às vezes, quando o outro não tem rede, o outro que já tinha feito dá para ele de presente.

Nesse tempo, nós também fazemos a plantação, para plantar a semente de algodão. Plantar amendoim para poder fazer paçoca e caiçuma. A gente planta muito amendoim na areia para crescer mais rápido. Todos da aldeia plantam.

A aranha que vocês falam, ela sobe na árvore de algodão. E a aranha também tece, faz a arte dela. Então a gente fala que a aranha que nos passou esse conhecimento. A história fala dessa aranha, que meus pais contavam para mim. Eu imaginava isso quando eles contavam. Quando vocês vierem à minha casa, eu mostro como se faz isso, nosso trabalho. E como faço o material para tecer. Para fazer, dá muito trabalho mesmo, não é fácil. Se quiser ver mesmo, é o dia todo, até o anoitecer e depois amanhecer.

Eu acho tudo bom, o sol, a chuva, a terra, a água também. O sol, quando estamos com frio, esquent a gente. A noite para descansar, fechar os olhos. Eu não acho nada ruim, sempre tem um lado bom de tudo. *Haux Haux*. Esse é o meu trabalho<sup>26</sup>.

## Conclusão

Não obstante a abordagem nomeadamente qualitativa, verifica-se a importância do desenvolvimento de pesquisa qualitativa correlata, por

26. Conversa no idioma *hãntxa kuin* entre Maspã Huni Kuin e Tipãni Juni Kuin durante filmagem do documentário *Haux*, em 19 de maio de 2022. Tradução livre para o português realizada por João Sales Kaxinawá, neto de Maspã. No idioma originário, a expressão *haux haux*, que aparece ao final da conversa, simboliza um agradecimento ao universo.



FIGURA 12: *Indígena do povo Huni Kuin trabalhando com tear na aldeia em Jordão (AC), 2010. Fotografia dos autores.*

meio de métricas, permitindo a análise específica de diversos fenômenos observados, incluindo movimentos populacionais, mensuração da expansão extrativista predadora, difusão de idiomas originários nas distintas regiões elencadas, entre outras variáveis. Consta-se, igualmente, que a observação comportamental dos povos originários de forma continuada tem potencial de identificar oportunidades educacionais e de proteção do meio ambiente, e de propiciar oportunidades inovadoras no acesso à renda sustentável das populações mais vulneráveis.

A ONU, em 2021, por meio do Department of Economic and Social Affairs, publicou o relatório *State of the World's Indigenous Peoples: Rights to Lands, Territories and Resources*. O documento enfatiza flagrante lacuna na Agenda 2030 ao não reconhecer completamente os direitos coletivos em relação a terras e recursos, ou mesmo a saúde, educação, cultura e modos de vida, fatores preponderantes na proteção dos povos indígenas, não somente no Brasil como também ao redor do mundo<sup>27</sup>. Aqui se recomenda a inclusão

27. *State of the World's Indigenous Peoples: Rights to Lands, Territories and Resources*, Nova York, United Nations, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yhmtkx8u>, acesso em: 29 jul. 2022.





FIGURA 13: Workshop de artesanato com os indígenas do povo Huni Kuin, no campus do Butantã da Universidade de São Paulo (USP), em São Paulo (SP), 2022. Fotografia dos autores.

dos referidos direitos coletivos, com a intenção de determinar a preservação de ecossistemas e possibilitar o êxito dos ODS adjacentes. Orienta-se, portanto, que os países-membros procedam à coleta de dados por etnia e identidade indígena e conduzam a participação e a representatividade de povos originários e suas organizações no desenvolvimento de mecanismos consultivos adequados.

Dessarte, o respeito às estruturas sociais e culturais dos povos originários pode ser aliado ao ensino público nacional em toda a sua amplitude. Ao compartilhar a história e a *manière de vivre* dos povos que habitam o continente há milhares de anos, cria-se espaço para o enriquecimento estrutural da sociedade, com destaque à contribuição basilar ao desenvolvimento inclusivo do Brasil vindouro.

Conclui-se este artigo com uma transcrição guarani:

Nhande'i va'e kuery pe ma nda'evei nhamongaru aguã nhanderete rive, teĩ ke nghanemomby'a avi nghanenhe'ẽ re, ha'e rami e'ỹ rã maje nhanderete imba'eaxy. Mba'emo vaikue-ikue rive jaupi rã ha'e kuery ndovy'ai. Ha'e rami vy maje Opy re jaike riae'i teĩ jurua rembi'u anho'ĩ ja'u rã opamba'e ojekua nhanderete re, mba'eaxy ha'e mboriau avi, Ha'e va'e nunga re tujakueve, guaivĩgueve ijayvu mavy omombe'u kyringue'i pe ijypy'i guive ombo'e aguã tembi'u pora'ĩ re avi okaru'i aguã. Amongue py rijepe oexauka'i aguã<sup>28</sup>.

## Nota dos autores

Expressamos nossos agradecimentos a todos aqueles que contribuíram para a realização do estudo que motivou este ensaio, em particular, Jera Guarani, Valdecir, Camila, Ailton e Guilherme Guarani da Aldeia Cachoeira, Isa Maia, Maspã Huni Kuin, Tipãni Huni Kuin, João Sales Kaxinawá. Agradecemos também ao Consulado-geral dos Estados Unidos em São Paulo pelo apoio à iniciativa por meio do Departamento de Estado do país, concedida ao Global Institute for Peace and Conflict Resolution (GLIP) da Universidade de São Paulo (USP). Gratidão particular aos povos Huni Kuin, Guarani Mbya da Aldeia Kalipety da Terra Indígena Tenondé Porã, e aos integrantes tupis-guaranis da Aldeia Cachoeira da Terra Indígena Rio Silveiras. Finalmente, um agradecimento especial ao professor Rubens Ricupero por reconhecer a relevância da temática no âmbito da celebração do bicentenário da Independência do Brasil com vistas ao futuro.

28. Jera Guarani, *op. cit.*, 2021, Tradução: “BELAS PALAVRAS Nós, Guarani, não devemos alimentar somente o corpo, devemos pensar em nosso espírito também, senão nosso corpo adoecer. Se comermos porcaria, não vamos ficar felizes, mesmo frequentando a *opy*. Se comermos muita comida de não indígenas, nosso corpo adoecer, fica fraco. Quando os mais velhos falam desse assunto, dizem sobre a importância de se alimentar bem, para ensinar os mais novos sobre os preparos das comidas tradicionais de nosso povo. Para que se entenda bem, eles procuram mostrar algumas vezes como esses preparos são feitos”.



# Brasil 2045: caminho para a construção de uma potência ambiental

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO<sup>1</sup>

A mais recente série de relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC; do inglês, Intergovernmental Panel on Climate Change) da Organização das Nações Unidas (ONU), colegiado criado em 1988 que reúne centenas de cientistas de vários países, atesta explicitamente a contribuição humana para as mudanças climáticas: do 1,09 de aquecimento do planeta desde a era pré-industrial, somente 0,02 decorreram de causas naturais. A temperatura global aumentou mais desde 1970 do que em qualquer outro período de cinquenta anos nos últimos 2 mil anos. As concentrações na atmosfera de gás carbônico (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) e óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), os três principais gases de efeito estufa (GEE), são as maiores em 800 mil anos<sup>2</sup>. É a Era do Antropoceno mostrando-se com extrema nitidez.

Já estamos imersos na crise climática: segundo o IPCC, para ter chance de estabilizar o aumento da temperatura em 1,5°C, a humanidade precisa-

1. Urbanista e advogada, é formada em arquitetura e urbanismo pela Universidade de Brasília (UnB) e em direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (Ceub). Mestre e doutora em ciência política pela UnB, é professora no mestrado em administração pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IBDEP), especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima (OC), ex-presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
2. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), “Summary for Policymakers”, em *Climate Change 2021: The Physical Science Basis – Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge (Reino Unido)/Nova York, Cambridge University Press, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yr366c9w>, acesso em: 9 jul. 2022.

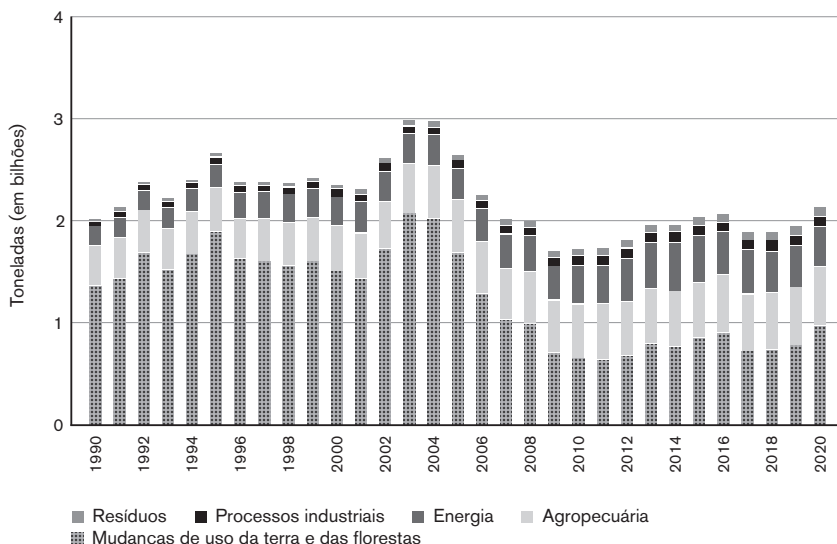
ria reduzir suas emissões de GEE em 43% até 2030<sup>3</sup>, além de buscar zerar as emissões líquidas até 2050. Isso dificilmente ocorrerá, considerando o conjunto de compromissos nacionais protocolados no âmbito do Acordo de Paris, insuficientes nessa perspectiva e mesmo assim descumpridos, e o quadro de instabilidade gerado por crises como a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022.

Desde 2019, o Brasil tem caminhado na contramão do enfrentamento dos problemas climáticos. A contribuição nacionalmente determinada (NDC; do inglês, *nationally determined contribution*) apresentada pelo atual governo em 2020 admitia emissões maiores de GEE do que o documento protocolado em 2015, conflitando com o Acordo de Paris, que demanda ambição progressiva em termos de redução de emissões. Na NDC de 2020, foram mantidos os percentuais de redução previstos para 2025 e 2030, mas foi alterado o valor-base relativo a 2005, ano de referência, o que gerou uma “pedalada climática” de até 400 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente ( $\text{mtCO}_2\text{e}$ )<sup>4</sup>. A atualização apresentada pelo governo brasileiro em abril de 2022 reduz esse valor para 73  $\text{mtCO}_2\text{e}$ , mas não resolve o problema<sup>5</sup>.

Nosso país é atualmente o sexto maior emissor de GEE no mundo e o quarto maior responsável pelas emissões acumuladas, quando se considera o período de 1850 a 2021<sup>6</sup>. Essa realidade destoava do senso comum e da narrativa de líderes políticos que afirmam que nossas florestas teriam o condão de afastar o Brasil da lista de grandes emissores. Pelo contrário, como fica evidenciado no gráfico 1.

3. *Idem*, “Summary for Policymakers”, em *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change – Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge (Reino Unido)/Nova York, Cambridge University Press, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4amt48ed>, acesso em: 9 jul. 2022.
4. Esse fato fundamenta a ação popular n. 5008035-37.2021.4.03.6100, de 12 de agosto de 2021, que corre na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo, proposta por seis jovens ativistas climáticos, disponível em: <https://tinyurl.com/5dhysm82>, acesso em: 9 jul. 2022.
5. Cf. análise em “Brasil Segue Violando Acordo de Paris com Nova Meta do Clima”, *Observatório do Clima*, 7 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/47p5x4wb>, acesso em: 9 jul. 2022.
6. Cf. análise em Simon Evans, “Analysis: Which Countries are Historically Responsible for Climate Change?”, *Carbon Brief*, 5 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc5p3y3d>, acesso em: 9 jul. 2022.

GRÁFICO 1: Emissões brasileiras de gases de efeito estufa (1990-2020)



Fonte: Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), *Emissões Totais*, [s.l.], 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/zdf4xswe>, acesso em: 9 jul. 2022.

O desmatamento é o fator mais importante no quadro das emissões brasileiras de GEE. Os fatores ligados a mudanças de uso da terra e das florestas representaram quase metade (46%) das emissões brutas do país em 2020. Os biomas Amazônia e Cerrado, somados, perfazem quase 90% das emissões do setor. No mesmo ano, a agropecuária respondeu por 27% das emissões, o setor de energia foi responsável por 18%, processos industriais, por 5%, e resíduos, por 4%<sup>7</sup>.

Dos dez municípios brasileiros que mais emitiram GEE em 2019, oito estão na Amazônia, o que realmente impressiona. O município de São Paulo (SP) ficou atrás de Altamira (PA), São Félix do Xingu (PA), Porto Ve-

7. Renata Fragonoso Potenza *et al.*, *Análise das Emissões Brasileiras de Gases do Efeito Estufa e Suas Implicações para as Metas Climáticas do Brasil: 1970-2020*, [s.l.], Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ywyj9p2v>, acesso em: 9 jul. 2022.

lho (RO) e Lábrea (AM). O município do Rio de Janeiro (RJ) se posicionou em oitavo lugar<sup>8</sup>.

Em 2020, ano de pandemia e de retração econômica, com queda de 3,9% do produto interno bruto (PIB), nosso país aumentou suas emissões brutas em 9,5%. O que pesou nesse crescimento? A aceleração do desmatamento. A variação entre 2019 e 2020 no componente mudanças de uso da terra e das florestas foi de 23,7%<sup>9</sup>. O Brasil não está gerando riqueza com o aumento da degradação ambiental e da poluição. Na verdade, tem-se verificado aumento da pobreza e da insegurança alimentar<sup>10</sup>. A necessidade de mudança de rota é uma questão de sobrevivência.

Essa mudança de rota tem de ser acompanhada por um esforço grande de reconstrução da política ambiental, após o grave processo de desmonte (*policy dismantling*)<sup>11</sup> nesse campo verificado a partir de 2019. Políticas públicas, programas e fundos foram paralisados, órgãos ambientais federais foram enfraquecidos e deslegitimados, em projeto que veio acompanhado da expansão do desmatamento e de vários outros problemas socioambientais, bem como da judicialização em face das omissões governamentais, em clima e meio ambiente, no Supremo Tribunal Federal (STF) e em outras esferas<sup>12</sup>. Só do Fundo Amazônia, maior projeto de redução de emissões de GEE provenientes do desmatamento e da degradação florestal, consi-

8. Cf. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), *SEEG Municípios: Estatísticas*, [s.l.], 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/ytyvrtnh>, acesso em: 9 jul. 2022.

9. Renata Fragoso Potenza *et al.*, *op. cit.*, 2021.

10. Cf. Carlos Madeiro, “Número de Brasileiros com Fome Dispara e Atinge 33,1 Milhões, Diz Pesquisa”, *UOL*, 8 jun. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/28hucpd7>, acesso em: 9 jul. 2022.

11. Sobre o tema, cf. Michael W. Bauer *et al.* (orgs.), *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

12. Em 1º de julho de 2022, com voto contrário de apenas um ministro, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu provimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n. 708, apresentada por quatro partidos políticos da oposição ao governo federal. Trata-se de decisão histórica, na qual o tribunal reconhece, pela primeira vez, a proteção do clima como dever constitucional e determina que se assegure o funcionamento adequado do Fundo Clima. Cf. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 708, de 30 de junho de 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/4xyf5bxe>, acesso em: 9 jul. 2022.

derando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+) do mundo<sup>13</sup>, deixaram de ser usados pela atual gestão mais de 3 bilhões de reais<sup>14</sup>.

Não há dúvida de que são grandes e complexos os desafios associados à reversão do quadro anteriormente apresentado. O Observatório do Clima (OC), rede com duas décadas de atuação composta de 78 organizações da sociedade civil<sup>15</sup>, entende que esses desafios podem ser superados combinando medidas coordenadas a curto, médio e longo prazos. Obviamente, isso impõe a troca de governo por outro que não se paute pelo desmonte das políticas públicas e pelo estímulo ao crime ambiental.

A superação desses desafios é a proposta do Brasil 2045, estratégia que passou a ser construída coletivamente desde o segundo semestre de 2021. Com apoio no conhecimento técnico e na experiência das organizações que integram a rede do OC, foram debatidas e elaboradas propostas concretas e factíveis relacionadas à política ambiental e a outras áreas de políticas públicas que têm interface com clima e meio ambiente. Nesse âmbito, justiça climática e combate à desigualdade assumem lugar de destaque.

O OC acredita que o Brasil pode se tornar a primeira grande economia do mundo a conquistar a condição de país com emissões negativas antes da metade do século XXI, sequestrando mais carbono do que emite e consolidando o papel de potência ambiental. Essa é razão da escolha do ano de 2045 como linha de chegada, bem como do nome escolhido para esse esforço coletivo, que será mantido como uma linha de atuação permanente na rede. Esse processo tem o objetivo de gerar propostas fundamentadas tecnicamente, direcionadas a governos, sociedade e empresariado,

13. Cf. United Nations Framework Convention on Climate Change, *What is REDD+?*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/3ht4zvbk>, acesso em: 9 jul. 2022; “O Que é REDD+”, *REDD+ Brasil*, 4 jul. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2p98793r>, acesso em: 9 jul. 2022.

14. Cf. Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), ação direta de inconstitucionalidade por omissão n. 59, de 5 de junho de 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/29rws3mp>, acesso em: 9 jul. 2022.

15. Cf. “Conheça as Instituições Integrantes do OC”, *Observatório do Clima*, [2020], disponível em: <https://tinyurl.com/38da69yr>, acesso em: 9 jul. 2022.

que assegurem a transição para uma economia descarbonizada, circular e pautada pela valorização de nossa sociobiodiversidade.

O Brasil tem vantagens comparativas em relação à maior parte dos países que permitem aos brasileiros defender o potencial do país nessa perspectiva. Somos um país megadiverso, temos 12% dos recursos de água doce do mundo, nossa matriz elétrica sempre foi menos dependente de fontes fósseis do que a maioria dos países e possuímos grande potencial de expansão das fontes solar e eólica.

Nossas elites econômicas e políticas historicamente têm desconsiderado essas vantagens e, muitas vezes, atuam para destruí-las, sabemos disso. Mas a crise climática em que estamos imersos, com aumento da temperatura, intensificação de secas, inundações e outros problemas de extrema gravidade, deve ser o ponto de virada para alavancar mudanças. Não há alternativa. Crises precisam gerar aprendizado e construção coletiva.

Como destacado, o desmatamento é o elemento central em nossas emissões de GEE. Combater o desmatamento na Amazônia e em outros biomas é eixo principal de atuação no caminho para um Brasil de carbono negativo em 2045. Pela experiência com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), abortado em 2019, sabemos que é necessário retomar as ações de monitoramento e fiscalização, desmontadas no atual governo, mas também que esse tipo de atuação deve ser acompanhada por outras iniciativas, como ordenamento territorial, fomento a atividades produtivas sustentáveis e instrumentos econômicos.

O PPCDAm foi a principal ferramenta que levou à redução do desmatamento na Amazônia em 83% de 2004 a 2012, e continuou a ser aplicado até 2018. Basta retomar esse plano para que haja condições de controlar o desmatamento no bioma? Com certeza não, haverá necessidade de medidas drásticas contra quadrilhas criminosas que dominam a região, incentivadas pela atual gestão federal, conectando desmatamento e outros crimes ambientais com tráfico de drogas e armas. Entretanto, a retomada de um plano amplo com foco a curto, médio e longo prazos, como o PPCDAm, com abrangência interministerial, independentemente da denominação que se der para ele, é passo importante.

Essa e outras discussões são realizadas no âmbito da estratégia Brasil 2045. O oc publicou o primeiro volume com os resultados desse trabalho, que traz propostas para 2023 e 2024 em oito temas: política climática e acordos internacionais; prevenção e controle do desmatamento; bioeconomia e atividades agrossilvipastoris; justiça climática; energia; biodiversidade e áreas costeiras; indústria e gestão urbana; e governança e financiamento da política ambiental nacional. No mesmo documento, estão destacadas sugestões de ações urgentes, com condições de serem realizadas nos primeiros cem dias da próxima gestão no governo federal<sup>16</sup>.

A seguir, alguns destaques dentre as 74 propostas do Brasil 2045 para 2023 e 2024:

### **Política climática e acordos internacionais**

[...]

1.2. Reconstruir a confiança com os parceiros globais e adotar políticas públicas com resultados demonstráveis para cumprir o Acordo de Paris, aproveitando as vantagens comparativas do Brasil, além de retomar o protagonismo internacional em matéria ambiental, em especial na agenda climática.

1.3. Garantir a atualização e implementação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, incluindo os planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas.

[...]

1.5. Rever a governança da política climática de modo a garantir sua transversalidade e a integração com as diferentes políticas setoriais.

[...]

### **Prevenção e controle do desmatamento**

[...]

2.1. Retomar o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Des-

16. Cf. Suely Araújo (org.), *Brasil 2045: Construindo uma Potência Ambiental*, [s.l.], Observatório do Clima, 2022b, vol. 1: *Propostas para a Política Ambiental Brasileira em 2023-2024*, disponível em: <https://tinyurl.com/54ba88dx>, acesso em: 9 jul. 2022. Versão em inglês: *idem*, *Brazil 2015: Building an Environmental Powerhouse*, [s.l.], Observatório do Clima, 2022a, vol. 1: *Environmental Policy Proposals for 2023-2024*, disponível em: <https://tinyurl.com/ysw4zsd4>, acesso em: 9 jul. 2022.

matamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e o Fundo Amazônia, com vistas a zerar o desmatamento até 2030.

[...]

2.2. Reforçar o controle do desmatamento em todos os biomas por meio do fortalecimento dos órgãos de monitoramento e fiscalização e das políticas ambientais de comando e controle, com apoio da Polícia Federal, das forças policiais estaduais e de outros órgãos de fiscalização.

[...]

2.4. Criar mecanismos para que os projetos de pagamento ou incentivo a serviços ambientais, com retribuição monetária ou não, e outros mecanismos de financiamento, sejam sustentáveis a longo prazo.

[...]

2.8. Desenvolver alternativas econômicas sustentáveis para as comunidades que estão nas regiões que sofrem os maiores impactos do desmatamento e de outras atividades que degradam o meio ambiente.

[...]

### **Bioeconomia e atividades agrossilvipastoris**

[...]

3.1. Combater a grilagem de terras e o desmatamento ilegal, por meio da exigência de regularização ambiental e fundiária das propriedades rurais que elimine as cadeias produtivas a produção oriunda de áreas desmatadas ilegalmente.

3.2. Fortalecer políticas públicas de aquisição de produtos da agricultura familiar, de iniciativas indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais.

3.3. Estabelecer novas estratégias, conceder novos incentivos econômicos e fortalecer os existentes para a exploração dos produtos da sociobiodiversidade, especialmente os referentes às atividades indígenas, à agricultura familiar, orgânica e ao agroextrativismo.

3.4. Ampliar significativamente os recursos do Plano Safra referentes ao Programa ABC [Agricultura de Baixa Emissão de Carbono], com mudanças nas normas atuais e, como complemento, capacitar técnicos e instituições financeiras para facilitar o acesso aos recursos.

[...]

3.6. Ampliar a rede de cooperativas e negócios comunitários por meio do fortalecimento da cadeia de valor dos produtos da bioeconomia.

[...]



## **Justiça climática**

[...]

4.1. Atuar na desintrusão imediata das terras indígenas e dos territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais, contemplando ações do Estado para remoção de invasores e projetos de restauração dos ecossistemas e recuperação de áreas degradadas.

4.2. Reestruturar e fortalecer a Funai [Fundação Nacional do Índio] e a Fundação [Cultural] Palmares e restabelecer os programas de proteção integral às terras indígenas, com especial atenção aos povos em isolamento voluntário, assim como aos territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais.

[...]

4.6. Fortalecer a gestão sustentável das terras indígenas, quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais por meio de alternativas econômicas que valorizem o conhecimento tradicional, sua cultura e formas de vida.

4.7. Priorizar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em áreas onde residem comunidades periféricas e grupos vulneráveis, de acordo com princípios do direito à cidade e do direito à moradia adequada.

[...]

## **Energia**

[...]

5.1. Ampliar a inserção das energias renováveis na matriz, por meio de incentivos econômicos (e outros tipos de incentivo) à pesquisa, implantação e geração eólica e solar, garantindo atendimento das unidades familiares de baixa renda e das comunidades isoladas.

5.2. Apoiar o uso do transporte público “limpo” e a mobilidade urbana com desestímulo ao transporte particular e progressiva eletrificação das frotas.

[...]

5.5. Formular estratégias para uma transição energética justa, com alocação de recursos públicos para o fornecimento da tecnologia necessária e a inclusão de todos os segmentos da população, sem onerar os grupos mais vulneráveis.

[...]

## **Biodiversidade e áreas costeiras**

[...]

6.1. Reforçar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), nos diferentes biomas, por meio de criação e implementação de UCS [unidades de conservação], regularização fundiária e ampliação da participação da sociedade civil no processo de gestão das áreas protegidas.

[...]

6.7. Reforçar o contingente de áreas costeiras e marinhas protegidas, com atenção especial aos direitos das comunidades extrativistas e de pescadores artesanais.

[...]

6.9. Incorporar o conceito do Carbono Azul no âmbito das políticas de mudanças climáticas, com atenção aos ecossistemas costeiros e marinhos, em especial manguezais, bancos de algas marinhas, marismas e pradarias marinhas, nos ciclos de carbono e nos processos de mitigação e adaptação.

[...]

### **Indústria e gestão urbana**

[...]

7.2. Garantir maior responsabilização e comprometimento do setor industrial com a economia de baixo carbono, incluindo ações contra obsolescência programada e outras medidas.

[...]

7.4. Apoiar técnica e financeiramente a revisão dos planos diretores dos municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamento, inundações bruscas, processos geológicos ou hidrológicos correlatos (áreas de risco).

7.5. Incentivar a adequação do sistema de mobilidade urbana [...].

7.6. Apoiar os planos municipais de gerenciamento de resíduos sólidos, considerando a criação de sistemas de compostagem em escala, estruturação de cooperativas de reciclagem e construção de aterros sanitários com captura de metano, desincentivando a queima de resíduos como alternativa energética.

7.7. Apoiar a elaboração e implementação dos planos municipais de saneamento básico e, nas regiões metropolitanas e em outras aglomerações urbanas, dos planos estaduais, tendo em vista o alcance das metas relativas à universalização dos serviços nesse campo.

[...]

### **Governança e financiamento da política ambiental nacional**

[...]

8.2. Corrigir o retrocesso no programa de conversão de multas ambientais, priorizando a destinação dos recursos para recuperação ambiental e restauração ecológica nos diferentes biomas.

[...]

8.4. Retomar e fortalecer os fundos ambientais, particularmente o Fundo Amazônia, o Fundo Clima e o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

[...]

8.7. Recuperar e aperfeiçoar o funcionamento dos órgãos colegiados em temas de meio ambiente (especialmente do Conama [Conselho Nacional do Meio Ambiente]), qualificando a ampla e democrática participação e preservando as competências dos órgãos colegiados<sup>17</sup>.

As 74 propostas para os próximos dois anos que constam do volume 1 do Brasil 2045, bem como as 62 ações a serem implantadas nos primeiros cem dias de governo, serão detalhadas pela rede de organizações do oc. O próximo volume será focado em atos normativos que apoiem as medidas mais urgentes e corrijam retrocessos concretizados pelo atual governo, tendo como guia as prioridades definidas no volume 1.

Acreditamos que há um campo enorme de atuação da sociedade civil no Brasil 2045. As propostas do volume 1 priorizaram a atuação governamental em razão do contexto político de um ano eleitoral. No entanto, os debates e a elaboração de propostas miram também ações a serem implementadas pela própria sociedade civil e pelo empresariado. É fundamental manter a esperança de que podemos atuar de forma cooperativa, com o olhar para o futuro. E lutar por isso.

17. Suely Araújo (org.), *op. cit.*, 2022b, pp. 25-92.



# A proteção do meio ambiente no Brasil contemporâneo: devastação, desmonte e desigualdade com o retorno à mentalidade colonial

JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM<sup>1</sup>

## Introdução

Quando o rei dom Manuel de Portugal recebeu a carta de Pero Vaz de Caminha, descrevendo os primeiros passos dados pela esquadra portuguesa na terra a que tinha chegado no Novo Mundo, durante a Páscoa de 1500, certamente deve ter ficado impressionado com o entusiasmo do autor em relação à dimensão, à abundância e às belezas naturais daquelas paragens, que viriam a se tornar a maior joia da Coroa portuguesa.

De fato, em sua primeira carta, Caminha descreve suas impressões sobre os cenários naturais que vislumbrava:

Todavia um deles fitou o colar do Capitão, e começou a fazer acenos com a mão em direção à terra, e depois para o colar, como se quisesse dizer-nos que havia ouro na terra. E também olhou para um castiçal de prata e assim mesmo acenava para a terra e novamente para o castiçal, como se lá também houvesse prata!  
[...]

1. Livre-docente em direito internacional pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP), onde também realizou estudos de pós-doutorado em relações internacionais e é coordenador científico da Cátedra José Bonifácio, do Centro Ibero-americano (Ciba). Mestre e doutor em direito internacional pela Faculdade de Direito (FD) da mesma universidade. Bacharel em direito pela Faculdade de Direito (Fadir) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor de direito internacional da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (Eppen) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e coordenador da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) na Unifesp.

[...] Ali descansamos um pedaço, bebendo e folgando, ao longo dele, entre esse arvoredo que é tanto e tamanho e tão basto e de tanta qualidade de folhagem que não se pode calcular. Há lá muitas palmeiras, de que colhemos muitos e bons palmitos.

[...]

Esta terra, Senhor, parece-me que, da ponta que mais contra o sul vimos, até à outra ponta que contra o norte vem, de que nós deste porto houvermos vista, será tamanha que haverá nela bem vinte ou vinte e cinco léguas de costa. Traz ao longo do mar em algumas partes grandes barreiras, umas vermelhas, e outras brancas; e a terra de cima toda chã e muito cheia de grandes arvoredos. De ponta a ponta é toda praia... muito chã e muito formosa. Pelo sertão nos pareceu, vista do mar, muito grande; porque a estender olhos, não podíamos ver senão terra e arvoredos – terra que nos parecia muito extensa.

Até agora não pudemos saber se há ouro ou prata nela, ou outra coisa de metal, ou ferro; nem lha vimos. Contudo a terra em si é de muito bons ares frescos e temperados como os de Entre-Douro-e-Minho, porque neste tempo d’agora assim os achávamos como os de lá. Águas são muitas; infinitas. Em tal maneira é graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo; por causa das águas que tem!<sup>2</sup>

As palavras da carta já revelavam o que, hoje, o mundo inteiro sabe: o Brasil é um país de natureza rica e variada, de condições geoclimáticas excepcionais para o cultivo agrícola e a criação de rebanhos e de aves para abate. Ademais, possui abundância de água doce e variedade de terrenos, que permitiu, ao longo do tempo, os mais diversos modelos de exploração e apropriação territorial. Contudo, ao longo da história do país, a ocupação territorial sempre foi tratada apenas como uma simples aplicação dos modelos e objetivos econômicos traçados pelas autoproclamadas elites locais, em atendimento às demandas das potências “mais civilizadas”.

De 1500 aos dias atuais, muita coisa mudou, é verdade, mas a história do país, mesmo rica em fatos e personagens – alguns fundamentais, muitos pitorescos ou mesmo deploráveis –, possui como um de seus temas mais

2. Pero Vaz de Caminha, *A Carta de Pero Vaz de Caminha*, Belém, Núcleo de Educação a Distância (Nead), Universidade da Amazônia (Unama), [s.d.], pp. 4, 11 e 13-14, disponível em: <https://tinyurl.com/5n83h9y2>, acesso em: 31 mar. 2022.

constantes a obtenção de poder econômico e de poder político por meio da dominação das terras, das riquezas naturais e das gentes nativas por uns poucos endinheirados. Se a riqueza natural e a imensidão territorial do país são mundialmente notórias, também o são a exclusão social, a miséria de boa parte da população brasileira, os baixos índices e indicadores sociais e a vergonhosa concentração de renda e riqueza que mutila e aleija o país. Além disso, a não solução e reparação apropriada de mais de trezentos anos de escravidão nos legou uma pernicioso cultura de violência, violação, autoritarismo, exclusão e racismo estruturais, que segrega e pune os socialmente mais vulneráveis e impede a consolidação de um sentimento comunitário e construtivo de país.

Muitas áreas do convívio social brasileiro têm recebido, nos últimos trinta anos, regimes jurídicos progressistas, igualitários, afirmativos que buscam viabilizar o projeto de cidadania universal e humana, calcada nos valores dos direitos humanos, capaz de proporcionar desenvolvimento social integral e sustentável. Contudo, a cooptação do Estado brasileiro por poderosos interesses e mentalidades econômicas, associada a uma cultura histórica de desapego em relação às coisas da terra<sup>3</sup> amalgamada e empacotada em uma cultura de apoderamento, apropriação e racismo, tem alcançado áreas estratégicas e setores essenciais para a vida e a saúde da população brasileira, por meio da mudança das normas dos regimes jurídicos existentes, do formato das estruturas administrativas necessárias ao bom funcionamento de setores vitais e da corrosão e corrupção dos principais foros e pilares democráticos.

A formação cultural e histórica do povo brasileiro deixa inequívoca a característica predatória das autoproclamadas elites nacionais em relação aos recursos naturais e à riqueza do país. Desde o início da colonização, “a árvore e a floresta eram vistas como locais onde se escondia o perigo, onde se acoitava o inimigo e o animal selvagem”<sup>4</sup>. Eram entendidas tam-

3. Fomentada desde os tempos coloniais e que, por falta absoluta de um processo revolucionário popular verdadeiro em sua história e de programas e projetos educacionais verdadeiramente emancipadores, jamais foi abandonada.
4. Cf. Fábio Nusdeo, *Desenvolvimento e Ecologia*, São Paulo, Saraiva, 1975, p. 103.

bém como um entrave ao progresso, uma vez que impediam a penetração territorial e o acesso fácil e menos dispendioso às riquezas tão desejadas pelos invasores e aventureiros que aqui chegavam.

Com a mudança de sua postura colonial americana, imposta pelas demais potências europeias – em especial as mercantilistas, como França, Holanda, Veneza, Gênova e Inglaterra –, os portugueses passaram a adentrar, de forma efetiva, o território brasileiro, abandonando sua postura meramente “litorânea”, para fundar povoamentos no interior e desenvolver projetos que visavam – mais do que à fixação de pessoas e à ocupação territorial – ao estabelecimento de modalidades econômicas que resultassem em riquezas para a metrópole, necessárias não só para seu sustento próprio como também para arcar com os gastos do dispendioso aparato colonial que assegurava a manutenção de suas posições no além-mar<sup>5</sup>.

No decorrer do período colonial<sup>6</sup>, o sucesso dos empreendimentos em agricultura e mineração, lastreados na geração de riqueza por meio de mão de obra escravizada, gerou a necessidade crescente do ataque à natureza, que se opunha ao acesso do homem colonial à riqueza, cada vez mais concentrada nas mãos de poucos senhores agraciados com monopólios de exploração territorial em função da intensidade de rapapés, salamaleques e afagos financeiros feitos ao regente da vez. Tal ataque aumentava em abrangência e voracidade, à medida que os bons resultados econômicos eram percebidos, o que levava a uma crescente utilização econômica das novas terras, associada à fundação de cidades e povoados<sup>7</sup>. Assim, a terra, a natureza e as riquezas naturais do Brasil eram consideradas apenas economicamente, desenvolvendo em colonos e colonizadores a mentalidade predatória de consumo direto e ime-

5. Cf. Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, 32. ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2003, caps. 1-II.

6. Os colonizadores europeus do continente americano trouxeram consigo seus respectivos regimes jurídicos de gestão hidrológica, os quais, em sua maioria, foram mantidos após a independência dos países do continente, cf. Cid Tomanik Pompeu, *Direito das Águas no Brasil*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006, p. 41.

7. Cf. Celso Furtado, *op. cit.*, 2003, p. 19.



diato do valor econômico atribuído à natureza e à propriedade, sem a preocupação com as consequências da degradação gerada<sup>8</sup> nem com a conservação necessária, uma vez que todos tinham seus olhos e planos voltados para Lisboa, e não para cá<sup>9</sup>.

A colonização – com a orientação da destinação econômica das riquezas produzidas voltada, prioritariamente, ao exterior – gerou a ideia de que a terra estava ali para servir ao colonizador, para dar-lhe frutos, para abrir-lhe suas entranhas, sem nada reclamar nem exigir reparação<sup>10</sup>. E essa mentalidade cristalizou-se e sobreviveu ao período colonial, ao Império e à República<sup>11</sup>, sendo inclusive facilmente identificada em muitos discursos contemporâneos de austeridade econômica ou de desenvolvimento.

Em 1802, por iniciativa de José Bonifácio de Andrada e Silva, realizou-se o primeiro reflorestamento nas áreas costeiras, já então bastante devastadas<sup>12</sup>, sendo essa uma das poucas iniciativas verdadeiramente de preservação ambiental empreendidas no período colonial. De fato, somente no século xx a mentalidade do “semeador”<sup>13</sup> começaria a mudar,

8. A preocupação aqui referida não diz respeito à que hoje existe, decorrente de toda uma evolução do conhecimento, da ciência e da mentalidade ecológica à qual, evidentemente, o homem colonial não teve acesso. A preocupação ausente era a de sua época, ligada a questões sanitárias e de poluição e assoreamento de rios, então nascente nas cortes europeias.

9. Basta ter-se em mente a postura dos exploradores de ouro, que, ao verificarem o esgotamento da lavra, simplesmente se punham à procura de novo local de exploração, deixando para trás a mina esgotada e o entorno degradado. Aliás, tal mentalidade só viria a principiar uma tímida mudança, como se verá adiante, na segunda metade do século xx, com a edição do Código de Mineração. Cf. Brasil, decreto n. 62 934, de 2 de julho de 1968, disponível em: <https://tinyurl.com/msrv9ue5>, acesso em: 31 mar. 2022.

10. Fábio Nusdeo, *op. cit.*, 1975, p. 103.

11. Nusdeo menciona que: “os ciclos da economia colonial e mesmo os primeiros itinerários do café revelam essa característica [predatória e destruidora] ao deixarem atrás de si florestas devastadas, terras exauridas e o equilíbrio ecológico ameaçado quando não comprometido”. Cf. *idem, ibidem*.

12. Cf. Antonio Silvio Hendges, “Histórico e Evolução da Legislação Ambiental no Brasil, Parte 1/3”, *EcoDebate*, 14 nov. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/bddz6dv7>, acesso em: 31 mar. 2022.

13. Referimo-nos aqui a *semeador* no sentido utilizado por Sérgio Buarque de Holanda para definir a mentalidade indolente e predatória da colonização portuguesa. Cf. Sérgio Buar-

com o surgimento das primeiras normas de caráter protetor ao meio ambiente<sup>14</sup>.

Desde as Ordenações do Reino<sup>15</sup>, somente se procedeu a uma disciplina holística e ecológica de proteção legal do meio ambiente na segunda metade do século xx<sup>16</sup>, principalmente entre as décadas de 1960 e 1980<sup>17</sup>.

que de Holanda, *Raízes do Brasil*, 26. ed., 19. reimp., São Paulo, Companhia das Letras, 2004, cap. 4.

14. Embora essa mentalidade ainda persista e conte com a inação do poder público, como demonstra, por exemplo, o desmatamento incessante da Floresta Amazônica, última fronteira agropecuária no Brasil.
15. Cf., por exemplo, as Ordenações Filipinas (livro II, título 26, parágrafo 8º), que estabelecia que “os rios navegáveis, e os de que se fazem os navegáveis, se são caudais, que corram em todo o tempo. E posto que o uso das estradas e ruas públicas, e os rios seja igualmente comum a toda a gente, e ainda a todos os animais, sempre a propriedade delas fica no Patrimônio Real”. Cf. *Código Philippino, ou, Ordenações e Leis do Reino de Portugal: Recopiladas por Mandado d’El-rey D. Philippe I*, Rio de Janeiro, Typographia do Instituto Philomathico, 1870, p. 441, disponível em: <https://tinyurl.com/4za8hp7u>, acesso em: 31 mar. 2022. Segundo CidTomanik Pompeu, Augusto Teixeira de Freitas, ao comentar o artigo 391 do esboço do Código Civil (Augusto Teixeira de Freitas, *Código Civil: Esboço*, Brasília, Ministério da Justiça/Fundação Universidade de Brasília, 1983, vol. 1, p. 126), assinalava haver no texto dessa ordenação régia uma mistura de expressões de direito feudal com ideias do direito romano que não fornecia critério, em matéria de águas correntes, para extremar com segurança a propriedade pública da particular. Cf. CidTomanik Pompeu, *op. cit.*, 2006, p. 150.
16. “Isso não significa que imperasse a anomia absoluta, uma vez que no período colonial, por exemplo, em função do início de escassez de madeira adequada para a construção de embarcações da frota portuguesa, a Coroa expediu as Cartas Régias, que declaravam como de sua propriedade toda a madeira ‘naval’, criando-se assim a denominação *madeira de lei*, ainda hoje utilizada para a designação popular de determinadas espécies”. Cf. Alexandra Zühlsdorff Mendes Silva, “Os Códigos de Águas, de Minas e Florestal”, em Raul Mendes Silva, Paulo Brandi Cachapuz e Sérgio Lamarão (orgs.), *Getúlio Vargas e Seu Tempo*, Brasília, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), [2004?]. Entretanto, tais normas não só não carregavam a preocupação preservacionista como também tendiam mais a regular a propriedade privada dos elementos da natureza e eventuais conflitos de interesses acerca dessa propriedade. Segundo Antonio Silvio Hengdes: “A primeira legislação é a Carta Régia de 1542 e determinou normas para o corte e uso do pau-brasil que garantiam o controle dos portugueses. A ocupação territorial era com base nas Capitânicas Hereditárias e Sesmarias, que consolidavam o domínio territorial e expandiam a agricultura. // Em junho de 1594, a primeira iniciativa conservacionista é tomada por D. Felipe II, estabelecendo um zoneamento e delimitando as áreas de matas protegidas. Nesta época o domínio sobre a Coroa Portuguesa e consequentemente sobre o Brasil era espanhol. As Ordenações Filipinas em 1603 proibem

A partir da década de 1960 – ainda que de forma lenta e resistente, em função, sobretudo, das consequências sociais, culturais e políticas do golpe de Estado civil-militar de 1964 –, diversos setores da sociedade brasileira passaram a ecoar os movimentos e as pressões ambientais internacionais, situação que se ampliou na década de 1970, principalmente em função da mudança de mentalidade produzida a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, e ganhou *momentum* com a redemocratização do país, nos anos 1980 e 1990.

É desse período, por exemplo, a lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)<sup>18</sup>. Além de criar a primeira política pública de proteção ambiental na América Latina<sup>19</sup>, estabeleceu os princípios, fundamentos e objetivos da PNMA, bem como os instrumentos para sua consecução, criando assim o Sisnama, que passou a ter o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) como órgão consultivo e deliberativo. Essa lei é o marco fundamental para a defesa de questões ambientais

o descarte de materiais prejudiciais aos peixes em rios e lagoas e estabelecem listas de árvores reais, protegidas. Em 12 de dezembro de 1605, a primeira legislação florestal do país, instituiu permissões especiais para o corte do pau-brasil e estabeleceu o direito de uso sobre as árvores, não sobre as terras, destinou reservas florestais à Coroa que não podiam ser utilizadas para a agricultura. Esta legislação garantiu a extração do pau-brasil até 1875, quando perdeu importância com a entrada no mercado da anilina. // Em 1638, um Edital estabeleceu a obrigatoriedade da consorciação da produção de cana-de-açúcar com a mandioca. Neste mesmo ano é implantado o primeiro jardim botânico e também um zoológico em Recife/PE. Em 1641 é proibido o corte dos cajueiros. Em 1642 é proibido o lançamento de bagaço de cana-de-açúcar em rios e açudes. Estas decisões foram tomadas por João Maurício de Nassau durante a ocupação holandesa em Pernambuco. // Em 1758 foi abolida a escravidão indígena na América Portuguesa. Em 1760, um alvará real de D. José I, protegia os manguezais proibindo o corte das árvores que tinham as cascas utilizadas no curtimento de couros. Em 1786 a Coroa portuguesa criou o Juiz Conservador das Matas e entre 1797 e 1799, diversas Cartas Régias estabeleceram restrições e um regulamento rigoroso e detalhado sobre o uso, corte e comercialização de madeiras nobres como o pau-brasil, cedro, mogno e outras”. Cf. Antonio Silvio Hendges, *op. cit.*, 14 nov. 2016.

17. Ainda que algumas normas pontuais de proteção de determinados elementos da natureza já tivessem surgido no início do século xx, em especial durante o governo de Getúlio Vargas.
18. José Afonso da Silva, *Direito Ambiental Constitucional*, 4. ed., São Paulo, Malheiros, 2003.
19. Patrícia Faga Iglecias Lemos, *Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2003, p. 75.

no país por tratar, pela primeira vez, do meio ambiente e de sua proteção como um todo formado pela reunião interligada dos componentes da vida humana e natural<sup>20</sup>.

De modo inédito também, o meio ambiente passava a fazer parte de uma política de Estado, assim oficialmente reconhecida, colocando o país em sintonia com os desenvolvimentos até então obtidos no direito internacional público em termos de proteção ambiental. A lei de 1981 ainda estabeleceu no ordenamento jurídico brasileiro definições legais fundamentais para a tutela jurídica do meio ambiente, tal como a de *recursos ambientais*. Também aperfeiçoou outros conceitos já normatizados, como o de *poluição*<sup>21</sup>.

Entre os objetivos estabelecidos para a PNMA estão a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; o estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas a uso e manejo dos recursos naturais; e a preservação e restauração dos recursos ambientais, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida. Como principais instrumentos para a busca desses objetivos, foram adotados: (i) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento

20. A definição legal de meio ambiente, segundo a lei de 1981, é a de um “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Cf. Brasil, lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, inciso rº, disponível em: <https://tinyurl.com/2br5b7vv>, acesso em: 31 mar. 2022.

21. Poluição é definida na lei de 1981 como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”, donde decorre a definição de poluidor, também estabelecida, como o agente, pessoa física ou jurídica, causador de tais situações. De acordo com a mesma lei, recursos ambientais são: “a atmosfera; as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”. Cf. *idem*, lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, incisos IIIº-Vº. A definição de recursos ambientais foi inserida na lei de 1981 pela lei n. 7 804, de 18 de julho de 1989, disponível em: <https://tinyurl.com/4d9zhbdh>, acesso em: 31 mar. 2022.

ambiental; (ii) a avaliação de impacto ambiental; (iii) o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras; (iv) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas<sup>22</sup>; (v) um sistema nacional de informações sobre o meio ambiente<sup>23</sup>; e (vi) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (CTF/AIDA)<sup>24</sup>.

O processo de mudança de mentalidade ambiental e sua repercussão jurídica na legislação nacional, com forte influência e contemporaneidade com o pensamento ambientalista mais progressista e humanista internacional, teve seu ápice durante a Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de prover o Brasil de uma nova, democrática e cidadã Constituição. Como resultado desse processo, o meio ambiente foi objeto de reiterada preocupação no texto constitucional promulgado em 1988<sup>25</sup>.

A visão holística do meio ambiente, como objeto de tutela jurídica estabelecida pela lei de 1981, foi recepcionada pela nova Carta Magna, que distribuiu essa visão nos mais diversos aspectos da atividade humana que pudessem repercutir em seu entorno, por exemplo, a ordem econômica, estabelecendo a obrigatoriedade de se pautar o desenvolvimento econômico do país com os ditames de justiça social e proteção ambiental<sup>26</sup>. Normas de tutela ambiental encontram-se distribuídas ao longo do

22. A lei n. 9 985, de 18 de julho de 2000 (disponível em: <https://tinyurl.com/p3p2sb32>, acesso em: 31 mar. 2022), criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e o decreto n. 4 297, de 10 de julho de 2002 (disponível em: <https://tinyurl.com/mv3cd9d3>, acesso em: 31 mar. 2022), estabeleceu critérios para o Zoneamento Ecológico- econômico (ZEE) no Brasil.

23. Implementado a partir de 2003. A lei n. 10 650, de 16 de abril de 2003 (disponível em: <https://tinyurl.com/26nd2zza>, acesso em: 31 mar. 2022), dispôs sobre o acesso público a dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

24. Instituído pela resolução Conama n. 1, de 13 de junho de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/5x3bfz59>, acesso em: 31 mar. 2022.

25. Cf. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Poder Concedente para o Abastecimento de Água”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 213, pp. 23-33, jul.-set. 1998 (cf. p. 31), disponível em: <https://tinyurl.com/msf5kfhw>, acesso em: 31 mar. 2022.

26. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes

texto da Constituição, embora a matéria esteja concentrada no capítulo VI, do título VIII – que versa sobre a ordem social –, em seu artigo 225, que consagra um direito social<sup>27</sup> autônomo ao meio ambiente sadio, distinto dos poderes e direitos exercitáveis em relação aos elementos materiais que o compõem<sup>28</sup>. O artigo 225 constitucional<sup>29</sup> inovou ao erigir não só o meio ambiente como também seu padrão ideal de qualidade – *ecologicamente equilibrado* – à categoria de *bem de uso comum do povo*<sup>30</sup>, por ser necessário à manutenção da sadia qualidade de vida das gerações presentes e futuras<sup>31</sup>. Além disso, a Constituição unificou a questão ambiental como um todo, estabelecendo um novo patamar jurídico no trato das questões ligadas ao meio ambiente, à saúde humana, à atividade econômica e à administração pública, interligando todos esses temas em suas diversas disciplinas, ressaltando sua importância e interesse públicos e disciplinando-as não mais de modo isolado e desintegrado, mas recepcionando a missão iniciada com a lei de 1981.

princípios: [...] III – função social da propriedade; [...] VI – *defesa do meio ambiente*, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Cf. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, título VII, art. 170, incisos III<sup>o</sup> e VI<sup>o</sup> (grifos nossos), disponível em: <https://tinyurl.com/yckuz2bd>, acesso em: 31 mar. 2022. Originalmente, o texto constitucional mencionado do inciso VI<sup>o</sup> preconizava simplesmente “defesa do meio ambiente”.

27. Porque estabelecido dentro da ordem social constitucional.

28. Cf. Luís Roberto Barroso, “A Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira”, *Revista Forense: Doutrina, Legislação e Jurisprudência*, vol. 88, n. 317, pp. 161-178, jan.-mar. 1992 (cf. 177).

29. Cf. Rodrigo de Mesquita Pereira, “Aspectos Legais da Proteção dos Recursos Hídricos: Uma Análise da Legislação em Vigor”, *Revista de Direito Ambiental*, ano 1, n. 3, p. 166, jul.-set. 1996.

30. Bem público, portanto, conforme classificação adotada pelo direito civil desde o Código Civil de 1916, que é seguida pelo vigente que disciplina em seu artigo 99, inciso I<sup>o</sup>, serem públicos os bens de uso comum do povo. Cf. Brasil, lei n. 3071, de 1<sup>a</sup> de janeiro de 1916, cap. III<sup>o</sup>, art. 66, inciso I<sup>o</sup>, disponível em: <https://tinyurl.com/4w43xyrf>, acesso em: 31 mar. 2022; *idem*, lei n. 10406, de 10 de janeiro de 2002, cap. III<sup>o</sup>, art. 99, inciso I<sup>o</sup>, disponível em: <https://tinyurl.com/yhcssyym>, acesso em: 31 mar. 2022.

31. A expressão guarda o conceito de equidade intergeracional, cunhado pelo Relatório Brundtland, e tornou-se verdadeiro mantra das políticas estatais e de certos ambientalistas, embora muitos não tenham compreendido seu verdadeiro significado. Para uma análise mais profunda sobre esse tema e o conceito de desenvolvimento sustentável, cf. Enrique Leff, *Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Poder*, 3. ed., Petrópolis, Vozes, 2004.

Apesar desses e de outros importantes avanços normativos que regulamentaram partes importantes das normas constitucionais ambientais e introduziram no ordenamento brasileiro obrigações internacionalmente assumidas pelo país, bem como da expansão da consciência social e pública da necessidade de mudança de paradigma em relação à questão ambiental, ainda que a voracidade da destruição ambiental tenha sido controlada, e até diminuída, por alguns períodos, seguiu ativa e com a persistência resiliente da velha postura oligárquica colonial de apropriação.

Entretanto, desde a promulgação da Constituição de 1988, em nenhum outro momento a proteção ambiental e a manutenção da integridade e sanidade do meio ambiente brasileiro estiveram tão ameaçadas e desprotegidas como no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro. Pela primeira vez na história, um presidente da República é eleito com promessas e pautas abertamente contrárias à proteção ambiental e à garantia e à defesa de direitos fundamentais e com a promessa de fazer que o país retorne ao que era há quarenta, cinquenta anos<sup>32</sup>.

À medida que se aproximava a data da posse, em 1º de janeiro de 2019, durante o período de transição, o governo eleito já demonstrava, por meio de declarações, atos e indicações dos futuros ocupantes dos ministérios<sup>33</sup>, a

32. O então candidato à presidência, Jair Messias Bolsonaro, à época do Partido Social Liberal (PSL), durante a campanha eleitoral em 2018, declarou em entrevista que o objetivo de seu governo seria fazer “o Brasil semelhante àquele que tínhamos há 40, 50 anos atrás”. Cf. Igor Gielow e Talita Fernandes, “Objetivo é Fazer Brasil Semelhante ao que ‘Era Há 40, 50 Anos’, Diz Bolsonaro”, *Folha de S. Paulo*, 15 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/5dujjzc7>, acesso em: 31 mar. 2022. O programa de governo do então candidato à presidência da República, registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nada mais era do que uma simplória apresentação de *slides*, com a menção ao meio ambiente em apenas uma linha.
33. Uma das indicações mais relevantes foi a de Sergio Moro para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o juiz que havia comandado o processo e a condenação ilegal do candidato que liderava as pesquisas de intenção de voto no início do período eleitoral, Luiz Inácio Lula da Silva, impedindo a continuidade de sua candidatura e de sua participação no pleito. Em 23 de junho de 2021, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a suspeição do juiz Moro – flagrado em conluio com membros do Ministério Público Federal (MPF), integrantes da chamada Operação Lava-Jato –, a incompetência dele para a condução dos processos criminais contra Lula e as ilegalidades praticadas por ele para a condenação do ex-presidente, anulando as decisões proferidas por Moro e os atos subsequentes.

obstinação de cumprir, com fidelidade canina, os objetivos e as promessas da agenda ultraconservadora, irresponsavelmente neoliberal e de desmonte das políticas e da legislação de proteção de direitos sociais<sup>34</sup>. Emposado, o governo Bolsonaro tem demonstrado exaustivamente, desde seu primeiro dia, um obstinado e escrupuloso cumprimento de suas promessas e ameaças de campanha, desmantelando a legislação e as instituições de proteção, fiscalização e combate a danos ambientais, incentivando a ocupação de terras indígenas, o desmatamento, a mineração ilegal, entre outras pautas flagrantemente destruidoras.

### **O desmonte institucional e normativo e a devastação ambiental durante o governo Bolsonaro**

Desde sua posse, o governo Bolsonaro tem empreendido os mais esmerados esforços para desmontar integralmente o funcionamento do Sisnama. Criou entraves e enfraqueceu a fiscalização e a punição de crimes ambientais e, de modo velado, estimulou o desmatamento dos principais biomas brasileiros, principalmente a Amazônia e o Cerrado, o garimpo e a mineração ilegais, sobretudo em áreas de conservação e terras indígenas, a grilagem e a ocupação ilegal de terras na área da Amazônia Legal, entre outras ilegalidades e violações de obrigações constitucionais.

Entretanto, o desmonte do arcabouço de proteção ambiental e de preservação dos sistemas e serviços ambientais não decorre apenas de ações do Poder Executivo federal nem começou com o atual governo embora os últimos três anos da história brasileira tenham registrado os piores índices de violação e destruição ambientais, conforme apontam os dados oficiais. No Poder Legislativo federal não é diferente. O coletivo de assessores, dirigentes e senadores da bancada do Partido dos Trabalhadores

34. Justiça seja feita, em alguns setores, o desmonte e a inviabilização da continuidade de políticas sociais e de proteção dos direitos sociais já estava em curso desde a derrubada de Dilma Rousseff, em 2016. O que o governo Bolsonaro fez, desde sua eleição, foi catalisar esse processo e ampliá-lo de modo nunca visto na história do país.



(PT) no Senado, ao lado de entidades como Greenpeace, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Terra de Direitos, em documento divulgado em maio de 2021, afirma:

O desmonte ambiental promovido e liderado pelo Governo Bolsonaro encontra no Congresso Nacional espaço perfeito para avançar na desregulamentação e fragilização da legislação ambiental. Após dois anos focados em mudanças infralégais e redução da capacidade operacional e técnicas dos órgãos ambientais, em 2021, com as novas presidências das Casas Legislativas e com as restrições de debate e obstruções causadas pelo funcionamento remoto no Congresso, o governo e a bancada ruralista têm as condições ideais para colocar em votação projetos que vão contra o interesse da sociedade e têm baixa aderência popular<sup>35</sup>.

Além disso, o documento aponta como principais ameaças ao meio ambiente a possibilidade de aprovação de projetos de lei (PLs) nos seguintes temas:

- Licenciamento ambiental (PL 3 729/2004 – aprovado na CD [Câmara dos Deputados], em apreciação no SF [Senado Federal])<sup>36</sup>.

35. Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) *et al.*, *Principais Ameaças de Fragilização da Legislação Ambiental e Fundiária em Andamento no Congresso Nacional 2021*, Brasília, maio 2021, p. 1, disponível em: <https://tinyurl.com/4xb8u3vc>, acesso em: 31 mar. 2022.

36. “O licenciamento ambiental pode ser considerado o principal instrumento de controle prévio de poluição e degradação ambiental decorrentes de atividades humanas. Atualmente, as regras sobre licenças ambientais constam no Art. 10 da Política Nacional de Meio Ambiente (lei n. 6 938/1981) e em outras 40 resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Debate-se há 17 anos no Congresso Nacional a chamada Lei Geral de Licenciamento Ambiental (PL 3 729/2004). Há consenso entre ambientalistas e ruralistas sobre a necessidade de uma lei específica para esse tema e também de processos simplificados de licenciamento para projetos de baixo impacto e risco. // Entretanto, os últimos textos que foram apresentados descaracterizam o licenciamento ambiental e o tornam como exceção, não regra. A versão votada no plenário, apresentada pelo relator Neri Geller (PP-MT) é considerada a pior versão já apresentada ao longo dos 17 anos e sua aprovação final representaria um dos principais retrocessos na legislação brasileira das últimas décadas. A justificativa para defender o projeto, de destravar a economia, é falaciosa, já que apenas 1% das obras estão paradas por questões ambientais, segundo o TCU.” Cf. Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) *et al.*, *op. cit.*, maio 2021, p. 2.

- Grilagem de terras (PL 2 633/2020 – CD<sup>37</sup> e PL 510/2021<sup>38</sup> – SF)<sup>39</sup>.
  - Exploração e demarcação de Terras Indígenas<sup>40</sup> (PL 191/2020 e PL 490/2007 – CD)<sup>41</sup>.
37. Aprovado na Câmara dos Deputados, com alterações, em 3 de agosto de 2021, e devolvida ao Senado Federal.
38. Tramita no Senado e, em 22 de fevereiro de 2022, ainda se encontrava na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).
39. “Grilagem é toda ação que visa a posse e ou propriedade da terra de forma ilegal, por exemplo, desmatando floresta pública para ocupação com uso agropecuário. O principal estímulo à grilagem de terras públicas na Amazônia é a especulação fundiária e esse processo envolve quadrilhas criminosas com um elevado investimento inicial para desmatar grandes áreas de floresta. Os grileiros que investem na ocupação ilegal de terra, lucram de três formas: com a ocupação sem ônus (ou seja, com a apropriação ilegal da terra pública), com a venda ilegal de madeira e, com a produção agropecuária de fachada ou com a venda daquela terra para terceiros. // A grilagem de terras é central na formação territorial brasileira e, além da especulação imobiliária, a regularização da grilagem através de leis que ampliem o prazo de regularização de ocupações ilegais de terras públicas alimenta a expectativa de que a ação ilegal será regularizada, estimulando novos ciclos de grilagem. No Brasil, a lei n. 11952/2009 foi concebida para promover a regularização fundiária de pequenas áreas características da agricultura de base familiar, ampliando o marco temporal de regularização para 2011. // Entretanto, desde então, essa lei vem sendo alvo de novas tentativas de ampliação do marco temporal. Em 2019, o governo Bolsonaro tentou através da Medida Provisória MP 910, conhecida por MP da Grilagem, instituir um novo marco temporal e ampliar o tamanho das áreas que poderiam ser regularizadas. A MP 910 perdeu o prazo para ser apreciada e expirou, mas dela derivaram dois projetos de lei que tramitam na Câmara e no Senado.” Cf. Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) *et al.*, *op. cit.*, maio 2021, p. 6.
40. “A principal proposta para a exploração de atividades econômicas dentro de Terras Indígenas consiste em projeto de lei proposto pelo poder Executivo no início de 2020, o PL 191/2020, que pretende alterar dois artigos da Constituição Federal Brasileira, de forma a estabelecer condições para a realização [de] mineração industrial e da geração hidrelétrica, abre a possibilidade da exploração de petróleo e gás, do garimpo e do plantio de transgênicos nas TIs. Se aprovado, o projeto, que transforma em regra o que a Constituição de 1988 pensou como exceção, levará ao aumento do desmatamento, das invasões de terras indígenas e da violência contra esses povos. Mais antigo, e extremamente danoso, é o PL 490/2007, que se aprovado irá inviabilizar demarcações de terras indígenas, ameaçar os territórios homologados e destituir direitos constitucionais, erigidos à cláusula pétreia na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), configurando-se como uma das mais graves ameaças aos povos indígenas do Brasil na atualidade.” Cf. *idem*, p. 10.
41. *Idem*, p. 2. Para acompanhar o andamento dos PLS citados, cf. projeto de lei n. 3 729, de 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/4f6t99mf>, acesso em: 31 mar. 2022; projeto de lei n. 2 633, de 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/bdz4c349>, acesso em: 31 mar. 2022; projeto de lei n. 510, de 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2p7jzda>, acesso em: 31 mar. 2022; projeto de lei n. 191, de 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/5n8n293j>, acesso em: 31 mar. 2022; projeto de lei n. 490, de 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/2hr2h6dw>, acesso em:

- Agrotóxicos (PL 6 289/2002 – Aprovado no SF, tramita na CD)<sup>42</sup>.

Na efeméride dos cem primeiros dias do governo Bolsonaro no poder, em 2019, a organização não governamental (ONG) Greenpeace elaborou uma relação analítica das medidas de enfraquecimento institucional de todo o sistema de fiscalização ambiental e repressão a devastação e crimes ambientais<sup>43</sup>. Naquele curto período dos cem primeiros dias de governo, foram adotadas pelo Poder Executivo federal diversas medidas de desmonte e reversão da estrutura normativa e administrativa de proteção e defesa do meio ambiente, entre as quais:

- extinção da Divisão da Mudança do Clima do Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>44</sup>;
- extinção da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR)<sup>45</sup>;

31 mar. 2022; projeto de lei n. 6 299, de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9an29p>, acesso em: 31 mar. 2022.

42. Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) *et al.*, *op. cit.*, maio 2021, p. 2. “Há uma série de projetos em tramitação que tentam flexibilizar e facilitar a liberação de fabricação e uso de agrotóxicos. Mas o PL 6 299/2002, conhecido como ‘Pacote do Veneno’ é hoje considerado o principal deles, com maior possibilidade de avançar. O texto aprovado, que pode ser votado no Plenário, prevê alterações radicais e potencialmente danosas ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores e trabalhadoras e da população em geral. Desde o começo do mandato de Bolsonaro, o governo vem liberando um número recorde de agrotóxicos, boa parte deles sendo altamente ou extremamente tóxicos ou de agrotóxicos não permitidos na União Europeia. // Entretanto, embora esteja conseguindo avançar nessa agenda por meio de atos infralegais que possibilitam aprovação de agrotóxicos de forma acelerada pela ANVISA, IBAMA e MAPA, o governo e a bancada ruralista ainda têm grande interesse na aprovação deste projeto. Há grande possibilidade das discussões retomarem na Câmara, com possibilidade de votação acelerada em Plenário.” Cf. *idem*, p. 15.
43. Greenpeace, *Ações Efetivas e Promessas nos Primeiros 100 Dias de Governo Bolsonaro*, [s.l.], [20--], disponível em: <https://tinyurl.com/bdp7k35k>, acesso em: 31 mar. 2022
44. “Enfraquecimento da liderança histórica do Brasil na pauta de mudanças climáticas, com esvaziamento da agenda no MMA [Ministério do Meio Ambiente] e no Ministério de Relações Exteriores, com discurso próximo ao negacionismo climático e/ou questionando o fator humano nas mudanças climáticas.” Cf. Greenpeace, *op. cit.*, [20--], p. 1.
45. “Risco às ações voltadas a comunidades tradicionais e pequenos agricultores. Programas como o Bolsa Verde, que já vinham perdendo terreno nos últimos anos, podem ficar enfraquecidos.” Cf. *idem*, *ibidem*.

- extinção da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (Saic)<sup>46</sup>;
- transferência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>47</sup>, Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) e Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) para o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)<sup>48</sup>;
- transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)<sup>49</sup>;
- proibição pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) da divulgação de qualquer informação por parte das áreas de comunicação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)<sup>50</sup> e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>51</sup> sem autorização do ministério, impedindo a comunicação direta de integrantes dessas autarquias, além da interferência direta em suas respectivas competências<sup>52</sup>;

46. “Prejuízos na articulação com estados e municípios, uma vez que essa secretaria respondia pela coordenação no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).” Cf. *idem*, p. 1.

47. A ANA foi criada pela lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000 (disponível em: <https://tinyurl.com/2bxebk7s>, acesso em: 31 mar. 2022), e teve sua competência ampliada para a disciplina das questões relativas ao saneamento básico, no âmbito do Marco Legal do Saneamento Básico (lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/bdkacl7k>, acesso em: 31 mar. 2022), pela lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020 (disponível em: <https://tinyurl.com/mpfhzzmn>, acesso em: 31 mar. 2022).

48. “O MMA perde protagonismo ao se afastar da gestão das águas, que é um tema estratégico para o país. Além disso, o olhar sobre a proteção dos recursos hídricos estará prejudicado.” Cf. Greenpeace, *op. cit.*, [20--], p. 1.

49. “Afastamento do critério ambiental no controle do Cadastro Ambiental Rural (CAR) – com implicações potenciais graves nas operações de fiscalização, no controle sobre os Programas de Regularização Ambiental (PRAS) e no controle sobre as concessões florestais gerenciadas pela União.” Cf. *idem*, p. 1.

50. O Ibama é uma autarquia federal com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao MMA, criada pela lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, disponível em: <https://tinyurl.com/3tpdd5y7>, acesso em: 31 mar. 2022.

51. O ICMBio é uma autarquia em regime especial, vinculada ao MMA e integrante do Sisnama, criada pela lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/3z7cf6y6>, acesso em: 31 mar. 2022.

52. “Com o enfraquecimento da comunicação e menor divulgação das operações de fiscalização, estimulam-se as infrações ambientais. Historicamente, a comunicação tem papel relevante no

- ignorância, por parte do presidente do Ibama, da análise técnica realizada pela própria equipe do órgão e autorização de leilão de petróleo próximo ao arquipélago de Abrolhos, na Bahia, região de alta sensibilidade ambiental<sup>53</sup>;
- transferência da Fundação Nacional do Índio (Funai) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)<sup>54</sup>;
- transferência da identificação, delimitação e demarcação de terras indígenas da Funai para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (Seaf) do Mapa<sup>55</sup>;
- transferência do licenciamento ambiental de terras indígenas da Funai para a Seaf-Mapa<sup>56</sup>;
- liberação pelo Mapa, até o momento, de 121 novos agrotóxicos, inclusive de alguns classificados como produtos extremamente/altamente tóxicos (cinquenta no total, isto é, 41% dos produtos liberados)<sup>57</sup>;

- sistema de comando e controle. E o nível de interferência do MMA nas atividades das autarquias tem causado dificuldade na realização das tarefas e no andamento dos processos em curso. O MMA tem realizado indicações nas superintendências estaduais e, até mesmo, exonerações de pessoas mantidas pelos titulares das duas autarquias alegando vínculo delas com governos anteriores, mesmo sem nenhuma comprovação. Recentemente, o fiscal do Ibama que multou o Presidente da República, em 2012, perdeu o cargo que ocupava. O MMA tem, ainda, pedido a paralisação de licitações em curso nas duas autarquias.” Cf. Greenpeace, *op. cit.*, [20--], p. 2.
53. “Enfraquecimento dos elementos técnicos que marcam as decisões do Ibama. Tendência a processos de licenciamento mais conflituosos e judicializados. Menor atenção para o impacto e o risco ambiental no licenciamento ambiental. Aumento da pressão política para a liberação de licenças, com interferência do MMA nas decisões da autarquia nesse campo.” Cf. *idem, ibidem*. Ainda em 2019 a Agência Nacional do Petróleo (ANP) lançou edital para a concessão e exploração de áreas petrolíferas na região do arquipélago, mas para esse certame não houve interessados inscritos. Cf. André Borges, “Caso Abrolhos Acabou em Leilão de Petróleo Vazio em 2019”, *O Estado de S. Paulo*, 30 set. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yd4vzca4>, acesso em: 31 mar. 2022.
54. “Desconstrução da maior parte das políticas públicas voltadas à proteção das populações indígenas.” Cf. Greenpeace, *op. cit.*, [20--], p. 2.
55. “Cenário provável de paralisação das demarcações de terras indígenas.” Cf. *idem, ibidem*.
56. “Tendência de liberação mais fácil de empreendimentos de infraestrutura em terras indígenas. Pressão para liberação de agricultura mecanizada em terras indígenas, aos moldes do que ocorre (sem base legal) na terra dos Parecis no MT. Aceleração do desflorestamento das terras indígenas como efeito decorrente.” Cf. *idem, ibidem*.
57. “Contaminação dos solos e da água, aumento dos problemas de saúde humana associados ao

- extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que deixou de ser previsto como órgão de assessoramento à presidência da República<sup>58</sup>.

Além do enfraquecimento da estrutura de vigilância e proteção ambiental, em nível institucional e normativo, o Brasil convive com a destruição de um de seus principais biomas – e que, do ponto de vista de sua importância para o clima no mundo, constitui um componente global fundamental –, a Amazônia, também em decorrência do avanço da substituição da floresta por pastagens para a pecuária, um dos principais elementos da balança comercial do país, e da abertura de áreas de mineração ilegal.

O desmonte e o ataque aos sistemas normativo e administrativo de proteção ambiental não se restringe a ações da presidência da República, do MMA ou da bancada de sustentação do atual governo no Congresso Nacional. Por exemplo, somente no ano de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, o Mapa liberou 474 tipos de agrotóxicos, 20% deles extremamente tóxicos e proibidos em diversos países, um recorde na série histórica iniciada em 2005, quando esse tipo de medida passou a ser acompanhado. Ao todo, de 2019 a 2021, foram liberados 1467 novos agrotóxicos pelo Mapa, muitos deles banidos na União Europeia e nos Estados Unidos justamente por serem nocivos ao meio ambiente e à saúde humana e animal<sup>59</sup>.

A efetividade da proteção ambiental brasileira sempre foi alvo de sérias críticas por especialistas e entidades ambientalistas, principalmente no tocante ao descumprimento ou cumprimento insatisfatório das medidas e normas de proteção previstas na legislação brasileira e em acordos internacionais aos quais o país está obrigado, frequentemente relativizadas pelos

uso indiscriminado de agrotóxicos, além do impacto negativo na fauna e flora.” Cf. *idem, ibidem*. Como se verá adiante, até 2021 o número de agrotóxicos e defensivos agrícolas extremamente poluentes, tóxicos e prejudiciais à saúde animal e humana vai atingir a absurda marca de mais de novecentos produtos.

58. “Prejuízos na elaboração de políticas relacionadas à saúde, alimentação e nutrição, bem como no papel da sociedade civil na construção e controle social de propostas voltadas à democratização e segurança alimentar.” Cf. *idem, ibidem*.

59. Cf. Laís Modelli, “Agrotóxicos Banidos na UE e EUA Encontram Terreno Fértil no Brasil, *GL*, 4 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2ajhc3wp>, acesso em: 31 mar. 2022.

discursos falaciosos do desenvolvimento econômico. Porém, é inegável, o governo Bolsonaro é o primeiro a prometer e cumprir explicitamente o desmonte da proteção ambiental e o incentivo ao avanço dos meios produtivos, irrestitivamente, sobre os recursos naturais. Também é o primeiro a adotar como prática de governo ações obstinadas e cotidianas contra a proteção do meio ambiente e dos povos indígenas.

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), as taxas de emissão de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa vêm aumentando continuamente e de modo mais acentuado, tanto em decorrência do aumento do desmatamento (emissões de primeira ordem) como em função de queimadas e decomposição (emissões de segunda ordem) e da degradação das áreas desmatadas, desde 2019<sup>60</sup>.

Com o desmatamento, os índices de queimadas em áreas desmatadas dentro e fora de unidades de conservação, têm crescido vertiginosamente em relação aos registros da série histórica. O número de focos de incêndios florestais na Amazônia Legal registrados pelos satélites que servem ao Inpe, entre 2018 e 2019, passou de 68 345 para 89 176. De 2019 a 2020, o número saltou de 89 176 para 103 161 e, de 2020 a 2021, de 103 161 para 75 090. Em 2022, até março o Inpe já registrava 2 300 focos de incêndio na Amazônia Legal<sup>61</sup>.

Pesquisas recentes apontam que a cadeia internacional de valor do comércio de *commodities* agrícolas movimenta ao todo mais de 1,6 trilhão de dólares anualmente. Somente entre 2015 e 2017, a comercialização internacional brasileira de produtos da pecuária movimentou cerca de 5,4

60. Para os dados completos e atualizados, cf. “Emissões Brutas”, *Inpe-EM*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/4w74zsau>, acesso em: 31 mar. 2022. Em termos de emissões de primeira ordem de dióxido de carbono (causadas diretamente pelo desmatamento), os índices de emissões saltaram de 424 milhões de toneladas, em 2018, para 559 milhões, entre 2018 e 2019, e para 633 milhões, entre 2019 e 2020. Por queima (emissões de segunda ordem), o montante emitido passou de 139 milhões de toneladas em 2018 para 189 milhões em 2019, e de 189 milhões de toneladas para 206 milhões de toneladas entre 2019 e 2020.

61. Cf. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), *Programa Queimadas*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/48dyb6rf>, acesso em: 8 jul. 2021; *idem*, “Monitoramento dos Focos Ativos por Estado, Região ou Bioma”, *Programa Queimadas*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/27y97wut>, acesso em: 31 mar. 2022.

bilhões de dólares, sendo o país o maior exportador de carne bovina do planeta. Esse setor é responsável por cerca de 20% de todo o desmatamento produzido para a produção de *commodities* agropecuárias da região intertropical do mundo<sup>62</sup>.

De modo geral, a análise de toda a rastreabilidade de devastação florestal produzida pela cadeia de valor da indústria da pecuária identificou entre 73 mil e 74 700 hectares de floresta desmatada anualmente para a produção de proteína animal. Cerca de 56,6% desse desmatamento está localizado em municípios da Amazônia, 43% está no Cerrado e 0,2%, na Mata Atlântica<sup>63</sup>.

Em janeiro de 2022, o Observatório do Clima (oc)<sup>64</sup> lançou o relatório *A Conta Chegou: O Terceiro Ano de Destruição Ambiental sob Jair Bolsonaro*, no qual afirma que o desmatamento na Amazônia atingiu 13 235 quilômetros quadrados em 2021, um aumento de 22% em relação a 2020. Coroando a estratégia de destruição ambiental do governo Bolsonaro, esse dado bate três recordes simultaneamente: (i) é o maior desmatamento na floresta em quinze anos, desde 2006; (ii) é a primeira vez desde o início das medições, em 1988, que a taxa sobe três vezes consecutivas num mesmo mandato presidencial; e (iii) é a primeira vez que o desmatamento registra quatro altas consecutivas (2018-2019, 2019-2020, 2020-2021)<sup>65</sup>.

62. Erasmus K. H. J. zu Ermgassena *et al.*, “The Origin, Supply Chain, and Deforestation Risk of Brazil’s Beef Exports”, *Proceedings of National Academy of Science (PNAS)*, vol. 117, n. 50, pp. 31770-31779, dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2dxmrnee>, acesso em: 31 mar. 2022. Cf. também o relatório de 2020 da organização não governamental (ONG) Global Witness, *Beef, Banks and The Brazilian Amazon: How Brazilian Beef Companies and Their International Financiers Greenwash Their Links to Amazon Deforestation*, Londres/Washington/Bruxelas, dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/mpnr7p29>, acesso em: 31 mar. 2022.

63. Erasmus K. H. J. zu Ermgassena *et al.*, *op. cit.*, dez. 2020. Cf. também o relatório Global Witness, *op. cit.*, dez. 2020. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) negou definitivamente um pedido de empréstimo de 43 milhões de dólares à Marfrig, principal produtora mundial de proteína animal, em razão dos riscos ambientais relacionados à operação da empresa na Amazônia. Cf. Rosana Villar, “BID Nega Empréstimo Milionário à Marfrig por Risco Ambiental”, *Greenpeace [blog]*, 24 fev. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yhs8kkn6>, acesso em: 31 mar. 2022.

64. Coalizão de organizações da sociedade civil brasileira criada em 2001 para discutir mudança climática.

65. Cf. Observatório do Clima (oc), *A Conta Chegou: O Terceiro Ano de Destruição Ambiental sob Jair Bolsonaro*, [s.l.], jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yck5dw2t>, acesso em: 31 mar. 2022.



Em três anos, o governo Bolsonaro deixou que 56 mil quilômetros quadrados<sup>66</sup> de vegetação nativa na Amazônia e no Cerrado virassem fumaça. Com isso, as emissões brasileiras de gases de efeito estufa em 2020 cresceram 9,5%, enquanto no mundo inteiro elas despencaram quase 7% por causa da pandemia de covid-19. A alta no desmatamento, em especial na Amazônia, pôs o Brasil na contramão do planeta e o deixa em desvantagem no Acordo de Paris, de 12 de dezembro de 2015. É o maior montante de emissões desde 2006. Com o aumento da emissão e a queda de 3,9% no produto interno bruto (PIB), o Brasil ficou mais pobre e poluiu mais<sup>67</sup>.

O período de crescimento do desmatamento avaliado pelo Inpe, entre os anos de 2020 e 2021, coincide com o menor número de autos de infração por crimes contra a flora aplicados pelo Ibama nas últimas duas décadas na Amazônia<sup>68</sup>. O desmatamento da Amazônia também está diretamente relacionado à mineração e aos garimpos ilegais. Segundo estudo publicado pelo Instituto Escolhas<sup>69</sup>, nos últimos seis anos, 229 toneladas de ouro com indícios de ilegalidade foram comercializadas no Brasil, sendo um terço desse volume comercializado por apenas cinco empresas, que compraram

66. Área equivalente ao tamanho de Cuba.

67. Cf. *oc. cit.*, jan. 2022. “O dado vem da última estimativa do SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa), do Observatório do Clima, que todo ano calcula quanto o Brasil gerou de poluição climática. Em sua nona edição, o SEEG calculou em 2,16 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (GtCO<sub>2</sub>e) as emissões nacionais brutas em 2020, contra 1,97 bilhão em 2019. É o maior nível de emissão do país desde 2006. // Representadas em sua maior parte pelo desmatamento na Amazônia e no Cerrado (que, somados, perfazem quase 90% das emissões do setor), as mudanças de uso da terra emitiram 998 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> e em 2020, um aumento de 24% em relação a 2019 (807 milhões). // [...] O SEEG utiliza nas suas estimativas os dados do consórcio MapBiomias, que mede também o corte de florestas secundárias e usa uma série temporal diferente da do Inpe (o MapBiomias considera janeiro a dezembro e não agosto a julho, como faz o Prodes). No entanto, a tendência apontada é similar em ambos os sistemas. // Apenas na Amazônia a emissão por alterações no uso do solo alcançou 782 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e em 2020. Se a floresta brasileira fosse um país, seria o nono maior emissor do mundo, à frente da Alemanha. Somando o Cerrado (113 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e) à conta, os dois biomas emitem mais que o Irã e seriam o oitavo emissor mundial se fossem um país.” Cf. *idem*, p. 7.

68. Cf. *idem*.

69. Instituto Escolhas, *O Que Não Ihe Contam sobre o Ouro*, São Paulo, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9wx959>, acesso em: 31 mar. 2022.

ouro diretamente de garimpos na Amazônia<sup>70</sup>. Somente nos anos de 2019 e 2020, aproximadamente 19 toneladas de ouro foram exportadas do Brasil com indícios de ilegalidade, a maior parte retirada de unidades de conservação e terras indígenas. Dos totais de ouro extraídos nesses anos, o montante ilegal corresponde a 51% e 46%, respectivamente<sup>71</sup>.

Em reportagens realizadas com apoio do oc, a agência de notícias Amazônia Real<sup>72</sup> identificou as empresas D'Gold, Ourominas e HStern como as maiores compradoras do ouro tirado da terra ianomâmi<sup>73</sup>. Também flagrou um caso de uma funcionária da saúde indígena trocando vacina contra covid-19 por ouro<sup>74</sup>. Segundo levantamento do MapBiomias Brasil<sup>75</sup>, em 2019 e 2020 foram abertas as maiores áreas de garimpo em terras indígenas desde a década de 1980 – a destruição de florestas pela mineração ilegal aumentou dez vezes no período<sup>76</sup>. Um monitoramento realizado pelo Greenpeace mostrou, em dezembro de 2021, que o garimpo ilegal destruiu mais de 632 quilômetros de rios nas terras indígenas Munduruku e Sai Cinza, sendo pelo menos 478 quilômetros nos três primeiros anos do governo Bolsonaro<sup>77</sup>. A área destruída pelo garimpo nas duas terras indí-

70. Cf. Instituto Escolhas, *Raio x do Ouro: Mais de 200 Toneladas Podem Ser Ilegais*, São Paulo, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/34zsfbms>, acesso em: 31 mar. 2022.

71. *Idem*.

72. Agência de jornalismo independente e investigativo criada em 2013, disponível em: <https://amazoniareal.com.br>, acesso em: 31 mar. 2022.

73. Guilherme Henrique e Ana Magalhães, “HStern, Ourominas e D'Gold: As Principais Compradoras do Ouro Ilegal da TI Yanomami”, *Repórter Brasil*, 24 jun. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4y5bex4f>, acesso em: 31 mar. 2022.

74. Eduardo Nunomura, “Denúncia: 106 Vacinas para Yanomami Foram Desviadas”, *Amazônia Real*, 29 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/45erbmpw>, acesso em: 31 mar. 2022.

75. “O MapBiomias é uma rede colaborativa, formada por ONGs, universidades e startups de tecnologia, que revela as transformações do território brasileiro, por meio da ciência, tornando acessível o conhecimento sobre o uso da terra, a fim de buscar a conservação e combater as mudanças climáticas. Produz mapeamento anual da cobertura e uso da terra desde 1985, valida e elabora relatórios para cada evento de desmatamento detectado no Brasil desde janeiro de 2019 e monitora a superfície de água e cicatrizes de fogo mensalmente desde 1985.” Cf. “O Projeto”, *MapBiomias Brasil*, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3s9zjfxv>, acesso em: 31 mar. 2022.

76. Cf. oc, *op. cit.*, jan. 2022.

77. Dados compilados somente até outubro de 2021.

genas chegou a 5 380 hectares no mesmo período – o equivalente a mais de 5 mil estádios do Maracanã<sup>78</sup>.

O desmatamento da Amazônia brasileira e o avanço do extrativismo insustentável e ilegal de seus recursos naturais, ainda que sejam uma triste realidade na região, principalmente nas últimas quatro décadas, ganharam novos contornos e um gigantesco impulso com o governo de Bolsonaro, em 2019. Depois de significativa redução nos índices anuais de desmatamento entre 2005 e 2014, a Amazônia voltou a conviver com níveis de desmatamento crescentes ano a ano, processo que ganhou maior aceleração nesse governo. Segundo o Inpe, as taxas de desmatamento da Amazônia ao longo dos três primeiros anos do governo Bolsonaro são as maiores registradas desde 2008 (10 129 quilômetros quadrados em 2019, 10 852 quilômetros quadrados em 2020 e 13 235 quilômetros quadrados em 2021), totalizando 34 216 quilômetros quadrados<sup>79</sup>.

Em dezembro de 2020, o governo Bolsonaro submeteu uma nova versão da contribuição nacionalmente determinada (NDC; do inglês, *national determined contribution*), um compromisso internacional feito dentro do Acordo de Paris<sup>80</sup>, voltado à redução de emissão de gases de efeito estufa<sup>81</sup>.

78. Informações disponíveis em Jorge Eduardo Dantas, “A Morte dos Rios”, *Greenpeace [blog]*, 1º dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/muxbnrdj>, acesso em: 31 mar. 2022.

79. “O Projeto”, *op. cit.*, 2019.

80. O Acordo de Paris foi promulgado no Brasil pelo decreto n. 9 073, de 5 de junho de 2017.

81. Segundo o Acordo de Paris: “Artigo 3º // A título de contribuições nacionalmente determinadas à resposta global à mudança do clima, todas as Partes deverão realizar e comunicar esforços ambiciosos conforme definido nos Artigos 4º, 7º, 9º, 10, 11 e 13, com vistas à consecução do objetivo deste Acordo conforme estabelecido no Artigo 2º. Os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo. // Artigo 4º // [...] 3. A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo em conta suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. // [...] // 9. Cada Parte deve comunicar uma contribuição nacionalmente determinada a cada cinco anos de acordo com a decisão 1/CP.21 e quaisquer decisões pertinentes da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e tendo em conta os resultados da avaliação global prevista no Artigo 14.” Cf. Brasil, decreto n. 9 073, de 5 de julho de 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/2s3edxus>, acesso em: 31 mar. 2022.

Além de decepcionante, a nova NDC brasileira deixa à mostra a postura contrária à proteção ambiental do atual governo brasileiro. Os compromissos indicados na nova NDC, analisados a fundo, acabam por revelar que as metas de “redução” indicadas para o horizonte de 2030 (meta do Acordo de Paris) acabarão por aumentar a expectativa de emissões de dióxido de carbono pelo país em mais de 400 milhões de toneladas em relação ao compromisso feito quando da assinatura do acordo em 2015. Ou seja, o país, na contramão dos principais países globais, informa que emitirá mais, e não menos, nos próximos anos<sup>82</sup>.

De acordo com o OC:

A meta proposta pelo Brasil não altera a percentagem de mitigação a que o país se obrigou. Apenas o valor de referência foi alterado – e muito. O III Inventário Nacional, ao aprimorar a metodologia para as estimativas de emissões decorrentes da utilização do solo no país, acabou por aumentar significativamente as emissões líquidas no ano-base de 2005: de 2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (GTCO<sub>2e</sub>) para 2,8 bilhões, medidos em potencial de aquecimento global (GWP) e segundo os fatores de emissão do V Relatório de Avaliação (AR5) do IPCC [Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas].

82. Segundo o Plano Amazônia 2021/2022, aprovado pela resolução n. 3, de 9 de abril de 2021, do Conselho Nacional da Amazônia Legal – criado pelo decreto n. 10 239, de 11 de fevereiro de 2020 (disponível em: <https://tinyurl.com/22t7aace>, acesso em: 31 mar. 2022), após intensas críticas internacionais sobre a falta de controle e de combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia Legal em 2019 –, presidido pelo vice-presidente da República, Hamilton Mourão, o governo federal pretende: “Reduzir até o final de 2022 os ilícitos ambientais e fundiários, particularmente as queimadas e o desmatamento ilegal, aos níveis da média histórica do PRODES (2016/2020).” Cf. Brasil, resolução n. 3, de 9 de abril de 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8ny5yh>, acesso em: 31 mar. 2022. A média registrada entre 2016 e 2020 pelo Prodes é de cerca de 8,7 mil quilômetros quadrados. Contudo, de acordo com informações do OC, quando o governo Bolsonaro assumiu o poder, em 1º de janeiro de 2019, a média anual do desmatamento era de 7,5 mil quilômetros quadrados. A adoção do padrão de “redução” de 8,7 quilômetros quadrados, constante do Plano Amazônia 2021/2022, na verdade, significa que o governo Bolsonaro assume que, ao final de seu mandato, o nível de desmatamento permitido em sua gestão foi 16% maior do que quando assumiu. Cf. Greenpeace Brasil *et al.*, *O Plano “Batida em Retirada da” Amazônia 21/22 e o Discurso Ilusionista de Bolsonaro*, [s.l.], abr. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2a49t56d>, acesso em: 31 mar. 2022.

Aplicando-se os mesmos 43% de redução proposta à meta [de redução] assumida em 2015 a essa base maior, a conclusão é que as emissões em 2030 seriam de 1,6 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente. Em outras palavras: o compromisso proposto pelo Brasil significa chegar a 2030 com cerca de 400 milhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente a mais do que foi pactuado em 2015. [...]

O limite de emissões para 2025 também aumentou significativamente: de 1,3 bilhões para 1,76 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente, o que atualmente significa um passo atrás em relação à NDC previamente assumida. Isso é uma violação ao princípio do não retrocesso do Acordo de Paris.

A mudança de metodologia é [uma prática] normal dentro da UNFCCC [Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima] e metas nacionais devem sempre considerar os levantamentos mais recentes. Entretanto, de modo a manter o mesmo valor absoluto de emissões indicado em 2015, o Brasil deveria ter ajustado o percentual de redução em sua NDC [contribuição nacionalmente determinada] para 57%. Ao decidir manter o corte de 43% proposto, o governo brasileiro está, na prática, se comprometendo a se empenhar menos nos grandes esforços de mitigação e com uma meta menos ambiciosa [de redução], do ponto de vista da atmosfera. Isso equivale a uma “manobra fraudulenta” – um truque contábil para disfarçar uma situação fiscal instável –, em violação direta do espírito do Acordo de Paris, que determina os aumentos sucessivos das metas [de redução]<sup>83</sup>.

Em 1991, o cientista brasileiro Carlos Nobre publicou, com uma equipe de pesquisadores, um dos mais citados estudos de simulação do impacto do desmatamento integral da Floresta Amazônica no clima<sup>84</sup>. Os autores do estudo concluíram que, quando a floresta é substituída por pastagens, são verificados um aumento significativo da temperatura média da superfície (cerca de 2,5°C), uma diminuição da evapotranspiração e da precipitação anuais (redução de 30% e 25%, respectivamente) e uma

83. Cf. OC, *NDC and the Carbon Trick Maneuver: How Brazil Reduced the Ambition of Its Goals under the Paris Agreement*, [s.l.], dez. 2020, pp. 3-4 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/yc3wn3s8>, acesso em: 31 mar. 2022.

84. Carlos A. Nobre, Piers J. Sellers e Jagadish Shukla, “Amazonian Deforestation and Regional Climate Change”, *Journal of Climate*, vol. 4, pp. 957-988, out. 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/39whxzhb>, acesso em: 31 mar. 2022.

diminuição do fluxo superficial de água (redução de 20%). Na simulação, ocorria também uma ampliação da duração da estação seca, na porção sul da bacia Amazônica.

Em 2003, Nobre apresentou a hipótese de savanização da região amazônica<sup>85</sup> como resultado da não interrupção do desmatamento e demais ações antrópicas na região, numa estimativa de que o chamado *ponto de inflexão*, ou *ponto de não retorno*<sup>86</sup>, para o processo de savanização da Floresta Amazônica se daria quando se alcançasse cerca de 40% de desmatamento da cobertura original da floresta<sup>87</sup>. O clima da bacia Amazônica já está alterado por causa do desmatamento e dos incêndios na região, combinados com o aquecimento global, o que resulta em muito menos chuva, temperaturas mais elevadas e uma estação seca mais longa no limite sul da Floresta Amazônica<sup>88</sup>. E não apenas isso. Alterações nos ciclos de chuvas e nos padrões de umidade da Amazônia impactam a disponibilidade de chuvas de todas as áreas de influência dos chamados rios voadores, principalmente nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, bem como na Bolívia, no Paraguai e em parte da Argentina, o que já está ocorrendo.

85. Estudos mais graves apontam um cenário de desertificação da região no próximo século.

86. *Ponto de inflexão* é uma expressão conceitual que difere de *desaparecimento florestal* (*forest dieback*). As definições de ambos os conceitos envolvem mudanças drásticas no bioma, passando de floresta a savana, mas representam mecanismos diferentes para esse processo. O ponto de inflexão resulta do impacto do desmatamento nos níveis de chuva; já o *dieback* ocorre por causa do estresse térmico provocado pelo aquecimento global. “Ponto de Inflexão vs Forest Dieback. O Clima úmido que sustenta a Floresta Amazônica [...], resulta da reciclagem de umidade para a atmosfera, através da evotranspiração das árvores. Se muita floresta for desmatada, a reciclagem diminui e a frequência de chuvas cai abaixo do total mínimo necessário para sustentar a floresta. Por outro lado, *forest dieback* ocorre em função de uma força externa, associada às mudanças globais do clima. Uma atmosfera mais quente estressa o metabolismo das árvores, intensifica secas, aumenta o risco de incêndios e eleva a capacidade evaporativa do ar; todos esses fatores conduzem à mudança do bioma.” Cf. Robert Toovey Walker *et al.*, “Avoiding Amazonian Catastrophes: Prospects for Conservation in the 21<sup>st</sup> Century”, *One Earth*, vol. 1, n. 2, pp. 202-215, out. 2019 (cf. “Supplemental Experimental Procedures”, p. 2, tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/mryym2y9>, acesso em: 31 mar. 2022.

87. O que, segundo o estudo, seria atingido, se a devastação na floresta não fosse interrompida, até 2050.

88. Cf. Mongabay, “Amazônia Está Mais Perto de se Tornar Savana; Soluções São Incertas”, *Ecoa UOL*, 27 maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yf4tkaf9>, acesso em: 31 mar. 2022.

Em 2018, Nobre e o biólogo Thomas Lovejoy revisaram, com base nos padrões atuais de desmatamento, queimadas e alterações climáticas, o ponto de inflexão e concluíram que a situação atual é muito pior e que a floresta pode estar irremediavelmente comprometida e em curso de savanização em um futuro muito mais próximo, com o alcance de 20% a 25% de desmatamento da cobertura original<sup>89</sup>. Considerando que o desmatamento da Floresta Amazônica já consumiu cerca de 17,8% de sua cobertura original<sup>90</sup>, de acordo com Nobre e Lovejoy, estaríamos entre cerca de 3% e 8% do chamado *ponto de não retorno* para o processo de savanização da floresta. No ritmo atual de desmatamento, esse patamar pode ser alcançado em menos de quinze anos. Nobre aponta: “O que previmos antes agora está sendo observado na vida real. Não é mais uma previsão teórica sobre o futuro”<sup>91</sup>.

Uma pesquisa publicada em março de 2021 na revista *Frontiers in Forests and Global Change* indica que a Floresta Amazônica está, por causa da ação humana, deixando de ser um reservatório e uma coletora de dióxido de carbono e se tornando uma emissora desse gás – e de outros gases de efeito estufa – para a atmosfera<sup>92</sup>. Essa constatação é ratificada também por um estudo recente de pesquisadores do Inpe, que identificou diversas regiões da Floresta Amazônica que, atualmente, em razão de desmatamento, queimadas e degradação decorrente desses fatores, atuam como fontes de emissões de dióxido de carbono para a atmosfera, em vez de serem absorventes e reservatórios desse gás<sup>93</sup>.

Em reportagem publicada no *site* de notícias *O Eco*, em 13 de março de 2022, Carlos Bocuhy afirma:

89. Cf. Thomas E. Lovejoy e Carlos Nobre, “Amazon Tipping Point”, *Science Advances*, vol. 4, n. 2, p. 1, 21 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ycy8uf7c>, acesso em: 31 mar. 2022.

90. Alguns estudos chegam a apontar 20% de destruição da cobertura original.

91. Cf. Shanna Hanbury, “O Ponto de Inflexão Chegou, é Agora”, *Alertam Especialistas*, *Mongabay*, 23 dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2rmydc3>, acesso em: 31 mar. 2022.

92. Kristofer Covey *et al.*, “Carbon and Beyond: The Biogeochemistry of Climate in a Rapidly Changing Amazon”, *Frontiers in Forests and Global Change*, vol. 4, pp. 1-20, mar. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc6rn7bf>, acesso em: 31 mar. 2022.

93. Cf. Luciana V. Gatti *et al.*, “Amazonia as a Carbon Source Linked to Deforestation and Climate Change”, *Nature*, vol. 595, pp. 388-393, 15 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3vfm2cbh>, acesso em: 31 mar. 2022.

A abertura irrestrita da Amazônia para a exploração econômica e a anistia aos criminosos que vêm devastando a floresta estão nos planos da gestão de Jair Bolsonaro. O índice de desmatamento da floresta, fragilizada em sua resistência e próxima do ponto de inflexão, registrou em fevereiro 198 km<sup>2</sup>, um crescimento de 62% em relação ao mesmo período de 2021, quando os alertas indicaram desmatamento em 122,89 km<sup>2</sup>. Este é o pior fevereiro desde 2016. Bolsonaro cumpre suas promessas de campanha para as forças econômicas nocivas que se abrigam em sua base de governo – e que também vem se revelando na derrocada moral do legislativo federal, tomado por lobistas que favorecem os espoliadores do meio ambiente. A iniciativa mais recente é o projeto de lei, cujo regime de urgência foi aprovado na quarta-feira 9 na Câmara, que pretende liberar a mineração em terras indígenas<sup>94</sup>.

### **Considerações finais: devastação, desmonte e desigualdade com o retorno à mentalidade colonial**

Ao longo das últimas décadas do século xx<sup>95</sup>, o desmatamento e a devastação consumiram cerca de 20 mil quilômetros quadrados de floresta anualmente, e a fronteira agrícola transformou aproximadamente 800 mil quilômetros quadrados de floresta em lavouras e pastagens<sup>96</sup>. Além da derrubada da floresta, os movimentos de colonização da região amazônica devastaram e deslocaram milhares de indígenas.

A conduta do Brasil em relação ao meio ambiente viola expressamente a maioria de suas obrigações internacionais convencionais, bem como diversas normas de *jus cogens*, o que faz que o país incorra em diversos dispositivos dos artigos da Comissão de Direito Internacional (CDI) da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a responsabilidade internacional dos Estados por atos ilícitos. Essa constatação pode sujeitar o Brasil a ter

94. Cf. Carlos Bocuhy, “Governo Bolsonaro e o Apocalipse da Amazônia”, *O Eco*, 15 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p947ev8>, acesso em: 31 mar. 2022.

95. Na verdade, as taxas de desmatamento anual só começaram a cair drasticamente a partir de 2004, durante o primeiro governo Lula, ainda que, em termos de proteção ambiental, se mantivessem altas. E se mantiveram em queda contínua até 2014, voltando a subir a partir de 2015, com significativo aumento a partir de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro.

96. Robert Toovey Walker *et al.*, *op. cit.*, out. 2019.



cobrada sua responsabilidade perante cortes estrangeiras e internacionais, em especial perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), ou mesmo foros arbitrais internacionais.

Pela primeira vez na história do país, a destruição do meio ambiente e das estruturas normativas e administrativas de proteção ambiental, a violação de compromissos ambientais internacionais, a destruição e a degradação de ecossistemas inteiros, a mais absoluta submissão da saúde ambiental das presentes e futuras gerações são assumidamente posturas de governo, proclamadas em alto e bom som desde os tempos da campanha eleitoral que legou ao Brasil o governo Bolsonaro. Além disso, a política adotada contra os povos originários, inclusive em relação às questões ambientais, faz que o presidente Bolsonaro incorra, em tese, no crime internacional de genocídio, o que já foi inclusive devidamente denunciado ao Tribunal Penal Internacional (TPI).

O absoluto descontrole em relação à proteção ambiental implica a violação frontal de diversos direitos humanos da população brasileira, bem como o descaso e até incentivo em relação ao desmatamento da Amazônia. Representa também a violação de direitos climáticos e ambientais da população brasileira, das presentes e das futuras gerações, e resulta na alteração do clima e do ciclo hidrológico do planeta, com impactos negativos sobre os direitos humanos de diversas populações do planeta. Tal situação pode, em tese, sujeitar o país a sanções do Conselho de Segurança da ONU, como forma de impor o cumprimento e a responsabilidade internacional do Brasil em relação às suas obrigações internacionais. O descontrole e a destruição ambientais conduzidas pelo atual governo são ilegais em múltiplos níveis e dimensões jurídicas, tanto no direito interno como no direito internacional<sup>97</sup>.

97. Obviamente, como mencionado anteriormente, a degradação ambiental e o descumprimento dos compromissos ambientais constitucionais, infraconstitucionais e internacionais não são invenção nem privilégio do governo Bolsonaro. Apesar de sua constância, em diversos níveis de intensidade e desafio político, ao longo de diversos governos anteriores, é inegável que a crueldade, a desfaçatez e, principalmente, a destruição ambiental, inclusive no sentido de arruinar o patrimônio ambiental nacional, atingiram níveis inéditos e gigantescos com Bolsonaro. Pela primeira vez na história do Brasil, um governante anuncia a destruição e a cumpre fielmente.

A negligência criminosa da esfera federal, principalmente do Poder Executivo e do Poder Legislativo, em relação ao desmonte das estruturas jurídicas e institucionais de proteção e defesa do meio ambiente – o que repercute, em rápido efeito cascata, na maioria das esferas estaduais e municipais, principalmente naquelas alinhadas ideologicamente com o projeto de destruição ambiental nacional – viola frontalmente diversos dispositivos da Constituição de 1988, a começar pelo próprio capítulo constitucional dedicado ao meio ambiente.

A violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, por parte do próprio poder público, que detém a obrigação constitucional primordial de sua proteção e preservação para as presentes e futuras gerações, provoca também a violação de diversos outros direitos fundamentais, de princípios e garantias fundamentais e de normas administrativas constitucionais, tais como:

- direito à saúde;
- direito dos povos originários, em especial dos povos indígenas;
- princípio da dignidade humana;
- princípio da dignidade ambiental;
- princípio da ética ambiental;
- princípio da solidariedade em matéria ambiental;
- princípio da eficiência ambiental;
- princípio da responsabilidade em matéria ambiental;
- princípio da eficiência da administração pública; e
- princípio do não retrocesso em matéria de direitos humanos – ainda que não expressamente mencionado no texto constitucional, mas decorrente de seus valores e princípios, como já amplamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Conforme sobejamente descrito pela ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, do STF, em seu voto proferido como relatora da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n.760:

A afirmação do princípio constitucional da dignidade da espécie humana (e não apenas da pessoa) é o fio condutor do repensamento não apenas das normas jurídicas, mas do fazer jurídico, político e do fazer social segundo o juridicamente estabelecido.

[...]

A dignidade ambiental que se formula no subsistema constitucional (parcela do sistema tomado em sua inteireza) é elemento nuclear do constitucionalismo contemporâneo, do constitucionalismo brasileiro vigente.

[...] Todas aquelas normas, expressamente postas na Constituição do Brasil, em conjunto com outros princípios e regras que compõem o sistema jurídico vigente orientam-se no sentido do dever de respeito à proteção do meio ambiental, à preservação das florestas, das águas, das culturas dos indígenas e nações nos locais de zelo ambiental para a preservação da Terra no espaço soberano do Brasil e do clima, em escala planetária.

[...]

A Natureza tem a dignidade que supera a questão primária do que é avaliável e revertido em dinheiros. Os recursos financeiros aportados por acordos internacionais – e dos quais não se desconhece nem se menoscaba – não é o fator único determinante da ação estatal. A dignidade ambiental conjuga-se com a solidariedade humana que lança como base formadora do sistema de humanidade planetária, de interesses de bem-estar e de bem em igualdade de condições de saúde, de formação humanística e de preservação das condições de vida para os que vierem no futuro.

A Floresta não pode ser cuidada apenas como estoque de carbono. Ela é uma expressão da humanidade, que se compadece com os valores da dignidade e da ética ambientais.

[...]

33. O que assentou, portanto, este Supremo Tribunal é a incompatibilidade com a Constituição da República de substituição de uma legislação ambiental por outra que faça retroceder espaço protetivo ambiental em detrimento do direito fundamental à saúde ambiental e pessoal dignas. [...]

[...]

40. A grande questão posta é a responsabilidade planetária que a Floresta empresta ao cuidado da condição climática do Planeta, pois se a sua localização submete-a, indiscutivelmente, à soberania nacional, a emissão de carbono ingressa na atmosfera, insujeita à soberania de quem quer que seja. Ressai de

seu cuidado soberano brasileiro correspondente dever com toda a humanidade pelo impacto de que sua preservação representa na sobrevivência de todos os seres do Planeta.

[...]

*Pelos fundamentos apontados neste voto, considerando-se a insuficiência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis para fazer frente às alegações dos argentinos e aos crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, reconheço o estado de coisas inconstitucional*<sup>98</sup>.

Além das violações constitucionais, a atual situação da proteção do meio ambiente no Brasil viola frontalmente normas e princípios, entre outras, da já citada lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a PNMA; da lei n. 9 985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); da lei n. 11 284, de 2 de março de 2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica; da lei n. 12 651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o novo Código Florestal brasileiro; e da lei n. 9 433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)<sup>99</sup>.

A situação contemporânea da gestão ambiental no Brasil também viola uma série de tratados e acordos internacionais, aos quais o país voluntariamente se submeteu e se encontra subordinado. O Brasil, no campo ambiental, atualmente, não viola frontalmente apenas o Acordo de Paris como também disposições dos seguintes tratados:

- Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e Seu Depósito, de 22 de março de 1989<sup>100</sup>;

98. Voto da relatora ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha. Cf. Brasil, STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760, Brasília, 2020 (grifos nossos), pp. 33, 35-37, 59, 69 e 155, disponível em: <https://tinyurl.com/3v33ntcb>, acesso em: 31 mar. 2022.

99. Cf. Brasil, lei n. 11 284, de 2 de março de 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/2bcr83nz>, acesso em: 31 mar. 2022; *idem*, lei n. 12 651, de 25 de maio de 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/ucthrsyr>, acesso em: 31 mar. 2022; *idem*, lei n. 9 433, de 8 de janeiro de 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/8r7wuh9m>, acesso em: 31 mar. 2022.

100. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 875, de 19 de julho de 1993, disponível em: <https://tinyurl.com/j72xvhsj>, acesso em: 31 mar. 2022.

- Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, de 5 de junho de 1992<sup>101</sup>;
- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982<sup>102</sup>;
- Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 9 de maio de 1992<sup>103</sup>;
- Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África, de 15 de outubro de 1994<sup>104</sup>;
- Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas (Convenção de Ramsar), de 2 de fevereiro, de 1971<sup>105</sup>;
- Acordo-quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul, de 22 de junho de 2001<sup>106</sup>;
- Protocolo Adicional ao Acordo-quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, de 7 de julho de 2004<sup>107</sup>;
- Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), de 17 de novembro de 1988<sup>108</sup>.

101. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 2 519, de 16 de março de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/2rjcpvup>, acesso em: 31 mar. 2022.

102. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 99 165, de 12 de março de 1990, disponível em: <https://tinyurl.com/yhmsa6mz>, acesso em: 31 mar. 2022.

103. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 2 652, de 1º de julho de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9hwz44>, acesso em: 31 mar. 2022.

104. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 2 741, de 20 de agosto de 1998, disponível em: <https://tinyurl.com/y5tz7j2j>, acesso em: 31 mar. 2022.

105. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 1 905, de 16 de maio de 1996, disponível em: <https://tinyurl.com/5fmhc8j2>, acesso em: 31 mar. 2022.

106. Promulgado no Brasil pelo decreto n. 5 208, de 17 de setembro de 2004, disponível em: <https://tinyurl.com/95cezuwu>, acesso em: 31 mar. 2022.

107. Promulgado no Brasil pelo decreto n. 7 940, de 20 de fevereiro de 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/yz48hyc7>, acesso em: 31 mar. 2022.

108. Promulgado no Brasil pelo decreto n. 3 321, de 30 de dezembro de 1999, disponível em: <https://tinyurl.com/zsj3h6r7>, acesso em: 31 mar. 2022.

Além disso, a postura ambiental brasileira levada a cabo pelo governo Bolsonaro viola frontalmente disposições de diversos tratados de direitos humanos, que possuem como corolário dos direitos por elas afirmados e garantidos a existência de um meio ambiente sadio e que vedam expressamente o retrocesso em matéria de direitos humanos. São exemplos: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>109</sup>, de 19 de dezembro de 1966, Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais<sup>110</sup>, de 27 de junho de 1989, Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)<sup>111</sup>, de 22 de novembro de 1969.

O Brasil também se comprometeu, ainda que de forma não vinculante, a cumprir a Agenda 2030 da ONU, que elenca os dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e suas 169 metas. Entretanto, em 2019, o presidente Bolsonaro vetou um único artigo da lei do Plano Plurianual (PPA) para o período 2020-2023, justamente o que previa recursos para os programas relacionados ou voltados à Agenda 2030. Assim, diante da ausência de previsão dessas medidas no PPA, o Brasil, ao menos até 2023, voluntariamente descumprirá seu compromisso com a ONU.

O país, em menos de quatro anos, viu sua importância política e diplomática derreter, vindo a ser considerado um pária internacional, violador do direito internacional, o que coloca em risco não apenas sua população como também, ainda que indiretamente, outras populações do planeta, afetadas pelas alterações do clima e pela potencialidade lesiva de se ultrapassar o ponto de não retorno em relação à Floresta Amazônica. É preciso frear imediatamente o caos ambiental em que o país foi mergulhado, interromper o tempo do vale-tudo ambiental e social, em busca de

109. Promulgado no Brasil pelo decreto n. 591, de 6 de julho de 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/y88xk7th>, acesso em: 31 mar 2022.

110. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 5051, de 19 de abril de 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/yujp4jnj>, acesso em: 31 mar. 2022, e consolidada, com outras convenções da OIT, pelo decreto n. 10088, de 5 de novembro de 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yckwjpnm>, acesso em: 31 mar. 2022.

111. Promulgada no Brasil pelo decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/9t8a8adw>, acesso em: 31 mar. 2022.

riqueza para poucos, como se estivéssemos ainda nos tempos da colônia. É urgente responsabilizar e punir os envolvidos neste verdadeiro *estado de coisas inconstitucional e anticonvencional ambiental*.

Como vimos, tanto no plano interno como internacional, a questão é muito mais de falta de vontade política, de retrocesso à velha ordem ambiental dos tempos coloniais, do que de ausência ou deficiência normativa específica. As normas existem. As instituições existem. É preciso impor a vontade social para fazer que funcionem devidamente. Foi-se o tempo em que era apenas uma figura de linguagem musical adolescente bradar: “Vamos faturar um milhão / Quando vendermos todas as almas / Dos nossos índios num leilão”<sup>112</sup>. Para nosso pavor, esse tempo é agora.

Não se avançará na reversão da destruição ambiental e climática em curso nem nas mudanças de discurso, mentalidade e atitude, se não se romper com a lógica da apropriação, do mercado e da produção desenfreada de riqueza. Aliás, como não se avançou – ou se avançou pouquíssimo, quase nada –, na prática, nos últimos cinquenta anos. Não é possível enfrentar a catástrofe ambiental e climática em que a humanidade se encontra utilizando da mesma lógica por trás das ações humanas que produziram e produzem essa destruição: a visão economicista, unidimensional<sup>113</sup>, mercadológica de que o meio ambiente e a natureza nada mais são do que um ativo ou recurso econômico para a produção de riqueza. Não se reverterão a sexta extinção em massa de espécies em curso no planeta nem as alterações antrópicas no clima sem medidas que busquem compatibilizar ou atenuar a sanha da apropriação e da destruição ambiental, da poluição e da desconsideração holística da natureza por parte de um mercado cada vez mais globalizado, que gera cada vez mais riqueza para um número cada vez menor de pessoas.

112. Renato Russo, “Que País é Este?”, intérprete: Legião Urbana, em: Legião Urbana, *Que País é Este?*, Rio de Janeiro, EMI, 1987.

113. Utilizo aqui *unidimensionalização* no sentido da formação de uma mentalidade unívoca, direcionada apenas a um único caminho, ditado principalmente pelos interesses do mercado e dos grandes detentores dos meios de produção material e cultural, no esteio do pensamento de Herbert Marcuse, *A Ideologia da Sociedade Industrial: O Homem Unidimensional*, trad. Giasone Rebu, Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

A globalização que prometia uma única “aldeia global”, multicultural, inclusiva e próspera para todos entregou a globalização da exploração, da destruição ambiental, da fome, da escravidão contemporânea, da exclusão social e da concentração de renda. O 1% mais rico da população mundial possui o dobro da riqueza possuída por 6,9 bilhões de pessoas<sup>114</sup>. De acordo com a Oxfam, os dez homens mais ricos do mundo têm atualmente seis vezes mais riqueza do que os 3,1 bilhões mais pobres do mundo, e cada um desses dez homens mais do que dobrou sua fortuna pessoal nos dois primeiros anos da pandemia de covid-19<sup>115</sup>; no mesmo período, a renda de 99% da humanidade caiu e mais de 160 milhões de pessoas foram empurradas para a pobreza<sup>116</sup>.

Quando olhamos para o Brasil, a constatação não é diferente. Desde março de 2020, quando a pandemia foi declarada, o país ganhou dez novos bilionários, e o aumento médio da riqueza dos bilionários brasileiros entre 2019 e 2021 foi da ordem de 30% (39,6 bilhões de dólares)<sup>117</sup>. As vinte pessoas mais ricas do Brasil possuem mais riqueza do que 128 milhões de pessoas (60% da população)<sup>118</sup>.

114. Cf. “Extreme Inequality and Essential Services”, *Oxfam International*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/5h42pz3n>, acesso em: 31 mar. 2022.

115. A uma taxa média de ganho de us\$ 15 mil por segundo.

116. Cf. Nabil Ahmed (coord.), *A Desigualdade Mata: A Incomparável Ação Necessária para Combater a Desigualdade sem Precedentes Decorrente da Covid-19*, Oxford, Oxfam Internacional, jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yvvp9c>, acesso em: 31 mar. 2022. A organização ainda aponta em seu relatório, entre outras informações chocantes e alarmantes: “As crescentes desigualdades econômicas, de gênero e raciais, assim como as desigualdades que existem entre os países, estão destruindo nosso mundo. Isso não acontece por acaso, mas sim por escolha: A ‘violência econômica’ é cometida quando as escolhas de políticas estruturais são feitas para as pessoas mais ricas e poderosas. Isso causa danos diretos a todos nós e principalmente às pessoas em situação de pobreza, a mulheres e meninas e a grupos racializados. A desigualdade contribui para a morte de pelo menos uma pessoa a cada quatro segundos no mundo”. Cf. *idem*, p. 2.

117. Segundo a lista da revista *Forbes*, o Brasil conta, em 2022, com 55 bilionários. Cf. “Forbes World’s Billionaires List”, *Forbes*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2v67rdsa>, acesso em: 31 mar. 2022.

118. Cf. “Um Novo Bilionário Surgiu a Cada 26 Horas durante a Pandemia, enquanto a Desigualdade Contribuiu para a Morte de uma Pessoa a Cada Quatro Segundos”, *Oxfam Brasil*, 16 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4j2dkmcy>, acesso em: 31 mar. 2022.



O relatório *World Inequality Report 2022*<sup>119</sup> aponta que 10% da população mundial detém 76% de toda a riqueza do planeta, enquanto os 50% mais pobres do mundo possuem apenas 2%. Além disso, os níveis da desigualdade global estão próximos daqueles existentes no início do século xx, no auge do imperialismo<sup>120</sup>. De acordo com o relatório, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, onde os 10% mais ricos detém 59% de toda a riqueza nacional, enquanto a parcela mais pobre da população possui apenas 10% da riqueza<sup>121</sup>.

Na questão ambiental, esse mesmo padrão de exclusão, concentração de riqueza e desigualdade se mantém, em nível global e brasileiro. Em todas as regiões analisadas pelo *World Inequality Report 2022*<sup>122</sup>, os 10% mais ricos são responsáveis pelas maiores taxas *per capita* de emissão de carbono. E, quando falamos em emissões *per capita*, estamos também nos referindo ao impacto ambiental das corporações transnacionais. As corporações globais possuem cada vez mais riqueza do que muitos países, com Walmart, Apple e Shell, por exemplo, apresentando mais riqueza do que Rússia, Bélgica ou Suécia, segundo uma pesquisa da ONG Global Justice Now, que constatou que, das cem maiores economias do mundo, 67 são corporações e, quando tomamos as duzentas maiores economias globais, 153 são corporações<sup>123</sup>. A pesquisa apontou ainda que as dez corporações mais ricas<sup>124</sup> possuem mais riqueza do que os 180 países mais pobres do planeta<sup>125</sup>.

119. Lucas Chancel *et al.*, *World Inequality Report 2022*, [s.l.], World Inequality Lab, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mwxcxh92>, acesso em: 31 mar. 2022.

120. *Idem*.

121. Cf. Lucas Chancel *et al.*, “Country Sheets”, em Lucas Chancel *et al.*, *op. cit.*, 2022.

122. Ásia Oriental, Rússia e Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África, Europa, América do Norte, América Latina, Sul e Sudeste Asiático e África subsaariana.

123. Pat Sweet, “Corporations Dominate World’s Top 100 Economic Entities”, *Accountancy Daily*, 14 set. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8pe8y2>, acesso em: 31 mar. 2022. A pesquisa ainda aponta que as nove maiores economias, atrás das quais está o Walmart, são Estados Unidos, China, Alemanha, Japão, França, Reino Unido, Itália, Brasil e Canadá.

124. Walmart, State Grid, China National Petroleum Corporation (CNPC), Sinopec Group, Royal Dutch Shell, ExxonMobil, Volkswagen, Toyota Motor Corporation (TMC), Apple e British Petroleum (BP).

125. Cf. nota 122.

Em uma pesquisa divulgada no jornal *Climatic Change*, em 2017, os pesquisadores mediram as contribuições para o aquecimento global de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em relação às emissões históricas de gases de efeito estufa. De acordo com os resultados, cerca de dois terços do total de emissões de dióxido de carbono e metano são atribuídos a apenas noventa empresas que estão entre as maiores emissoras de carbono. Os modelos utilizados quantificaram as emissões e os níveis de carbono em dois períodos distintos: 1880-2010 e 1980-2010<sup>126</sup>. A pesquisa revelou que, entre 1880 e 2010, essas noventa empresas foram responsáveis por aproximadamente 57% do aumento de concentrações de dióxido de carbono na atmosfera, entre 42% e 50% do aumento de temperaturas superficiais médias globais e entre 26% e 32% da elevação dos níveis dos oceanos. A partir de 1980, foram responsáveis por cerca de 43% do aumento de concentrações de dióxido de carbono na atmosfera, entre 29% e 35% do aumento de temperaturas superficiais médias globais e entre 11% e 14% da elevação dos níveis dos oceanos<sup>127</sup>. Das vinte empresas que mais contribuíram para o aumento dos parâmetros apontados nos dois períodos analisados sete são estatais<sup>128</sup>.

De acordo com o relatório do Climate Accountability Institute de 2019<sup>129</sup>, entre 1965 e 2017, as vinte maiores empresas de petróleo, gás natural e carvão mineral foram responsáveis por 35% de todas as emissões globais de dióxido de carbono e metano<sup>130</sup>.

126. Brenda Ekwurzel *et al.*, “The Rise in Global Atmospheric  $\text{CO}_2$ , Surface Temperature, and Sea Level from Emissions Traced to Major Carbon Producers”, *Climatic Change*, vol. 144, n. 4, pp. 579-590, out. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4bd5b5f8>, acesso em: 31 mar. 2022.

127. Com base nos melhores parâmetros de estimativas, uma vez que a pesquisa não contou com dados sobre o rastreamento de aerossóis produzidos pelas empresas.

128. Brenda Ekwurzel *et al.*, *op. cit.*, 2017.

129. Richard Heede, “Carbon Majors: Update of Top Twenty Companies 1965-2017”, *Climate Accountability Institute*, 9 out. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ydvarpdx>, acesso em: 31 mar. 2022.

130. *Idem*. As empresas listadas são, por *ranking* decrescente de emissões: Saudi Aramco (Arábia Saudita), Chevron (Estados Unidos), Gazprom (Rússia), ExxonMobil (Estados Unidos), National Iranian Oil Company – Nioc (Irã), BP (Reino Unido), Royal Dutch Shell (Países Baixos), Coal India (Índia), Pemex (México), Petroleos de Venezuela – PDVSA (Venezuela), PetroChina (China), Peabody Energy (Estados Unidos), ConocoPhillips (Estados Unidos), Abu Dhabi

O relatório *The Carbon Majors Database*, do Climate Accountability Institute, publicado em 2017, aponta a influência antrópica nas mudanças do clima. Tal influência foi oficialmente reconhecida em 1988, por meio da criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC; do inglês, Intergovernmental Panel on Climate Change). Entre 1988 e 2016, as indústrias de produção de combustíveis fósseis emitiram um volume de dióxido de carbono e metano duas vezes maior do que no período entre o começo da era industrial e 1988 (237 anos)<sup>131</sup>. Em 2015, 20% de todas as emissões de gases de efeito estufa eram feitas por empresas listadas em bolsas de valores. Desde 1988, cerca de 50% dessas emissões foram realizadas por apenas 25 grandes corporações e empresas estatais<sup>132</sup>. Somente cem corporações internacionais produtoras de combustíveis fósseis são responsáveis por cerca de 70% do total de emissões<sup>133</sup>.

E esses dados se referem apenas ao setor de produção de combustíveis fósseis. Se analisarmos a fundo setores como mineração, pesca industrial, produção têxtil, produção de *commodities*, alimentos e proteína animal e dados relacionados à violação de direitos humanos, poluição, uso de mão de obra escravizada, degradação ambiental e emissão de gases de efeito estufa, serão revelados índices de destruição similares, com um número de corporações responsáveis também reduzido.

Obviamente não são todas as corporações transnacionais que violam cotidianamente os direitos humanos e causam a degradação ambiental. Na verdade, segundo apontam as pesquisas, os responsáveis identificáveis não correspondem à maioria numérica (embora represente o grosso dos danos e, muitas vezes, a maior parte do capital circulante no setor). Mas

(Emirados Árabes), Kuwait Petroleum Corporation – KPC (Kuait), Iraq National Oil Company – Inoc (Iraque), Total s.a. (França), Sonatrach (Argélia), BHP Billiton (Austrália) e Petrobras (Brasil). O ano de 1965 foi escolhido como marco inicial em função de pesquisas recentes terem revelado que as empresas do setor e políticos tinham conhecimento dos impactos negativos da queima de combustíveis fósseis para o clima em meados da década de 1960.

131. Cf. Paul Griffin, *The Carbon Majors Database: CDP Carbon Majors Report 2017*, [s.l.], CDP/Climate Accountability Institute, jul. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4dnhht7w>, acesso em: 31 mar. 2022.

132. Cf. *idem*.

133. Cf. *idem*.

é inegável que esses responsáveis são plenamente identificáveis; portanto, ainda que com certo esforço, podem ser responsabilizados.

Uma reportagem do jornal *The Guardian* de 2015 apontou que lucros exagerados, *lobbies* secretos e o lado obscuro das indústrias estavam por detrás dos principais escândalos corporativos naquele ano. Indicou ainda que sustentabilidade e responsabilidade corporativa tinham se tornado lemas para as empresas globais, o que não significava que os maus hábitos de alguns negócios haviam sido interrompidos<sup>134</sup>. A reportagem também destacou alguns escândalos corporativos naquele ano, como a descoberta de que a Volkswagen havia instalado em alguns de seus modelos de automóveis programas de computador para indicar níveis falsos de emissões de compostos de gases nitrosos em carros a diesel, bem como declarado incorretamente para menos suas emissões de dióxido de carbono. Outra revelação da reportagem foi o fato de que a empresa ExxonMobil sabia, ao menos desde 1981, dos efeitos antrópicos das emissões de gases de efeito estufa nas mudanças climáticas e sua cota de participação nesse cenário. A empresa então investiu mais de 3 milhões de dólares em campanhas e pesquisas de negação das mudanças climáticas. Outro destaque da matéria foi a complacência das autoridades brasileiras em relação ao não cumprimento de determinações legais relacionadas à segurança ambiental e humana no setor de mineração, dando como exemplo o rompimento da barragem do Feijão, em Mariana, no estado de Minas Gerais e suas nefastas consequências<sup>135</sup>.

No Brasil, a média de emissões *per capita* de gases de efeito estufa é de 4,6 toneladas de carbono equivalente ( $\text{tCO}_2\text{e}$ ). A média de emissões *per capita* dos 50% mais pobres é de 2  $\text{tCO}_2\text{e}$ , enquanto a média dos 10% mais ricos é de 18  $\text{tCO}_2\text{e}$ <sup>136</sup>.

Assim, não se podem simplesmente utilizar, na solução da catástrofe ambiental e climática em que nos encontramos atualmente, a mesma lógi-

134. Laura Paddison, “From vw to Brazil’s Mining Disaster: 5 Corporate Scandals that Defined 2015”, *The Guardian*, 30 dez. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/5h93zem8>, acesso em: 31 mar. 2022.

135. *Idem*.

136. Cf. Lucas Chancel *et al.*, *op. cit.*, 2022.

ca, os mesmos valores e a mesma dinâmica que produz tal catástrofe. Não se podem utilizar as ferramentas e premissas do velho regime e acreditar que, dessa dinâmica, vai se construir um regime diferente, com resultados diferentes. A prevalência da lógica da razão instrumental e da visão antropocêntrica do meio ambiente<sup>137</sup> é a razão da ineficácia global das estruturas e normas de proteção ambiental<sup>138</sup> e do predomínio dos interesses econômicos de poucos sobre os primados da ciência e da sobrevivência da maioria das espécies do planeta, inclusive do próprio ser humano.

O Brasil está cada vez mais na berlinda ambiental da sociedade internacional, em função, principalmente, no governo Bolsonaro, do desmonte ambiental em curso no país e do avanço da destruição da Floresta Amazônica, componente fundamental para a regulação do clima e do ciclo hidrológico de todo o globo. Hoje, principalmente em função da atual emergência climática, um país não pode simplesmente alegar exercício de soberania para violar frontalmente seus compromissos e obrigações internacionais,

137. Tal fato coloca o homem, e não os sistemas e processos ambientais, no centro da lógica ambiental.

138. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) divulgou em 2019 seu primeiro relatório de avaliação global sobre a situação do direito ambiental ao redor do planeta, e nele apontou um aumento de 38 vezes no número de legislações ambientais nacionais desde 1972. De acordo com o relatório, até 2017, 176 países possuíam legislações de proteção ambiental, 150 países tinham erigido a proteção ambiental e o direito ao meio ambiente sadio ao patamar de direito constitucional e 164 tinham órgãos governamentais federais de proteção e defesa do meio ambiente. Além disso, mais de 350 cortes judiciais ambientais foram criadas em mais de cinquenta países e cerca de sessenta países criaram leis de acesso do cidadão à informação ambiental. A incapacidade de implementar e de fazer cumprir essas leis é um dos maiores desafios para mitigar a mudança do clima, reduzir a poluição e evitar a perda generalizada de espécies e habitats. Cf. “Environmental Rule of Law: First Global Report”, *UN Environment Programme*, 24 jan. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2p83bnf5>, acesso em: 31 mar. 2022; e “Crescem as Leis para Proteger o Meio Ambiente, mas Há Falhas Graves de Implementação, Afirma Novo Relatório da ONU”, *UN Environment Programme*, 24 jan. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/39hduhnj>, acesso em: 31 mar. 2022. O relatório aponta ainda que, entre 1972 e 1992, os membros da ONU celebraram cerca de 1100 tratados internacionais ambientais, tanto multilaterais como bilaterais, tanto de *hard law* como de *soft law*, em nível global e regional. Do mesmo modo, basta olhar ao redor e acompanhar o noticiário para constatar que toda essa estrutura normativa e institucional, ainda que de importância fundamental, não está sendo aplicada ou, no mínimo, não é aplicada como deveria.

tampouco pautar sua atividade estatal em direção oposta às preocupações internacionais. O argumento da velha razão de Estado não cabe mais nas relações internacionais contemporâneas.

Como colocado pela ministra Cármen Lúcia em seu voto na ADPF 760:

Os Estados nacionais detêm soberania sobre o seu território. Mas o planeta não tem dono, nem senhores, nem dominadores que atentem contra ele sem se destruírem a si mesmos e a toda a humanidade. Por ser da humanidade presente e futura, a Natureza obriga<sup>139</sup>.

139. Voto da relatora ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha. Cf. Brasil, STF, *op. cit.*, 2020.

# Vencer a fome no Brasil: as vítimas não podem esperar

MARINA GUSMÃO DE MENDONÇA<sup>1</sup>

*É possível enfrentar e superar a fome. De novo.*

TEREZA CAMPELLO<sup>2</sup>

## Introdução

A fome tem acompanhado a evolução histórica brasileira desde a chegada dos portugueses ao território, em 1500. Perpassou todo o período colonial e manteve-se durante o Império, chegando ao ápice na grande seca de 1876-1879, que devastou o nordeste do país e produziu entre 500 mil e 1 milhão de mortos<sup>3</sup>. O fenômeno se repetiu no início da República, entre 1896 e 1900, quando novamente cerca de 1 milhão de pessoas pe-

1. Bacharel em história e direito pela Universidade de São Paulo (usp); mestre e doutora em história econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da usp. Possui pós-doutorado em ciências sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* de Marília. É professora adjunta do Departamento de Relações Internacionais (Deri) da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (Eppen) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), *campus* de Osasco; professora colaboradora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da FFC-Unesp, *campus* de Marília; pesquisadora convidada da Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis da usp.
2. Tereza Campello, “É Possível Enfrentar e Superar a Fome. De Novo”, *Focus Brasil*, n. 19, pp. 15-16, 19 jul. 2021 (cf. p. 15), disponível em: <https://tinyurl.com/y6uj8zxd>, acesso em: 4 jun. 2022.
3. Mike Davis, *Holocaustos Coloniais: Clima, Fome e Imperialismo na Formação do Terceiro Mundo*, trad. Alda Porto, Rio de Janeiro, Record, 2002, p. 17.

receram<sup>4</sup>. Desde então, surtos de fome têm assolado o Brasil<sup>5</sup>, sem que os governos que se sucedem tomem medidas para evitar a tragédia. Ações paliativas são frequentemente anunciadas, mas nada de definitivo é realmente feito. Afinal, como bem apontou Alexander de Waal, “quem define um fenômeno como ‘fome’ é uma questão de relações de poder dentro e entre as sociedades”<sup>6</sup>. Assim, um país com a quinta extensão territorial do mundo<sup>7</sup>, com a sexta maior população do planeta<sup>8</sup> e riquíssimo em recursos naturais, o que lhe permite ser o principal exportador de alimentos<sup>9</sup> e ter se consolidado como o maior exportador líquido de produtos agropecuários no planeta<sup>10</sup>, assiste impassível à recorrência periódica da fome.

Somente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016, foram tomadas medidas mais efetivas para enfrentar o flagelo. O resultado viria em 2014, quando o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) informou que o Brasil cumprira as metas de diminuir pela metade a parcela de sua população que padecia de fome<sup>11</sup>. Segundo o relatório, entre 2002 e 2013, o país reduziu em 82% a população em estado de subalimentação. Além disso, de acordo com o Indicador de Prevalência de Subalimentação, o

4. *Idem, ibidem.*

5. Sobre a história da fome no país, cf. especialmente: *Histórias da Fome no Brasil*, direção: Camilo Tavares, Brasil, MPC Filmes/Instituto Cultura em Movimento, 2017 (52 min, son., color.), disponível em: <https://tinyurl.com/3j5mdyef>, acesso em: 5 jun. 2022.

6. Alexander de Waal *apud* Mike Davis, *op. cit.*, 2002, p. 31.

7. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil tem 8 547 403 quilômetros quadrados. Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Comissão Nacional de Classificação*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p97msp5>, acesso em: 5 abr. 2022.

8. Às 14h37min do dia 5 de abril de 2022, o IBGE projetava para o Brasil uma população de 214 438 812 pessoas. Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *População*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4sdznsay>, acesso em: 5 abr. 2022.

9. World Trade Organization (WTO), *World Trade Statistical Review: 2021*, Genebra, 2021, p. 69, disponível em: <https://tinyurl.com/3n69j6hd>, acesso em: 5 jun. 2022.

10. Assis Moreira, “Brasil Amplia Liderança no *Ranking* Mundial de Superávits Agrícolas”, *Valor*, 29 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ms6nyfd7>, acesso em: 5 jun. 2022.

11. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo: Fortalecimiento de un Entorno Favorable para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición*, Roma, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/5yf3pc9n>, acesso em: 5 jun. 2022.



Brasil lograra atingir um nível inferior a 5%, o que a FAO considera como eliminação do problema da fome<sup>12</sup>. Saliente-se que essa vitória estava plenamente de acordo com a agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), que viria a ser elaborada em 2015, e na qual se afirmavam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030, entre os quais se destacava a eliminação da fome<sup>13</sup>. Mas a reversão dessa conquista se deu rapidamente, a partir do governo de Michel Temer (2016-2018), com a implantação de uma pauta ultraneoliberal que levou à piora de todos os indicadores sociais.

De fato, em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estimou que a população abaixo da linha da pobreza chegou a 12%, caindo para 4,8%, em 2008, e para 3,5%, em 2012. No entanto, a partir de 2015-2016, quando a queda acumulada do produto interno bruto (PIB) foi de 6,8%<sup>14</sup>, esses indicadores pioraram, sem que houvesse a adoção de quaisquer medidas por parte do governo para minimizar os impactos da recessão econômica<sup>15</sup>. Como bem apontado no relatório *Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação da Segurança Alimentar no Brasil*, publicado pelo projeto Food for Justice em 2021:

Este período é marcado por mudanças na agenda pública, baseadas na flexibilização e depreciação de direitos sociais consagrados [...] e no sistemático enfraquecimento de políticas e programas voltados à diminuição das desigualdades

12. *Idem*.

13. Os ODS são dezessete: 1. erradicação da pobreza; 2. fome zero e agricultura sustentável; 3. saúde e bem-estar; 4. educação de qualidade; 5. igualdade de gênero; 6. água potável e saneamento; 7. energia limpa e acessível; 8. trabalho decente e crescimento econômico; 9. indústria, inovação e infraestrutura; 10. redução das desigualdades; 11. cidades e comunidades sustentáveis; 12. consumo e produção responsáveis; 13. ação contra a mudança global do clima; 14. vida na água; 15. vida terrestre; 16. paz, justiça e instituições eficazes; 17. parcerias e meios de implementação. Cf. Organização das Nações Unidas (ONU), “Sobre o Nosso Trabalho para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil”, *Nações Unidas Brasil*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2hrktdu6>, acesso em: 5 jun. 2022.

14. Anay Cury e Daniel Silveira, “PIB Recua 3,6% em 2016, e Brasil Tem Pior Recessão da História”, *ci*, 7 mar. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/22dbmwus>, acesso em: 5 jun. 2022.

15. Associação Brasileira de Economistas pela Democracia, “A Urgência é a Fome!”, *A Terra é Redonda*, 6 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ytwv9m56>, acesso em: 5 jun. 2022.

sociais [...], sob a justificativa da austeridade fiscal [...]. A crise política também afetou a agenda da alimentação por meio do enfraquecimento da estrutura institucional e de importantes políticas e programas de promoção da produção da agricultura familiar, que se expressa no fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016) e no baixo investimento no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>16</sup>.

Essas mudanças teriam efeitos extremamente danosos no que diz respeito ao emprego, à renda, ao aumento da pobreza e, conseqüentemente, às condições de segurança alimentar da população. Para se ter ideia, em 2019, quando se iniciou o governo de Jair Messias Bolsonaro, a taxa de pobreza e de extrema pobreza chegou a 6,7% da população, atingindo 15% em 2021<sup>17</sup>. Porém, como bem lembrou Thiago Lima:

16. Eryka Galindo *et al.*, *Efeitos da Pandemia na Alimentação e na Situação da Segurança Alimentar no Brasil*, 2021, p. 3 (Food for Justice Working Paper Series, 4), disponível em: <https://tinyurl.com/5n7ex6nf>, acesso em: 5 jun. 2022. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pela lei n. 10 696, de 2 de julho de 2003. Os objetivos básicos são promover acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, por meio de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação. Destina-se a atender às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas amparadas pela rede de assistência social, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pelas redes pública e filantrópica de ensino. Além disso, o PAA tem também o objetivo de contribuir para a constituição de estoques públicos de alimentos. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”, *Gov.br*, [20--], disponível em: <https://tinyurl.com/ht99fh29>, acesso em: 5 jun. 2022. O PAA foi extinto pelo governo Bolsonaro, por meio da lei n. 14 284, de 29 de dezembro de 2021, que criou o Programa Alimenta Brasil. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Programa Alimenta Brasil”, *Gov.br*, 29 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2s3k482t>, acesso em: 5 jun. 2022. O programa da merenda escolar, como é conhecido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos alunos de todas as etapas da educação básica pública. Por meio dele, o governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais valores para a cobertura de duzentos dias letivos, conforme o número de estudantes matriculados em cada rede de ensino. A fiscalização compete ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Tribunal de Contas da União (TCU), à Controladoria-geral da União (CGU) e ao Ministério Público (MP). Cf. Brasil, Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, “O Que É?”, *Gov.br*, [202-], disponível em: <https://tinyurl.com/3v3z75w4>, acesso em: 5 jun. 2022.

17. Associação Brasileira de Economistas pela Democracia, *op. cit.*, 6 jul. 2021.

Permitir e expor o povo à morte, às centenas de milhares, pelo método da Fome, não é algo inventado pelo governo Bolsonaro. Foi praticado pelo Império. Foi praticado pela República. Foi praticado pelas Ditaduras. Mas a falta desta memória viva, candente, impede que haja um estrutura permanente para combater este tipo de vilania e de promover a justiça social<sup>18</sup>.

Portanto, retomar, ampliar e consolidar as políticas que permitiram a redução da pobreza e, conseqüentemente, a retirada do Brasil do mapa da fome é tarefa das mais prementes, se quisermos atravessar o próximo século de independência sem conviver com esse flagelo.

Neste texto, procuramos apontar os elementos que propiciaram a vitória contra a fome e as políticas adotadas a partir de 2016 que levaram à reversão das condições existentes em 2014, conduzindo à situação atual<sup>19</sup>, que condena cerca de 33,2 milhões de brasileiros a não ter condições de comer e mantém mais de 120 milhões de pessoas em estado de insegurança alimentar. E o mais trágico é que as medidas necessárias para combater esse flagelo foram todas indicadas pelo médico, geógrafo e nutrólogo Josué de Castro (1908-1973)<sup>20</sup>, que dedicou sua vida e sua obra à luta contra a fome e se tornou famoso e respeitado no mundo todo, embora permaneça um tanto esquecido no Brasil.

## **A guerra híbrida contra o Brasil e o golpe de Estado de 2016**

Ao começar sua carreira no Recife, ainda nos princípios da década de 1930, Josué de Castro trabalhou numa fábrica que o contratou para que encontrasse soluções que permitissem o aumento da produtividade. No entanto, ele logo constatou a indignação em que viviam os operários, o que resultou numa pesquisa sobre as condições de vida da classe trabalhadora

18. Thiago Lima, “500 Mil Mortos pela Covid-19. Ou Por Que Ignoramos os 500 mil Mortos pela Fome no Nordeste”, *Carta Maior*, 21 jun. 2021.

19. Os dados apresentados foram aqueles divulgados até 30 de abril de 2022.

20. Marina Gusmão de Mendonça, *O Combatente da Fome: Josué de Castro: 1930-1973*, Bauru, Canal 6, 2021.

na capital pernambucana<sup>21</sup>, a primeira desse tipo feita no país e que serviria de fundamento para outras conduzidas em diversas cidades. Anos depois, todos esses estudos constituiriam uma das bases para a implantação do salário mínimo, em 1942, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945. Sobre esse período, recordou mais tarde:

No fim de algum tempo, compreendi o que se passava com os enfermos. Disse aos patrões. “Sei o que meus clientes têm. Mas não posso curá-los porque sou médico e não diretor daqui. A doença dessa gente... é fome”. Pediram que eu me demitisse. Saí. Compreendi, então, que o problema era social. Não era só do mocambo, não era só do Recife, nem só do Brasil, nem só do continente. Era um problema mundial, um drama universal<sup>22</sup>.

Esse episódio, ocorrido há quase um século, é tragicamente atual, como se pode ver no título da reportagem publicada no periódico espanhol *El País*, em 24 de maio de 2021: “Não é Doença, é Fome”<sup>23</sup>. Nela, o jornalista Afonso Benites relata diversos casos recentes ocorridos no Distrito Federal, onde moradores das cidades-satélites de Brasília procuram postos de saúde para se consultar sobre os males de que estão padecendo e os sintomas que estão sentindo. E médicos e enfermeiros constatam, impotentes, que tudo o que os pacientes relatam não se refere a nenhuma doença, mas pura e simplesmente à fome<sup>24</sup>.

Também em São Paulo, a maior e mais rica cidade do país, esses eventos se tornaram rotina, como se pode ver na matéria “Remédio para a Fome”, publicada em 29 de novembro de 2021, no portal uol, do jornal *Folha de S.Paulo*. Nela, o repórter Felipe Pereira narra diversos casos de

21. Josué de Castro, *As Condições de Vida das Classes Operárias no Recife: Estudo Econômico de Sua Alimentação*, Rio de Janeiro, Departamento de Estatística e Publicidade, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1935.

22. Josué de Castro apud Tânia Elias Magno da Silva, *Josué de Castro: Para uma Poética da Fome*, tese de doutorado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 1998, p. 50, disponível em: <https://tinyurl.com/yayp5m3s>, acesso em: 5 jun. 2022.

23. Afonso Benites, “Não é Doença, é Fome”, *El País*, 24 maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bhe99j3x>, acesso em: 5 jun. 2022.

24. *Idem*.

pessoas que desmaiam de fome quando estão nas filas das unidades básicas de saúde (ubss), na periferia da capital paulista. Segundo a reportagem:

[...] os casos de pessoas que procuram unidades de saúde por causa de fome começaram a aparecer há três meses. O primeiro deles foi em Parelheiros [...].

Uma enfermeira que trabalha na ubss de Parelheiros contou [...] que toda semana atende crianças que pedem comida durante a consulta. Ela acrescentou que idosos diabéticos não conseguem controlar a glicemia porque têm apenas pão e bolacha para comer em casa. As consequências são feridas que nunca cicatrizam e crises que os fazem ter de procurar hospital<sup>25</sup>.

E o problema só tem se acentuado, como pode ser constatado no texto da matéria “Quadro da Fome na Cidade de São Paulo é um dos Mais Graves da História”, publicada pela *Rede Brasil Atual*, em 28 de abril de 2022. Nela, o repórter Rodrigo Gomes informa que, segundo os dados obtidos por um levantamento realizado pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal de São Paulo, entre 1º e 14 de dezembro de 2021, cerca de 6 mil pessoas procuraram ubss por causa da fome<sup>26</sup>. Na mesma reportagem, Robson Mendonça, presidente do Movimento Estadual da População em Situação de Rua, declara que o número de indivíduos que vivem nas ruas da cidade de São Paulo é hoje estimado em 40 mil pessoas. Segundo ele:

A população continua desempregada, perdendo o emprego, sem poder pagar aluguel e sendo despejada. Houve muita reintegração de posse [,] o que fez com que aumentasse catastróficamente a população em situação de rua na cidade de São Paulo e com isso a fome. [...] a fome acarreta um aumento catastrófico dos atendimentos no sus [Sistema Único de Saúde], em que vemos hospitais, ubss e AMAS [Assistência Médica Ambulatorial da Prefeitura de São Paulo] superlo-

25. Felipe Pereira, “Remédio para a Fome”, *TAB UOL*, 29 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3xre8wmu>, acesso em: 5 jun. 2022.

26. Rodrigo Gomes, “Quadro da Fome na Cidade de São Paulo é um dos Mais Graves da História”, *Rede Brasil Atual*, 28 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/59nktb2n>, acesso em: 5 jun. 2022.

tados e pessoas sem saber qual é o sintoma que está sentindo. E nada mais que a fome e a falta de nutriente básico para a sua sobrevivência<sup>27</sup>.

O padre Julio Lancellotti, coordenador da Pastoral do Povo da Rua, em São Paulo, adverte que “a situação é tão grave, que não adianta entregar doações às pessoas, porque elas sequer têm como preparar os alimentos”. De acordo com sua avaliação:

Esse é um agravamento diário, contínuo e sem respostas. O que a gente percebe diariamente, mesmo nas igrejas, é uma busca constante de alimentos. É dramático que às vezes eles falam “pode ser um pouco de arroz, ou macarrão, o que tiver”. Porque as pessoas não têm nada, não têm o alimento e nem como fazer. O gás está muito caro e alguns estão cozinhando na lenha ou no etanol<sup>28</sup>.

Toda essa tragédia é ainda maior quando consideramos que, há poucos anos, o Brasil conseguira finalmente sair do mapa da fome. Contudo, como já mencionado, a partir do golpe de Estado de 2016 e com a implantação de uma política ultraneoliberal, todas aquelas conquistas começaram a ser revertidas, levando à situação atual, em que mais de 125 milhões de pessoas, ou seja, mais da metade da população brasileira, sofrem de algum grau de insegurança alimentar.

Para compreender esse quadro, é necessário lembrar que, desde a Independência, em 1822, a história do Brasil tem se configurado como uma sucessão de golpes ou tentativas de golpe de Estado. De fato, ao longo de todo esse período, o país viveu crises políticas que ameaçaram a ordem constitucional ou levaram a seu rompimento<sup>29</sup>. Em todas essas ocasiões, o

27. Robson Mendonça *apud* Rodrigo Gomes, *op. cit.*, 28 abr. 2022.

28. Julio Lancellotti *apud* Rodrigo Gomes, *op. cit.*, 28 abr. 2022.

29. Dentre os principais episódios, destacam-se: a abdicação de dom Pedro I ao trono imperial, em 1831; a decretação da maioridade de dom Pedro II, em 1840; a proclamação da República, em 1889; a renúncia do marechal Deodoro da Fonseca à presidência, em 1891; a Revolução de 1930; a chamada Revolução Constitucionalista, em 1932; a implantação da ditadura do Estado Novo, em 1937; a deposição de Getúlio Vargas, em 1945; a tentativa de se impedir a posse de Vargas, em 1950; a deposição e o suicídio de Getúlio, em 1954; a tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek e o subsequente “golpe preventivo”, em 1955; a Revolta de Jacareá-

que estava em jogo era o objetivo, por parte das classes dominantes e de setores das classes médias, de estabelecer controle jurídico-político sobre o Estado e impedir o acesso das camadas populares a uma maior participação na renda nacional e aos benefícios do desenvolvimento econômico, além de entregar as riquezas do país ao capital estrangeiro. E, pelo menos desde 1950, em todos os episódios, as classes dominantes, aliadas aos meios de comunicação e ao capital internacional, buscaram cooptar as classes médias e mesmo alguns setores das classes trabalhadoras por meio de denúncias de corrupção no governo e da disseminação de um moralismo pretensamente apolítico.

Na atualidade, esses objetivos levaram à adoção de táticas preconizadas pela chamada guerra híbrida<sup>30</sup> e conduziram o país à maior crise política de sua história. Com efeito, no início de seu primeiro mandato presidencial, em 2011, Dilma Rousseff contou com ampla aprovação, pois, apesar da crise internacional deflagrada em 2007-2008, a economia continuava crescendo, e as políticas iniciadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), voltadas para os setores populares, puderam ser mantidas<sup>31</sup>.

canga, em 1956; a Revolta de Aragarças, em 1959; a chamada solução parlamentarista, que reduziu os poderes presidenciais de João Goulart, em 1961; o golpe de 1964; o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992; e, finalmente, a deposição da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

30. De acordo com o cientista político norte-americano Andrew Korybko: “As Guerras Híbridas são conflitos identitários provocados por agentes externos, que exploram diferenças históricas, étnicas, religiosas, socioeconômicas e geográficas em países de importância geopolítica por meio da transição gradual das revoluções coloridas para a guerra não convencional, a fim de desestabilizar, controlar ou influenciar projetos de infraestrutura multipolares por meio de enfraquecimento do regime, troca do regime ou reorganização do regime”. Cf. Andrew Korybko *apud* Eleonora de Lucena e Rodolfo Lucena, “Brasil é Alvo de Guerra Híbrida, Diz Analista”, *Tutaméia*, p. 3, 19 out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/3xc3drat>, acesso em: 5 jun. 2022. E, referindo-se ao caso brasileiro, acrescenta: “há uma Guerra Híbrida muito intensa sendo travada no Brasil neste momento e afeta todos os aspectos da vida de cada cidadão [...]. Ao longo dos últimos dois anos, agentes externos vêm tentando muito sutilmente condicionar a população para voltá-la contra o Partido dos Trabalhadores, usando instrumentos como a Operação Lava Jato, apoiada pela NSA, que tomou vida própria”. Cf. *idem*, p. 7. NSA é a sigla em inglês para National Security Agency, uma das principais agências norte-americanas de segurança.
31. Segundo dados do tcu, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu a uma média de 4,1% ao ano, entre 2003 e 2008. Caiu 0,2%, em 2009, como resultado da crise financeira

No entanto, ainda naquele ano, começou a desaceleração da economia chinesa e agravou-se a crise econômica na Europa, o que geraria sérios impactos em países exportadores de *commodities*, como é o caso do Brasil. Por outro lado, também em 2011, o governo passou a enfrentar um dos problemas crônicos da economia brasileira, qual seja, o fato de o país manter, desde o início da década de 1980, uma das taxas de juros mais altas do mundo, o que vem provocando desindustrialização, redução da capacidade de investimento do Estado e das empresas e aumento acelerado da dívida pública. Os juros começaram, então, a ser gradativamente reduzidos pelo Banco Central (BC)<sup>32</sup>. Contudo, a medida afetava grandes interesses do capital financeiro, nacional e internacional, e dos setores rentistas das classes dominante e média. A partir de então, teria início uma campanha implacável de desestabilização do mandato de Dilma Rousseff, conduzida especialmente pelos principais meios de comunicação do país, controlados por apenas quatro famílias, que não cansavam de fazer acusações de incompetência e de corrupção no governo<sup>33</sup>.

Com o sucesso da tática, os meios de comunicação passaram a não dar tréguas ao governo, responsabilizando a suposta incompetência da presidente pelo agravamento da situação econômica, exigindo aumento dos juros para conter a inflação e dando notícias ininterruptas – mesmo sem provas – sobre corrupção no governo, procurando sensibilizar principalmente a classe média. E a partir de março de 2014, quando se iniciou a chamada Operação Lava-Jato<sup>34</sup>, instaurou-se uma verdadeira guerra da

internacional, deflagrada no segundo semestre de 2008. Voltou a crescer 7,6%, em 2010, e 3,9%, em 2011. A partir de então, o ritmo de crescimento se reduziu bastante, para 1,8%, em 2012, 2,7%, em 2013, e -0,1%, em 2014. Finalmente, em 2015, o PIB decresceu 3,5%. Cf. Tribunal de Contas da União (TCU), *Desempenho da Economia Brasileira: Exercício de 2014*, Brasília, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/3z8kpe3f>, acesso em: 5 jun. 2022.

32. Banco Central do Brasil, “Taxas de Juros Básicas: Histórico [1996-2022]”, *Bcb.gov.br*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/ycymvew2>, acesso em: 5 jun. 2022.

33. Mauro Lopes, “As Quatro Famílias que Decidiram Derrubar um Governo Democrático”, em Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (orgs.), *Por Que Gritamos Golpe? Para Entender o Impeachment e a Crise Política no Brasil*, São Paulo, Boitempo, 2016.

34. Paulo Moreira Leite, *A Outra História da Lava-Jato: Uma Investigação Necessária que se Transformou numa Operação contra a Democracia*, São Paulo, Geração, 2015; Marina Gusmão de Mendonça,



mídia contra o PT e o governo, acusando-os de todo o mal e responsabilizando-os pela corrupção existente na máquina pública.

Saliente-se, porém, que a campanha contra o governo e a presidente Dilma Rousseff não foi suficiente para evitar sua reeleição em outubro de 2014. Todavia, a vitória por uma margem inferior a 4% dos votos<sup>35</sup> foi o mote para que se desencadeasse o ataque final ao PT e a todas as forças de esquerda. A estratégia, baseada na paralisação do governo, na divulgação diária de denúncias de corrupção e na destruição da economia, culminaria, como se sabe, no *impeachment* da presidente, em 31 de agosto de 2016<sup>36</sup>, abrindo caminho para as forças derrotadas desde 2002, que, a partir de então, se empenharam em implantar uma agenda político-econômica ultraneoliberal<sup>37</sup>. Em consequência, desde seu início, o governo de Michel Temer não poupou esforços para eliminar grande parte dos avanços sociais, obtidos não apenas durante os mandatos do PT como também aqueles conquistados a partir da Revolução de 1930. Tampouco hesitou em promover a entrega das riquezas nacionais ao capital estrangeiro, como demonstra a mudança na legislação relativa à exploração petrolífera<sup>38</sup>.

O desmonte do Estado, a liquidação de órgãos públicos e a eliminação de políticas sociais atingiriam o paroxismo com a posse de Jair Bolsonaro,

- “Guerra Híbrida no Brasil: O Caso Lula”, *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, pp. 47-68, jul. -dez. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/27xysjh6>, acesso em: 5 jun. 2022.
35. No segundo turno das eleições presidenciais de 2014, a presidente Dilma Rousseff obteve 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% de Aécio Neves. Cf. “Apuração de Votos para Presidente: 2º Turno”, *GL*, 27 out. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/ymsc4zue>, acesso em: 5 jun. 2022.
36. Inúmeros juristas denunciam o fato de que o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff se configurou como um golpe de Estado parlamentar, uma vez que as acusações a ela feitas por crime de responsabilidade não tinham fundamento jurídico. Cf. Gilberto Bercovici. “O Golpe do *Impeachment*”, em Carol Proner *et al.* (orgs.), *A Resistência ao Golpe de 2016*, Bauru, Canal 6, 2016.
37. Michael Löwy, “Da Tragédia à Farsa: O Golpe de 2016 no Brasil”, em Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (orgs.), *op. cit.*, 2016; Leda Maria Paulani, “Uma Ponte para o Abismo”, em Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto (orgs.), *op. cit.*, 2016; e Jessé Souza, *A Radiografia do Golpe: Entenda Como e Por Que Você Foi Enganado*, Rio de Janeiro, Leya, 2016.
38. Gilberto Bercovici, “Política do Petróleo: A Política Recente do Petróleo no Brasil”, em Giovanni Alves *et al.* (coords.), *Enciclopédia do Golpe*, org. Barbara Caramuru Teles, Bauru, Canal 6, 2017, vol. 1.

em 1º de janeiro de 2019. E a tragédia se revelaria em toda a sua plenitude com a pandemia de covid-19, que fez a primeira morte no Brasil em março de 2020 e levou ao agravamento da crise econômica. A manutenção das políticas ultraneoliberais mesmo durante a mais grave pandemia dos últimos cem anos conduziria o país a uma verdadeira catástrofe humanitária, com mais de 680 mil mortos e milhões de famintos<sup>39</sup>.

## **A reversão das políticas de combate à fome a partir de 2016**

No relatório de 2014, a FAO aponta os fatores que contribuíram para que o Brasil pudesse sair do mapa da fome<sup>40</sup>. Segundo a instituição, a vitória nessa luta deve ser creditada: (i) ao aumento da oferta de alimentos, o que permitiu que em dez anos a disponibilidade de calorias para a população aumentasse 10%; (ii) à elevação da renda dos mais pobres, a partir do aumento de 71,5% do salário mínimo e da criação de 21 milhões de empregos; (iii) ao Programa Bolsa Família<sup>41</sup>, que passou a beneficiar 14 milhões de famílias; (iv) ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que proporcionou refeições para 43 milhões de crianças e jovens; (v) à recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)<sup>42</sup>; (vi) ao estabelecimento de prioridades políticas e orçamen-

39. Em 5 de abril de 2022, o Brasil atingiu o número de 30 037 813 casos conhecidos de covid-19 e 660 586 mortos registrados. Cf. “Mortes e Casos Conhecidos de Coronavírus no Brasil e nos Estados”, *GI*, 5 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/56erh9hj>, acesso em: 5 jun. 2022.

40. Brasil, Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, “Brasil Sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO”, *MDS.gov.br*, 16 set. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/zbahup8m>, acesso em: 5 jun. 2022.

41. O Bolsa Família era um programa destinado ao combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Possuía como eixos principais complemento de renda e garantia de direitos, por meio de condicionalidades que permitem acesso à educação, à saúde e à assistência social, proporcionando melhores oportunidades de inclusão social a futuras gerações. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Bolsa Família”, *Gov.br*, [20--], disponível em: <https://tinyurl.com/3jzh687m>, acesso em: 29 dez. 2021. O programa foi extinto em 1º de novembro de 2021 e substituído pelo Auxílio Brasil.

42. O Consea foi criado no governo Itamar Franco, por meio do decreto n. 807, de 22 de abril de 1993. Foi desativado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, quando passou

tárias em relação às necessidades; e (vii) ao fortalecimento da agricultura familiar por meio de créditos e compras públicas<sup>43</sup>.

Todas essas medidas tiveram impactos importantíssimos para os resultados apontados no relatório da FAO de 2014. Mas, como bem advertiu Thiago Lima:

[...] saímos do mapa da fome porque diminuíram as pessoas famintas. Mesmo assim, o país tolerou que houvesse famílias famintas. O Direito Humano à Alimentação foi inscrito na Constituição? Foi. Houve programas de distribuição de renda e incentivo a empregos à produção? Houve. Mas estes não baniram a Fome, enquanto princípio, e foram facilmente desmontados, principalmente do golpe de 2016 para cá<sup>44</sup>.

De todo modo, e como já mencionado, a reversão completa das políticas voltadas para o combate à pobreza e para a garantia de segurança alimentar ocorreria a partir de 2016, com efeitos extremamente danosos para a população. Exemplo disso é a taxa de desocupação, que em dezembro de 2014 estava em 6,5%. Passou para 8,9% em dezembro do ano seguinte, para 11,2% em maio de 2016 (quando se deu o afastamento de Dilma Rousseff<sup>45</sup>) e para 11,6% ao final do mandato de Michel Temer, como pode ser observado no gráfico 1.

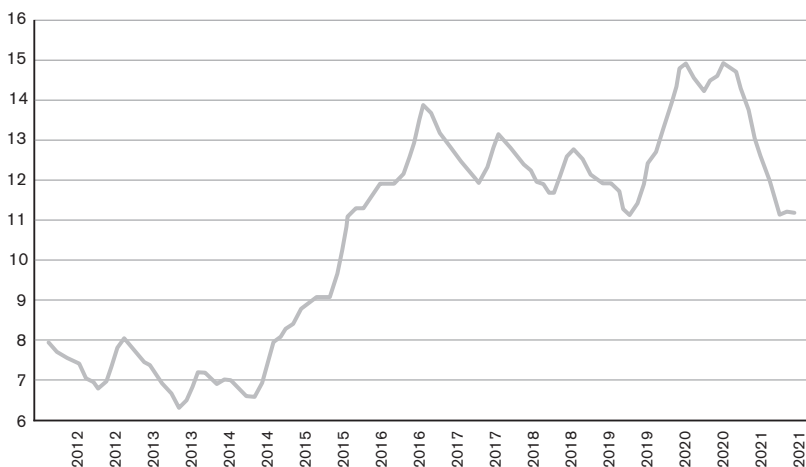
a integrar o Programa Comunidade Solidária. Em 2003, no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi reativado. Foi extinto pela medida provisória n. 870, editada no primeiro dia do mandato de Jair Bolsonaro. Era um órgão colegiado de assessoramento da presidência da República que tinha como objetivo coordenar os programas federais vinculados à segurança alimentar e nutricional. Cf. Brasil, Câmara dos Deputados, “Extinto pelo Governo, Consea é Essencial para Combate à Fome, diz Nações Unidas”, *Camara.leg.br*, 25 abr. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/bde32twa>, acesso em: 6 jun. 2022.

43. Tereza Campello, *op. cit.*, 19 jul. 2021.

44. Thiago Lima, “Toda Fome é uma Decisão Política”, *Boletim Lua Nova*, n. 108, ago. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2ub58cfb>, acesso em: 6 jun. 2022.

45. A abertura de processo de *impeachment* pelo Senado Federal ocorreu em 12 de maio de 2016, e Dilma Rousseff foi afastada do cargo por 180 dias. A conclusão do processo se deu em 31 de agosto de 2016, quando então a presidente foi substituída por Michel Temer.

GRÁFICO 1: Taxa de desocupação no Brasil, em porcentagem (2012-2021)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, Rio de Janeiro, [2022], disponível em: <https://tinyurl.com/5n7tuas3>, acesso em: 24 maio 2021. Elaboração da autora.

Esses índices continuaram a subir após a posse de Jair Bolsonaro na presidência da República, atingindo 12,7% em março de 2019. Caíram um pouco ao longo daquele ano e, no início da pandemia de covid-19, em março de 2020, estava em 12,2%, mas ao final do ano chegou a 13,9%. Finalmente, em fevereiro de 2021, quando a pandemia completou doze meses, o nível de desocupação afetava 14,7% da população economicamente ativa<sup>46</sup>.

A partir de então, a taxa de desemprego caiu lentamente: para 14,8% (abr. 2021), 14,7% (maio 2021), 14,2% (jun. 2021), 13,7% (jul. 2021), 13,1% (ago. 2021), 12,6% (set. 2021), 12,1% (out. 2021), 11,6% (nov. 2021) e 11,1% (dez. 2021), subindo novamente para 11,2% em janeiro de 2022, índice que se manteve em fevereiro<sup>47</sup>. Em março, o índice baixou no-

46. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Pnad Contínua*, Rio de Janeiro, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/5n7tuas3>, acesso em: 24 maio 2021.

47. *Idem*, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Pnad Contínua*, Rio de Janeiro, [2022], disponível em: <https://tinyurl.com/wu6yutwn>, acesso em: 10 abr. 2022.

vamente para 11,1%, o que corresponde a 12 milhões de pessoas desempregadas no Brasil<sup>48</sup>. Ou seja, somente no início de 2022 – portanto, quase seis anos após o afastamento de Dilma Rousseff da presidência da República – a taxa de desocupação voltou ao mesmo patamar de maio de 2016.

Do mesmo modo, a pobreza extrema aumentou 2% entre 2014 e 2019, atingindo neste ano cerca de 13,7 milhões de brasileiros<sup>49</sup>, o que só tendeu a piorar após o início da pandemia, tendo em vista o conseqüente agravamento da crise econômica, com o fechamento de inúmeras empresas e atividades e a perda de empregos e renda. O resultado foi a redução do número de pessoas que mantinham algum rendimento do trabalho, de 92,8 milhões para 84,7 milhões<sup>50</sup>. Além disso, o rendimento médio mensal real dos trabalhadores caiu 3,4% em 2020. Naquele ano, cerca de 8,1 milhões de pessoas deixaram de ter algum ganho proveniente do trabalho, e 66% desse contingente era de pretos ou pardos<sup>51</sup>.

Em 2015, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – Banco Mundial considerou o valor de 5,50 dólares por dia e por pessoa como limite da pobreza e de 1,90 dólar por dia e por pessoa como índice para a extrema pobreza. Segundo esses critérios, entre 2019 e 2020, ocorreu uma redução percentual no Brasil, no que diz respeito ao número de pobres e miseráveis, de 6,8% para 5,7%. No entanto, caso fosse possível desconsiderar os benefícios dos programas sociais ofertados, a proporção de pessoas em extrema pobreza teria aumentado de 5,7% para 12,9% e, em situação de pobreza, de 25,9% para 32,1%, conforme demonstrado no gráfico 2.

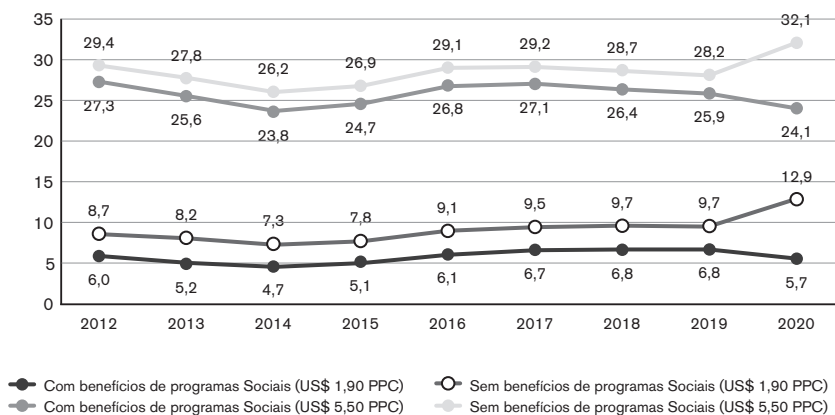
48. Ezequiel Vieira, “Desemprego: Brasil Tem 12 milhões de Pessoas em Busca de Trabalho, Diz IBGE”, *Diário do Centro do Mundo*, 29 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2n7fxp2d>, acesso em: 6 jun. 2022.

49. Diego Garcia, “Pobreza Extrema Afeta 13,7 Milhões [de] Brasileiros, diz IBGE”, *Folha de S. Paulo*, 12 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/bdzbr5r8>, acesso em: 6 jun. 2022.

50. Maria Eduarda Cardim e Bernardo Lima, “Renda do Brasileiro é a Menor em 8 Anos, Aponta IBGE”, *Correio Braziliense*, 20 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mssxnbjt>, acesso em: 6 jun. 2022.

51. *Idem*.

GRÁFICO 2: *Proporção de pessoas nas linhas de pobreza e extrema pobreza no Brasil, com e sem benefícios sociais, em porcentagem (2012-2020)*



Fonte: “Síntese de Indicadores Sociais: Em 2020, sem Programas Sociais, 32,1% da População do País Estariam em Situação de Pobreza”, *Agência IBGE Notícias*, 3 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/ywbe44yw>, acesso em: 3 jun. 2022.

O chamado Auxílio Emergencial diminuiria um pouco o impacto da crise nas condições de sobrevivência da população, mas não foi capaz de reverter o quadro de agravamento da miséria. Dessa forma, o número de pessoas que, de acordo com a nomenclatura do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), recebiam *outros rendimentos* cresceu de 16,4 milhões, em 2019, para 30,2 milhões, em 2020. Considerando-se o número de domicílios beneficiados por algum valor oriundo de programas sociais, o índice subiu de 0,7%, em 2019, para 23,7%, em 2020<sup>52</sup>. Os efeitos do Auxílio Emergencial e a redução do rendimento médio da população estão ilustrados no gráfico 3.

52. *Idem*.

GRÁFICO 3: *Rendimento médio mensal no Brasil, em reais (2012-2021)*



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad Contínua: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*, Rio de Janeiro, [2022], disponível em: <https://tinyurl.com/5n7tuas3>, acesso em: 3 jun. 2022. Elaboração da autora.

O Auxílio Emergencial, criado pela lei n. 13 982, de 2 de abril de 2020, começou a ser pago a partir de abril daquele ano, em até nove parcelas, sendo as cinco primeiras de 600 reais (correspondentes aproximadamente a 3,66 dólares por dia) e as quatro últimas de 300 reais (cerca de 1,93 dólar por dia)<sup>53</sup>. Tendo em vista que se destinava a famílias inteiras, o valor estava muito abaixo daquele que o Banco Mundial considera como o limite da extrema pobreza<sup>54</sup>. O compromisso de pagamento por parte do governo se encerrou em 31 de dezembro de 2020. Somente em 18 de março de 2021 foi editada a medida provisória n. 1039, que recriou o Auxílio Emergencial, mas limitado ao máximo de 250 reais (aproximadamente 1,48 dólar

53. “Calendário do Auxílio Emergencial: Confira Todos os Pagamentos”, *IstoÉ Dinheiro*, 27 nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/53uswav9>, acesso em: 6 jun. 2022.

54. “Entrevista: Entenda a Nova Linha Global de Pobreza”, *ONU News*, 5 out. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/tr2ej8k4>, acesso em: 27 maio 2021.

por dia)<sup>55</sup>, isto é, ainda muito abaixo daquilo que o Bird considera a linha da pobreza extrema.

Ademais, em 29 de outubro de 2021, foi feito o pagamento da última parcela do Bolsa Família. O programa, criado pela lei n. 10835, de 8 de janeiro de 2004, foi extinto a partir de 1º de novembro de 2021 pelo governo Bolsonaro, que o substituiu pelo Auxílio Brasil, resultante da edição da medida provisória n. 1061 e com duração limitada a 31 de dezembro de 2022<sup>56</sup>. Do mesmo modo, o governo também eliminou o Auxílio Emergencial, e seus beneficiários não foram incluídos no Auxílio Brasil. Isso significa que mais de 22 milhões de pessoas permanecem sem qualquer ajuda do governo, num cenário de crise econômica e sanitária<sup>57</sup>. O resultado foi a queda de 9,7% da renda média do brasileiro entre novembro de 2020 e janeiro de 2022, mesmo com a redução do desemprego. De acordo com Adriana Beringuy, coordenadora de trabalho e rendimento do IBGE, “Embora haja expansão da ocupação e mais pessoas trabalhando, isso não está se revertendo em crescimento do rendimento dos trabalhadores em geral”<sup>58</sup>, e nenhum dos setores da economia analisados pelo instituto apresentou alta dos ganhos dos empregados<sup>59</sup>.

Como bem ressaltou Marcelo Neri, diretor do FGV Social da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Auxílio Emergencial proporcionou uma melhoria efêmera nos indicadores sociais. Segundo ele:

[...] esse é um efeito limitado. Não investimos em um aprendizado ou projeto para saber o que fazer agora nesse processo de saída do auxílio emergencial. Os 29

55. Brasil, medida provisória n. 1039, de 18 de março de 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9hyavw>, acesso em: 6 jun. 2022.

56. “Após 18 anos, Governo Faz o Último Pagamento do Bolsa Família Nesta Sexta-feira”, *Carta Capital*, 29 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/66dtrtvs>, acesso em: 6 jun. 2022.

57. “Fim do Auxílio Emergencial Deve Deixar mais de 22 Milhões sem Benefício: Entenda”, *G1*, 26 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/dm9ehb9k>, acesso em: 6 jun. 2022.

58. Adriana Beringuy *apud* João Pedro Malar, “Renda Média do Brasileiro Cai 1,1% no Trimestre até Janeiro; Queda Anual Chega a 9,7%”, *CNN Brasil*, 18 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/k35z4ykc>, acesso em: 6 jun. 2022.

59. *Idem*.



milhões que contavam com o auxílio deixarão agora de recebê-lo. Acho que vamos ter fortes efeitos adversos, não só na desigualdade, mas na pobreza brasileira<sup>60</sup>.

## **Os efeitos do desmonte das políticas sociais na segurança alimentar da população**

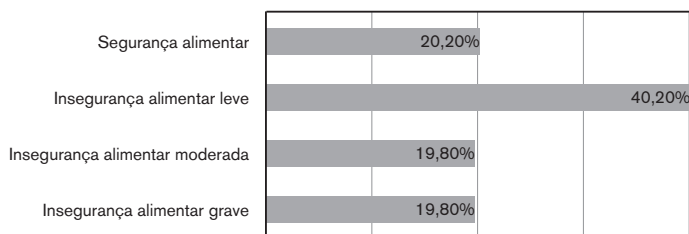
Todos esses dados apontam para uma situação gravíssima, em que a fome ou a insegurança alimentar passaram a atingir milhões de pessoas em todo o Brasil, principalmente a partir de março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a existência de uma pandemia, e paralisaram-se todas as atividades econômicas. E os resultados referentes àquele ano, apresentados no *Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), corroboram totalmente essa hipótese.

Como se pode ver do relatório, os efeitos da pandemia atingiram em cheio as condições de vida, trabalho e alimentação em todo o Brasil. Segundo os dados apurados, em todo o país, 19% das pessoas foram afetadas com a perda de emprego por parte de algum membro da família, 49,7% foram atingidas pela redução da renda domiciliar, 32,6% tiveram necessidade de pedir auxílio financeiro a algum parente ou amigo, 27,7% se endividaram, 52,1% precisaram reduzir gastos com despesas essenciais e 54,6% realizaram cortes em despesas não essenciais<sup>61</sup>. Os dados também apontam para o fato de que, dentre aquelas pessoas atingidas pela perda de emprego de algum membro da família, 40,2% sofrem com insegurança alimentar leve, 19,8% padecem de insegurança alimentar moderada e 19,8% passam por insegurança alimentar grave, conforme ilustrado no gráfico 4.

60. Marcelo Neri *apud* Maria Eduarda Cardim e Bernardo Lima, *op. cit.*, 20 nov. 2021.

61. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), *Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, [s.l.], 2021, p. 32, disponível em: <https://tinyurl.com/2rpvj3h>, acesso em: 3 jun. 2022.

GRÁFICO 4: *Insegurança alimentar entre pessoas atingidas pela perda de emprego de algum membro da família no Brasil, em porcentagem (2020)*



Fonte: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), *Vigisan: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*, [s.l.], 2021, p. 32, disponível em: <https://tinyurl.com/2rpsj3h>, acesso em: 3 jun. 2022. Elaboração da autora.

No que tange à redução da renda domiciliar, os números são de 40,1%, 17,9% e 13,6%, respectivamente. Quanto ao endividamento dos moradores, os dados são de 39%, 23,1% e 19,5%, respectivamente. Por fim, no que diz respeito à necessidade de corte de gastos em despesas essenciais, o resultado foi de 42,5%, 17,9% e 14%, respectivamente<sup>62</sup>.

No que concerne ao número de moradores no domicílio, os dados do inquérito mostram que 34,7% sofrem com insegurança alimentar leve, 11,5% são atingidos por insegurança alimentar moderada e 9% padecem com insegurança alimentar grave. Isso significa que, em todo o Brasil, apenas 44,8% dos habitantes têm garantia de uma alimentação suficiente e saudável de maneira permanente<sup>63</sup>. Como bem ressaltado no relatório:

A crise econômica, que já vinha revertendo o sucesso alcançado até 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada, ganhou impulso negativo maior em 2020 com o advento da pandemia, apesar da permanência de alguns programas sociais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada<sup>64</sup>, e a criação

62. *Idem*, p. 44.

63. *Idem*, p. 57.

64. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Garante um salário mínimo às pessoas com mais de 65 anos ou àquelas que, em qualquer idade, apresentem alguma deficiência, desde que não tenham capacidade física, mental, intelec-

do auxílio emergencial com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia sobre o emprego e a renda. A comparação dos níveis de SA/IA<sup>65</sup> entre a POF de 2018<sup>66</sup> e o presente inquérito do VIGISAN mostra a gravidade da superposição da crise econômica e crise sanitária em todo o território nacional, sem uma adequada resposta advinda da política pública<sup>67</sup>.

Em termos comparativos, o relatório mostra que a insegurança alimentar grave, que havia caído de 9,5%, em 2004, para 4,2%, em 2013, passou para 9%, em 2020. Já os dados relativos à insegurança alimentar moderada são de 12%, 6,1% e 11,5%, nos mesmos anos. Por fim, no que se refere à insegurança alimentar leve, os números apresentados são muito mais significativos e indicam 13,8%, 12,6% e 34,7%, respectivamente<sup>68</sup>. Ou seja:

[...] a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004. Mais que isso, foi anulado, para parcela significativa da população brasileira, o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os dados mostram que tivemos um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos dois anos [...]<sup>69</sup>.

De acordo com o relatório apresentado pela Food for Justice, essa piora se deveu às restrições orçamentárias e aos retrocessos institucionais verificados a partir de 2016 e agravados no governo Bolsonaro, como são os casos da extinção do Consea, a inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)<sup>70</sup> e a falta do II Plano Na-

tual ou sensorial de participar de forma plena e efetiva da sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. O BPC não se configura como aposentadoria e, portanto, não há necessidade de contribuição prévia ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) por parte dos beneficiários. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Benefício de Prestação Continuada (BPC)”, *Gov.br*, 25 nov. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/4fwn9p2y>, acesso em: 6 jun. 2022.

65. A sigla SA significa segurança alimentar e a sigla IA, insegurança alimentar.

66. Referência à Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE.

67. Rede PENSSAN, *op. cit.*, 2021, p. 49.

68. *Idem*, p. 48.

69. *Idem*, p. 52.

70. A Caisan integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e tem como

cional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan)<sup>71</sup>, que estabelece o planejamento e a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)<sup>72</sup>. Esses fatores provocaram o agravamento das condições de segurança alimentar da população no contexto da pandemia<sup>73</sup>.

A ironia e – por que não dizer? – a perversidade dessa política de desmonte fica ainda mais evidente se consideramos a declaração feita por Jair Bolsonaro em 19 de julho de 2019. Segundo o presidente:

[...] o Brasil é um país rico para praticamente qualquer plantio. Fora que passar fome no Brasil é uma grande mentira. Passa-se mal, não come bem, aí eu concordo. Agora, passar fome, não. Você não vê gente, mesmo pobre, pelas ruas, com físico esquelético, como a gente vê em alguns países pelo mundo. Falar que se passa fome no Brasil é discurso populista, tentando ganhar simpatia popular, nada além disso<sup>74</sup>.

objetivo promover a articulação e a integração de órgãos e entidades da administração pública afetos à área de segurança alimentar e nutricional. O Sisan foi criado pela lei n. 11 346, de 15 de setembro de 2006, e constitui um sistema de gestão intersetorial, participativa e de articulação entre os três níveis de governo para implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de promover acompanhamento, monitoramento e avaliação da segurança alimentar no país. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Caisan: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional”, *Gov.br*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2zmmtr3>, acesso em: 6 jun. 2022.

71. O II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019), elaborado pela Caisan e pelo Consea, com base em deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, constitui-se de um conjunto de ações do governo federal voltadas para garantir a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada para a população brasileira. Cf. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Plansan 2016-2019*, Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/287bmd2s>, acesso em: 6 jun. 2022.

72. A PNSAN é implementada e executada por meio do Sisan e tem como objetivo acompanhar, monitorar e avaliar a segurança alimentar e nutricional do país, envolvendo medidas tomadas por parte do governo e da sociedade civil, com a implantação de ações e programas estratégicos. Cf. Brasil, Ministério da Cidadania, “Sistema Nacional de Segurança Alimentar Nutricional”, *Gov.br*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/3e4u948a>, acesso em: 6 jun. 2022.

73. Eryka Galindo *et al.*, *op. cit.*, p. 4, 13 abr. 2021.

74. Júlia Cople, “Passar Fome no Brasil é uma Grande Mentira, diz Bolsonaro”, *O Globo*, 19 jul. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3v8d33fm>, acesso em: 6 jun. 2022.

Sobre essa afirmação, assim se manifestou Leandro Melito: “Desde que declarou que não há fome no Brasil, Jair Bolsonaro [...] parece decidido a contrariar o próprio discurso. O desmonte de políticas e estruturas exitosas na redução drástica da insegurança alimentar e nutricional no país se mostrou uma das prioridades do governo”<sup>75</sup>.

Some-se a isso a questão da inflação de alimentos, que atinge profundamente a população mais pobre. A esse respeito, é preciso considerar, primeiramente, que esse é um fenômeno mundial, como se verifica dos dados divulgados pela FAO em novembro de 2021, que apontavam o fato de o preço dos alimentos ser o mais alto dos últimos dez anos, atingindo um aumento de 31,3% em relação a outubro de 2020<sup>76</sup>. A situação, no entanto, piorou muito desde então, como se pode depreender do Índice de Preços de Alimentos (FFPI), o maior em cem anos, tendo sido superado apenas durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e na pandemia de gripe espanhola (1918-1919).

De acordo com o demógrafo José Eustáquio Diniz Alves:

O aumento do preço dos alimentos já vinha subindo em decorrência do rompimento das cadeias produtivas ocorrido na pandemia da covid-19 e, especialmente, em função da crise climática e ambiental que tem dificultado a produção de alimentos devido às secas, enchentes, erosão e acidificação dos solos e das águas, etc. Mas o aumento de fevereiro já reflete o impacto da invasão russa da Ucrânia [...]<sup>77</sup>.

É preciso salientar que, no caso brasileiro, o problema se acentua, pois os preços dos alimentos têm sido gravemente afetados pela alta dos preços como um todo. De fato, em 2020, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE e considerado o índice oficial do país, foi de 4,52%, sendo que alimentos e bebidas subiram 14,09%.

75. Leandro Melito, “Arquitetura da Destruição das Políticas de Combate à Fome no Brasil”, *O Joio e o Trigo*, 3 fev. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3dwxz9cf>, acesso em: 6 jun. 2022.

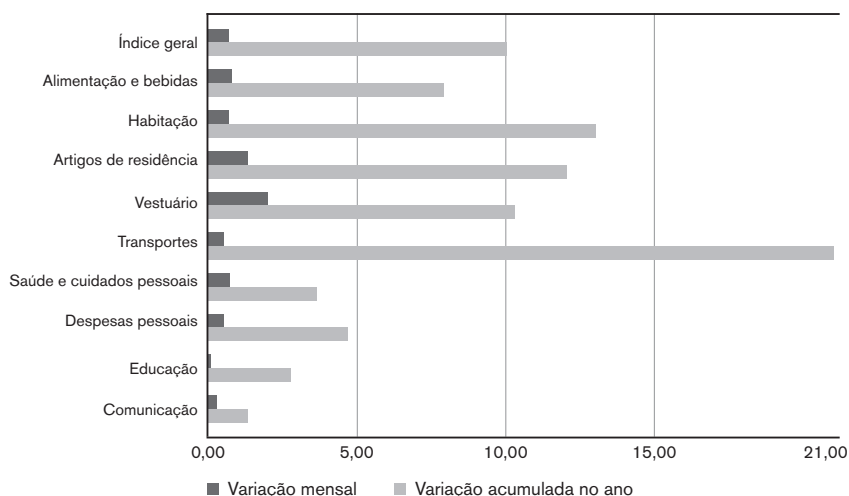
76. “Preço Mundial dos Alimentos Atinge Máxima dos Últimos 10 Anos, diz FAO”, *CNN Brasil*, 4 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2s39erf7>, acesso em: 6 jun. 2022.

77. José Eustáquio Diniz Alves, “Índice de Preço dos Alimentos Bate Recorde Histórico em Fevereiro de 2022”, *EcoDebate*, 7 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2s4zaj8n>, acesso em: 6 jun. 2022. A Ucrânia foi invadida por tropas russas em 24 de fevereiro de 2022.

E, quanto a alguns dos itens mais importantes da cesta básica, o aumento foi muito maior: óleo de soja (103,79%), arroz (76,01%), batata-inglesa (67,27%), tomate (52,76%), frutas (25,4%) e carnes (17,97%)<sup>78</sup>.

A situação se agravou ao longo de 2021, pois, de acordo com os dados apurados pelo IBGE, a inflação acumulada chegou a 10,06% no ano<sup>79</sup>, com impacto mais forte no setor de transportes, na habitação e nos alimentos, que correspondem à maior parte da composição do IPCA. E, nos doze meses entre novembro de 2020 e novembro de 2021, atingiu 10,67%<sup>80</sup>. No caso dos alimentos, o índice foi de 12,54% no acumulado de doze meses, ou seja, 21,39% desde o início da pandemia. O índice geral e os números selecionados por grupos estão sumarizados no gráfico 5.

GRÁFICO 5: Índice de inflação segundo IPCA: índice geral e grupos de serviços e produtos (variação de dez. 2021 e acumulado do ano)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC*, Rio de Janeiro, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2ryka44y>, acesso em: 3 jun. 2022.

78. Eryka Galindo *et al.*, *op. cit.*, p. 4, 13 abr. 2021.

79. Akemi Nitahara, “IBGE: Inflação Oficial Fecha 2021 com Alta de 10,06%”, *Agência Brasil*, 11 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/mvytw34t>, acesso em: 6 jun. 2022.

80. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “Inflação”, *IBGE.gov.br*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/456a4ew2>, acesso em: 6 jun. 2022.

O IPCA continuou a se elevar em 2022, atingindo 1,62% em março, o maior índice para esse mês desde 1994, chegando a 3,2% somente no primeiro trimestre do ano e a 11,3% nos doze meses imediatamente anteriores. Os principais impactos foram provocados por transportes (3,02%) e alimentos e bebidas (2,42%), preços que representam cerca de 43% do cálculo mensal do IPCA<sup>81</sup>. No caso dos alimentos, alguns itens básicos tiveram aumentos exponenciais, tais como tomate (27,22%), cenoura (31,47%), leite longa vida (9,34%), óleo de soja (8,99%), frutas (6,39%) e pão francês (2,97%). E no mês seguinte o fenômeno se repetiu: a prévia do IPCA, divulgada em 27 de abril de 2022, indicou uma inflação mensal de 1,73%, a maior para o mês desde 1995<sup>82</sup>.

Segundo Pedro Kislánov da Costa, economista do IBGE:

Foi uma alta disseminada dos preços. Vários alimentos sofreram uma pressão inflacionária. Isso aconteceu por questões específicas de cada alimento, principalmente fatores climáticos, mas também está relacionado ao custo do frete. O aumento nos preços dos combustíveis acaba refletindo em outros produtos da economia, entre eles, os alimentos<sup>83</sup>.

Evidentemente, o efeito desse aumento é maior entre os mais pobres, para quem os gastos com alimentação consomem 20,94% da renda, chegando a 23,84% para as famílias que vivem com no máximo cinco salários mínimos. De fato, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 2021, também calculado pelo IBGE, e que aponta os preços pagos pelas famílias mais pobres, atingiu 10,16% em 2021<sup>84</sup>. A elevação dos preços continuou em 2022, e o INPC chegou a 1% em fevereiro. Já em março, o aumento foi de 1,71% em relação ao mês anterior, sendo que os itens que

81. Darlan Alvarenga, “IPCA: Inflação Acelera para 1,62% em Março, Maior para o Mês em 28 Anos”, *GI*, 8 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2t227t4x>, acesso em: 6 jun. 2022.

82. Ezequiel Vieira, “Prévia da Inflação é a Maior para Abril em 27 Anos, Aponta IBGE”, *Diário do Centro do Mundo*, 27 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/54chbf6t>, acesso em: 6 jun. 2022.

83. Pedro Kislánov da Costa *apud* Darlan Alvarenga, *op. cit.*, 8 abr. 2022.

84. Ana Cristina, “INPC sobe 0,73% em Dezembro e Fecha o Ano em 10,16%, diz IBGE”, *Agência Brasil*, 11 jan. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/yc74fea6>, acesso em: 6 jun. 2022.

mais impactaram o índice foram alimentos e bebidas (2,39%), habitação (1,24%) e transportes (3,01%)<sup>85</sup>, exatamente aqueles que atingem mais profundamente as camadas mais pobres da população.

Note-se também que os aumentos explosivos não se restringem aos alimentos, pois, de outubro de 2020 a outubro de 2021, houve elevação de preços de vários itens essenciais, tais como botijão de gás (34,67%), energia elétrica (28,82%), gás encanado (20,36%), artigos de limpeza (6,36%) e aluguel (5,42%)<sup>86</sup>. E, somente em março de 2022, o botijão de gás teve aumento de 6,75%.

Em contrapartida, os reajustes do salário mínimo têm sido muito inferiores aos da inflação. Assim, se em janeiro de 2019 era de 998 reais, passou a 1045 reais em janeiro de 2020, a 1 100 reais doze meses depois e a 1 212 reais em janeiro de 2022<sup>87</sup>. Diante desses dados, é preciso assinalar que, embora em moeda nacional tenha havido aumentos no salário mínimo em relação aos anos anteriores (4,7%, 5,26% e 10,18%, respectivamente), quando calculado em dólar, ocorreu estabilidade entre 2019 e 2020 e queda significativa em 2021, patamar em que se estabilizou novamente em 2022, passando de 259,22 dólares para 259,95 dólares, 213,17 dólares e 215,27 dólares, nos anos analisados<sup>88</sup>.

Ao mesmo tempo, o preço da cesta básica na cidade de São Paulo subiu de 467,65 reais em janeiro de 2019 (46,85% do salário mínimo) para 517,51 reais doze meses depois (49,52% do salário mínimo), para 654,15 reais em janeiro de 2021 (59,46% do salário mínimo), atingindo, em setembro de 2021, 673,45 reais (61,22% do salário mínimo)<sup>89</sup>. Com a ace-

85. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “INPC: Índice Nacional de Preços ao Consumidor”, *IBGE.gov.br*, mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/36smkckd>, acesso em: 6 jun. 2022. A prévia do INPC para o mês de abril de 2022 não havia sido divulgada até 27 de abril de 2022.

86. Samuel Costa, “Inflação: Preços de Alimentos Sobem 21,4% desde o Início da Pandemia”, *Poder 360*, 31 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc4vsc7r>, acesso em: 6 jun. 2022.

87. “Salário Mínimo: Veja Histórico dos Últimos Reajustes”, *g1*, 31 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8cxt29>, acesso em: 6 jun. 2022.

88. Banco Central do Brasil, “Cotações e Boletins”, *BCB.gov.br*, 27 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8hn2uu>, acesso em: 27 abr. 2022.

89. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), “Cesta Básica



leração da inflação, a cesta básica em São Paulo chegou a 761,19 reais em março de 2022 (elevação de 6,36% em relação ao mês anterior), o que corresponde a 62,8% do salário mínimo<sup>90</sup>.

Acrescente-se a isso a informação divulgada pela LCA Consultores, baseada em indicadores trimestrais obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. Segundo os dados apresentados, no final de 2021, 33,8 milhões de trabalhadores, ou seja, 36% do total de ocupados, tinham uma renda mensal de, no máximo, um salário mínimo, isto é, 4,4 milhões de pessoas a mais nessa situação em apenas um ano<sup>91</sup>.

Essas informações apontam para uma verdadeira tragédia que atinge, principalmente, a parcela mais pobre da população, sem que o governo federal tome quaisquer medidas para mitigar o problema. É o que se vê do relatório da Food for Justice: no que diz respeito ao arroz, por exemplo, o Ipea apontou alguns fatores que levaram ao aumento extraordinário dos preços.

Primeiramente, houve aumento das exportações e diminuição da importação [...] nos oito primeiros meses de 2020. [...] Em segundo lugar, houve alterações nos hábitos de consumo de alimentos, devido ao isolamento social, criando uma tendência de estocagem domiciliar, com conseqüente aumento da procura por produtos básicos. Em terceiro lugar, a produção brasileira de arroz tem permanecido relativamente estagnada, em grande medida pela priorização do agronegócio na produção de *commodities* internacionais para exportação [...], em detrimento da produção de alimentos. O quarto fator é a tendência de redução da política de estoques nacionais a partir da safra 2013/2014 [...]<sup>92</sup>.

Para Tereza Campello:

de Alimentos: Banco de Dados [Cidades: São Paulo]”, *Dieese.org.br*, [2021], disponível em: <https://tinyurl.com/muaz4t9u>, acesso em: 6 out. 2021.

90. *Idem*, “Valor da Cesta Básica Aumenta em Todas as Capitais em Março”, *Dieese.org.br*, 6 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/uy8pjkd3>, acesso em: 6 jun. 2022.

91. “Com Bolsonaro e Guedes à frente da Economia, 33 Milhões de Brasileiros Vivem com Menos de um Salário Mínimo por Mês”, *Brasil 247*, 19 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/57852yxc>, acesso em: 6 jun. 2022.

92. Eryka Galindo *et al.*, *op. cit.*, p. 4, 13 abr. 2021.

Foi criminosa a destruição do [...] SISAN, que poderia estar coordenando nacionalmente as diferentes frentes das políticas municipais, estaduais e federais [...]. Com o SISAN operando, o governo poderia, por exemplo, ter se antecipado propondo medidas para evitar a disparada do preço de alimentos e garantir o abastecimento da população.

Mas Jair Bolsonaro e Paulo Guedes<sup>93</sup> preferiram viabilizar o lucro extra dos exportadores. [...]

Em vez disso, assistimos incrédulos o ministro da Economia tentar tirar vantagem da tragédia humanitária da fome e aproveitar para solucionar os estoques mal planejados da rede varejista. Ou tentar “emplacar” o velho pleito de supermercadistas de flexibilizar as regras de prazo de validade para otimizar lucros<sup>94</sup>.

O desmonte das instituições voltadas para a segurança alimentar, que tem levado ao aumento dos preços dos alimentos, foi agravado pela política de preços adotada pela Petrobras desde o governo de Michel Temer e mantida pelo governo de Jair Bolsonaro. Segundo Henrique Jager:

[...] a política de Preços de Paridade de Importação (PPI) [...] vincula automaticamente o preço dos derivados nas refinarias ao comportamento do preço do produto em dólares no mercado internacional, acrescido dos custos de transporte e de uma taxa de 5%, para mitigar possíveis riscos.

Assim, os preços no mercado interno passaram a ser definidos com base no comportamento do preço no mercado internacional, do câmbio e dos custos de transporte, sem nenhuma vinculação com os custos de produção nas refinarias nacionais. Com a implantação dessa política todo o faturamento da estatal brasileira passou a ter como um dos principais parâmetros a taxa de câmbio.

[...] Como resultado, o custo ficou para a sociedade brasileira [...] <sup>95</sup>.

A invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, provocou um choque nos preços do petróleo. Este, que valia 96,84 dólares antes da operação militar, imediatamente se elevou, atingindo o pico de

93. Referência a Paulo Roberto Nunes Guedes, ministro da Economia do governo Bolsonaro.

94. Tereza Campello, *op. cit.*, 19 jul. 2021.

95. Henrique Jager, “Os Custos da Política de Preços da Petrobras para a Sociedade”, *CartaCapital*, 24 set. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/3v8upbcy>, acesso em: 6 jun. 2022.

130 dólares em 8 de março de 2022<sup>96</sup>. Apesar de ter caído um pouco em decorrência de diversas medidas tomadas pelos países produtores e exportadores, a tendência parece ser a manutenção de preços muito elevados, o que terá impactos sobre o valor dos combustíveis no Brasil e, conseqüentemente, dos alimentos. De acordo com Henrique Jager, o resultado da política de preços de Petrobras “vem se mostrando um problema crescente para a estabilidade monetária do país, para a retomada do crescimento econômico e, conseqüentemente, contribuindo para o aumento da insegurança alimentar e da pobreza extrema no país”<sup>97</sup>.

Mas além da elevação do preço do petróleo, que tem impacto em todas as cadeias produtivas, haverá outras conseqüências da guerra em relação aos alimentos. Conforme ressaltou José Eustáquio Diniz Alves:

[...] a guerra entre Ucrânia e Rússia ameaça o abastecimento global de alimentos. A Ucrânia e a Rússia são os principais exportadores de alguns dos alimentos mais básicos do mundo, representando juntos cerca de 29% das exportações globais de trigo, 19% da oferta mundial de milho e 80% das exportações mundiais de óleo de girassol. Mas a Rússia também exporta nutrientes agrícolas, bem como gás natural, que é fundamental para a produção de fertilizantes à base de nitrogênio. Cerca de 25% do suprimento europeu dos principais nutrientes das culturas, nitrogênio, potássio e fosfato, vêm da Rússia.

Portanto, com as condições geopolíticas desarticuladas, as maiores fontes de matéria-prima para a produção de alimentos estão sujeitas a limitações e não há alternativa de curto prazo. [...]

Historicamente, o aumento do preço dos alimentos provoca uma elevação do percentual da população mundial sujeita à fome e à insegurança alimentar<sup>98</sup>.

O resultado de tudo isso não poderia ser outro. Alguns meses antes, em julho de 2021, jornais e portais de notícias na internet noticiaram um fato aterrador: a formação de uma imensa fila na rua lateral do Atacadão da

96. Hamilton Ferrari, “Barril de Petróleo Supera us\$ 130”, *Poder 360*, 8 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/nhhuwhjd>, acesso em: 6 jun. 2022.

97. Henrique Jager, *op. cit.*, 24 set. 2021.

98. José Eustáquio Diniz Alves, *op. cit.*, 7 mar. 2022.

Carne, em Cuiabá, capital do Mato Grosso, em que pessoas esperam sob o sol até que, às 11 horas da manhã, um funcionário inicie a distribuição daquilo que sobrou da desossa do boi:

São, de fato, ossos com resquícios da carne vendida e que servem de uma improvisada fonte de proteína da população mais humilde. [...]

A ação do açougue de Cuiabá já ocorre há mais de 10 anos. Mas, antes da pandemia, a fila reunia entre 20 e 30 pessoas, segundo Edivaldo Oliveira [...], dono do local. “Agora, triplicou ou mais. Hoje são 200 pessoas. Estamos com dificuldade para atender [...]”<sup>99</sup>.

Na mesma reportagem, outro dado chama a atenção:

Os supermercados já oferecem opções mais baratas inclusive para substituir o arroz e o feijão, os dois principais alimentos da dieta brasileira. Um pacote de cinco quilos de arroz ficou 48% mais caro no último ano e pode chegar a 30 reais em alguns locais. Assim, algumas marcas oferecem nos supermercados os chamados “fragmentos de arroz”, opção mais barata, por vezes usada como ração para animais. [...] Os mercados também já têm disponível a “bandinha de feijão” – feijão quebrado<sup>100</sup>.

Não bastasse isso, poucos dias antes Paulo Guedes, ministro da Economia, dera uma declaração estarrecedora. Segundo ele:

O prato de um classe média europeu [*sic*], que já enfrentou duas guerras mundiais, são pratos relativamente pequenos [*sic*]. E os nossos aqui, nós fazemos almoços onde às vezes há uma sobra enorme. Isso vai até o final, que é a refeição da classe média alta, até lá há excessos... Toda aquela alimentação que não for utilizada durante aquele dia no restaurante, aquilo dá para alimentar pessoas fragilizadas, mendigos, desamparados. É muito melhor do que deixar estragar essa comida toda<sup>101</sup>.

99. Renan Marcel e Felipe Betim, “Ossos de Boi, Arroz e Feijão Quebrado Formam Cardápio de um Brasil que Empobrece”, *El País*, 25 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2prwmzxx>, acesso em: 6 jun. 2022.

100. *Idem*.

101. Paulo Guedes *apud* “Contra a Fome, Paulo Guedes Quer que Pobres Comam Restos dos Res-

Toda essa infâmia foi assim resumida por Vinícius Souza:

Não, não são os cães que buscam qualquer fonte de proteína como seus antepassados lobos. No Brasil de Bolsonaro, os famintos são gente que espera pacientemente em longas filas de doação atrás de um açougue de Cuiabá, capital do estado que mais produz carne no país<sup>102</sup>.

Como se essa degradação não fosse suficiente, o que parecia impensável está acontecendo: de um lado, açougues e peixarias têm visto na tragédia mais uma oportunidade de lucro, passando a vender aos famintos ossos de boi<sup>103</sup> e carcaças de peixe<sup>104</sup>, conforme se pôde constatar em reportagens publicadas na imprensa. De outra parte, cresce de maneira assustadora o número de queimaduras, muitas vezes fatais, provocadas pelo fato de que milhares de famílias passaram a cozinhar com álcool<sup>105</sup>, tendo em vista o aumento do preço do botijão de gás que, em outubro de 2021, chegou a 100 reais (correspondente a 9,09% do salário mínimo) em alguns estados<sup>106</sup>, atingindo 150 reais em São Paulo, em março de 2022 (correspondente a 12,37% do salário mínimo)<sup>107</sup>.

E isso não é tudo, pois, de janeiro de 2019 a novembro 2021, mais de 7 mil crianças morreram de desnutrição no Brasil. Os dados do Sistema

taurantes”, *Jornalistas Livres*, 18 jun. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mshjrb2z>, acesso em: 6 jun. 2022.

102. Vinícius Souza, “‘Quem Procura Osso é Cachorro’: A Fome Bolsonaroista Humilha a População”, *Jornalistas Livres*, 23 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2s3cx5s8>, acesso em: 6 jun. 2022.

103. Victor Gaspodini, “‘Esse é o Brasil de Bolsonaro’: Foto de Açougue Vendendo Osso por R\$ 4,00 Viraliza nas Redes”, *Diário do Centro do Mundo*, 6 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/532js6kb>, acesso em: 6 jun. 2022.

104. “Fome Avança no País e Carcaça de Peixe é Vendida em Mercado no Pará”, *Brasil 247*, 6 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4cu5kd55>, acesso em: 6 jun. 2022.

105. Juliana Contaifer, “As Cicatrizes da Fome”, *Metrópoles*, 6 fev. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/v9dfhnb>, acesso em: 6 jun. 2022.

106. “Consumo de Pé de Galinha em Alta e Outros 5 Dados que Revelam Retrato da Fome no Brasil”, *BBC News Brasil*, 5 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mtdhp88k>, acesso em: 6 jun. 2022.

107. Cristiane Gercina, “Preço do Gás Chega a R\$ 150 e Revendedores Parcelam Botijão em SP”, *Folha de S.Paulo*, 13 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/39acf23f>, acesso em: 6 jun. 2022.

de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) do Ministério da Saúde apontam que, entre janeiro e outubro de 2021, somente um quarto das crianças atendidas no Sistema Único de Saúde (sus) realizavam três refeições por dia<sup>108</sup>. Acrescente-se ao quadro o fato de que professores da rede pública de ensino têm relatado episódios estarrecedores, como aquele que se deu com uma aluna que desmaiou de fome numa escola do Rio de Janeiro, além de casos em que estudantes geralmente calmos têm tido atitudes de extrema agressividade porque não estão suportando a fome. Evidentemente, essa situação provoca danos irreparáveis no aprendizado, o que tende a se agravar pela evasão escolar, pois muitos alunos têm abandonado os estudos para tentar obter algum trabalho que lhes permita ajudar no sustento da família<sup>109</sup>.

Diante de toda essa catástrofe, médicos têm alertado para o fato de que uma alimentação de má qualidade ou insuficiente fragiliza o sistema imunológico, deixando 19 milhões de brasileiros famintos e quase 120 milhões que sofrem de insegurança alimentar mais vulneráveis ao vírus SARS-cov-2, responsável pela covid-19. Ou seja: se não se combater a fome, o eventual surgimento de novas cepas do coronavírus atingirá de maneira devastadora a população mais pobre. Recordando um lema da nutrologia, o médico Durval Ribas Filho, presidente da Associação Brasileira de Nutrologia (Abran), enfatizou: “Qualquer que tenha sido o pai de uma doença, a mãe foi uma dieta deficiente”<sup>110</sup>.

Mas não é só: no caso das crianças, a fome ou uma alimentação inadequada e insuficiente terão consequências para toda a vida, conforme lembrou José Graziano da Silva, ex-diretor da FAO: “crianças que passam fome antes dos 5 anos, se sobreviverem, levarão a marca da desnutrição para

108. Victor Dias, “Sob Bolsonaro, Mais de 7 Mil Crianças Morreram por Desnutrição no Brasil”, *Diário do Centro do Mundo*, 15 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc2n67wk>, acesso em: 6 jun. 2022.

109. Thais Carrança, “‘Minha Aluna Desmaiou de Fome’: Professores Denunciam Crise Urgente nas Escolas Brasileiras”, *BBC News Brasil*, 17 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/dpeh8c39>, acesso em: 6 jun. 2022.

110. Cristiane Martins, “Como a Fome Deixa 19 Milhões de Brasileiros Mais Vulneráveis à Covid-19: ‘Não Há Sistema Imune que Resista’”, *BBC News Brasil*, 23 maio 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yckhezut>, acesso em 6 jun. 2022.

o resto da vida, não terão desenvolvimento intelectual e motor normal. Estamos, portanto, condenando o futuro de milhões de brasileiros”<sup>111</sup>.

Como se vê, estamos diante de uma tragédia humanitária que terá reflexos graves no futuro do país. E considerando as mais de 680 mil mortes por covid-19 até meados de abril de 2022, com a consequente desarticulação de famílias inteiras em virtude do desaparecimento do provedor, tem-se uma situação quase impensável em termos de dor, sofrimento e fome, o que vem sendo denunciado até mesmo na imprensa estrangeira, como é o caso do jornal francês *Le Monde*, que, em 12 de outubro de 2021, publicou extensa matéria sobre a tragédia intitulada “O Brasil Afunda na Extrema Pobreza”. Segundo a reportagem:

Em decorrência da pandemia de covid-19 e da crise econômica, o número de pessoas sem teto não para de aumentar nas megalópoles brasileiras. Carne, arroz, feijão... os preços dos alimentos disparam, acorrentando milhões de pessoas numa situação de “grave insegurança alimentar”<sup>112</sup>.

Por outro lado, é preciso considerar que a fome também tem enorme potencial para provocar convulsão social, conforme advertência feita por Josué de Castro, na década de 1940:

Nenhuma calamidade é capaz de desagregar, tão profundamente e num sentido tão nocivo, a personalidade humana como a fome, quando atinge os limites da verdadeira inanição. Fustigado pela necessidade imperiosa de comer, o homem esfomeado pode exibir a mais desconcertante conduta mental. Seu comportamento transforma-se como o de qualquer outro animal submetido aos efeitos torturantes da fome. [...] Sob a ação avassalante da fome, dá-se no homem o apagamento ou mesmo a absoluta supressão de todos os outros desejos e interesses vitais, e o

111. José Graziano da Silva *apud* Maria Victoria de Mesquita Benevides e Fábio Konder Comparato, “Quem Tem Fome Não Pode Esperar”, *Piauí*, 10 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/379rrbpu>, acesso em: 6 jun. 2022.

112. Bruno Meyerfeld, “Le Brésil sombre dans l’extrême pauvreté”, *Le Monde*, 12 out. 2021 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/3rdac6as>, acesso em: 6 jun. 2022.

seu pensamento concentra-se ativamente em descobrir o alimento por quaisquer meios e à custa de quaisquer riscos<sup>113</sup>.

É exatamente essa perspectiva que levou José Graziano da Silva, ex-diretor da FAO, em entrevista à rede alemã Deutsche Welle e reproduzida pelo portal UOL, a alertar para a necessidade de serem tomadas medidas urgentes, pois a fome chegou a uma “situação explosiva” e atingiu um patamar que “nunca se tinha visto”. Para ele: “Algo tem que ser feito, um verdadeiro mutirão contra a fome, em 2022, para que o problema não saia do controle”<sup>114</sup>.

As palavras de José Graziano parecem ter sido proféticas, pois na noite de 16 de abril de 2022, véspera de Páscoa, um grupo de aproximadamente cinquenta pessoas organizou e realizou um saque a um supermercado no bairro de Inhaúma, no Rio de Janeiro, levando mercadorias, especialmente alimentos, e assustando os habitantes da cidade<sup>115</sup>. No entanto, ele adverte que medidas emergenciais para enfrentar o problema não serão suficientes, tendo em vista que:

O mais importante no programa de erradicação da fome é geração de emprego e renda dentro de um processo de desenvolvimento econômico inclusivo, que distribua melhor a renda. Ou seja, o país precisa crescer e distribuir a renda gerada. É isso que acaba com a fome. Políticas de transferência de renda são atores coadjuvantes<sup>116</sup>.

Ademais, e como salientado pela FAO no relatório apresentado em 2021<sup>117</sup>, é preciso também criar mecanismos para que os sistemas alimen-

113. Josué de Castro, *Geopolítica da Fome: Ensaio sobre os Problemas de Alimentação e de População do Mundo*, São Paulo, Brasiliense, 1957, vol. 1, pp. 139-140.

114. “Graziano: Fome no Brasil Pode Chegar a ‘Situação Explosiva’”, *UOL Notícias*, 1º mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/4dkdk7eh>, acesso em: 6 jun. 2022.

115. Henrique Rodrigues, “Crise se Agrava: Saque Organizado a Supermercado Assusta o RJ”, *Revista Fórum*, 17 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/276m539t>, acesso em: 6 jun. 2022.

116. “Graziano: Fome no Brasil Pode Chegar a ‘Situação Explosiva’”, *op. cit.*, 1º mar. 2022.

117. FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2021: Lograr que los Sistemas Agroalimentarios Sean Más Resilientes a las Perturbaciones y Tensiones*, Roma, disponível em: <https://tinyurl.com/3n34huwf>, acesso em: 6 jun. 2022.



tares nacionais resistam a perturbações e a impactos negativos, como é o caso da pandemia de covid-19, que em 2020 afetou a segurança alimentar de um contingente calculado entre 720 milhões e 811 milhões de pessoas em todo o mundo, isto é, 161 milhões a mais que em 2019<sup>118</sup>. De acordo com o relatório:

A pandemia de covid-19 colocou a nu as fragilidades dos sistemas agroalimentares nacionais. Evidentemente, uma razão óbvia para enfrentar essas fragilidades é o aumento não desejado de insegurança alimentar e da má nutrição. Contudo, os sistemas agroalimentares são grandes demais para acreditar que suas fragilidades, se não forem enfrentadas, impedirão somente a consecução do objetivo de atingir a meta de fome zero para 2030, por mais central que seja. Os sistemas agroalimentares produzem 11 bilhões de toneladas de alimentos por ano e empregam 4 bilhões de pessoas, direta ou indiretamente. O setor agroalimentar, incluídas as atividades florestal e de pesca, também representa um terço das emissões antrópicas de gases de efeito estufa que impulsionam a mudança climática e ocupa 37% da superfície terrestre do planeta. Dessa forma, os sistemas agroalimentares têm um papel crucial na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ods) relativos à pobreza, à eficiência energética e dos recursos, à maior limpeza das economias e dos ecossistemas aquáticos e terrestres saudáveis, entre outros.

Cresceu o consenso internacional a respeito da ideia de que transformar os sistemas agroalimentares – em busca de maior eficiência, resiliência, inclusão e sustentabilidade – é uma condição essencial para se cumprir a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>119</sup>.

Portanto, para que o Brasil possa combater a fome e atingir os ods da ONU, é necessário que sejam criados mecanismos de defesa de todo o sistema alimentar nacional, de forma que ele resista não apenas a eventos imprevisíveis (como é o caso da pandemia de covid-19) mas também a crises econômicas e políticas que, em função de interesses diversos, possam levar à rápida destruição de políticas e instrumentos voltados para a

118. *Idem*, p. v.

119. *Idem*, pp. v-vi (tradução nossa).

eliminação da pobreza e para a garantia de uma alimentação saudável e suficiente para toda a população.

Assim, é urgente que a sociedade brasileira reflita e se organize para enfrentar o desmonte do Estado brasileiro, a liquidação das políticas públicas, a destruição da economia e o descalabro na condução da pandemia, para que consigamos construir um país mais desenvolvido e menos desigual e possamos fazer uma grande comemoração no próximo centenário de nossa Independência.

### **Vencer a fome de novo: a necessidade de retomar as lições de Josué de Castro**

Nesse quadro, é preciso recordar a figura do médico, nutrólogo e geógrafo Josué de Castro, um dos primeiros a tratar a fome como uma questão econômica, política e social, e que dedicou sua vida e sua obra a combater o flagelo. Famoso e respeitado no mundo inteiro, ex-presidente do Conselho Consultivo da FAO, indicado quatro vezes ao Prêmio Nobel, autor de vasta obra, na qual se destacam *Geografia da Fome* e *Geopolítica da Fome*, livros traduzidos para mais de 25 idiomas<sup>120</sup>, pelo menos no Brasil Josué de Castro permanece um tanto esquecido. E isso não ocorre por acaso. Esse fato, a nosso ver, está ligado muito mais a suas ideias, que incomodavam (e ainda hoje incomodam) vastos segmentos de nossa sociedade. Basta lembrar que o Brasil é um dos poucos países industrializados do mundo que não enfrentaram a questão agrária.

De fato, Josué de Castro salientava ser a fome um assunto quase maldito, porquanto as classes dominantes, em todas as nações, sempre preferiram fingir que ela não existe. Considerava-a uma verdadeira “praga fabricada pelo homem”, que leva à erosão do potencial humano e, conseqüentemente, fecha suas vítimas num círculo vicioso. Segundo ele:

120. Josué de Castro, *Geografia da Fome*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001; *idem*, *op. cit.*, 1957, 2 vols.

A alimentação [...] influi decisivamente nas qualidades vitais do indivíduo e de seus descendentes [...]. Um indivíduo, uma classe, um povo, bem alimentado, será sempre, um indivíduo, uma classe, um povo forte. Grande número de males, individuais e coletivos, como sejam: a falta de resistência às doenças infecciosas, a incapacidade ao trabalho, o curto índice de longevidade, são ocasionados por uma alimentação imprópria e insuficiente<sup>121</sup>.

Como solução para o drama, defendia o desenvolvimento econômico, baseado numa real distribuição da riqueza e do lucro entre o conjunto da população. Não considerava o subdesenvolvimento como mera ausência de desenvolvimento, mas como resultado de um processo que não prioriza o homem e as regiões mais pobres, apenas se preocupa em aumentar os lucros dos muito ricos. Defendia uma reforma profunda da economia e do comércio mundiais, que deveriam se voltar para os interesses gerais. Para ele, a fome não era senão “a mais negra e a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico”<sup>122</sup>. Assim, a adoção de políticas voltadas para promover o desenvolvimento constituía uma “necessidade histórica”<sup>123</sup> e um instrumento de defesa da nação, pois é:

[...] a única solução real ao problema do subdesenvolvimento, com suas características fundamentais do subemprego, da subprodutividade e do pauperismo generalizado. [...] Pensar diferentemente é [...] fazer o jogo dos trustes internacionais, interessados em abafar o surto do progresso das regiões de economia primária, fornecedoras de matérias-primas para os grandes empórios industriais que dominam a economia mundial<sup>124</sup>.

E advertia: “não basta produzir alimentos lançando mão de todas as técnicas disponíveis; é preciso que esses alimentos possam ser adquiridos e consumidos pelos grupos humanos que deles necessitam”<sup>125</sup>. Por isso,

121. *Idem, Alimentação e Raça*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1936.

122. *Idem, op. cit.*, 2001, p. 291.

123. *Idem*, p. 280.

124. *Idem, ibidem*.

125. *Idem, op. cit.*, 1957, vol. 2, p. 495.

em 1953 divulgou aquele que ficou conhecido como Programa de Dez Pontos para Vencer a Fome, de extrema atualidade:

1) combate ao latifúndio; 2) combate à monocultura em largas extensões sem as correspondentes zonas de abastecimento dos grupos humanos nela empregados; 3) aproveitamento racional de todas as terras cultiváveis circunvizinhas dos grandes centros urbanos para agricultura de sustentação, principalmente de substâncias perecíveis como frutas, legumes e verduras que não resistem a longos transportes, sem os recursos técnicos da refrigeração; 4) intensificação do cultivo de alimentos sob a forma de policultura nas pequenas propriedades; 5) mecanização intensiva da lavoura, da qual dependem os destinos produtivos de toda nossa economia agrícola; 6) financiamento bancário adequado e suficiente da agricultura, assim como garantia da produção pela fixação de bom preço mínimo; 7) progressiva diminuição até a absoluta isenção de impostos da terra destinada inteiramente ao cultivo dos produtos de sustentação; 8) amparo e fomento ao cooperativismo, que poderá servir de alavanca impulsionadora à nossa incipiente agricultura de produtos alimentares; 9) intensificação de estudos técnicos de Bromatologia e Nutrologia no sentido de que se obtenha um conhecimento mais amplo do valor real dos recursos alimentares; 10) planejamento de uma campanha de âmbito nacional para formação de bons hábitos alimentares, o que envolve não só o conhecimento dos princípios históricos de higiene como o amor à terra, os rudimentos de economia agrícola e doméstica, os fundamentos da luta técnica contra a erosão<sup>126</sup>.

Essas propostas, apresentadas há quase setenta anos, permanecem desconsideradas, especialmente pelo atual governo do país e por boa parte da sociedade brasileira, que assistem impassíveis à tragédia de mais de 125 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, concomitante a uma pandemia que já matou mais de 680 mil pessoas. Como bem lembrou Thiago Lima:

Talvez seja porque as pessoas pensem na Fome como uma coisa que não existe concretamente. [...] Por outro lado, mesmo se seguirmos o conselho do argen-

126. Josué de Castro *apud* Vandek Santiago, *Josué de Castro: O Gênio Silenciado*, Recife, Instituto Maximiano Campos (IMC)/Bagaço, 2008, pp. 119-121.

tino Martín Caparrós<sup>127</sup> [...] e pensarmos que a Fome não existe: o que existem são pessoas famintas; mesmo assim, de algum modo, as pessoas famintas não são uma preocupação imediata e urgente.

Isso não é à toa. Foram séculos de trabalho intenso e incansável para isolar as pessoas famintas e para anestesiar permanentemente a sociedade da dor que pode ser de ter empatia com quem tem fome. Foram necessárias revoluções industriais e a disseminação global de um sistema social – o capitalismo. Foi necessária a instauração de um sistema político internacional sob a mão pesada do colonialismo. Foi necessária a instalação estrutural do racismo como princípio hierarquizante da distribuição de recursos, sobretudo dos alimentos [...]. Foram necessárias diversas medidas paliativas e diversos sistemas de crenças para que as pessoas e os governos, em geral, aceitassem os famintos como parte natural da paisagem. [...] Foram necessárias instituições maleáveis e adaptáveis às elites e populações [...] para que as pessoas famintas, enquanto tragédia [...] se tornassem parte natural da paisagem<sup>128</sup>.

Assim, assiste-se à indiferença ou – pior – à manifestação de neomalthusianos de todos os matizes, que voltam a preconizar a necessidade de controle populacional como fórmula única para a solução do problema, e não se constroem em defender o extermínio de pessoas pela fome. É o caso, por exemplo, da deputada estadual paulista Janaina Paschoal, que se insurgiu contra a obra do padre Julio Lancellotti, dedicado a combater a penúria dos miseráveis que se aglomeram em colchões e barracas embaixo de pontes e viadutos da cidade. Para ela, distribuir comida a moradores de rua na chamada Cracolândia, na zona central de São Paulo, onde vivem centenas de pessoas viciadas em drogas, incentiva a criminalidade<sup>129</sup>.

Sobre os neomalthusianos, Josué de Castro alertava:

[...] ao afirmarem que o mundo vive faminto e está condenado a perecer numa epidemia total de fome porque os homens não controlam de maneira adequada

127. Referência ao escritor argentino Martín Caparrós (1957-?).

128. Thiago Lima, *op. cit.*, ago. 2020.

129. Isabella Menon, “Se é Religioso, Não Deveria se Portar como Intocável, Diz Janaina Paschoal sobre Padre Júlio”, *Folha de S.Paulo*, 9 ago. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/z27judzs>, acesso em: 6 jun. 2022.

os nascimentos de novos seres humanos, não fazem mais do que atribuir a culpa da fome aos próprios famintos. Aumentando a pressão demográfica do mundo, mercê do seu delírio reprodutivo, esses povos famintos não passam, a seu ver, de povos criminosos, criminosos culpados desse feio e tremendo crime de passar fome. A teoria neomalthusiana é, em última análise, uma teoria do faminto-nato. O faminto passa fome porque é faminto-nato, como o criminoso da antiga teoria lombrosiana<sup>130</sup> mata e rouba por ser criminoso-nato. Como os criminosos-natos, merecem os famintos um castigo exemplar e, por isto, os neomalthusianos os condenam ao extermínio, individualmente, levando-os a morrer de inanição, e coletivamente, controlando-lhes os nascimentos, até que desapareça do mundo a raça dos famintos-natos, desses criminosos-natos, culpados do crime masoquista de criar a fome e sofrer suas consequências [...] <sup>131</sup>.

Mas isso não parece abalar a classe dominante brasileira e a classe média, que continuam a apoiar um governo que tem levado milhares de pessoas à morte, seja por covid-19, seja por fome, seja pela violência policial. Para essas pessoas, o que importa é manter os altos lucros proporcionados pelo mercado financeiro, a estrutura fundiária vigente desde a colonização e o papel subordinado do Brasil em relação aos centros do capitalismo internacional. Afinal, conforme assinalou William McFeely:

Se fome diz respeito à posse de comida, diz respeito a poder e política no sentido amplo, que são impregnados de uma multiplicidade de campos que vão desde o doméstico (política patriarcal) ao Estado/nação (como as classes governantes e os grupos subalternos adquirem e defendem certos direitos). Nos sistemas sociais dominados pelo capitalismo, a propriedade privada determina os direitos de troca, isto é, classe e luta de classes formam a gênese e os resultados da equação fome/propriedade<sup>132</sup>.

130. O autor se refere à teoria desenvolvida por Cesare Lombroso (1835-1909), médico italiano que defendeu a ideia de que os criminosos poderiam ser identificados por suas características físicas, e que teve grande influência nas concepções do direito penal, inclusive no Brasil. Cf. Cesare Lombroso, *O Homem Criminoso*, trad. Maria Carlota Carvalho Gomes, Rio de Janeiro, Rio, 1983.

131. Josué de Castro, *op. cit.*, 1957, vol. 1, pp. 66-67.

132. William McFeely *apud* Mike Davis, *op. cit.*, 2002, p. 31.

## Considerações finais

Desde 2013, o Brasil tem sido alvo de uma guerra híbrida que conduziu o país à maior crise política, econômica e social de sua história. A estratégia, iniciada naquele ano, culminaria no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, abrindo caminho para forças políticas que, desde então, se empenham em implantar uma agenda político-econômica ultraneoliberal. O desmonte do Estado, a liquidação de órgãos públicos e a eliminação de políticas sociais atingiriam o paroxismo a partir da posse de Jair Bolsonaro, em 1º de janeiro de 2019. E a tragédia se revelaria em toda a sua plenitude com a pandemia de covid-19, que fez a primeira morte no Brasil em março de 2020 e provocou o agravamento da crise econômica. A manutenção das políticas ultraneoliberais, mesmo durante a mais grave pandemia dos últimos cem anos, levou o país a uma catástrofe humanitária, com mais de 680 mil mortos e milhões de famintos.

Ironicamente, apenas seis anos antes, o relatório da FAO de 2014 informou que o Brasil cumprira as metas de diminuir pela metade a parcela de sua população que padecia de fome. No relatório, a organização apontava os fatores que contribuíram para que o país pudesse sair do mapa da fome, resultantes de medidas tomadas durante os governos do PT. No entanto, sua reversão, a partir de 2016, levou à acelerada piora de todos os indicadores sociais.

Essas mudanças teriam efeitos extremamente danosos no que diz respeito ao emprego, à renda, ao aumento da pobreza e, conseqüentemente, às condições de segurança alimentar da população. Some-se a isso a questão da inflação de alimentos, que atinge profundamente a população mais pobre. Atualmente, a fome atinge mais de 33 milhões de pessoas e cerca de 125 milhões de brasileiros padecem de insegurança alimentar. Evidentemente, isso enfraquece o sistema imunológico e deixa esse enorme contingente de famélicos mais vulnerável ao vírus Sars-cov-2, responsável pela covid-19. Ou seja, caso não se combata a fome, a pandemia não será contida e poderá ainda se agravar, atingindo notadamente a população mais pobre. Verifica-se, portanto, que estamos diante de uma tragé-

dia humanitária. E, considerando também as mais de 680 mil mortes em razão da covid-19, com a conseqüente desarticulação de famílias inteiras em virtude do desaparecimento do provedor, tem-se uma situação quase impensável no que diz respeito a dor, sofrimento e fome.

Porém, a tragédia brasileira é também cultural. De fato, no país de nascimento de Josué de Castro, intelectual de prestígio internacional, que dedicou sua vida e sua obra ao combate à fome, a população assiste impassível à destruição de todas as políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema. Passados mais de setenta anos da publicação de *Geografia da Fome* e de *Geopolítica da Fome* e depois do sucesso da Revolução Verde e da pílula anticoncepcional, o que se tem é a manutenção de milhões de famélicos, apesar da grande extensão territorial do Brasil e de suas enormes riquezas naturais.



---

## **SEGUNDA PARTE**

Reflexões sobre o bicentenário  
da Independência na Cátedra  
José Bonifácio



# Protagonismo do Brasil em patrimônio histórico e cultural: uma análise comparativa entre as diretrizes nacionais e as orientações da Unesco

ANTONIO CAVALCANTE<sup>1</sup>

## Introdução

Neste artigo, fazemos uma revisão que visa demonstrar o modo como o Brasil teve protagonismo na concepção e rápida implementação de diretrizes e leis sobre proteção de patrimônio histórico e cultural em suas elaborações normativas domésticas, antecipando desde a década de 1930 futuros aspectos que estariam presentes no direito internacional adotado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

As primeiras leis de escopo amplo sobre o tópico datam de 1937, como o decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937. Meses antes, por meio da lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, foi também criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), a forma inicial do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), órgão federal para gestão dedicada aos bens culturais no âmbito das políticas públicas, que, contemporaneamente, responde também por esforços de cooperação

1. Cientista político e artista. Mestre e doutorando em ciência política pela Universidade de São Paulo (usp). Possui graduação em letras pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) e pela University of Georgia, nos Estados Unidos. Membro do Centro de Estudos sobre a Proteção Internacional de Minorias (Cepim), vinculado à Faculdade de Direito (FD) da usp. Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni), vinculado ao Instituto de Relações Internacionais (IRI) da usp. Membro da Comissão de Filosofia do Direito da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em São Paulo, na subseção Santana, e ex-membro do comitê local da São Paulo School of Advanced Science on Science Diplomacy and Innovation Diplomacy (InnSciD-sp), em 2019 e 2020. Nas artes, é representado pela CasaGaleria, em São Paulo.

bilateral e multilateral e conservação de itens brasileiros listados como patrimônio mundial e imaterial da humanidade pelas convenções temáticas da Unesco de 1972 e 2003.

Mais tarde, a noção de patrimônio cultural brasileiro substituiria então a terminologia original de patrimônio histórico e artístico de interesse nacional pelas atribuições do artigo 216 da Constituição de 1988. Além de conceder ênfase constitucional ao tópico, compreende uma categoria bastante recente de “patrimônio intangível”, que trata de práticas culturais, linguísticas e simbólicas para além da definição restrita aos itens apenas materiais e arqueológicos.

Na Unesco, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial data de 2003. Com essa última definição, o patrimônio histórico e cultural passou a corresponder também ao presente social, além do passado histórico ou arqueológico, trazendo assim importantes implicações de reconhecimento e representatividade, em especial de valores intrínsecos de promoção da diversidade cultural, que, tendo o Brasil como exemplo, é bastante pertinente.

No caso de um país com complexa memória histórica como o Brasil, o uso de políticas públicas relacionadas ao patrimônio histórico abriga uma importante inflexão sobre o próprio presente e realidade social pelo reconhecimento de contribuições culturais advindas de diversos grupos e sua presença decorrente no cotidiano. Esse mesmo reconhecimento perpassa os desdobramentos recentes na implicação constitucional sobre o tópico, conforme veremos.

Tendo como exemplo as tradições originárias de minorias étnicas, a noção de patrimônio imaterial, um desenvolvimento recente na área sob os parâmetros da Unesco ao longo de suas declarações, expõe importantes implicações não apenas na noção de memória histórica como também na recorrência contemporânea de práticas culturais ainda “vivas”, revelando uma ponte clara entre políticas públicas, cultura e sociedade. A noção de patrimônio histórico e cultural entendido como o repertório simbólico de um povo mantém laços importantes com a teoria política e fenômenos como o nacionalismo, que se explicitam nos primeiros desdobramentos sobre o tópico, datando do período das revoluções no

século XIX e das iniciativas filológicas de mapear idiomas e culturas<sup>2</sup> em sua riqueza intrínseca.

No caso brasileiro, é interessante refletir sobre como as primeiras leis de 1937 se prestaram a um objetivo também de cunho nacionalista em uma conjuntura global de busca por um reforço das narrativas e dos repertórios nacionais à sombra de inflexões por vezes autoritárias. Essa discussão recobra não apenas o longo percurso que as nações detêm na antiga tradição de comporem suas narrativas para fins políticos<sup>3</sup> como também de selecionarem de modo deliberado o que é ou deixa de ser pertinente para seu repertório simbólico em uso.

Tratando-se de uma nação complexa, multicultural e dotada de minorias, como o Brasil, a noção de patrimônio histórico começou já ampla, mas houve uma ênfase natural no aspecto material arquitetônico e figurativo básico que não capta todas as suas facetas. A definição é então expandida no século XXI pela noção de imaterialidade, a qual, argumentamos, confere um escopo maior e mais viável para abrigar a multitude de práticas e culturas contribuintes no corpo nacional brasileiro.

Importantemente, o patrimônio histórico e cultural oferece uma via objetiva para acessar a memória coletiva e conferir reconhecimento e legitimidade pública às narrativas. No caso brasileiro, essas narrativas não são apenas múltiplas, mas advindas de esferas outrora e ainda colocadas à margem; muitas delas premeditam práticas que recaem no conceito de intangibilidade pela via das tradições orais, folclóricas e tradicionais, como no caso de imigrantes e dos povos africanos e indígenas.

Apenas utilizando como exemplo ilustrativo as línguas e os dialetos, que compartilham de atributos de patrimônio intangível, o Brasil abarca em seu território um total de 274 línguas indígenas, com falantes distribuídos em 305 etnias diferentes<sup>4</sup>. No caso da influência africana, houve várias

2. Frederick C. Beiser, *Enlightenment, Revolution, and Romanticism: The Genesis of Modern German Political Thought, 1790-1800*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, 1992.
3. David Brown, *Contemporary Nationalism: Civic, Ethnocultural and Multicultural Politics*, Londres, Routledge, 2000.
4. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Indígenas*, Rio de Janeiro, [2022], disponível em: <https://tinyurl.com/356xxcrh>, acesso em: 20 maio 2022.

vertentes dialetais crioulas que emergiram e desapareceram, mas sua presença lexical, fonética e morfológica no português permanece até hoje<sup>5</sup>.

A noção de patrimônio imaterial e intangível, sob uma pauta que integra promoção de diversidade cultural, é em si o último desdobramento mais proativo do discurso da própria Unesco, cuja trajetória se iniciou na proteção de bens arqueológicos, artísticos e materiais, no caso especializado de conflito armado<sup>6</sup>, conforme veremos adiante. Desde 2003, o direito internacional passou então a reconhecer garantias de proteção de patrimônio imaterial e intangível que diz respeito a modos de vida, repertório simbólico, linguístico, conhecimentos e tradições de comunidades, grupos ou indivíduos<sup>7</sup>.

Temos, assim, dois objetivos: demonstrar como houve inovação no desenvolvimento doméstico de leis e diretrizes sobre patrimônio histórico e cultural do Brasil no século xx, antecipando parâmetros internacionais depois adotados pela Unesco, e comentar sobre o modo como o uso do patrimônio histórico pode favorecer estratégias representativas nas políticas públicas no caso de nações culturalmente plurais, como o Brasil. Neste último ponto, vamos nos concentrar em particular na noção de intangibilidade, comparando suas definições na Constituição de 1988 e na Unesco e destacando a hipótese de que essa categoria abarca de forma mais favorável as práticas culturais de minorias etnolinguísticas, com importantes implicações sociais sob uma lente pós-colonial. Nosso argumento de fundo é elaborado sobre a noção de que o patrimônio histórico e cultural atua como uma importante ponte prática entre os tópicos por vezes tão

5. Renato Mendonça, *A Influência Africana no Português do Brasil*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), 2012, pp. 50-67, disponível em: <https://tinyurl.com/22f9mb6v>, acesso em: 20 maio 2022.
6. Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, Haia, 14 maio 1954 [e protocolos adicionais do mesmo ano], disponível em: <https://tinyurl.com/4dj4jpnx>, acesso em 20 maio 2022. Em português: Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, Haia, 14 maio 1954, disponível em: <https://tinyurl.com/as7rvedw>, acesso em: 20 maio 2022.
7. Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris, 17 out. 2003, disponível em: <https://tinyurl.com/378ueu72>, acesso em: 20 maio 2022. Em português: Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, disponível em: <https://tinyurl.com/4ppbxu3n>, acesso em: 20 maio 2022.

abstratos de cultura e política, oferecendo legitimidade pública às práticas culturais e a dado repertório histórico com suas respectivas narrativas.

Ao longo desses dois movimentos, desenvolvemos uma análise sobre aspectos gerais presentes nas três das principais convenções temáticas da Unesco (convenções de 1972, 2003 e 2005) e na legislação brasileira, especialmente sobre a prerrogativa do patrimônio imaterial no Brasil presente na Constituição de 1988. Neste caso, trata-se de potencial mecanismo de promoção de suas diversidades de práticas culturais em uma sociedade plural e de complexo passado histórico.

Uma garantia de proteção material dada a um local tombado ou a um recurso imaterial em gestão pode lançar luz na promoção representativa de um grupo étnico ou minoria que tradicionalmente faz uso desse recurso naquele conjunto social mais amplo, ao lado de suas práticas culturais, seus costumes, usos linguísticos e dialetos, por exemplo. Há nesse debate inclusive uma conceituação da própria linguagem como recurso e como direito<sup>8</sup>.

A análise do tópico se constrói de forma comparada, propondo um argumento normativo e discursivo que comente alguns dos aspectos de inovação que o Brasil deteve em adotar diretrizes locais de proteção de patrimônio histórico, antecipando parâmetros internacionais futuramente empregados pela própria Unesco. Como agência da Organização das Nações Unidas (ONU), ela protagoniza um importante papel nos paradigmas de reconhecimento internacional, preservação e promoção de diversidade cultural e do patrimônio histórico humano em interface com os países-membros da organização.

Dada essa introdução, seguimos com uma revisão e comentário da implementação de patrimônio histórico no Brasil, apresentando uma contextualização histórica, de modo a oferecer um panorama das primeiras leis que deram origem ao Iphan com a noção presente atualmente na Constituição brasileira. Na segunda etapa, tratamos das diretrizes internacionais elaboradas pela Unesco. O ponto conclusivo do artigo trata das implicações representativas de patrimônio histórico como políticas públicas para diversidade cultural e reconhecimento histórico-social.

8. Miklós Kontra *et al.* (orgs.), *Language: A Right and a Resource – Approaching Linguistic Human Rights*, Budapest, Central European University Press, 1999.

A primeira menção normativa a patrimônio histórico no Brasil ocorre de forma preliminar na Constituição de 1934, na então denominada República dos Estados Unidos do Brasil, em seus artigos 10 e 148, que dizem:

Art. 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados:

[...]

III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

[...]

Art. 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual<sup>9</sup>.

Essas deliberações iniciais objetivavam, em especial, conter a evasão de objetos de arte, promover as atividades culturais no país sob responsabilidade da União e incentivar o estímulo aos profissionais intelectuais. Ainda bastante aberta em termos discursivos, essa definição básica segue a tendência da concepção inicial de patrimônio histórico e cultural como algo centrado nos objetos de valor material e na importância do acervo nacional. Notamos aqui, igualmente, a ausência de maiores menções a uma concepção arqueológica ou termos sobre a noção de diversidade; há, assim, uma ênfase econômica. Mencionam-se, porém, os termos de interesse histórico.

A importância do reconhecimento de uma diversidade intrínseca a nosso passado histórico seria elemento discursivo apenas compreendido na definição constitucional vigente, mas passaria antes pela prerrogativa institucional do Iphan. A lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937<sup>10</sup>, que deu origem ao Sphan, foi elaborada por Getúlio Vargas sob tutela adjunta do então Ministério da

9. Brasil, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, disponível em: <https://tinyurl.com/ycktdpy6>, acesso em: 20 maio 2022.

10. *Idem*, lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, disponível em: <https://tinyurl.com/4ydz5avf>, acesso em: 20 maio 2022.



Educação e Saúde Pública. A estrutura do futuro Iphan seria estabelecida ainda em 1937 com o decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937<sup>11</sup>, que elaborou os procedimentos e as garantias de tombamento. Associados desde o início a um esforço de valoração e revisão da riqueza cultural nacional e de sua identidade, esses desenvolvimentos surgiram nitidamente na conjuntura de autoritarismo que se desenrolou com a emergência do Estado Novo, traço inclusive visível pela modalidade legislativa de decreto-lei.

Alguns aspectos são dignos de ressalva nesse desdobramento inicial: há um esforço institucional dedicado que criou um órgão específico e teve rápida evolução, indo de uma concepção constitucional aberta a um esforço focal e já com desdobramentos institucionalizados, almejando a preservação da riqueza cultural do país. Essas elaborações seriam também popularmente conhecidas como Lei de Tombamento em seu conjunto total. Um segundo ponto digno de nota é a estabilidade dessas diretrizes, que continuam ativas até hoje.

Para além da criação do Sphan, manteve-se a menção do tópico na própria Constituição de 1937<sup>12</sup>, de 10 de novembro desse ano, imediatamente seguida do decreto-lei n. 25, no dia 30 de novembro de 1937, que fechou em síntese todo o sistema de proteção patrimonial e tombamento.

Três pontos são importantes para tratar do tópico de inovação no aparato normativo brasileiro nesse momento.

Nota-se uma preocupação central relacionada à defesa do repertório simbólico, cultural e histórico do Brasil em simultâneo a uma mudança de regime, no Estado Novo, o que associa essa pauta à ênfase nacionalista geral com a cultura em uma das pontas de interesse de política pública. A definição aberta da Constituição de 1934 não apenas é revista rapidamente

11. *Idem*, decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, disponível em: <https://tinyurl.com/mr4cgvup>, acesso em: 20 maio 2022.

12. De acordo com o artigo 134: “Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”. Cf. *idem*, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, disponível em: <https://tinyurl.com/4z7r4pdy>, acesso em: 20 maio 2022.

pelo decreto-lei preliminar do Sphan, de janeiro de 1937, que firma o órgão institucional especializado, como também é rapidamente desenvolvida pela lei n. 25, de novembro do mesmo ano, com nova menção constitucional mais detalhada. O decreto-lei n. 25 estipula em seu artigo 23 uma colaboração transversal entre a União e os estados para a preservação de patrimônio, definindo-o em seu artigo 1º da seguinte forma: “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”<sup>13</sup>.

Há uma importante ressalva na definição de valor intrínseco na história nacional, mas essa tipologia ainda recai na formulação mais datada dos itens etnográficos, arqueológicos e artísticos de bens materiais. Igualmente, há um importante desdobramento inovador na coordenação transversal entre estados e União, não sendo mais responsabilidade apenas da União a gestão desse acervo patrimonial e a distinção de uma listagem mais desenvolvida na natureza “etnográfica” e “bibliográfica”, que não constavam nas normativas anteriores.

É possível perceber que, para além da preocupação priorizada pelo Estado Novo, instituindo as leis logo de início com a mudança de regime, os novos parâmetros de proteção de patrimônio emergiram acompanhados de órgão próprio, adicionalmente à menção constitucional. Cabe também notar que, embora emergente no contexto autoritário, o decreto-lei passou pelos foros legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado durante sua deliberação e contou de forma contributiva em sua redação com membros da classe artística e cultural, caso de Mário de Andrade.

Um segundo ponto é a relevância dessas normativas, já que o decreto-lei n. 25, que é de 1937, permanece ativo até hoje no legado institucional do Iphan. As grandes atualizações na antecipação da noção de imaterialidade, ampliando em definitivo o escopo de patrimônio histórico para além dos itens materiais e arqueológicos, deu-se, enfim, de forma explícita na Constituição de 1988, que reafirma os compromissos democráticos, o valor de

13. *Idem*.

diversidade, os elementos participativos e mesmo descentralizados no estímulo, a promoção e a defesa da cultura. No artigo 216 da Constituição de 1988 temos importantes adições, imediatamente em seus itens I e II, como formas de expressão e modos de criar, fazer e viver, respectivamente<sup>14</sup>.

Essa definição é crucial por considerar em seu escopo as formas de expressão e modos de vida, sendo uma nomenclatura análoga aos elementos de expressão cultural intangível, da qual é expoente a noção de práticas, tradições e linguagem. Os atributos de intangibilidade e imaterialidade estão presentes de forma descritiva, e seriam apenas precisamente definidos na futura declaração da Unesco de 2003. A Constituição de 1988 menciona então de forma objetiva que compõem o patrimônio os bens de natureza material e imaterial

Importantemente, o artigo constitucional reconhece também, de forma explícita em sua definição, a contribuição plural dos diversos grupos culturais no Brasil. Esse é outro novo desdobramento de grande implicação social. Lembrando que anteriormente, embora houvesse menção da importância histórica do acervo patrimonial brasileiro, não houve nenhuma conotação a uma natureza plural dos diversos grupos que o constituem. Assim, temos:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...]<sup>15</sup>.

No parágrafo 5º, há inclusive menção dedicada à revisão histórica do legado dos quilombos, como traço episódico, recuperando a importância desses espaços de contestação: “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”<sup>16</sup>.

14. *Idem*, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/2ancp2xa>, acesso em: 20 maio 2022.

15. *Idem*.

16. *Idem*.

O trecho adicional do artigo 216-A, incluído pela emenda constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012<sup>17</sup>, associa ainda o elemento cultural às práticas democráticas e explicitamente menciona a noção de direitos culturais. Trata-se de importante adição que, conforme veremos adiante, foi um desenvolvimento importante nos foros da ONU ao longo da década de 1960. Temos:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais<sup>18</sup>.

Nesse ponto, o ciclo fechado pela Constituição de 1988 desenvolve as pautas de implicações representativas de patrimônio histórico e cultural como mecanismo de implementação de justiça social e de reconhecimento das práticas tradicionais e dialetais; mostra-se ainda discursivamente atenta ao pluralismo cultural brasileiro pela menção em seu artigo 216 de itens associados a imaterialidade e práticas culturais. As novas definições se prestam também à revisão das contribuições arqueológicas históricas e sociais dos quilombos e retêm importante menção redigida de direitos culturais em consonância com os debates internacionais preconizados pela ONU.

Sendo uma preocupação central no Brasil em seu contexto de redemocratização, em termos de valores, notamos que a proteção de patrimônio histórico e cultural desde o início se mostrava proativa, com a criação de um eixo institucional simultâneo à menção constitucional sempre presente, embora de forma mais restrita na década de 1930, pelo Estado Novo. O Brasil, porém, preconizou mesmo de modo adiantado a abertura semântica da noção de patrimônio histórico para tocar elementos imateriais e de diversidade cultural no âmbito constitucional, atributos que seriam também cristalizados no discurso do direito internacional da Unesco nas próximas décadas.

17. *Idem*, emenda constitucional n. 71, de 29 de novembro de 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/2s7c4v72>, acesso em: 20 maio 2022.

18. *Idem*.

De forma igualmente atenta, a noção de dialetos, minorias linguísticas, étnicas e culturais, também presente nos foros internacionais de debate da ONU com as declarações de direitos econômicos, sociais e políticos de 1960, viu-se abarcada no Brasil em nível constitucional também por sua menção no artigo 216, tendo sido alvo de uma especialização posterior com a emenda constitucional.

Feita essa exposição, seguimos então com uma análise dos parâmetros internacionais sobre patrimônio histórico para fins comparativos.

## **Patrimônio histórico e cultural no sistema da Organização das Nações Unidas**

De forma geral, é possível visualizar uma importante transição discursiva na Unesco em suas normativas sobre o tópico, indo de um ponto inicial sobre uma percepção restrita de patrimônio sob cunho arqueológico e material para um sentido mais aberto de práticas culturais intangíveis que vai culminar, em 2005, com uma pauta proativa de promoção da própria diversidade cultural<sup>19</sup>. Assim, dentro do trânsito normativo que desenvolve as elaborações sobre patrimônio histórico e cultural, nota-se uma graduação geral do concreto ao abstrato, do passado histórico arqueológico para o presente social, que se espelha na Unesco e em suas convenções gerais.

No caso da noção de intangibilidade, o Brasil abarcou desenvolvimentos normativos internos que cristalizaram essas definições desde sua Constituição de 1988, conforme vimos.

Essa noção de intangibilidade é importante se considerarmos o exemplo de idiomas e dialetos, especialmente minoritários. Idiomas são práticas culturais no âmbito de linguagem com desdobramentos sociais e legais<sup>20</sup>.

19. Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, Paris, 20 out. 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/4kydud3h>, acesso em: 20 maio 2022. Em português: Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, disponível em: <https://tinyurl.com/3ndzfh25>, acesso em: 20 maio 2022.

20. Peter Goodrich, *Legal Discourse: Studies in Linguistics, Rhetoric and Legal Analysis*, Londres, Palgrave Macmillan, 1987.

Assim, em um regime institucional que não reconhece a oficialidade de dialetos ou idiomas em um país multinacional ou plural, minorias étnicas podem ser privadas ou desencorajadas de utilizarem suas expressões típicas ou nativas, o que pode gerar uma repercussão de diminuir seu escopo de atividade política, empregabilidade e renda, paralelamente a um prejuízo de presença democrática e participativa nas instituições.

No caso do Brasil, para além do debate apenas dialetal, argumentamos que há ampla implicação para a composição da própria narrativa nacional com as contribuições etnolinguísticas advindas da riqueza imigratória e indígena no país. Essa discussão se relaciona inclusive com a pauta de direitos políticos e culturais no âmbito mais amplo da ONU, da década de 1960. É interessante notar que esse debate coexiste também com um acréscimo de Estados-membros, uma democratização e expansão da pluralidade de temas abordados e uma conjuntura de emancipações políticas e nacionalistas ainda pós-coloniais, já que vários Estados ainda estavam em processo de independência em continuidade ao pós-guerra<sup>21</sup>, inclusive com respaldo da ONU, conforme a Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais, ou resolução n. 1514, de 14 de dezembro de 1960.

A noção de promoção de diversidade cultural e patrimônio imaterial detém importantes implicações no caso de países com pluralidades como o Brasil, onde a identidade nacional se vê abarcada por múltiplas contribuições. Há autores<sup>22</sup> que lançam argumentos sobre um reforço do interesse contemporâneo com relação a políticas públicas sobre patrimônio histórico na América Latina, por meio do instrumental que proporcionam para revisitar as noções de passado histórico e suas narrativas à luz de esclarecimentos sobre colonialismo e contribuições minoritárias.

21. David Brown, *op. cit.*, 2000, pp. 37-38.

22. Pierre Losson, *The Return of Cultural Heritage to Latin America: Nationalism, Policy, and Politics in Colombia, Mexico, and Peru*, Londres, Routledge, 2022.

## Paradigmas temáticos da Unesco

Abordamos a seguir de forma mais detalhada o papel da Unesco e sua codificação, com o recorte das convenções temáticas: Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, e Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005. Em nosso comentário, procuramos destacar a transição de ênfase de bens materiais para diversidade cultural e patrimônio imaterial.

Historicamente, a noção de patrimônio cultural se desenvolve em uma intersecção entre a política, as políticas públicas, a filologia e, mais notadamente, as articulações advindas da arqueologia. Internacionalmente, é uma prática relativamente recente em termos normativos, iniciada após a convenção da Unesco de 1972, da qual participaram 157 Estados. No entanto, a significação histórica de lugares, práticas e itens para fins de preservação é muito mais antiga, embebida em fatos históricos nacionalmente localizados em todas as civilizações. A face política, como a identificação de itens específicos que compõem o patrimônio de forma não arbitrária e suas inflexões sociais mais amplas, advém de um novo ciclo que problematiza o próprio empreendimento neutro e científico da arqueologia. Isso dá a ela um viés não imparcial, mas atento às comunidades que produziram esses mesmos itens patrimoniais, como culturas ainda vivas, dotadas de necessidades e consequências.

Dessa interface mais propriamente emerge a noção das continuidades de práticas e de uma seletividade com implicações históricas. Essa leitura socialmente engajada, em especial no âmbito das práticas arqueológicas, é tida como pós-processual, ao verificar implicações históricas de passado/presente e noções de poder e significado<sup>23</sup>.

Os termos *recurso* ou *patrimônio* como escolhas de terminologia reiteram precisamente a interface entre preservação estática e uso social no

23. Sophia Labadi, *Unesco, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2013, p. 3.

presente, que é ponto de conjugação crucial para a noção representativa pela via da continuidade de práticas.

Noções de propriedade são cada vez mais desafiadas pelos sistemas de crenças indígenas que veem objetos culturais como interconectados com a sociedade. [...] uma mudança de gestão de recursos culturais para gestão do patrimônio cultural reflete uma mudança de paradigma do conceito de uso e exploração para um conceito de conservação e reconhecimento de outras formas, não ocidentais, de ver o passado [...] Outros mantêm intencionalmente a linguagem de recursos [...] observando que patrimônio pode às vezes se tornar um conceito estático que defende a preservação *in situ* a todo custo, não permitindo assim a integração e o uso do passado no presente<sup>24</sup>.

Em nações plurais, a deliberação sobre o próprio repertório simbólico e, por decorrência, sobre o patrimônio e os elementos culturais detém implicações mais marcadas.

A maioria dos dossiês de indicação analisados transmitem uma sensação de contínua importância do local e das tradições [...] A transmissão dessas noções de continuidade e tradição é essencial para a construção e a justificação da nação. Isso é parte de um projeto nacionalista que visa justificar o estado atual da nação, sua autonomia, singularidade e unidade [...] As tradições de fato ajudam a associar a ideia de nação com a de estabilidade simbólica<sup>25</sup>.

No trânsito normativo que desenvolve as elaborações sobre patrimônio histórico e cultural, nota-se uma gradação geral do concreto e abstrato, indo igualmente do passado histórico arqueológico até atingir as implicações e o cotidiano do presente social, que se espelha nas próprias normativas da Unesco e de suas convenções gerais<sup>26</sup>. Esse movimento fica visível na primeira declaração, que lida de forma dedicada apenas com patrimônio cultural e

24. Phyllis Mauch Messenger e George S. Smith (orgs.), *Cultural Heritage Management: A Global Perspective*, Gainesville, University Press of Florida, 2010, p. 19 (tradução nossa).

25. Sophia Labadi, *op. cit.*, 2013, p. 63 (tradução nossa).

26. Para um elenco detalhado dessa produção normativa, cf. Phyllis Mauch Messenger e George S. Smith (orgs.), *op. cit.*, 2010, pp. 252-253.



conflito armado, de 1954, e nas duas últimas, de 2003 e 2005, que tratam, respectivamente, da noção muito mais ampla de patrimônio intangível e notadamente de “expressões culturais” com a promoção de sua diversidade.

Interessantemente, a ideia de legado e pertencimento comum que transcende práticas ou culturas derivativamente diferentes para abarcar um valor geral à humanidade beneficia-se da noção contributiva do universal, na Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, que igualmente é um item discursivo central do repertório de direitos humanos.

A primeira declaração, a Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado, é datada de 1954 e teve participação de 123 Estados-membros, adjunta de dois protocolos. De escopo mais amplo, a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, teve maior adesão, com 186 Estados-membros.

A noção de patrimônio intangível, importante justamente por nomear o atributo que abarca práticas e costumes culturais como passíveis de proteção e promoção, é, por sua vez, posterior e foi iniciada com a convenção temática de 2003. Essa definição de imaterialidade que relaciona práticas culturais ao social como dignas de proteção e promoção é importante para demonstrar o que viemos denominando de uma nova ênfase proativa. De forma interessante, e daí norteando o ponto sobre a percebida relevância e correlação entre dinâmicas representativas, minorias e cultura, há a declaração de 2005 não apenas sobre proteção, mas, nominalmente, sobre promoção da diversidade de expressões culturais. Note-se a ampliação maior do campo semântico de patrimônio para o fator de intangibilidade e, finalmente, práticas culturais<sup>27</sup>. Essa noção de intangibilidade é importante se consideramos o exemplo de idiomas e dialetos, especialmente os minoritários e a contribuição de culturas de cunho mais oral e tradicional, conforme mencionamos previamente. O uso deliberado de segregação de populações por artifício de políticas públicas que inibem idiomas ou não reconhecem, por omissão de oficialidade,

27. Em cronologia pela Unesco, temos: Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em Caso de Conflito Armado (1954), Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005).

religiões ou mesmo dialetos pode atuar como uma ponta de lança para violações sistemáticas mais drásticas, mas que já esboçam resultados indiretos em casos mais radicais de genocídio, por exemplo.

Assim, um tópico aparentemente abstrato, como o idioma, retém implicações diretas na efetividade de observância a direitos humanos, conforme os associamos ao arcabouço que viemos definindo não apenas em suas garantias mínimas como também por meio de direitos econômicos, políticos e sociais.

No âmbito internacional, uma atenção a esses tópicos de pluralidade pode favorecer uma abordagem multicultural de troca de paradigmas e enriquecer o debate sobre esses mesmos direitos acerca da realidade de diversas culturas, bem como sobre a possibilidade contributiva para a formação de valores de uma cidadania multicultural global<sup>28</sup>. Uma listagem ou um reconhecimento de bens culturais como patrimônio histórico pela Unesco não apenas trazem visibilidade para uma cultura ou nação em âmbito internacional como também podem ser posteriormente utilizados como um recurso discursivo para acionar atenção sobre outros fatos ou violações naquele mesmo território.

No âmbito sustentável e ambiental, a Unesco lista, no artigo 1º de sua convenção de patrimônio mundial de 1972, bens e recursos culturais junto de bens naturais, ambos dignos de preservação por seu valor intrínseco científico, histórico, ecológico e artístico, havendo a possibilidade de tipos mistos. Nessa pauta, uma defesa sincrônica de ambos pode favorecer duplamente as pautas em contextos de violação. A proteção desses bens ocorre não apenas em termos objetivos de conflito armado e destruição deliberada como ainda em termos de omissões e aspectos conjunturais econômicos e sociais que venham a prejudicá-los, como é elaborado em seu artigo 5º, na referida convenção de 1972.

É digno de nota que a noção de minorias culturais e de direitos civis, políticos e culturais se reforça cumulativamente nos desenvolvimentos do direito internacional pelas convenções da ONU da década de 1960 e pelas declarações da Assembleia Geral<sup>29</sup>.

28. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

29. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Nova York, 16 dez. 1966,

Nesse ponto, a ênfase de interesse ao debate é justamente notar essa sincronia entre a expansão de um escopo de direitos humanos e as tipificações especializadas que ocorrem junto de uma ênfase social, econômica e cultural de matiz notadamente político.

As convenções sobre proteção e promoção de direitos culturais e diversidade cultural, pela via de uma evolução gradual da noção de “prática” e intangibilidade presente na declaração de 2003, trazem uma continuidade ao debate sobre direitos humanos pelo uso de temáticas mais precisas com a última declaração da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005.

A declaração de importância mais crucial para nossa análise, datada de 2003, e que lida com patrimônio material e imaterial, lista em sua definição desenvolvida no artigo 2º a noção de imaterialidade como práticas, conhecimento, modos de vida, experiências e técnicas associadas ao pertencimento e identidade de um grupo, comunidade e mesmo indivíduos. Assim, temos:

O patrimônio cultural intangível diz respeito a práticas, representações, expressões, conhecimentos, habilidades, assim como instrumentos, objetos, artefatos e espaços culturais associados a eles que comunidades, grupos e, em alguns casos, indivíduos reconhecem como parte de seu patrimônio cultural. [...] Para os propósitos desta Convenção, será considerada somente a herança cultural intangível compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes, bem como com as exigências de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos e de desenvolvimento sustentável<sup>30</sup>.

Importantemente, há também listado no referido artigo uma interface de coerência com essa prerrogativa de patrimônio imaterial e o regime internacional de direitos humanos. Uma definição de proteção de

disponível em: <https://tinyurl.com/4v9de5ez>, acesso em: 20 maio 2022. Em português, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, disponível em: <https://tinyurl.com/34yx8zuv>, acesso em: 20 maio 2022.

30. Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage, Paris, 17 out. 2003 (tradução nossa).

patrimônio que abriga modos de vida e identidade está presente de forma análoga na Constituição brasileira de 1988, conforme vimos na análise do artigo 216, em plena coerência com os aspectos listados nas convenções da Unesco, elaborados anteriormente. Nesse mesmo âmbito, demonstra uma consciência não apenas de atualidade como também de antecipação da relevância desses tópicos no discurso do debate internacional.

Semelhanças entre a definição de patrimônio histórico e intangibilidade na legislação brasileira e na Unesco

O Brasil demonstrou continuamente importantes atributos em suas normativas domésticas de proteção de patrimônio histórico; primeiramente, houve desde o início uma presença constitucional do tópico, que se viu desenvolvido em um corpo institucional dedicado na década de 1930. A presença constitucional reforça um compromisso prioritário com essa pauta em termos legislativos. O Brasil também antecipou em importância constitucional, em 1988, o reconhecimento do patrimônio imaterial, que seria elemento codificado no direito internacional com a declaração temática de 2003. Essa atenção respalda a consciência de que há um legado histórico plural e complexo no Brasil, fazendo-se necessário abarcar contribuições tangíveis e intangíveis de forma complementar para fins de preservação e manutenção de sua diversidade cultural no presente.

Importantemente, há também uma presença discursiva em termos de norma constitucional de que o legado histórico brasileiro refletido em seu patrimônio histórico advém de uma “pluralidade de grupos”, de forma heterogênea e multicultural, conforme fica redigido no artigo 216. O Brasil não apenas declara essa consciência como também apresenta o adendo do artigo 216-A, de 2012, que fecha uma nítida e crucial ponte entre garantias de proteção de patrimônio histórico e direitos culturais em coerência com as definições do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, que igualmente reflete uma atenção aos debates internacionais na ONU<sup>31</sup>.

31. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Nova York, 16 dez. 1966.

Assim, as definições normativas do Brasil são não apenas análogas aos parâmetros da Unesco por considerar a natureza material e imaterial como igualmente antecipam valores de diversidade cultural, mantendo em seu discurso a inter-relação entre direitos econômicos, sociais e culturais que fizeram parte das pautas nos foros internacionais da ONU nos anos 1960. Não apenas por sua antecipação, importância em nível constitucional e criação precoce de órgãos institucionais dedicados como ainda pela manutenção de sua consonância com parâmetros internacionais, é possível dizer que as elaborações do Brasil sobre patrimônio histórico compõem uma boa referência comparativa da implementação doméstica de valores atentos ao direito internacional e da importância atribuída a um legado histórico plural com implicações vivas no presente social.

Conforme vimos, sobre o desenvolvimento da noção de patrimônio cultural intangível na declaração temática da Unesco de 2003, a Constituição brasileira respalda de forma análoga a noção de modos de vida em congruência com as definições de intangibilidade presentes no artigo 2<sup>a</sup>.

Conclusões e implicações para minorias nacionais e etnolinguísticas no uso de patrimônio imaterial em políticas públicas

O patrimônio histórico pode ser um instrumento valioso de proteção de minorias etnolinguísticas e indígenas, aspecto que pode facilitar sua representatividade e inserção institucional em sociedades plurais, trazendo, inclusive, um peso contributivo de reconhecimento de seus passados históricos nessas mesmas sociedades. A pauta do patrimônio histórico e cultural também pode funcionar discursivamente como uma ponta de lança objetiva, mais imediata e de fácil implementação (por via de um reconhecimento da Unesco, por exemplo), para dar destaque a outros problemas sociais que ocorrem no âmbito de violações ou de implementação falha de direitos humanos em dado contexto.

Agindo como termo especializado, a noção de patrimônio intangível, ao tratar de práticas culturais como tradições, modos de vida, dialetos e idiomas, reveste-se de garantias de direito cultural também abarcado pelos direitos econômicos, sociais e políticos. Por ser em seu núcleo um aparato

de legitimidade, reconhecimento cultural e ponto de interação entre povos distintos, uma riqueza patrimonial catalogada e reconhecida no repertório da Unesco e no sistema da ONU, lança luz no valor intrínseco do multiculturalismo, podendo ser um atributo associado a diplomacia, difusão de conhecimentos e fortalecimento de laços de identidade regional para esforços de integração. Assim, garante-se um fundo de maior pluralidade em regimes domésticos e internacionais de cunho verdadeiramente multilateral e multicultural.

É igualmente importante valorizar a precoce inovação e prioridade que o Brasil deu a esses tópicos, seja em suas soluções institucionais que se mantêm vigentes desde a década de 1930, seja nas múltiplas codificações constitucionais dessas garantias com gradual e consciente ampliação de escopo para abarcar as complexidades do passado histórico e o pluralismo nacional, apesar dos desafios sociais que permanecem. Conforme buscamos demonstrar, a noção de patrimônio histórico e cultural no Brasil ganhou rápido respaldo no âmbito legislativo constitucional, o que prevê uma priorização do tópico na garantia desses direitos. Desde 1937, continuamente a essas garantias, houve uma iniciativa institucional dedicada à ampliação de políticas públicas de preservação que permanece ativa até hoje.

De modo importante, já com a Constituição de 1988 e a relevância contínua do Iphan, foram mantidos os desenvolvimentos anteriores e foi expandida a listagem normativa de garantias sobre patrimônio não apenas material como também imaterial. Assim, em detrimento de uma inserção retroativa, anteciparam-se os desenvolvimentos do direito internacional com a pauta da Unesco na declaração de 2003 sobre o tópico homônimo. Ainda, de modo complementar, o tópico recente dos desdobramentos sociais e políticos de direitos culturais vê-se igualmente abarcado no âmbito constitucional pela associação entre patrimônio histórico e plena realização de direitos culturais e humanos, com a adição do subitem no artigo 216-A.

Seja por suas antecipações, seja pelo desenvolvimento constante do tópico em coerência com parâmetros do direito internacional, o Brasil deve manter a pauta cultural tanto para reanalisar seu passado histórico como para reconhecer a diversidade de narrativas e identidades vivas em seu presente social. O patrimônio histórico, estabelecendo garantias para

a cultura no âmbito da norma codificada e dos direitos, oferece uma via nas políticas públicas que permite revitalização, reconhecimento e legitimação das várias narrativas e vozes que compõem o legado brasileiro.

Adicionalmente, torna-se possível abarcar com mais facilidade as minorias étnicas, linguísticas e indígenas por meio dos desenvolvimentos sobre patrimônio intangível, desde a Constituição de 1988 e as declarações da Unesco de 2003 e 2005, em que há prevalência de tradições orais. Essas novas noções são simpáticas às tradições e aos repertórios simbólicos que não são suficientemente retidos pela definição antiga de patrimônio arqueológico e arquitetônico.

Igualmente, há uma adjacência de favorecer o respaldo legal ao modo de vida dessas comunidades em termos de uso do espaço e consciência social, ao passo que, na via histórica retroativa, é mantido um esforço para reconhecer o papel por elas prestado em nossas narrativas nacionais. Isso é ilustrado pela presença especializada de um subitem sobre o legado patrimonial do espaço dos quilombos no artigo 216 da Constituição de 1988, bem como pela menção constitucional aos vários grupos componentes e contributivos desse patrimônio nacional multifacetado.

Em uma nação plural com múltiplas contribuições culturais e minoritárias, essa interface detém amplas repercussões no presente social, para muito além de um passado histórico memorial e arqueológico. Da mesma forma, permite ver o que permanece vivo desse passado no presente da realidade contemporânea. Nesse viés, contemplar a pauta de patrimônio histórico e cultural permite não apenas adentrar de forma objetiva a ponte entre cultura, política e sociedade com ramificações em políticas públicas como também revisitar criticamente o aparato de construção de narrativas e nossa memória nacional.





# O velho e o novo bacharelismo no bicentenário da Independência

BRUNO DE ALMEIDA PASSADORE<sup>1</sup>

## Introdução

O número de faculdades de direito no Brasil é alarmante. Dados indicam que o país é dotado de um número maior de instituições jurídicas de nível superior do que Estados Unidos, China e Europa juntos<sup>2</sup>. Igualmente, tem-se uma enorme quantidade de estudantes na carreira que, no ano de 2018, chegou à impressionante marca de 863 101 pessoas. Considerando que o número total de pessoas matriculadas no ensino superior em 2018 era de 8 450 755, nada menos que 10,21% de todos os estudantes de ensino superior cursavam direito naquele ano<sup>3</sup>.

Deve-se registrar que tal marca possui íntima relação com uma eventual possibilidade de ingresso desses estudantes na burocracia pública, em especial, nas carreiras da magistratura e no Ministério Público<sup>4</sup>. Não obs-

1. Bacharel em direito, mestre em direito processual e doutorando em teoria do Estado pela Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador visitante da Università di Bologna, na Itália. Defensor público do estado do Paraná.
2. Luiza Tenente, “Brasil Tem Mais Faculdades de Direito que China, EUA e Europa Juntos; Saiba Como se Destacar no Mercado”, *GL*, 6 jul. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/mwebramp>, acesso em: 20 maio 2022.
3. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), *Sinopse Estatística da Educação Superior 2018*, Brasília, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2yk2zae7>, acesso em: 4 mar. 2022.
4. Em 2016, o jornal *GZH* publicou matéria a respeito dos cursos de direito no Brasil. Conforme a reportagem, o número de matrículas nas instituições de ensino jurídico saltou 17% no país entre 2011 e 2016, e “o aumento na procura é motivado, *principalmente*, pelos altos salários da

tante, em paralelo a essa explosão de números, desde 2014 o Brasil vem passando por um dos mais marcantes processos de fragilização democrática em sua história recente.

A Freedom House aponta que o ano de 2021 marcou a continuidade de um processo de degradação democrática no Brasil que, apesar de ainda ser considerado um país livre, tem visto suas instituições serem corroídas desde meados da segunda década do século XXI<sup>5</sup>. Em especial, no que diz respeito às liberdades de internet, a instituição destaca que o Brasil nem sequer pode mais ser considerado um país livre nesse critério, tendo em vista, entre outras coisas, a perseguição política aos críticos do atual governo e a disseminação de *fake news* pelas autoridades do país<sup>6</sup>.

De um lado, é algo evidente que uma democracia pressupõe um alto nível de institucionalidade normativa, bem como a consequente possibilidade de revisão pelos órgãos judiciais de atos públicos e privados contrários às leis e à Constituição<sup>7</sup>. De outro lado, porém, não se pode ignorar que há um aparente *paradoxo* quando se constata uma explosão do número de pessoas versadas em direito – em um nível sem paralelo no mundo – e o processo de degradação democrática que o país atualmente vive. Afinal, uma leitura apressada poderia significar exatamente o oposto. Ou

área jurídica e a estabilidade dos concursos públicos”. Ainda segundo a reportagem, “é impressionante o número de alunos que estão na faculdade com foco em um concurso”. Fernanda da Costa, “Saiba Por Que o Direito Ainda é o Queridinho dos Pais e Continua Atraindo Muitos Estudantes”, *GZH*, 10 mar. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8ycpxm>, acesso em: 20 maio 2022. Não deixa de ser surpreendente que, segundo pesquisa da FGV Social, com base em dados do Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) de 2018, das dez profissões com as maiores remunerações do Brasil, nada menos do que sete estão ligadas a carreiras jurídicas do setor público. David Barbosa, “Conheça as Dez Carreiras com Maior Rendimento no Brasil; Sete São Ligadas ao Setor Público”, *O Globo*, 28 maio 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2cd2pafv>, acesso em: 20 maio 2022.

5. Freedom House, *Freedom in the World: 2022*, Washington, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/y66bdx99>, acesso em: 20 maio 2022.
6. *Idem*, *Freedom on the Net: 2021*, Washington, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/mvs28xeb>, acesso em: 20 maio 2022.
7. Por todos: Alexander Hamilton, “Paper n. 78”, em Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, *The Federalist*, Indianápolis, Liberty Fund, 2001, disponível em: <https://tinyurl.com/yt6mw2f2>, acesso em: 20 maio 2022.

seja, quanto mais pessoas com conhecimento técnico de direito, em tese, menores seriam as chances de crises democráticas. Porém, como os fatos mostram, não é essa a realidade.

Com base nesse aparente conflito, a hipótese que aqui se procura afirmar é que o Brasil, desde sua formação, sempre foi marcado por uma tendência oligarquizante de suas elites judiciárias e que essa característica se mostrou historicamente um fator de obstacularização de avanços democráticos mais profundos e, em certos momentos-chave, tal qual aquele vivido pelo Brasil desde meados dos anos 2010, essa característica contribuiu com processos de fragilização institucional.

Por consequência, com base no *balanço* acerca de aludida característica institucional brasileira que aqui se apresenta, um *programa* para o Brasil no terceiro século de sua Independência deve enfrentar esse tema, sob pena de ter, no país, uma repetição indefinida de episódios como o atualmente vivido<sup>8</sup>.

## **Oligarquização das elites burocráticas brasileiras como uma marca histórica**

Os dados anteriormente levantados acerca do número de estudantes e de faculdades de direito no Brasil permitem dizer que o país vive um processo de hierarquização do conhecimento, dando importância desproporcional ao estudo jurídico, o qual, evidentemente, não é dotado de superioridade “natural” que justifique uma procura *patológica* por esse ensino, em detrimento de outras searas do conhecimento que poderiam parecer fazer mais sentido em face das condições socioeconômicas do Brasil da atualidade. Em realidade, entende-se tratar de algo socialmente referenciado e decorrente de um valor social antidemocrático de que certas camadas sociais relacionadas ao sistema de justiça seriam dotadas

8. Rubens Ricupero, “Vale a Pena Comemorar o Bicentenário da Independência?”, *Cebri: Revista [do] Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, ano 1, n. 1, pp. 114-128, jan.-mar. 2022 (cf. p. 122), disponível em: <https://tinyurl.com/47sjcn8x>, acesso em: 20 maio 2022.

de atributos especiais ausentes ao restante da população, algo que acaba por aumentar os números levantados<sup>9</sup>. Tal situação não se mostra uma peculiaridade da modernidade brasileira, mas uma marca histórica do Brasil como nação.

Conforme aponta Alberto Venancio Filho, já na primeira década do século xx, o Brasil vivia uma verdadeira profusão de faculdades e estudantes de direito incompatível com suas necessidades socioeconômicas. Ao que consta, na cidade do Rio de Janeiro (RJ), em 1911, existiam seis faculdades de direito para uma população de pouco mais 800 mil habitantes, dos quais cerca de 80% eram analfabetos. Em outros termos, na aurora do Brasil republicano, já se tinha, na capital do país, uma faculdade de direito para cada 25 mil habitantes letrados, em absoluto descompasso com qualquer outro país à época. De igual maneira, de 1900 a 1912, no estado de São Paulo, eram formados quase doze bacharéis em direito para cada agrônomo, algo incompatível com a característica essencialmente agroexportadora do país e do território paulista à época<sup>10</sup>.

Em sentido similar, Sérgio Buarque de Holanda, analisando o Brasil ao fim do século xix, também apontava ser deveras curioso que, sob um forte discurso de uma sociedade pretensamente mais democrática e impessoal, fosse tão marcante a continuidade da existência de uma hierarquia entre as profissões brasileiras, dando-se injustificável prestígio àquelas relacionadas ao direito. Segundo o autor, apesar do discurso de pretensão fim de arbítrios e da criação de normas impessoais, o Brasil teria como uma de suas características históricas não mais a existência de uma nobreza nobiliárquica, mas sim uma peculiar *nobreza togada* que se ascendia em relação ao resto da sociedade, assumindo uma quase universalidade dos cargos de

9. Segundo Émile Durkheim, “se existe uma hierarquia reconhecida entre nossas faculdades, se existem algumas para as quais atribuímos um tipo de primazia e que devemos, por esse motivo, desenvolver mais do que outros não é porque essa dignidade lhes seja intrínseca. Não é porque a própria natureza tenha, desde sempre, atribuído uma posição eminente, mas porque elas têm para a sociedade um valor mais elevado”. Cf. Émile Durkheim, *Educação e Sociologia*, trad. Gilles Jean Abes, São Paulo, Edipro, 2016, p. 67.

10. Alberto Venancio Filho, *Das Arcadas ao Bacharelismo: 150 Anos de Ensino Jurídico no Brasil*, 2. ed., São Paulo, Perspectiva, 2011, pp. 214 e 288.

relevância nacional e, por consequência, tomando as mais importantes decisões políticas do país<sup>11</sup>.

Como ironicamente lembra o escritor Júlio Ribeiro, eram as faculdades de direito que confeririam uma inconfessa certificação – necessária e quase exclusiva – para a participação política no país.

No Brasil, como magistrado nato exerce ele [o bacharel em direito] o poder judicial; toma assento nas duas casas do parlamento, e chama assim o poder legislativo; faz-se ministro de estado, e agadanha o poder executivo [...]. Dirige a administração, dirige a legislação, dirige a jurisdição, dirige a lavoura, dirige a indústria, dirige o comércio, dirige o exército, dirige a marinha, dirige o magistério, dirige a diplomacia, em uma palavra *dirige o país, dirige tudo*<sup>12</sup>.

A sociedade brasileira, portanto, se organizou – e ainda se organiza – baseada nesse “sobrevalor” conferido às profissões jurídicas, em detrimento de outras atividades que possivelmente se fariam mais importantes ao desenvolvimento nacional. O “gosto pelo título de bacharel em Direito” apresentava-se como uma das marcas do país<sup>13</sup>.

A “ideia do bacharel como herói especial a merecer privilégios específicos se prolonga até nossos dias”<sup>14</sup>. Todavia, o bacharelismo, no sentido de que o simples “canudo de bacharel” trazia o “o prestígio antigo dos brasões de nobreza”, como observou Holanda no passado<sup>15</sup>, não se reproduz de forma imediata no Brasil no bicentenário de sua Independência. Atualmente, um novo fator se transformou em algo absolutamente necessário para a manutenção da centralidade política dos bacharéis: o *concurso públi-*

11. Sérgio Buarque de Holanda, *História Geral da Civilização Brasileira*, 7. ed., Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005, tomo 2: *O Brasil Monárquico*, vol. 7: *Do Império à República*, pp. 353 e 379-381. “O bacharel-jurista veio a ser equivalente ao desembargador português no século XVIII: universal nos cargos.” Cf. Manuel Bonfim *apud* Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, p. 277.

12. Júlio Ribeiro, *Cartas Sertanejas*, Rio de Janeiro, Faro & Nunes, 1885, p. 83 (grifos nossos).

13. Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, p. 142. No mesmo sentido: Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, 5. ed., São Paulo, Globo, 2012, p. 446.

14. Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, p. 295.

15. Sérgio Buarque de Holanda, *op. cit.*, 2005, p. 379.

co. Logo, essa nobreza togada não é mais apenas diferenciada pelo canudo, mas pelo canudo associado à aprovação em concurso público, e isso possui consequências institucionais.

## Limites do bacharelismo

Sérgio Adorno aponta que, na história brasileira, a centralidade política do bacharel exerceu forte tarefa política para criar uma elite minimamente unificada, evitando-se fissuras e sendo bastante eficaz na tarefa de reproduzir um flagrante processo de exclusão das camadas populares do jogo de poder. As raríssimas participações populares na política sempre se davam na lógica da assimilação e, em regra, de pouco impacto. Com isso, permitiu-se a reprodução das estruturas de dominação baseada na centralidade dos “homens brancos, livres e proprietários”, tendo-se sempre por primazia o princípio da liberdade em face da igualdade<sup>16</sup>, o que legitima “pré-reflexivamente a suposta superioridade inata de uns e a suposta inferioridade inata de outros”<sup>17</sup>.

A relação entre a elite econômica e a elite jurídica, como se pode imaginar, sempre foi intensa, bem como o conservadorismo associado a essa relação<sup>18</sup>. Fala-se, no período da República Velha, de um forte diálogo entre os coronéis do interior e os bacharéis da cidade, em que os proprietários de terras, à época, tinham duas aspirações: “obter para si uma patente de guarda nacional e conseguir o grau de bacharel ao menos para um seu descendente”<sup>19</sup>.

Essencialmente, portanto, a busca pelo bacharelado em direito jamais ocorreu com o objetivo de enriquecimento pessoal ou social em uma

16. Sérgio Adorno, *Os Aprendizizes do Poder: O Bacharelismo Liberal na Política Brasileira*, 2. ed., São Paulo, Edusp, 2021, pp. 274-276 e 283.

17. Jessé Souza, *A Elite do Atraso: Da Escravidão à Lava-Jato*, Rio de Janeiro, Leya, 2017, p. 18.

18. Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, p. 282.

19. Faelante da Câmara, *Memória Histórica da Faculdade do Recife: Ano de 1903*, Recife, Imprensa Industrial, 1904, p. 40, disponível em: <https://tinyurl.com/ytznxfuk>, acesso em: 20 maio 2022.

perspectiva científica – ou, ao menos, cientifizante – minimamente desinteressada, que buscasse atingir respostas provisórias passíveis de serem superadas em razão de hipóteses mais adequadas. Em realidade, desejava-se o grau de bacharel como requisito para se obter posições no âmbito da elite política do Estado brasileiro<sup>20</sup>. Tãmanha era a importância do título de bacharel para fins de reprodução de elites políticas que, inclusive, há notícias de um curioso escândalo no início do século xx. Ao que consta, na Academia Livre de Direito do Ceará, em Fortaleza, ocorria a pura e simples distribuição de atestados de frequência em cursos, aprovação em exames e mesmo diplomas de bacharel – com anel de rubi! – aos correigionários do Clã de Santa Quitéria<sup>21</sup>.

Por trás disso, havia a percepção de que, ao se controlar a distribuição de títulos de bacharel, se tinha um controle muitas vezes ainda mais intenso e seguro do que aquele relacionado ao processo eleitoral. Afinal, o processo eleitoral, mesmo altamente manipulável durante a República Velha, estava sujeito a certas contingências. Todavia, a distribuição de

20. Venancio Filho aponta tal característica do ensino jurídico no Brasil em diversos momentos, os quais, durante o período imperial e boa parte do Brasil republicano, eram organizados com base em meros “compêndios” de baixa estatura científica e atendiam ao objetivo de se obter a “carta de bacharel” como meio habilitante a posições na burocracia pública: “Os Estatutos dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais do Império [...] dispensam qualquer fundamentação doutrinária, e se mantêm numa linha de, a partir daí, se repetir de um mero regulamento de disposições legais e administrativas”. Cf. Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, pp. 49-50. Em sentido similar: *idem*, pp. 31, 127, 130, 137, *passim*.
21. *Idem*, p. 219, n. 17. Esses e outros escândalos envolvendo faculdades de direito não passaram despercebidos e foram objeto de críticas diversas em meios variados. Dessas críticas, destaca-se um conto cômico de Olavo Bilac intitulado “Os Doutores”, que ironizava a facilidade e a rapidez pela qual certas pessoas conseguiam obter o título de bacharel: “Travei relações com ele num dia em que me veio pedir com interesse, que lhe escrevesse uma carta à família: – Então, não sabe escrever? – Nem ler! Escrevi a carta, assombrado de tão espantosa falta de instrução, e passei um ano sem ver o meu conhecido. Ao cabo desse ano, fui ao júri, e vi-o, na tribuna da defesa, agitando gravemente no ar a mão espalmada, em cujo indicador fuzilava um formoso rubi. Houve um desmoronamento dentro de mim. Que era aquilo, Deus de Misericórdia? Esperei que o homem acabasse a sua arenga, vi-o descer da tribuna, abraçado e felicitado por vários colegas, e aproximei-me: – Então? formou-se? – É verdade! custou-me um pouco, mas enfim...” Cf. Olavo Bilac, *Crítica e Fantasia*, Lisboa, A. M. Teixeira, 1904, p. 232.

títulos e conseqüentemente de cargos, muitas vezes de caráter vitalício, representava uma garantia política muito significativa ao grupo dominante, e eventualmente era até mais importante do que um possível assento no Parlamento<sup>22</sup>.

Em contrapartida a essa situação, são apontados diversos contratempos ao processo de afirmação nacional. Se, por um lado, uma inconfessa e necessária certificação, por meio do título de bacharel, para fins de acesso à elite nacional se tornou um ótimo fator de coesão e reprodução de elites reacionárias, por outro lado, trouxe graves dificuldades ao Brasil como nação.

Talvez como consequência política mais significativa seja o fato de que essa centralidade artificial do conhecimento jurídico na realidade política brasileira acabou por criar uma visão de que o jurista se bastava por si próprio. Em outras palavras, indicava que apenas seu conhecimento permitia o acesso a um moralismo benevolente e pressuposto que gerava uma conseqüente exclusão das massas populares para as quais o estudo do direito era inacessível<sup>23</sup>. Essa “crença obstinada na verdade” pressuposta e acessível apenas a poucos promovia, segundo Holanda, certa ideia de “nojo” acerca da possibilidade de uma democracia de massas no Brasil. Afinal, o “elemento consciente” da sociedade estaria apartado da “massa brasileira”, havendo uma crença na “superioridade mental” advinda do “anel de grau e da carta de bacharel”<sup>24</sup>.

Nesse aspecto, cumpre-se mencionar Alberto Torres, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) durante a República Velha e uma das grandes influências do pensamento de Plínio Salgado, futuro líder fascista brasileiro. Para Torres, uma verdadeira “democracia política não conseguiria encarar o trabalho que precisava ser feito”. Para ele, “o Brasil não era desenvolvido” nem tinha, naquele início do século xx, “uma população mini-

22. Raymundo Faoro, *op. cit.*, 2012, pp. 450-451; Rubens Casara, “Prefácio”, em Marcelo Semer, *Os Paradoxos da Justiça: Judiciário e Política no Brasil*, São Paulo, Contracorrente, 2021, p. 11.

23. Sérgio Adorno, *op. cit.*, 2021, p. 280.

24. Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 27. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2014, pp. 190-191, 193 e 195.



mamente organizada”. Os brasileiros precisavam, portanto, “de direção”, e essa tarefa era naturalmente da alçada dos bacharéis<sup>25</sup>.

Todavia, essa classe dirigente ensimesmada se fez incapaz de perceber e encontrar soluções para os problemas reais da sociedade brasileira que evoluía rapidamente, e isso acabou por gerar esperadas insatisfações sociais<sup>26</sup>. Logo, tendo em vista sua mentalidade incompleta, os juristas passaram a ficar isolados e começaram a ser substituídos por economistas, engenheiros e outros profissionais<sup>27</sup>. Afinal, como lembra Holanda:

[...] uma concepção de mundo que procura simplificar todas as coisas para colocá-la mais facilmente ao alcance de raciocínios preguiçosos [...] [se mostra incompatível com um] mundo complicado [que] requereria processos mentais laboriosos e minudentes, excluindo por consequência a sedução das palavras ou fórmulas de virtude quase sobrenatural e que tudo resolvem de um gesto, como as varas mágicas<sup>28</sup>.

Assim, sem conseguir perceber que os desafios da realidade socioeconômica demandavam leituras que fossem além de visões absolutas da realidade, os juristas perdiam terreno político e, ainda mais grave, desaproveitavam as reais potencialidades do direito em seu objetivo de melhorar o arcabouço institucional do país em prol de uma mudança de realidade que levasse o país a uma direção democrática e inclusiva<sup>29</sup>.

Não à toa, Holanda ressalta o especial bom sucesso da corrente de pensamento positivista no Brasil. Afinal, por meio de certa crença quase divina no poder das ideias de Auguste Comte, inclusive com a fundação da Igreja Positivista do Brasil – que tem presença no país até os

25. Pedro Doria, *Fascismo à Brasileira*, São Paulo, Planeta, 2020, p. 77.

26. Francisco Clementino de San Tiago Dantas, “A Educação Jurídica e a Crise Brasileira”, *Cader-nos FGV Direito Rio*, vol. 3, pp. 9-37, fev. 2009 (cf. pp. 13-14), disponível em: <https://tinyurl.com/4machh95>, acesso em: 20 maio 2022.

27. *Idem*, pp. 15-16. No mesmo sentido: Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, p. 295; Sérgio Adorno, *op. cit.*, 2021, p. 292.

28. Sérgio Buarque de Holanda, *op. cit.*, 2014, p. 197.

29. Roberto Mangabeira Unger, *O Movimento de Estudos Críticos do Direito: Outro Tempo, Tarefa Maior*, Belo Horizonte, Casa do Direito, 2017, p. 27.

dias atuais, diga-se –, seria permitido resistir à fluidez da realidade, e eventuais erros seriam sempre vistos como meras nuvens de fumaça de um sistema normativo universal que continuamente evoluiria sob a aparência dos conflitos. Ou seja, as falhas decorrentes do isolamento social dos juristas nunca existiriam de fato, mas seriam apenas ocorrências episódicas e necessárias em prol de um projeto social imperativo, algo que naturalmente contribuía para a legitimação das elites e para a exclusão da grande massa de brasileiros das decisões que lhe diziam respeito<sup>30-31</sup>.

Tal perspectiva poderia até fazer sentido em um modelo de Brasil autoritário, cujo direito tinha nítida função – ainda que velada – de proteger os interesses das classes dominantes, mostrando-se, portanto, relativamente indiferente a toda uma grande classe de indivíduos alheios ao círculo do poder. No Brasil pós-1988, por outro vértice, inaugurou-se uma nova perspectiva constitucional e democrática, colocando o ser humano no centro do interesse do sistema jurídico<sup>32</sup> e tendo alguns objetivos específicos de nosso sistema de distribuição de justiça, como: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização” e “promover o bem de todos”<sup>33</sup>. Trata-se, nessa linha, de entender o direito brasileiro pós-1988 como um ferramental de efetiva mudança social e sem espaço para aquela velha mentalidade<sup>34</sup>.

Em outros termos, se antes havia um viés de exclusão de alguns setores da sociedade, no intuito de ser mantido certo modo de produção, em que fazia sentido institucional a figura do bacharel ensimesmado, naquele mo-

30. Sérgio Buarque de Holanda, *op. cit.*, 2014, pp. 189-193.

31. Em sentido próximo, cf. Roberto Mangabeira Unger, *op. cit.*, 2017, p. 18.

32. Sobre a questão, René Ariel Dotti argumenta que, em momentos autoritários, vige a ideia do “eclipse do indivíduo” em que se busca, por meio do sistema jurídico, apenas o bom funcionamento dos mecanismos de reprodução das elites, ainda que em prejuízo dos demais membros da comunidade. Cf. René Ariel Dotti, “O Processo Penal Constitucional: Alguns Aspectos de Relevância”, *Gazeta do Povo*, 4 dez. 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/hyk8enjk>, acesso em: 20 maio 2022.

33. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 3º, disponível em: <https://tinyurl.com/2sy8at37>, acesso em: 20 maio 2022.

34. Boaventura de Sousa Santos, *Para uma Revolução Democrática da Justiça*, 3. ed., São Paulo, Cortez, 2011, p. 37.

mento houve uma mudança substancial. Na atualidade, há (ou deveria haver) um aspecto de inclusão de todos aqueles que se encontrem sob a jurisdição nacional, e, para essa realização, o direito possui função deveras importante. Porém, essa leitura das capacidades sociais do pensamento jurídico, mesmo após 1988, continua bastante minoritária e quase marginal<sup>35</sup>.

## **Bacharelismo concursário da atualidade**

Na modernidade, em especial após 1988, o mero título de bacharel em direito não garante mais a capacidade de influência nos rumos da organização política brasileira, seja em razão da incapacidade fática de um gigantesco contingente de formados em direito serem inseridos no topo da pirâmide social, seja em razão da incapacidade de manutenção de uma coesão política em torno do *statu quo* desse verdadeiro exército de bacharéis que muitas vezes são oriundos das massas.

Portanto, ao lado do título de bacharel, novo funil se faz necessário para a continuidade do processo que se narrou anteriormente: o concurso público. Veja-se que, apesar de uma igualdade formal ao acesso nos mais importantes cargos do sistema de justiça pela via de concurso público, os dados mostram a persistente exclusão de certos setores da comunidade. Segundo uma pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizada em 2018, sobre a situação sociodemográfica dos magistrados brasileiros, constatou-se que “o perfil da magistratura no país é de homem, branco, católico, casado e com filhos”, havendo, inclusive, uma acentuação do caráter masculino dos juizes brasileiros a partir de 2011, momento em que o percentual de juizas caiu para índices de antes da década de 1990<sup>36</sup>. Em outros termos, apesar da explosão do número de estudantes e formados

35. Maria Paula Dallari Bucci, *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, 2. ed., São Paulo, Saraiva, 2021; Roberto Mangabeira Unger, *op. cit.*, 2017.

36. Conselho Nacional de Justiça (CNJ), *Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros: 2018*, Brasília, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9h3x4d>, acesso em: 20 maio 2022; “Judiciário: 2 em Cada 10 Juizes no Brasil São Negros, diz CNJ”, *UOL*, 13 set. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yr7mr7up>, acesso em: 20 maio 2022.

em direito, o perfil da elite jurídica permanece essencialmente similar ao que era antes de 1988<sup>37</sup>.

Em face dessa situação, pode-se concluir, na linha de Gaetano Mosca, que prevalece como critério de acesso à burocracia brasileira – notadamente no sistema de justiça – menos o conteúdo e mais a submissão a um procedimento formal de aquisição de conhecimento que não se diferencia em substância da mera certificação decorrente do simples grau de bacharel, como no Brasil dos séculos XIX e XX. Para o autor, uma avaliação baseada unicamente na capacidade intelectual poderia ser prejudicial a essa elite e, assim, seria adequado conferir importância a um processo controlado, tal qual o do atual regime de concurso público, no intuito de reproduzir a elite dominante<sup>38</sup>.

Sobre esse aspecto, convém ressaltar a tese de doutoramento de Luciana Zaffalon Leme Cardoso, a qual, com base na análise de diversos dados relacionados ao sistema de justiça no estado de São Paulo – como taxas de encarceramento, controle judicial de políticas públicas, composição orçamentária e benesses funcionais do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública etc. –, aponta que, mesmo com as seleções supostamente impessoais e com a constitucionalização de uma série de garantias a essas carreiras no texto constitucional, permanece “uma interação estratégica entre elites políticas hegemônicas, influentes atores econômicos e lideranças jurídicas” em que estas blindam aquelas por meio “do exercício seletivo de suas responsabilidades democráticas”<sup>39</sup>.

Assim, se não se pode dizer mais que as faculdades de direito são a “antessala do Parlamento” ou mesmo falar de uma “universalidade” dos juristas nos mais importantes cargos da nação<sup>40</sup>, em momentos-chave os

37. Marcelo Semer, *op. cit.*, 2021, p. 37.

38. Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, trad. Hannah D. Kahn, Nova York, McGraw-Hill, 1939, pp. 65-66.

39. Luciana Zaffalon Leme Cardoso, *A Política da Justiça: Blindar as Elites, Criminalizar os Pobres*, São Paulo, Hucitec, 2018, pp. 400-401. Em sentido similar, Rubens Casara aponta como o Judiciário brasileiro funciona como “uma agência seletiva a serviço daqueles capazes de deter poder e riqueza”. Cf. Rubens Casara, *op. cit.*, 2021, p. 13.

40. Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, pp. 273 e 277.

bacharéis concursários vêm a exercer com bastante eficácia sua capacidade de intervenção política, seja para facilitar a consecução de certos objetivos reacionários, seja para obstar aprofundamentos democráticos<sup>41</sup>.

Veja-se, nessa linha, como o ex-juiz Sergio Moro aponta como, na atualidade, a “magistratura ganhou uma espécie de legitimidade direta da opinião pública”, que lhe dá permissão para controlar processos políticos falhos, muitas vezes ao arrepio da Constituição<sup>42</sup>. Já José Renato Nalini, ex-presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), entende existir uma capacidade quase mítica dos juizes em conferir legitimidade à democracia brasileira sob a metáfora de um câncer social a ser por eles combatido<sup>43</sup>. Segundo Nalini: “a metástase do tecido político deve ser neutralizada por um desempenho proativo de cada juiz brasileiro”, juiz que se torna, assim, “o braço legitimador do Legislativo” supostamente corrompido, cabendo-lhe “honrar o seu papel de controlador não só da legalidade, mas da legitimidade democrática”<sup>44</sup>. Metáfora que também se vê no pensamento de Deltan Dallagnol, ex-membro do Ministério Público, ao afirmar que “a [operação] Lava-Jato trata um tumor” decorrente de um “sistema [político] cancerígeno”<sup>45</sup>.

Assim, se anteriormente o mero acesso às faculdades de direito já significava uma condição necessária para reprodução das elites, na atualidade esse procedimento se tornou mais complexo, mas que, ainda assim, reproduz muitos aspectos daquela realidade. O outro lado da moeda da cultura bacharelista, que seria a mistificação do pensamento liberal e a reprodução imaginária do cotidiano, continua. Nesse aspecto, certas perspectivas jurídicas fundadas no denominado “pamprincipiologismo”<sup>46</sup>, tão em voga nas

41. Marcelo Semer, *op. cit.*, 2021, pp. 76-77.

42. Sergio Fernando Moro, “Considerações sobre a Operação Mani Pulite”, *Revista CEJ*, vol. 8, n. 26, pp. 56-62, jul.-set. 2004 (cf. p. 57), disponível em: <https://tinyurl.com/mv4m5p8r>, acesso em: 20 maio 2022.

43. José Renato Nalini, *A Rebelião da Toga*, 3. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016, cap. x (*e-book*).

44. *Idem*.

45. Deltan Dallagnol, *A Luta Contra a Corrupção*, Rio de Janeiro, Primeira Pessoa, 2017, p. 163.

46. Segundo Luigi Ferrajoli, a pamprincipiologia decorre da ideia de que a Constituição não seria rigidamente vinculante, mas baseada em argumentos morais. Essa situação, por sua vez,

faculdades de direito e nos concursos públicos da atualidade, reproduzem a mesma visão moralista de uma verdade absoluta apenas acessível a uma elite e que não difere muito do positivismo comtiano<sup>47</sup>.

Dando continuidade a essa superioridade moral do pensamento jurídico sob outras formas, mantêm-se as antigas dificuldades para o controle social sobre o sistema de justiça, bem como fortalece-se uma perspectiva autorreferencial dos juristas que se isolam do restante da sociedade e que se entendem legitimados a intervir politicamente em momentos-chave<sup>48</sup>. Assim, segundo Roberto Mangabeira Unger:

[...] agora, como antes, o jurista é o protagonista da purificação cumulativa, *encarregado de quadrar um círculo*: reconciliar o direito como expressão de uma ordem imanente na vida social com o direito como resultado contingente de lutas políticas que têm por desfecho a legislação<sup>49</sup>.

Com isso, novamente transformam-se eventuais reflexos das estruturas sociais – como o racismo estrutural e o encarceramento em massa dele resultante – em simples questões individuais – como uma suposta meritocracia ou mesmo uma “maldade” atávica inerente a um grupo que merece ser punido de forma desproporcional. Isso dificulta sobretudo

gerou uma inventiva jurisprudência que passou a desenvolver princípios totalmente deslocados do texto constitucional, como “princípio da situação excepcional”, “princípio da pacificação e conciliação nacional” etc. Ainda de acordo com o autor, são verdadeiras invenções que permitem, por exemplo, que juízes passem a ler dispositivos constitucionais que digam “ninguém será considerado culpado até o *trânsito em julgado* de sentença penal condenatória” (Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988, art. 5º, inciso LVII) como “ninguém será considerado culpado até *decisão de segundo grau*”. Cf. Luigi Ferrajoli, “Constitucionalismo Principlista e Constitucionalismo Garantista”, em Luigi Ferrajoli, Lenio Luiz Streck e Andre Karam Trindade (orgs.), *Garantismo, Hermenêutica e (Neo)constitucionalismo: Um Debate com Luigi Ferrajoli*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2012, pp. 44-45.

47. Marcelo Semer, *op. cit.*, 2021, p. 89.

48. Ingeborg Maus, “Judiciário como Superego da Sociedade: O Papel da Atividade Jurisprudencial na ‘Sociedade Órfã’” [trad. Martonio Lima e Paulo Albuquerque], *Novos Estudos Cebrap*, vol. 3, n. 58, pp. 183-202, nov. 2000 (cf. pp. 186-187), disponível em: <https://tinyurl.com/2p8tkzs3>, acesso em: 20 maio 2022.

49. Roberto Mangabeira Unger, *op. cit.*, 2017, p. 14 (grifos nossos).

as reivindicações sociais das camadas populares e legitima discursos de exclusões estruturais<sup>50</sup>.

A par disso, acabou-se por abrir espaço para programas políticos que, sob a etiqueta de um moralismo benevolente das elites judiciais, significou um verdadeiro pretexto para a revisão inconfessa das balizas institucionais<sup>51-52</sup>, como se viu na inegável influência da denominada Operação Lava-Jato desde meados dos anos 2010 e, em especial, no processo político de 2018.

Em suma, apesar de algumas nuances, o bacharelismo e sua influência nas relações políticas que marcaram a história brasileira – obstando significativamente sua efetiva democratização do Brasil – continuam sob novos formatos na atualidade.

## Considerações finais

Ao dissertar sobre a burocracia, Max Weber apontava uma tendência à sua aristocratização em um processo em que esta buscava fundar seu poder em uma suposta técnica superior carente de uma necessária prestação de contas à sociedade. Segundo o autor, da mesma maneira como a burocracia apresenta uma tendência à racionalização e à eficiência abrindo possibilidade para as democracias de massas<sup>53</sup>, aquela pode entrar em conflito com estas possibilitando a abertura para movimentos autoritários, caso haja uma exasperação inadequada do corpo burocrático que, em oposição aos governados, “pode ocupar uma posição bastante autocrática, tanto de

50. Sérgio Adorno, *op. cit.*, 2021, pp. 280-281.

51. Roberto Mangabeira Unger, *op. cit.*, 2017, pp. 15 e 23.

52. Marcelo Semer, *op. cit.*, 2021, pp. 28-29.

53. “[D]o mesmo modo que a burocratização cria um nivelamento estamental (tendência normal e também historicamente comprovável como tal), todo nivelamento social, por sua vez, fomenta burocracia que, por toda a parte, é a sombra inescapável da progressiva ‘democracia de massas’”. Cf. Max Weber, *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*, trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, Brasília, Editora unB, 1999, vol. 1, p. 147.

fato como na forma<sup>54</sup>, vindo de bom grado, por exemplo, um Parlamento impotente e por ela controlado<sup>55</sup>.

Portanto, segundo o pensamento weberiano, a tendência oligarquizante das elites judiciárias seria, por assim dizer, uma espécie de “efeito adverso” da burocratização necessária para a consolidação das democracias, mas ainda capaz de ser corrigida em condições ideais. No Brasil, essa tendência não seria um efeito adverso, mas algo marcante na afirmação do país como nação independente desde seus primórdios. Em realidade, ousa-se dizer que essa elitização e essa centralidade política dos bacharéis em direito seriam elementos constitutivos do Brasil como nação.

A par disso, jamais ocorreu uma leitura do direito como um pensamento científico – ou, ao menos, cientifizante – minimamente desinteressado, cujo objetivo fosse atingir respostas provisórias passíveis de serem superadas em razão de hipóteses mais adequadas. Em realidade, desejam-se os diplomas de bacharéis como simples requisito para a obtenção de posições na administração do Estado brasileiro<sup>56</sup>. Porém, se antes o mero diploma bastava, hoje deve vir associado à aprovação em um concurso público. A estrutura de reprodução das elites, de toda forma, permanece.

Cria-se, nessa linha, uma dificuldade de percepção acerca das potencialidades do direito e de sua capacidade de criar certos *topoi* – lugares que sedimentam experiências bem-sucedidas, legitimando-se seu uso como ponto de partida para raciocínios futuros –, desde a inserção de eventual problema social na agenda política até a efetiva resposta coletiva dada a essa questão. Com isso, seria possível reduzir as complexidades inerentes ao processo caótico em que as demandas e disputas sociais se apresentam, gerando um aprendizado institucional e permitindo replicar a experiência anterior de problemas já resolvidos em casos futuros análogos, em uma perspectiva de melhoria social tangível. Porém, essa leitura das capacida-

54. *Idem*, *Ensaio de Sociologia*, trad. Waltensir Dutra, Rio de Janeiro, LTC, 1982, p. 262.

55. “A burocracia naturalmente vê com bom agrado um parlamento mal-informado e, daí, impotente – pelo menos na medida em que a ignorância esteja de alguma forma de acordo com os interesses da burocracia.” Cf. *idem*, p. 270.

56. Alberto Venancio Filho, *op. cit.*, 2011, pp. 49-50.



des sociais do pensamento jurídico permanece sendo bastante minoritária e quase marginal<sup>57</sup>.

Com relação a esse aspecto, cumpre-se ressaltar o posicionamento de Karl Popper referente à ideia do pensamento científico. Para o autor, a possibilidade de uma teoria ser refutada constitui a própria essência da natureza científica. Assim, uma teoria só pode ser considerada científica quando é falseável, ou seja, quando é possível prová-la falsa. Outra característica a se destacar é o caráter provisório do conhecimento científico, pois tudo que se julga como mais próximo da verdade hoje pode ser abandonado ao serem descobertas hipóteses que falseiem as teorias vigentes e levem a novas hipóteses ou teorias mais eficazes para a solução dos problemas apresentados<sup>58</sup>.

O que prevalece entre a elite jurídica brasileira, por outro lado, é uma visão pela qual uma ideia ampla e quase mítica de “justiça” seria dotada de uma suficiente responsividade para todos os problemas sociais, criando um profissional isolado da sociedade. Consequentemente, esse profissional se torna, nos termos de William H. Clune, um “profeta do direito”, acreditando autoritariamente ser possível resolver os problemas socioeconômicos com base em sua moralidade e, com isso, refreando a possibilidade de construção de alternativas institucionais que possam levar a uma sociedade efetivamente mais “livre, justa e solidária”<sup>59</sup>. Como se entende que apenas alguns indivíduos conhecem o caminho para a solução final – no caso, para uma ideia de justiça transcendente –, é franqueado a eles “conduzir a caravana”; às massas, tidas como alienadas, cabe seguir essa elite ainda que isso signifique romper com eventuais resistências institucionais<sup>60</sup>.

57. Maria Paula Dallari Bucci, *op. cit.*, 2021; Roberto Mangabeira Unger, *op. cit.*, 2017.

58. Karl Popper, *A Sociedade Aberta e os Seus Inimigos*, Lisboa, Edições 70, 2019.

59. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. William H. Clune, “A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers”, *Iowa Law Review*, vol. 69, pp. 47-125, 1983 (cf. p. 116).

60. Isaiah Berlin, *Uma Mensagem para o Século XXI*, trad. André Bezamat, Belo Horizonte, Âyiné, 2016, p. 45.

Tal argumentação de nítido viés moral abre espaço para entendimentos, como o de Luís Roberto Barroso, atual ministro do STF. Para ele, os atores do sistema de justiça seriam a “vanguarda iluminista” da sociedade, supostamente capazes de promover avanços civilizatórios especialmente em certos momentos nos quais se faz preciso “um órgão não eletivo [que nos] ajude a dar o *salto histórico* necessário”<sup>61</sup>.

Não se pode deixar de ver a semelhança do pensamento de Barroso com o de Torres, anteriormente exposto. Ademais, e especificamente, observa-se essa perspectiva no pensamento jurídico da Operação Lava-Jato – que teve Barroso como um dos mais importantes defensores. Assim, considerando as supostas dificuldades institucionais pelas quais o Brasil passava em meados dos anos 2010, legitimou-se que os bacharéis novamente intervissem politicamente, o que contribuiu substancialmente para o país dar um *salto histórico* (no abismo) a partir de 2018. Em outros termos, os bacharéis concursados tiveram papel-chave no atual processo de fragilização democrática e de enfraquecimento de uma agenda de implementação de políticas públicas que, aos trancos e barrancos, o Brasil vinha vivendo desde 1988, exatamente sob um discurso moralizador e pretensamente capaz de corrigir descaminhos políticos que, em tese, o país estaria experimentando a partir dos anos 2010.

Portanto, a resposta ao aparente paradoxo entre o número nunca antes visto de estudantes de direito e a crise institucional agora vivida parece dada. Antes de ser um fator de obstacularização de projetos antidemocráticos, tais números refletem um processo de fragilização institucional proveniente da elitização e do isolamento social dos profissionais do sistema de justiça. Feito esse balanço, o programa para um Brasil mais inclusivo e democrático, no terceiro século de sua Independência, deve passar pelo enfrentamento com seriedade dessa questão.

61. Luís Roberto Barroso, “‘Operação Abafa’ Tenta Barrar Avanços do STF, Escreve Barroso”, *Folha de S. Paulo*, 23 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/493ehm8z>, acesso em: 20 maio 2022 (grifos nossos).

# Deficiências nos mecanismos governamentais e correlação com os impasses históricos do Brasil<sup>1</sup>

BRUNO JOSÉ QUEIROZ CERETTA<sup>2</sup>

## Nota prévia: bicentenário, direito e instituições

O ensino jurídico tem início, no Brasil, em 1827, pouco depois da Independência. Era preciso construir um conjunto de discursos estruturados, racionais, aptos a salvaguardar a autonomia política com estabilidade. No percurso até os dias atuais, muitas vezes, as ferramentas legais estimularam – suficientemente ou não – as transformações sociais. Na medida em que as aspirações foram convertidas em normas de cumprimento obrigatório, afetaram, direta e indiretamente, relações políticas, econômicas e, até mesmo, culturais.

Tão relevante quanto a promulgação de direitos – classificados como de primeira, segunda, terceira ou de outras gerações –, tem-se a construção de uma ordem política e jurídica consistente, com mecanismos de governo e controle adequados. Lamentavelmente, por vezes, a correlação entre os fatores institucionais e as aspirações sociais não se apresenta clara. Insis-

1. O tema conecta-se com o segundo item proposto como referencial pelo catedrático: “Estado: reforma e modernização das instituições políticas”.
2. Advogado. Doutorando em direito do Estado na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP) e em *diritto pubblico* na Facoltà di Giurisprudenza da Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, uma cocutela que ocorre em regime de dupla titulação; mestre em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bacharel em direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Membro da Comissão Permanente de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP), sócio titular do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP) e membro pesquisador do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul (IHGRGS).

te-se em temas de sensibilidade imediata. Faltam reflexões e consciência sobre o papel das instituições políticas.

Por um lado, não basta limitar o poder do Estado, como o constitucionalismo clássico apregoou. De outra forma, expandir os direitos continuamente, como defendeu o constitucionalismo social, pode soar inócuo. Os elementos precisam alicerçar-se em uma base sociopolítica efetiva, sob pena de resvalarem no mero formalismo ou nominalismo.

Seguindo a advertência de Miguel Reale: “Sempre pensamos que não há nada mais absurdo do que pretender encontrar soluções unilineares para sistemas complexos e variáveis de fenômenos”<sup>3</sup>. Em particular, rejeita-se a posição de que todas as formas governamentais seriam equivalentes e, portanto, inexistiriam arranjos qualitativamente superiores a determinados fins. Trata-se de um equívoco não estritamente constitucional, mas com dimensões filosófica e sociológica. Refuta-se o pressuposto de que haveria tão somente uma diferença qualitativa entre os agentes políticos – ou seja, subjetiva –, e não entre as estruturas, isto é, também do ponto de vista objetivo.

O bicentenário da Independência do Brasil demonstra-se oportuno para o fomento de debates do gênero. Nenhum Estado alcançou o desenvolvimento almejado sem a atualização de seus mecanismos governamentais<sup>4</sup>. É preciso reforçar a pauta. “O Estado de Direito, então, não é uma realidade intangível, mas essencialmente evolutiva.”<sup>5</sup> Trata-se de uma das maiores contribuições que a ciência jurídica – e, particularmente, o direito constitucional – pode dar à sociedade brasileira contemporânea.

3. Miguel Reale, *Teoria do Direito e do Estado*, 2. ed., São Paulo, Martins, 1960, p. 41.

4. Na mesma linha, Daron Acemoglu e James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Londres, Profile Books, 2012, p. 43.

5. Jacques Chevallier, *O Estado de Direito*, trad. Antonio Araldo Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo, Belo Horizonte, Forum, 2013, p. 11.

## Introdução

O texto constitucional de 1988 endossou um conjunto expressivo de compromissos<sup>6</sup>. Não por acaso, a Constituição promulgada em 5 de outubro daquele ano foi qualificada como Carta Cidadã. Hoje, à luz do bicentenário da independência política do Brasil, os mesmos pressupostos norteadores são recordados por grande parcela da sociedade brasileira.

Porém, cabe refletir criticamente: nossas estruturas políticas e jurídicas adequaram-se às incumbências? Podemos afirmar que os fatores sociais (e, portanto, extrajurídicos, em sentido estrito) e legislativo-governamentais (ou seja, propriamente jurídicos) estão ajustados reciprocamente? Confirmando-se a resposta negativa, formulada provisoriamente, tem-se um fator manifesto de instabilidade institucional.

No cenário de desdobramentos potencialmente amplos, analisa-se um fator particular: a configuração normativa do governo e seus controles, demonstrando-se como esse conjunto de regramentos pode não ter acompanhado o processo evolutivo perpassado pela sociedade brasileira. Em outras palavras, a estrutura governamental pode restar limitada na consecução dos objetivos presentes no texto constitucional. Tem-se um problema, a princípio, normativo, com repercussões sociais contundentes.

O trabalho fracciona-se em três etapas. Primeiramente, retoma a formação do Poder Executivo na trajetória institucional. Depois, avalia o modelo governamental da Constituição de 1988 e avança para o exame de limitações institucionais. Por fim, reflete sobre os impactos do arranjo e as alternativas.

## Perspectivas históricas pertinentes

Embora se trate de duzentos anos, tempo relativamente curto, a trajetória institucional brasileira apresenta alguns marcos, como assinalado previamente. Elencam-se cinco fases correlatas ao Poder Executivo – e

6. O artigo 5º – pertinente aos direitos individuais – e o artigo 7º – pertinente aos direitos sociais – da Constituição de 1988 são ilustrativos.

ao governo, conseqüentemente –, não coincidentes com as Constituições promulgadas e outorgadas no período.

Não se objetiva descrever os fatos e os fenômenos em suas particularidades, pois é desnecessário pelo escopo da pesquisa. Na mesma medida, dispensam-se ênfases a alguns aspectos registrados e conhecidos largamente, sob pena de tautologia.

O primeiro tratamento do Poder Executivo remete ao Império<sup>7</sup>. O monarca, longe de qualquer neutralidade, exerceu o célebre Poder Moderador e chefiou o Poder Executivo. O encargo de primeiro-ministro – ou, tecnicamente, presidente do Conselho de Ministros – foi articulado no plano infraconstitucional em 1847, sem previsão na Constituição de 1824<sup>8</sup>. Foi um arranjo particular. Ainda que formalmente parlamentar, não dependeu de maioria na Câmara dos Deputados. O governo não desempenhou um escopo interventivo na dinâmica social.

Sucessivamente, com a República e a extinção do Poder Moderador, o constitucionalismo brasileiro inspirou-se principalmente no modelo norte-americano<sup>9</sup>. Instituiu-se a presidência da República. Fundou-se o Supremo Tribunal Federal (STF), embora sem atuar como uma Corte Constitucional, como hoje compreendido idealmente pela doutrina<sup>10</sup>.

Registre-se o distanciamento entre as aspirações legais e a política concreta. Em outras palavras, a conhecida dicotomia entre o Brasil formal e o Brasil

7. Embora documentos de conotação jurídica anteriores possam ser mencionados como precedentes, como o Regimento de João III, de 1548, trazido por Tomé de Sousa.

8. Cf. Brasil, Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, arts. 10, 98 e 102, disponível em: <https://tinyurl.com/2p928mrz>, acesso em: 15 ago. 2022; *idem*, decreto n. 523, de 20 de julho de 1847, disponível em: <https://tinyurl.com/3fhh7a27>, acesso em: 15 ago. 2022; Octaciano Nogueira, *Constituições Brasileiras*, 3. ed., Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, Senado Federal, 2012, vol. I: 1824, p. 11, disponível em: <https://tinyurl.com/r7pdk4u9>, acesso em: 15 ago. 2022. Nas palavras de Joaquim José Rodrigues Torres, visconde de Itaboraí, o rei reinava, governava e administrava. Cf. João Camilo de Oliveira Torres, *A Democracia Coroada: Teoria Política do Império do Brasil*, Brasília, Edições Câmara, Câmara dos Deputados, 2017, p. 116, disponível em: <https://tinyurl.com/yc7u6xmh>, acesso em: 15 ago. 2022.

9. Brasil, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, art. 1º, disponível em: <https://tinyurl.com/8w2vct9t>, acesso em: 15 ago. 2022.

10. *Idem*, arts. 41, 55 e 59.

real<sup>11</sup>. Os ideais consagrados solenemente não foram implementados. O federalismo, por exemplo, abriu precedente ao poder crescente das oligarquias. Notabilizaram-se o estado de sítio, as fraudes eleitorais e o coronelismo<sup>12</sup>. O governo, novamente, não desempenhou encargos de conotação interventiva.

Encerrou-se a República Velha com a Revolução de 1930. Das contestações constitucionalistas de 1932 à Carta de 1934, e desta ao Estado Novo, em 1937, o Poder Executivo transformou-se sensivelmente. Mudou a correlação entre os Três Poderes estatais: não exclusivamente o exercício, mas seu tratamento jurídico. Em 1934, conferiu-se ao Senado a coordenação dos poderes estatais<sup>13</sup>. Outrossim, expandiu-se o conteúdo da Constituição, que abrigou seus primeiros compromissos sociais. Em 1937, o Poder Executivo sucedeu a casa parlamentar e assumiu a posição proeminente. De fato, a presidência da República exerceu um papel hegemônico tanto no campo formal e normativo como na concreção política. Reiterou-se o tratamento de temas como família, educação e cultura<sup>14</sup>. Houve perspectivas claramente distintas das fases anteriores.

Outro ciclo pode ser identificado a partir da redemocratização, em 1945, até a segunda ruptura republicana, em 1964. Objetivou-se retomar o equilíbrio entre os poderes estatais, cessando a supremacia do Poder Executivo: inexistiu um órgão constitucional encarregado expressamente da harmonização. De certo modo, resgataram-se os postulados do constitucionalismo clássico. Concretamente, porém, demonstrou-se uma etapa

11. Oliveira Viana, com seus vieses, enuncia: “Sob esse fascínio inelutável, perdem a noção objetiva do Brasil real e criam para uso deles um Brasil artificial e peregrino, um Brasil de manifesto aduaneiro, *made in Europe* – sorte do cosmorama extravagante, sobre cujo fundo de florestas e campos, ainda por descobrir e civilizar, passam e repassam cenas e figuras tipicamente europeias”. Cf. Oliveira Viana, *Populações Meridionais do Brasil*, Brasília, Senado Federal, 2005, p. 57, disponível em: <https://tinyurl.com/3vk2bdn3>, acesso em: 15 ago. 2022.
12. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 37. ed., São Paulo, Malheiros, 2014, p. 82; Aliomar Baleeiro, *Constituições Brasileiras*, 3. ed., Brasília, Senado Federal, 2012 [1891], vol. II: 1891, p. 48, disponível em: <https://tinyurl.com/yntajynu>, acesso em: 15 ago. 2022.
13. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 88, disponível em: <https://tinyurl.com/4u54kcek>, acesso em: 15 ago. 2022.
14. Brasil, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, arts. 124-134, disponível em: <https://tinyurl.com/2nmp8r6y>, acesso em: 15 ago. 2022.

turbulenta, agravada pelas tensões externas<sup>15</sup>. Sucederam-se modificações. Notabilizou-se o experimento parlamentar<sup>16</sup>. Manteve-se a proteção social articulada na fase imediatamente anterior.

Por fim, de 1964 a 1988, sucedeu-se uma guinada em direção à concentração de poderes na órbita federal. Convenientemente, o regime autoritário expandiu o campo de trabalho da presidência da República<sup>17</sup>. Pinto Ferreira afirma que o encargo se tornou “não só o *primus inter pares*, mas um *primus solus*”<sup>18</sup>. Com correção, unificou-se a eleição da presidência e vice-presidência da República, aspecto que se apresentou como fonte de atritos na fase precedente<sup>19</sup>.

O Poder Executivo da República Velha tem pouco em comum com as fases sucessivas. Houve tentativas, explícitas ou não, de elevar um poder a uma posição predominante, alquebradas por outras, na direção oposta. Constata-se a intermitência. Os encargos governamentais federais expandiram-se gradualmente. Ocorreu uma mudança não apenas quanto à extensão como também de significado e implicações. Por exemplo, a cultura, consignada originalmente em 1934, comporta hoje um leque de manifestações outrora desconhecidas ou mesmo ignoradas.

Jacques Chevallier, em leitura que abarca perfeitamente o caso brasileiro, sintetiza: “o Estado de Direito foi confrontado com um fator essencial de desestabilização: a *ascensão do Poder Executivo*, que se traduziu por um processo de emancipação jurídica e pela crise do princípio da legalidade”<sup>20</sup>. O desafio que circunda a legalidade diz respeito às alternativas de controle da atuação do governo.

15. Ruy Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo*, 7. ed., rev. Paulo Alberto Pasqualini, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 66.

16. Brasil, emenda constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961, disponível em: <https://tinyurl.com/wfzupfde>, acesso em: 15 ago. 2022.

17. Ronaldo Poletti, *Constituições Brasileiras*, 3. ed., Brasília, Senado Federal, 2012, vol. III: 1934, pp. 19 e 39, disponível em: <https://tinyurl.com/mrytk5wd>, acesso em: 15 ago. 2022.

18. Pinto Ferreira, *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, 5. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, tomo I, p. 311.

19. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967, art. 75, disponível em: <https://tinyurl.com/bdcuktvn>, acesso em: 15 ago. 2022.

20. Jacques Chevallier, *op. cit.*, 2013, p. 60 (grifo do autor).



Em meio às transformações, foram conservados os caracteres centrais da estrutura governamental. O sistema presidencialista – caracterizado por elementos como a escolha pelo eleitorado, direta ou indiretamente, ou seja, por maioria popular, sem que o titular possa ser demitido livremente<sup>21</sup> – adquiriu encargos, de fato, mas suas linhas essenciais não foram atualizadas. Como resultado, duas perspectivas constitucionais – uma antiga e outra recente – dialogam escassa e confusamente. Tem-se uma falta de sincronia entre o primeiro e o segundo campo. Materializa-se a correlação imperfeita conjecturada na introdução.

### **Mecanismos governamentais e controles na Constituição de 1988**

Passa-se ao cenário atual com maior profundidade. O texto constitucional de 1988 inova em muitos pontos. Contudo, sustenta os caracteres definidores do sistema tripartite. Reitera que os poderes estatais são equivalentes reciprocamente com a expressão “independentes e harmônicos”<sup>22</sup>, por exemplo. Embora haja uma gama extensa de compromissos sociais – como demonstram os artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º, por exemplo –, o sistema remete ao constitucionalismo arcaico.

O modelo de Montesquieu foi pensado para um mundo diferente. Hoje, o governo precisa conduzir, orientar e agir, inclusive por força de compromissos firmados no plano internacional. “O Estado social-democrático, em contraposição ao Estado absentista do liberalismo, é um Estado atuante, que a tudo provê e que em tudo intervém.”<sup>23</sup> Não pode permanecer inerte. Não conserva apenas a ordem pública, como outrora. Tem-se, em perspectiva, o que a doutrina constitucional italiana denomina *indirizzo politico*<sup>24</sup>.

21. Alexandre de Moraes, *Presidencialismo*, São Paulo, Atlas, 2004, pp. 33 e 67.

22. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, art. 2º.

23. Elival da Silva Ramos, *Ativismo Judicial: Parâmetros Dogmáticos*, 2. ed., São Paulo, Saraiva, 2015, p. 285.

24. Enzo Cheli, *Atto Politico e Funzione d'Indirizzo Politico*, Milão, A. Giuffrè, 1968, pp. III-IV ss., por exemplo.

Um exemplo bastante conhecido pode ser utilizado. O artigo 225 da Constituição de 1988 versa sobre o meio ambiente. Ilustra a perspectiva com segurança:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na mesma linha, com pertinência às mazelas históricas do Brasil, estabelece a Constituição de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

x – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Fixa-se, portanto, o primeiro pressuposto: a Constituição de 1988 respalda o espírito de Cartas Constitucionais anteriores. Condiciona previamente a ação governamental. Entretanto, em maior escala. Compete ao governo tomar medidas concretas e firmar políticas públicas de alcance geral e transversal. Tem-se um dinamismo atrelado à atuação. O cenário é diferente daquele tipicamente estático, descrito nas primeiras etapas do capítulo anterior<sup>25</sup>.

Vejam-se três particularidades do modelo governamental contemporâneo, igualmente com precedentes nas fases anteriores:

- Ferramentas foram postas à disposição do governo para a consecução dos objetivos constitucionais. Em primeiro lugar, registre-se a expansão da burocracia. Hoje, a administração pública, profissional, desempenha um rol expressivo de encargos que vivificam as decisões governamentais. Outrossim, a chamada administração pública indireta apresenta

25. Alexandre de Moraes, *op. cit.*, 2004, p. 142.

formas extremamente amplas. Um leque de instrumentos foi articulado em consonância com as necessidades. De acordo com o célebre decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>26</sup>, esse leque é composto de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas. Existem ainda outras formas.

- O Estado brasileiro criou pessoas – de direito público, mas também de direito privado – para desenvolver esse imenso elenco de tarefas, descentralizando, de certo modo, algumas delas. São órgãos com competências específicas. Não se exclui ainda a possibilidade de transferência de responsabilidades a particulares<sup>27</sup>.
- Complementarmente, o governo passou a contar com o exercício de outras funções na satisfação de seus encargos. É o caso da participação nas atividades legislativas. Como registrado largamente, o Poder Executivo tornou-se um legislador, ensejando, para muitos, certo desprestígio às casas legislativas. Ontem, os decretos-leis, hoje, as medidas provisórias são uma realidade indispensável.

O artigo 84 da Constituição de 1988, em particular, embora não exaustivamente, enuncia um rol extenso de encargos em que o presidente da República atua como chefe de Estado e chefe de governo, podendo ainda ser classificado autonomamente como chefe da administração pública, a depender da tipologia utilizada. Constata-se, sob outro prisma, a conjugação de encargos antigos, pois presentes desde a primeira Constituição brasileira, e outros tantos inovadores ou relativamente novos.

A expansão técnico-burocrática e a participação na função legislativa não possuem previsão no modelo original de Poder Executivo. Todavia, sem proporção à expansão constatada, os mecanismos de controle e de fiscalização nem sempre atendem aos anseios do momento. “A magnitude, a complexidade e as consequências desses conflitos comprovam que o Presidente

26. Brasil, decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, disponível em: <https://tinyurl.com/mvym63vc>, acesso em: 15 ago. 2022.

27. Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros, 2015, pp. 143-144 e 146.

da República ocupa um cargo que não pode ser prontamente assimilado ou controlado pelos demais poderes”<sup>28</sup>. Assenta-se, portanto, o segundo pressuposto: o modelo contemporâneo requer outras formas de controle.

Paradoxalmente, os mecanismos de manuseio do poder, isto é, também de fiscalização política, não se encontram atualizados a tamanhos encargos interventivos. É o regime presidencialista brasileiro de responsabilização restrita, descrito por André Ramos Tavares<sup>29</sup>. Esse, portanto, pode ser um dos pontos medulares do distanciamento entre os caracteres políticos e os caracteres sociais. Existe uma rigidez que não se harmoniza com o dinamismo da atuação cotidiana. Tavares ilustra: “Em outros termos, resta evidenciado que o *impeachment* não está configurado constitucionalmente para uso imediato e aberto, em momentos de convulsão social, de tragédias nacionais ou de crises globais”<sup>30</sup>. Há descompasso.

Reforce-se uma suposição enunciada anteriormente: não basta expandir a atuação pública. Nossa realidade é diferente dos países europeus. É preciso, antes, consolidar sua capacidade de operacionalização. Tem-se um envolvimento dos mecanismos de concreção estatal, ou seja, da infraestrutura do Estado.

## **Reflexos da defasagem dos mecanismos de controle e alternativas**

Os mecanismos de atuação na dinâmica social portam desafios. Como examinado, o governo, por um lado, não pode permanecer inerte. Deve agir. Por outro lado, dispõe de ferramentas para concretizar seus anseios. Todavia, para perfectibilizar um encadeamento trilateral perfeito, mecanismos de correção precisam estar presentes – também para aperfeiçoar os rumos fixados pelo campo governamental.

Jacques Chevallier, na mesma linha, enuncia que a democracia “supõe ainda o respeito ao pluralismo, a participação mais direta dos cidadãos nas

28. Alexandre de Moraes, *op. cit.*, 2004, p. 130.

29. André Ramos Tavares, *Curso de Direito Constitucional*, 19. ed., São Paulo, Saraiva, 2021, p. 1114.

30. *Idem*, p. 1118.

escolhas coletivas e a garantia dos direitos e liberdades”<sup>31</sup>. Em decorrência do panorama deficiente, tem-se a omissão governamental. Em que pese a orientação constitucional e legal para que as condutas políticas trilhem determinadas sendas, pode inexistir uma atuação política correspondente. No contexto, nem sempre o Poder Judiciário pode corrigir essa ausência ou dispõe de ferramentas para supri-la. Conectada à hipótese anterior, tem-se o risco de condutas comissivas desviantes, ou seja, posturas ativas e que ensejam efeitos concretos destoantes dos objetivos fixados solenemente. São atitudes divergentes dos princípios que norteiam a coisa pública. Uma face diferente da moeda.

Como reflexo, o comportamento governamental deficiente pode ser sistematizado em um escalonamento de três níveis:

- Em primeiro lugar, o governo pode permanecer relativamente alheio em relação a objetivos, compromissos e pressupostos norteadores da Constituição, sem quaisquer consequências concretas.
- Em segundo lugar, similarmente à situação anterior, o governo pode permanecer inerte, porém, com pressões por parte da sociedade civil, que não resultam em transformações nem em medidas pontuais. É um dos dilemas da democracia, não apenas contemporânea como também, certamente, de todos os tempos, pois se conecta a temas como a qualidade da representatividade.
- Em terceiro lugar, também parcialmente similar à hipótese anterior, a comunicação entre o poder público e a sociedade civil pode ocorrer de maneira limitada. O governo e a população podem exprimir desejos, porém, em planos diferentes, que não se correlacionam nem sequer ensejam efeitos.

Os três cenários representam dificuldades que não podem ser superadas apenas com o esforço voluntarista dos agentes envolvidos, mas, com maior gravidade, dizem respeito às estruturas objetivas que geram ou não

31. Jacques Chevallier, *op. cit.*, 2013, p. 116.

incentivos para tanto. Reprisa-se: é uma tarefa – também jurídica – fornecer respostas aos problemas.

Por fim, buscando enfrentar e, assim, superar os arranjos anteriores, quais são as possibilidades de aprimoramento existentes?

Em primeiro lugar, um reforço dos poderes do Parlamento. Como apontado, as casas legislativas perderam espaço relativamente ao governo, haja vista o acesso facilitado do segundo à atividade legiferante.

No modelo presidencial norte-americano, por exemplo, o Congresso chancela previamente os nomes ministeriais apresentados pelo presidente da República. Trata-se de uma técnica conveniente de controle político. Garante-se a participação na formação governamental<sup>32</sup>. Essa possibilidade foi convenientemente omitida no Brasil desde a implantação do presidencialismo, inaugurando as divergências de nosso arranjo com sua matriz.

Complementarmente, um incremento das formas de participação, reforçando a perspectiva de diálogo que avançou sob a égide da Constituição de 1988, mas que pode perpassar por novos progressos e aprimoramentos. Não se defendem ferramentas que podem converter a democracia em anseio transitório de massas. Consideram-se positivos os instrumentos de interação entre governantes e governados, hoje potencializados por mecanismos de comunicação dinâmicos.

Se a democracia direta foi uma utopia no passado, continua a ser hoje, excetuadas circunstâncias pontuais<sup>33</sup>. Rejeita-se também a democracia plebiscitária, suscetível de instabilidades demasiadas. Propõe-se um fator complementar, mas não necessariamente secundário. Dalmo de Abreu Dallari comenta:

32. Estados Unidos, Constituição dos Estados Unidos, de 17 de setembro de 1987, art. 1<sup>a</sup>, seção 2, 3; Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967: Com a Emenda n. 1 de 1969*, 3. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, vol. 3: *Arts. 32-117*, pp. 66 e 368.

33. Hans Kelsen, *General Theory of Law & State*, Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press, 1949, p. 288. Como comenta o jurista: “Para que se estabeleça uma relação autêntica de representação, não basta que o representante seja indicado ou eleito pelo representado. É necessário que o representante esteja obrigado legalmente a executar a vontade do representado, e que o cumprimento dessa obrigação seja garantido legalmente. Cf. *idem*, p. 289 (tradução nossa).

É preciso reconhecer que a participação do povo tem limitações, não podendo abranger todas as decisões dos governos, mas, ao mesmo tempo, é evidente que a participação popular é benéfica para a sociedade, sendo mais uma forma de democracia direta, que pode orientar os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo sobre questões de interesse comum<sup>34</sup>.

Tem-se em vista, por exemplo, ferramentas de cassação do mandato, o conhecido *recall*, embora usualmente utilizado para revogar o mandato do legislador<sup>35</sup>. No direito comparado, particularmente nos Estados Unidos, o procedimento também se destina às autoridades executivas.

Por fim, com maior impacto, pois pertinente a uma eventual mudança no sistema governamental, há a articulação de uma chefia de Estado apta ao controle da chefia de governo. Pode-se desobstruir o STF, muitas vezes impulsionado a efetuar certo controle político e mediar as crises entre poderes estatais.

Hoje, duas forças diferentes tendem a ser confundidas. O campo jurisdicional exerce encargos de conotação ou expressão política. Por outro lado, o Poder Judiciário deveria executar o controle jurídico dos poderes estatais, não atender a toda sorte de pressões correlatas ao implemento da Constituição<sup>36</sup>.

34. Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 30. ed., São Paulo, Saraiva, 2011, p. 156.

35. Hans Kelsen, *op. cit.*, 1949, pp. 289-290; Dalmo de Abreu Dallari, *op. cit.*, 2011, p. 155.

36. Elival da Silva Ramos, *op. cit.*, 2015, p. 286. Ramos comenta: “O primeiro elemento de impulso do ativismo judiciário está relacionado ao modelo de Estado que o constitucionalismo pátrio vem prestigiando desde a Carta de 1934: o do Estado democrático-social, de perfil intervencionista. Não é difícil demonstrar que a atual Constituição manteve esse modelo, com alguns exageros nacional-estatistas em matéria econômica, objeto da revisão corretiva empreendida pelas Emendas 5, 6, 7, 8 e 9, todas de 1995. Em diversas passagens, a Carta de 1988 indica que a qualificação da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) teve o propósito de conciliar a tradição liberal-democrática com a democratização de oportunidades e a participação cidadã, razão pela qual ‘os princípios do Estado de Direito, no ordenamento brasileiro, hão de estar conectados à dimensão substantiva da legalidade, que aponta para a construção de uma ordem social e econômica inspirada por critérios de justiça, impositivos de certa igualdade de condições materiais, a qual não deve, entretanto, se converter em igualitarismo que sufoque a liberdade’”. Cf. *idem*, p. 284.

De acordo com o exposto na última etapa, reforça-se que o complemento entre os fatores institucionais e subjetivos pode aprimorar a ordem política e potencializar a construção da ordem social. O direito, realisticamente, tornou-se uma “técnica operacional de gestão”<sup>37</sup>. Existem possibilidades, alternativas e caminhos. Como Rubens Ricupero sintetiza:

Os vícios e as doenças do sistema estão diagnosticados e não existe mistério quanto à cura. As reformas indispensáveis têm sido exaustivamente debatidas e apenas deixaram de ser adotadas em razão da resistência dos interesses criados, não devido a uma insuperável (e falsa) complexidade das soluções. [...] Os países que dão certo são aqueles onde as instituições se revelaram capazes de se autorreformular no grau necessário e na hora adequada<sup>38</sup>.

Não se pode olvidar, por fim, duas cautelas. No Brasil, o Estado antecedeu o povo historicamente. Logo, existe uma precedência da organização política à organização social. Crê-se largamente que o Estado pode resolver todos os problemas<sup>39</sup>. Não é o caso, em absoluto. Em segundo lugar, como adverte José Murilo de Carvalho, o Brasil tem o histórico de procurar modelos e enquadrar a realidade neles, e não o contrário<sup>40</sup>. Deve-se considerar a compreensão empírica.

## Conclusões

Um questionamento foi apresentado no princípio da pesquisa e complementado por uma resposta provisoriamente negativa: inexistente um ajuste perfeito entre os fatores sociais e os elementos legislativo-governamentais.

37. Jacques Chevallier, *op. cit.*, 2013, p. 83.

38. Rubens Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil, 1750-2016*, Rio de Janeiro, Versal, 2017, p. 696.

39. João Camilo de Oliveira Torres, *Interpretação da Realidade Brasileira: Introdução à História das Ideias Políticas no Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1966, pp. 21, 28-29 e 52.

40. José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial; Teatro de Sombras: A Política Imperial*, 4. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008, p. 393.



Confirma-se a suposição entre o retrospecto e o exame dos elementos jurídicos subsequentes.

Com realismo, cabe apontar que em todo o mundo são registradas dificuldades dessa natureza. Existe uma crise da democracia largamente registrada<sup>41</sup>. No tocante ao atravancamento da realidade brasileira, embora o governo, por um lado, detenha mecanismos modernos de atuação, por outro, vê-se controlado com deficiência.

O modelo governamental modificou-se. O panorama evidencia. As mudanças não ocorreram de maneira linear e contínua, mas entrecortadas por dificuldades. Caso houvesse mecanismos de controle, a trajetória institucional teria sido mais estável? Existem indicativos na direção.

O distanciamento não é fruto de uma articulação estritamente subjetiva, como se pretendeu demonstrar, mas de opções institucionais que impulsionam os problemas. É preciso intensificar os mecanismos de controle político. Embora não sejam suficientes, representam um poderoso fator indutor de promoção da ordem constitucional. Como registrado no princípio da pesquisa, a democracia e os direitos fundamentais precisam de instituições para serem promovidos e operarem adequadamente. Superar os entraves estruturais pode redundar na melhoria das condições econômicas e sociais desejadas por todos. Construir os próximos anos de independência política e jurídica passa por atualizar os arranjos que os promovem.

41. Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, Nova York, Crown, 2018, pp. 44 ss.



# Utilidade do conceito de sociedade civil global na (re)inserção internacional do Brasil

DANIEL CAMPOS DE CARVALHO<sup>1</sup> ■ LETÍCIA RIZZOTTI LIMA<sup>2</sup>

## Introdução

A efeméride do bicentenário da Independência confere à sociedade brasileira contemporânea uma oportunidade para além da mera revisita à sua trajetória. Trata-se de uma chance para disparar um necessário processo de reflexão pública – e eventuais repactuações sociais – sobre os destinos, os objetivos, as contradições e as aspirações nacionais em variadas dimensões de nossa organização socioestatal. Os desafios da atual conjuntura nacional fazem de tal empreitada não apenas algo propício como também urgente. Assim, se é verdade que “os países que dão certo são aqueles em que as instituições se revelaram capazes de se autorreformular no grau necessário e na hora adequada”<sup>3</sup>, há diversos de nossos domínios a serem embarcados celeremente nesse processo, como evidenciam, por exemplo, boa parte da

1. Docente de direito na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Docente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC) e do Programa de Pós-graduação em direito na Universidade Estadual Paulista (Unesp). Doutor e mestre em direito pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de São Paulo (USP).
2. Docente de relações internacionais no Centro Universitário Sagrado Coração (Unisagrado). Doutoranda e mestre em relações internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Unesp, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
3. Rubens Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*, Rio de Janeiro, Versal, 2017, p. 658.

institucionalidade política brasileira, as profundas desigualdades nacionais e o combalido modelo econômico do país.

Como parte desse necessário relançamento nacional, um dos âmbitos de inescapável análise coletiva diz respeito a como compreender o cenário internacional e o papel do Brasil no mundo. Há uma clara premência de um processo que possibilite a construção de um arcabouço compartilhado de apreensão do tabuleiro global, a reconstituição dos vetores principiológicos da política externa brasileira, a explicitação das linhas de ação da diplomacia e o redesenho das aspirações sociais transmutadas em interesse nacional. Tal esforço se faz necessário não apenas em razão do aumento da volatilidade e do adensamento da complexidade das relações internacionais contemporâneas – como demonstram a crise sanitária global da covid-19 e a retomada das preocupações securitárias por causa do conflito na Ucrânia, entre tantos outros exemplos recentes – como, sobretudo, por um notório decaimento da posição brasileira. Ao contrário de outras dimensões de nossa organização sociopolítica – como o sistema partidário<sup>4</sup> ou o sistema educacional público<sup>5</sup> – que sofreram com longos períodos de fragilização e esgarçamentos, a dilapidação do patrimônio imaterial da política externa brasileira foi abrupta, veloz e recente em comparação a outras dimensões. Ainda que, desde 2011, seja possível reconhecer algumas fraturas transicionais e certo desbotamento da postura diplomática brasileira diante das necessidades de sua inserção internacional<sup>6</sup>, fato é que o perecimento sistêmico produzido desde 2019 é sem paralelo nos dois séculos de política externa do Brasil.

Historicamente, a política externa brasileira sempre foi caracterizada por linhas profundas de continuidade, seja na perenidade de seus valores e padrões orientadores, seja na coerência de posicionamento em face de casos

4. Yan de Souza Carreirão, “O Sistema Partidário Brasileiro: Um Debate com a Literatura Recente”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, pp. 255-295, maio-ago. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/4865j8k5>, acesso em: 26 maio 2022.
5. Lilia Moritz Schwarcz, *Sobre o Autoritarismo Brasileiro*, São Paulo, Companhia das Letras, 2019.
6. Cristina Soreanu Pecequillo, “Brazilian Foreign Policy: From the Combined to the Unbalanced Axis (2003/2021)”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 64, n. 1, e011, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yc22m426>, acesso em: 26 maio 2022; Rubens Ricupero, *op. cit.*, 2017.

concretos<sup>7</sup>. Ao longo de décadas, tornou-se possível identificar, na atuação do Brasil, elementos como o compromisso com a promoção da paz internacional, o estabelecimento da moderação como regra incontornável e o reconhecimento do direito como instrumento de estabilização da interação entre os Estados<sup>8</sup>. Como desdobramentos dos primados da coexistência pacífica, da moderação e do respeito ao direito, pode-se adicionar a esse panteão de pontos cardeais da política externa brasileira o pragmatismo, o multilateralismo e a não interferência<sup>9</sup>. Mesmo que haja diferença de tonalidades e meios de um período a outro, sendo inclusive possível reconhecer a existência de uma “dança de paradigmas”<sup>10</sup>, é fato que a inserção internacional do Brasil esteve por longo tempo ancorada em tais princípios e orientada pela promoção do desenvolvimento nacional. A clareza acerca de como o interesse nacional se expressava permitiu aos condutores e agentes da política externa brasileira uma atuação, a um só tempo, plástica e coerente, marcada por autonomia, diversificação, independência e universalização<sup>11</sup>.

Todavia, desde o início do mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, a condução da política externa passou a ter como características a desconformidade com suas tradições históricas, o descolamento da realidade mundial e a desconsideração das necessidades da sociedade brasileira. Desafiando uma percepção recorrente na experiência nacional – a de que as condições e a natureza da política externa tornariam mais fácil construir uma verdadeira política de Estado, com uma burocracia profissional de excelência e sem afluência voltada partidária –, o governo Bolsonaro passou a implementar uma série de ações no plano externo com base no cálculo de seu impacto no jogo político interno. Ainda que não seja o único traço definidor da política externa bolsonarista, a instru-

7. Maria Regina Soares de Lima, “Eixos Analíticos e Conflitos de Paradigmas na Política Exterior Brasileira”, *Cadernos do IPPRI*, n. 11, pp. 71-82, nov. 1994.

8. Rubens Ricupero, *op. cit.*, 2017.

9. Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*, São Paulo, Saraiva, 2008.

10. Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, Brasília, Editora unB, 2002.

11. Henriques Altemani de Oliveira, *Política Externa Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 231.

mentalização ideológica das posições do Brasil nas instâncias internacionais por meio da conexão a um ideário exótico ajudou a implodir rapidamente o legado de décadas de atuação diplomática coesa. De forma mais ampla, pode-se afirmar que o abandono de posturas tradicionais em áreas como não interferência, multilateralismo, pragmatismo e coexistência<sup>12</sup>, circundado por uma retórica combativa e posturas caricatas, contribuiu decisivamente para que o Brasil pós-2019 passasse a enfrentar um isolamento inédito, às margens do ostracismo internacional.

Nesse sentido, é imperiosa a reflexão aberta, pública e socialmente referenciada sobre como reconstruir as bases da política externa brasileira, sobretudo reavivando sua conexão com a identidade nacional e com o papel almejado pelo Brasil no tabuleiro internacional. Esse é um movimento vital, uma frente importante dentro do grande esforço multidimensional necessário para a reconstituição de um projeto nacional. Considerando tais elementos, o escopo deste texto não é levantar elementos programáticos ou propor a metodologia que aponte o caminho para a referida reinvenção da política externa nacional. Trata-se de um texto de caráter exploratório, com vistas a fornecer pistas para ponderações mais afinadas a aspectos retórico-persuasivos do que propriamente valorativos.

Pragmaticamente, a ideia destas páginas é identificar possibilidades de demarcação do distanciamento do paradigma bolsonarista e de recuperação de algum prestígio internacional por meio da mobilização de certas grandezas e conceitos nos discursos oficiais e documentos formais após a presidência de Bolsonaro. Assim, dentro dos limites traçados, o objetivo deste texto é analisar se é possível engendrar a reapropriação da gramática internacional tal qual ampliada e definida pelo cosmopolitismo<sup>13</sup> dos anos 1990 como demonstração de participação ativa e credibilidade no

12. Cristina Soreanu Pecequilo, *op. cit.*, 2021, p. 11.

13. A despeito das distintas formas de compreensão teórica das noções utilizadas para a descrição do aparato político internacional de aspiração participativa – como cosmopolitismo, democracia global e institucionalismo cosmopolita –, esses termos serão tratados ao longo do texto como dentro do mesmo quadro genérico e tendo a significação semântica aproximada. Cf. Molly Cochran, “A Democratic Critique of the Cosmopolitan Democracy: Pragmatism from the Bottom-up”, *European Journal of International Relations*, vol. 8, n. 4, pp. 517-548, dez. 2002 (cf. pp. 518-519).

cenário global – e lastreada em pautas de garantias de direitos e democratização social. A escolha desse conjunto tão característico de grandezas, e não outro, relaciona-se a dois elementos: (i) a promessa da retórica da democracia cosmopolita de uma reinvenção da política internacional tal qual a conhecemos – e a potencial utilidade estratégica dessa narrativa, ainda que controversa, ao interesse nacional – e (ii) o fato de ser algo nitidamente em oposição ao cabedal bolsonarista atualmente vigente, tanto no reconhecimento do protagonismo da sociedade civil como ator relevante<sup>14</sup> – seus temas e agendas – como no prestígio que a abordagem cosmopolitista confere ao aparato institucional internacional<sup>15</sup>. O desafio que se coloca, portanto, é o de aclarar se, de que forma e em que eventuais áreas, a ativação desse repertório temático pode ser engendrada pela diplomacia brasileira pós-Bolsonaro para a melhor consecução do interesse nacional.

Dessa forma, este texto se desdobra em quatro momentos. Em um primeiro trecho, há a caracterização da política externa bolsonarista e da forma como se configurou o profundo alheamento do Brasil na ordem internacional contemporânea. Em decorrência desse primeiro momento, o segundo item apresenta analiticamente um conjunto de concepções recorrentes no jargão diplomático internacional dos anos 1990, notadamente conectadas à ideia de sociedade civil global. A terceira parte explora as intersecções que transformaram mecanismos de representatividade veiculados pela sociedade civil em alvo da política externa bolsonarista. Explícitas tais características, cabe ao quarto item do texto refletir sobre a pertinência e os limites da incorporação dessas grandezas ao discurso oficial brasileiro como contraponto à abordagem bolsonarista, com vistas à recuperação – de ao menos parte – do prestígio internacional do país.

14. “No sistema multilateral político, especialmente na ONU, vamos reorientar a atuação do Brasil em favor daquilo que é importante para os brasileiros – não do que é importante para as ONGs.” Cf. Ernesto Araújo, Discurso do Embaixador Ernesto Araújo na Cerimônia de Posse como Ministro das Relações Exteriores, Brasília, 2 jan. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/4pcfbt7u>, acesso em: 26 maio 2022.
15. “Lembrar-se da pátria. Não é lembrar-se da ordem liberal internacional, não é lembrar-se da ordem global [...]. // Não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil.” Cf. *idem*.

A diplomacia brasileira, historicamente, desempenhou com excelência a tarefa de modular a retórica oficial e esgrimir os conceitos internacionalmente em voga, adaptando-os de forma eficaz aos interesses perenes da sociedade nacional. Certamente, tal competência continuará a ter relevância fundamental no futuro próximo, e o exercício especulativo aqui proposto sobre a pertinência de uma reconversão de léxico pode colaborar para evidenciar estratégias à disposição dos operadores da política externa nacional. Em que medida pode ser útil à diplomacia brasileira construir, no pós-bolsonarismo, uma retórica e práticas conectadas a concepções como opinião pública internacional, sociedade civil global e democracia nas organizações intergovernamentais? Para os desafios que se colocam à (re)inserção internacional do país, tanto de uma perspectiva sistêmica como em questões específicas, a atualização de categorias tão demarcadas faz sentido? Fato é que tal reflexão é incontornável, especialmente considerando que o Brasil não apenas perdeu visibilidade em áreas de tradicional protagonismo do país internacionalmente como também foi deslocado como interlocutor natural e clássico de vários grandes temas – como meio ambiente, patentes e saúde global, e comércio internacional, para citarmos apenas alguns – e sucedido por outras lideranças, como Colômbia e África do Sul. Assim, se clara está a necessidade de medidas que possibilitem uma inserção internacional digna do papel do Brasil no mundo, resta saber se e em que termos tal esforço ainda é possível.

## **Governo Bolsonaro e o decaimento da política externa brasileira**

A linearidade característica da formulação e condução da política externa brasileira encontrou seu termo com o início do governo Bolsonaro. Identificada desde a campanha eleitoral e os meses de transição, a predisposição para seguir um ideário heterodoxo – e implementar um conjunto de ações distantes do histórico brasileiro no tocante a temas internacionais – ganhou concretude desde os primeiros momentos do mandato. O emblemático discurso de posse do chanceler Ernesto Araújo enunciava, com base na remissão ao versículo bíblico João 8,32: “Nós vamos também libertar a



política externa brasileira, vamos libertar o Itamaraty”<sup>16</sup>. Assim, a partir de janeiro de 2019, a condução do Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>17</sup> teve como chave mestra de interpretação do plano internacional uma abordagem bem peculiar: a defesa de um protagonismo do Ocidente ancorado não em valores políticos, como a democracia liberal, ou em sistemas econômicos, como o capitalismo, mas na reconciliação com Deus<sup>18</sup> – pretensamente formando uma aliança entre nações de forte cunhagem espiritual, a ser liderada pela figura do presidente estadunidense Donald Trump. Nesse esforço de “rearmamento espiritual do Ocidente a partir da identidade nacional”, caberia ao Brasil cerrar fileiras em prol da recuperação de uma suposta matriz ocidental de jaez conservador e do estancamento da depravação civilizatória patrocinada pela pós-modernidade.

Assim também, ao lado de uma política externa, o Brasil necessita de uma metapolítica externa, para que possamos situar-nos e atuar naquele plano cultural-espiritual em que, muito mais do que no plano do comércio ou da estratégia diplomático-militar, estão-se definindo os destinos do mundo. Destinos que precisaríamos estudar, não só do ponto de vista da geopolítica, mas também de uma “teopolítica”<sup>19</sup>.

Não causa espécie, portanto, que esse modo peculiar de apreensão do plano internacional ganhou companhia na composição da identidade da política externa bolsonarista de outro elemento: a disposição para vincular as posições do Brasil internacionalmente aos anseios da base eleitoral e dos grupos de apoio ao presidente, e não ao interesse nacional como tradicionalmente considerado. Na Esplanada, o MRE passou a integrar um ativo núcleo – ao lado do Ministério da Educação e do Ministério da Mu-

16. *Idem*.

17. Além do comando do Ministério das Relações Exteriores, vale ponderar que também a chefia da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República compartilhava do mesmo ideário, como demonstrado por variadas manifestações públicas.

18. Ernesto Henrique Fraga Araújo, “Trump e o Ocidente”, *Cadernos de Política Exterior*, ano III, n. 6, pp. 323-357, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/ypbc8t62>, acesso em: 26 maio 2022.

19. *Idem*, p. 354.

lher, da Família e dos Direitos Humanos – caracterizado por fortes tintas ideológicas, com o claro papel de manter a energização das forças sociais ligadas ao bolsonarismo por meio de posicionamentos ou medidas controversas. O impacto de tais ações é agudizado por aspectos de forma, como a comunicação e o engajamento via mídias sociais – por meio de perfis individuais de dirigentes dos referidos ministérios com centenas de milhares de seguidores – e a estridência das manifestações. Como é evidente no tocante ao Itamaraty, a voltagem e o tom utilizados em manifestações públicas – por vezes até oficiais, como no caso dos discursos presidenciais de abertura dos trabalhos das sessões anuais da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) – são bem pouco afeitos ao trato diplomático e visibilizam o esforço para caracterizar um afastamento da política externa em seus moldes clássicos por meio do confronto e do dissenso.

Assim, circundada pela moldura apresentada nos parágrafos anteriores, nota-se que a política externa brasileira passou a apresentar como características primordiais nos últimos anos: (i) a tentativa de constituição de um eixo e de uma aproximação a Estados conduzidos por governantes de jaez populista-conservador, como Polônia, Hungria e, especialmente, os Estados Unidos durante o mandato Trump – neste caso, em um alinhamento sem contrapartidas tangíveis calcado na suposta proximidade ideológica entre as elites políticas; (ii) o evidente desprestígio pelo institucionalismo internacional e pelos foros multilaterais; (iii) a recorrência da dimensão religiosa como fator de cálculo primordial na condução da política externa brasileira; e (iv) o antagonismo declarado a regimes e governos identificados como patrocinadores do “socialismo” e “comunismo”. Considerando a centralidade de tais elementos, não causa surpresa que a ruptura na política externa promovida pelo governo Bolsonaro possa ser enquadrada como um caso praticamente sem paralelo na região, em franco afastamento das tradições diplomáticas latino-americanas<sup>20</sup>.

20. Guilherme Stolle Paixão e Casarões e Déborah Barros Leal Farias, “Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-right Populism and the Rejection of the Liberal International Order”, *Cambridge Review of International Affairs*, pp. 1-21, 2021 (cf. p. 5), disponível em: <https://tinyurl.com/4mak8ekf>, acesso em: 26 maio 2022.

Desde 2019, há diversas demonstrações factuais de que a política externa brasileira sofreu um processo de descarrilamento de seu trilho histórico. É nesse sentido que se devem encarar: (i) a sinalização de que a embaixada brasileira em Israel seria transferida de Telaviv para Jerusalém; (ii) as manifestações de representantes oficiais brasileiros de despreço pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela ONU; (iii) o engajamento brasileiro no desmantelamento de espaços regionais de concertação, como a União de Nações Sul-americanas (Unasul); (iv) a incompreensível hostilidade com a China, principal parceiro comercial do Brasil e agente essencial na organização dos esforços iniciais de resposta à pandemia; (v) a consideração ou efetivação de quadros sem o repertório técnico apropriado para postos importantes em embaixadas ou em organismos internacionais; (vi) a abdicação do tratamento preferencial e diferenciado nas negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC); (vii) as rusgas e os insultos envolvendo o presidente Bolsonaro e mandatários de potências europeias, por exemplo, os casos de Emmanuel Macron e Angela Merkel); (viii) o declínio da relação bilateral com a Argentina após a posse do presidente Alberto Fernández, em dezembro de 2019; (ix) o posicionamento nos fóruns internacionais dos representantes do Estado brasileiro em votações referentes a direitos reprodutivos e gênero; (x) o afastamento do Brasil da linha histórica da diplomacia nacional no tocante à generalização do acesso a medicamentos e imunizantes; (xi) a ostensiva tentativa de construir a anteposição a Cuba e Venezuela nos discursos oficiais; (xii) os termos da defesa brasileira das posições governamentais no tocante à política indigenista e ao meio ambiente; e (xiii) a visita oficial à Rússia diante da escalada da tensão que acabou desembocando na Guerra Rússia-Ucrânia. Para além dessa lista exemplificativa, e não exaustiva, do descolamento existente entre a política externa brasileira atual e suas linhas históricas, também é prova desse patente afastamento a manifestação ecumênica de ex-chanceleres – de governos brasileiros de diversas tintas partidárias e ideológicas – sobre os prejuízos profundos dessa nova abordagem<sup>21</sup>.

21. Marcelo Godoy, “Política Externa de Bolsonaro Une Adversários Históricos da Diplomacia

Há de se destacar que o projeto bolsonarista de reconfiguração da política externa brasileira passou a ser implementado de forma rápida e eficaz – inclusive graças a uma série de alterações funcionais e no organograma do MRE que dificultaram uma maior e mais organizada resistência de setores descontentes do corpo diplomático<sup>22</sup>, a despeito do constrangimento público de situações, como as ingerências na Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) que abarcaram desde a intervenção na política editorial até a promoção de eventos de controverso estofamento técnico. Em pouco tempo, o Brasil passou a desempenhar um papel lateral no plano internacional, sendo o governo federal questionado em temas outrora de protagonismo brasileiro<sup>23</sup> ou mesmo ignorado em questões estratégicas<sup>24</sup>.

Claro está que o isolamento internacional advindo dessa nova formulação da política externa brasileira não foi um desdobramento surpreendente nem uma decorrência imprevista. O discurso de posse do chanceler Araújo demonstra claramente a disposição para se afastar da realidade anterior, em que o Brasil “era um país que falava para agradar os administradores da ordem global. Queríamos ser um bom aluno na escola do globalismo, e achávamos que isso era tudo. Éramos um país inferior”<sup>25</sup>. Há também uma convocação de colegas diplomatas: “Não mergulhemos nessa piscina sem água que é a ordem global. O Itamaraty existe para o Brasil, não existe para a ordem global”<sup>26</sup>.

Brasileira”, *O Estado de S. Paulo*, 27 maio 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3z6kjh9>, acesso em: 26 maio 2022.

22. Nesse sentido, ver, por exemplo, as alterações sensíveis na estrutura do ministério, com o deslocamento de parte dos departamentos e coordenadorias e o consequente inchaço ou esvaziamento de determinadas secretarias.
23. Casos da gestão da saúde pública e da defesa dos direitos humanos; ver as denúncias de violações no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a representação ao Tribunal Penal Internacional (TPI) contra o presidente Bolsonaro por crimes contra a humanidade e por incitação ao genocídio de povos indígenas, apenas para ficar em dois exemplos.
24. Como no congelamento dos trâmites finais do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, inicialmente propagandeado pelo governo brasileiro como uma histórica conquista da política externa bolsonarista.
25. Ernesto Araújo, *op. cit.*, 2019.
26. *Idem*, *op. cit.*, 2017.

Os custos óbvios advindos da implementação da política externa bolsonarista não foram suficientes para desestimular seus formuladores originais. A maximização do desenvolvimento nacional como vetor da política externa brasileira teria sido substituída por um imagético protagonismo em questões valorativas, no resgate espiritual do Ocidente e na conexão direta com os anseios da base eleitoral. Dentro dessa lógica, os inevitáveis prejuízos nas esferas tradicionais estão normalizados e são suportáveis, já que haveria supostos ganhos nesse novo cartograma de prioridades – algo comprovável com a normalização de ser considerado pária internacional<sup>27</sup>.

### **Sociedade civil global no marco da democracia cosmopolita dos anos 1990**

Como já explicitado, uma grandeza analítica de incontornável importância para a especulação sobre as possibilidades da política exterior pós-Bolsonaro é a ideia de sociedade civil global. Especialmente nos anos 1990, ganhou corpo uma corrente de formulações adstritas às “bases transnacionais da democracia nos efeitos da globalização e na institucionalização de um sistema democrático global de governança”<sup>28</sup> – aqui já referida como cosmopolitismo ou teorias da democracia cosmopolita. A despeito de a marcha da história ter se encarregado, já na década seguinte, de reequacionar as esperanças de uma nova gramática política para além do Estado, deixando como herança um compreensível ceticismo com relação ao papel

27. Ganhou grande repercussão na imprensa nacional o discurso de Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores à época, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas do Instituto Rio Branco, em 22 de outubro de 2020. Ao comentar sobre o vigente isolamento brasileiro no plano internacional, o ministro afirmou que “é bom ser pária” e “que sejamos pária!”. Cf. Augusto Fernandes, “‘Que Sejam Pária’, Afirma Ernesto Araújo sobre o Papel do Brasil no Mundo”, *Correio Braziliense*, 22 out. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/vnf3a68c>, acesso em: 26 maio 2022.
28. Rafael Duarte Villa e Ana Paula Tostes, “Democracia Cosmopolita *versus* Política Internacional”, *Lua Nova*, n. 66, pp. 69-107, 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/22uhy7ct>, acesso em: 26 maio 2022.

e alcance das instituições internacionais<sup>29</sup>, cabe analisar se a noção de sociedade civil global, um conceito central dentro da abordagem da democracia cosmopolita, ainda tem algum sentido pertinente ou consubstancia um ativo interessante para o atual momento histórico.

Como todas as principais grandezas políticas de nosso tempo, não são poucas as disputas e fabulações conceituais acerca da expressão “sociedade civil”<sup>30</sup>. Talvez a formulação que tenha se tornado mais recorrente tenha sido a que reposicionou o Estado e os agentes da esfera privada, propondo que a dominação social não se aperfeiçoava na concretude das forças econômicas ou estatais – e sim na fluidez das convicções, conceitos e ideologias presentes na sociedade civil<sup>31</sup>. Assim, essa leitura de jaez gramsciano teria sido responsável pela transformação da sociedade civil em conteúdo ético do Estado<sup>32</sup>.

Nessa linha, é interessante compreender o papel destinado à ideia de sociedade civil global na arquitetura da democracia cosmopolita. Do mesmo modo como ocorre na estrutura política liberal, o espaço público internacional também assume o pressuposto de uma base social a lhe dar sustentação, mesmo que autônoma a ele, e que pretensamente racionaliza o exercício do poder<sup>33</sup>. Tal racionalidade, aliada à promessa de acesso decisório inerente à sociedade civil, reforça a tese de um ilustrado público internacional a servir de *éthos* do projeto democrático universal<sup>34</sup>. Segun-

29. Carlos Eduardo Lins da Silva, “A ONU e a Consciência do Mundo diante do Possível”, em Jacques Marcovitch (org.), *Sérgio Vieira de Mello: Pensamento e Memória*, São Paulo, Saraiva/Edusp, 2004, p. 61.

30. Há quem reconheça, por exemplo, a existência de, ao menos, cinco versões distintas: a *societas civilis*, a concepção burguesa, a versão ativista, a proposição neoliberal e a roupagem pós-moderna. Cf. Mary Kaldor, *La Sociedad Civil Global: Una Respuesta a la Guerra*, trad. Dolors Udina, Barcelona, Tusquets, 2005, pp. 19-24.

31. Cassiano Ricardo Martines Bovo, *Anistia Internacional: Roteiros da Cidadania em Construção*, São Paulo, Annablume, 2002, pp. 38-39.

32. Gilberto Dupas, *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*, São Paulo, Paz e Terra, 2003, p. 12.

33. Adrián Gurza Laval, “A Humildade do Universal: Habermas no Espelho de Rawls”, *Lua Nova*, n. 42, pp. 145-182, 1997 (cf. pp. 150-151), disponível em: <https://tinyurl.com/29sbe29b>, acesso em: 26 maio 2022.

34. Richard Falk, *La Globalización Depredadora: Una Crítica*, trad. Herminia Bevia e Antonio Resines, Madri, Siglo Veintiuno, 2002, p. 232.

do os ditames cosmopolitas, aí se constituiria o nódulo de legitimidade do institucionalismo global, capaz de promover um “sentido de obrigação civil”<sup>35</sup> – o sentimento de sujeição à decisão coletiva – e, consequentemente, aumentar a eficácia da atuação de seus organismos<sup>36</sup>. Assim, ao lado da concepção de opinião pública transnacional, a ideia da sociedade civil global corresponde a uma peça fundamental na engrenagem teórica do espaço público internacional ou, como prefere Andrew Hurrell, no “processo de desenvolvimento normativo e institucionalização”<sup>37</sup> das relações internacionais.

Ainda que sejam múltiplas as causas da origem da sociedade civil global<sup>38</sup>, é interessante notar que existe uma dupla de características comuns à maior parte das reflexões sobre o conceito. Em primeiro lugar, a versão transnacional da sociedade civil é identificada como um fórum deliberativo, no qual os atores interagem livremente, negociando normas e opções políticas com vistas à bênção de um consenso genuíno<sup>39</sup>. Seguindo tal linha, afirma-se o caráter da sociedade civil global como o “meio pelo qual se negociam, comentam e mediam os contratos ou pactos sociais [...] com os centros do poder político e econômico”<sup>40</sup>. Tal colocação adicionalmente joga luz sobre um segundo aspecto identificado com frequência na literatura do tema: o gramsciano posicionamento entre a autoridade política e a dimensão econômica. Por meio de uma analogia simples, parte dos autores aloca a roupagem internacional da sociedade civil entre os aríetes econômicos transnacionais e – na ausência de um polo centralizado do poder

35. Gilberto Dupas, *op. cit.*, 2003, p. 19.

36. Elenaldo Celso Teixeira, “Participação Cidadã na Sociedade Civil Global”, *Lua Nova*, n. 46, pp. 135-168, 1999 (cf. p. 135), disponível em: <https://tinyurl.com/2dwtum3r>, acesso em: 26 maio 2022.

37. Andrew Hurrell, “Order and Justice in International Relations: What is at Stake?”, em Rosemary Foot, John Gaddis e Andrew Hurrell (orgs.), *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 38.

38. Gilberto Dupas, *op. cit.*, 2003, p. 73; Richard Falk, *op. cit.*, 2002, p. 41; Ruth Buchanan, “Perpetual Peace or Perpetual Process: Global Civil Society and Cosmopolitan Legality at the World Trade Organization”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 16, n. 4, pp. 673-699, dez. 2003 (cf. p. 676).

39. Andrew Hurrell, *op. cit.*, 2003, p. 38.

40. Mary Kaldor, *op. cit.*, 2005, p. 26.

nos moldes de um único Estado nacional – as instituições internacionais<sup>41</sup>. Assim, esse grupo auto-organizado empreenderia ações de alcance global em prol do interesse coletivo, fiscalizando e pressionando especialmente, mas não apenas, os organismos intergovernamentais<sup>42</sup>.

O amálgama formado pela ideia de fórum deliberativo e pelo posicionamento entre a autoridade política e a dimensão econômica fornece à concepção da sociedade civil global e, em um sentido mais amplo, ao próprio discurso institucional-cosmopolita uma alta carga democrática. Isso porque, aos representantes da sociedade civil transnacional, são atribuídos papéis na participação do processo formal de construção dos dispositivos jurídicos internacionais, na própria constituição social dessas normas e em sua respectiva discussão na agenda internacional, na fiscalização dos organismos internacionais e no processo de implementação das disposições acordadas nesse âmbito por meio da participação direta em atividades vitais para a governança internacional<sup>43</sup>. Assim, a promessa da participação no processo decisório global ou a crença em um freio com o qual se possa contar diante de um eventual arbítrio internacional garantiria a sustentação, ao menos a ideológica, do projeto cosmopolita.

Nesse sentido, uma questão interessante passa ser a de identificar os elementos que permitem o reconhecimento de membros da sociedade civil global<sup>44</sup>. Em regra, seus componentes são os perpetradores de ações internacionais – não só os organizados coletivamente como também os indivíduos – que não possam ser identificados com interesses econômicos ou estatais, mas que, detendo um traço político não *stricto* em suas condutas, interajam com distintos nódulos de poder tanto pela via direta, ao

41. Roland Axtmann e Robert Grant, “Living in a Global World: Globalisation and the Future of Politics”, em Trevor C. Salmon e Mark F. Imber (orgs.), *Issues in International Relations*, Londres/Nova York, Routledge, 2000, p. 44; Ruth Buchanan, *op. cit.*, p. 684, 2003; Elenaldo Celso Teixeira, *op. cit.*, p. 139, 1999.

42. Andrew Hurrell, *op. cit.*, 2003, pp. 37-38.

43. *Idem*, p. 38.

44. De forma mais concreta (e apenas para fins exemplificativos), poderíamos listar: movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), redes cívicas transnacionais, movimentos nacionalistas, coletivos antissistema e indivíduos. Para uma discussão mais vertical sobre o tema, cf. Mary Kaldor, *op. cit.*, 2005.



estilo *lobby*, como pela indireta, ou seja, pela opinião pública. Um tema imediatamente conectado à definição dos critérios de reconhecimento a serem aplicados a componentes da sociedade civil global é a medida do transnacionalismo de tais atores. Graças às especificidades de nossa contemporaneidade, há uma patente dificuldade em se determinar se um agente pertenceria à sociedade civil mundial ou nacional<sup>45</sup>. Dentro dos limites aqui colocados, a realidade é que tal distinção carece de importância pragmática, pois, em menor ou maior nível, quase todos os atores sociais modernos apresentam algum grau de transnacionalismo<sup>46</sup>, desde parceiros de militância estrangeiros até o financiamento externo.

Como não poderia deixar de ser, não são poucas as críticas destinadas ao conceito de sociedade civil global: (i) as dúvidas sobre a pertinência da noção em face de uma realidade na qual não há um Estado mundial ou mesmo um único nóculo centralizador do poder; (ii) o questionamento sobre até que ponto os atores civis transnacionais viabilizam o acesso dos indivíduos aos nóculos decisórios; e (iii) a compreensão de que o conceito representa um projeto ocidental, e não universal, de apreensão do plano internacional, uma vez que os agentes civis transnacionais de atuação eficaz nos centros do poder global correspondem, na maioria, ao Norte global. Sobre esse ponto, porém, a principal questão que se coloca é saber se, dada a não verificação fática das pretensões estipuladas, à concepção apenas resta-lhe ser identificada como peça da engrenagem retórica cosmopolita ou se é possível notar-lhe outra função. É interessante perceber que o rescaldo pós-década de 1990 do prestígio da democracia cosmopolita parecia assumir que o amadurecimento da sociedade civil internacional teria chegado ao ponto de depender menos do fortalecimento de seus atores do que do desenvolvimento e da ampliação do institucionalismo global. Como veremos na próxima seção, a conversão de agentes sociais nacionais em parte atuante da sociedade civil global não pode ser tomada como uma conquista dada ou de impossível regresso, como o caso das forças sociais na experiência brasileira durante o governo Bolsonaro tão bem mostrou.

45. Roland Axtmann e Robert Grant, *op. cit.*, 2000, p. 43.

46. Mary Kaldor, *op. cit.*, 2005, p. 109.

## Bolsonarismo e escolha da sociedade civil como alvo

Com o intuito de perceber o contexto de ascensão desses grupos e sua articulação global, vale pontuar a origem dos projetos de desmantelamento amparados em um conjunto de ideias de jaez autointitulada “antiglobalista”<sup>47</sup>. A formulação mais significativa para a caracterização desses grupos é que não se trata de conservadores clássicos, mas de descontentes organizados com alta reatividade diante do que entendem serem suas perdas com o aprofundamento da globalização<sup>48</sup>. Nesse movimento próprio dos anos 1990, boa parte das estruturas socioeconômicas tradicionais foram desmanteladas pelo globo, transformando profundamente dinâmicas e cadeias de proteção social:

[...] no Norte global, a política econômica neoliberal devastou áreas rurais e suburbanas, esvaziando-as de empregos decentes, aposentadoria, escolas, serviços e infraestrutura enquanto os gastos sociais minguavam e o capital ia à caça de mão de obra barata e de paraísos fiscais no Sul global. Ao mesmo tempo, abria-se uma clivagem cultural e religiosa sem precedentes. [...] Além de empobrecidos e frustrados, os cristãos brancos, rurais ou suburbanos, eram deixados de lado e para trás, alienados e humilhados. E havia o racismo duradouro, crescente conforme novos imigrantes transformaram bairros suburbanos e conforme políticas de “equidade e inclusão” pareceram, ao homem branco não escolarizado, favorecer a todos, menos a ele<sup>49</sup>.

Essa sensação de abandono, como bem descreve Wendy Brown, foi um motor importante para a articulação de um conjunto de descontentes não apenas com as escolhas econômicas do neoliberalismo engendrado pelo Consenso de Washington<sup>50</sup> como também com pautas progressistas

47. Ernesto Araújo, *op. cit.*, 2019.

48. Wendy Brown, *Nas Ruínas do Neoliberalismo: A Ascensão da Política Antidemocrática no Ocidente*, trad. e notas Mario A. Marino e Eduardo A. Camargo Santos, São Paulo, Politeia, 2019.

49. *Idem*, p. 11.

50. A expressão descreve um receituário liberalizante patrocinado por algumas instituições internacionais tradicionalmente entendido nos seguintes termos: “mudanças na política fiscal com cortes de gastos e investimentos públicos e aumentos de tributos; adoção de taxas de juros de

e democráticas ampliadas pelo debate público. Nomeadamente, trata-se aqui da integração de migrantes, da consolidação de redes de proteção social, das iniciativas promotoras de igualdade de gênero, da ampliação do debate sobre proteção ambiental e das garantias de direitos indígenas, entre outras.

A associação realizada, portanto, no imaginário das populações médias, brancas e majoritariamente masculinas foi do ataque a seu modo de vida pelo avanço de pautas de grupos vulnerabilizados<sup>51</sup>, pelo alargamento do debate público internacional pautado pelas organizações internacionais<sup>52</sup> e pelo adensamento da articulação dos movimentos sociais<sup>53</sup>. Concomitantemente, certos ganhos trazidos pela ordem liberal para determinados setores da sociedade – vide as agendas de promoção de direitos dos grupos vulnerabilizados, patrocinadas majoritariamente por fóruns de sociedade civil organizada – foram acompanhados por uma perda expressiva das expectativas econômicas das classes médias. Nos últimos trinta anos, a mobilidade social e a qualidade de vida decaiu em comparação às gerações anteriores; nos Estados Unidos, o padrão de vida mediano estagnou desde 1985, e, entre 1935 e 1960 e entre 1960 e 1985, havia dobrado em relação ao período anterior<sup>54</sup>. Já em parte do Sul global, a sucessiva sequência de arrochos salariais, inflação e liberalização descontrolada dos setores produtivos gerou “perdedores da globalização”, que viram suas opções se

mercado; taxas de câmbio de acordo com o mercado cambial num regime flutuante; fim do protecionismo e abertura comercial irrestrita aos produtos estrangeiros; eliminação de entraves à entrada de capital estrangeiro; privatização das empresas estatais; desregulamentação de mercados e liberalização das leis trabalhistas”. Cf. Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli e Fernando Roberto de Freitas Almeida, “O Fundo Monetário Internacional de 1944 a 2015: Mudanças e Permanências”, *Revista de Economia Política e História Econômica*, n. 45, pp. 12-35, jan. 2021 (cf. p. 24), disponível em: <https://tinyurl.com/murbr65a>, acesso em: 26 maio 2022.

51. Wendy Brown, *op. cit.*, 2019.

52. Martti Koskeniemi, *International Law and the Far-right: Reflections of Law and Cynicism*, Haia, TMC Asser Press, 2019.

53. Maria da Glória Gohn, “Movimentos Sociais na Contemporaneidade”, *Revista Brasileira de Educação*, vol. 16, n. 47, pp. 333-361, maio-ago. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/4w9799tc>, acesso em: 26 maio 2022.

54. Yascha Mounk, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save it*, Cambridge (Estados Unidos)/Londres, Harvard University Press, 2018.

esfacelarem e seus privilégios de outrora serem dirimidos por tímidas políticas afirmativas para mulheres, migrantes e populações não brancas<sup>55</sup>.

Há uma contemporaneidade, desse modo, da gênese da inserção mais densa e complexa da sociedade civil global com essa experiência de desamparo nas classes médias ocidentais. É preciso destacar que esses não são movimentos unidimensionais ou mesmo de causalidade linear entre si; no entanto, compõem um espectro de transformações basilares para a compreensão da extrema direita pelo mundo e sua resistência às iniciativas de representação popular democrática e de controle pela sociedade civil. Os ataques extremistas tampouco são movidos apenas pelo ressentimento gestado nos anos 1990, eles são instrumentais na construção imagética de tais grupos como os “verdadeiros” representantes do povo. Tal retórica é fundamental para desacreditar as instâncias institucionais de representação popular, galgando os grupos extremistas a uma posição de protagonismo no contexto de ceticismo generalizado para os ganhos da democracia tradicional<sup>56</sup>.

Existe ainda outra dimensão dessa conturbada relação: o ataque sistemático às organizações articuladas internacionalmente cumpre uma função retórica para com as bases de apoio da extrema direita. O desmonte e o alijamento das esferas representativas servem ao discurso de “retomada” do poder pelos extremistas, sem estarem submissos às vontades minoritárias, ao mesmo tempo que inflamam sua autoridade para agir na contramão de decisões e políticas históricas sem cerceamento dos grupos de fiscalização e da represália internacional. Esse vínculo é emblematicamente representado pela ocasião de queimadas recorde na Amazônia, em 2019, quando as denúncias feitas por organizações não governamentais (ONGs) e repercutidas internacionalmente foram desacreditadas pelo governo brasileiro como um ataque ideológico para debilitar sua participação internacional.

Constitui-se, assim, a primeira grandeza de análise para o distanciamento da política externa de sua tradição diplomática centenária: a origem comum da intensa profusão de movimentos da sociedade civil global

55. No caso brasileiro, dizem respeito especialmente à política de cotas para ingresso no ensino superior e ao lento processo de demarcação de terras indígenas.

56. Yascha Mounk, *op. cit.*, 2018.

e das extremas direitas, operando em sentidos opostos. Tanto a gestação de movimentos de extrema direita como a incorporação da sociedade civil global na gramática da ordem internacional estão situadas nas profundas transformações e choques dos anos 1990, que produziram experiências dialéticas nas sociedades ao redor do globo.

Nessa chave, não são aleatórios os ataques das forças da extrema direita em geral – e do bolsonarismo em particular – direcionados aos movimentos sociais, em âmbito doméstico ou internacional, uma vez que representam, imagética e retoricamente, a tomada de espaço dos privilégios anteriormente restritos a setores que hoje apoiam o ideário da autoproclamada “nova direita”. A postura refratária estende-se às representações da ordem internacional por não atenderem às expectativas de encarceramento cultural e político da extrema direita, ao mesmo tempo que ampliam os holofotes para as pautas minoritárias. Há uma associação sólida no imaginário extremista entre a pressão da sociedade civil organizada e os constrangimentos da ordem liberal, uma vez que a última se apropriou da gramática democratizante própria dos movimentos sociais.

Esse ponto abre um segundo tópico da reflexão aqui exposta: a caracterização democrática ensejada fortemente na ordem liberal desde os anos 1990 e sua expressão contígua pela sociedade civil organizada. É notório o desprezo das extremas direitas pela maior parte dos postulados democráticos e suas consequências. Grande parte das manifestações públicas desses grupos faz referência direta a posturas autoritárias e, no Brasil, à ditadura militar como modelo político<sup>57</sup>. Na mesma lógica, existe um sensível afastamento da política externa da preconização da democracia no diapasão liberal de garantia de direitos minoritários e desmilitarização social.

Para o governo Bolsonaro, é estratégico valer-se de práticas opacas de gestão pública, marchando, por exemplo, contra uma série de iniciativas de transparência orçamentária<sup>58</sup>. Nessa seara, também são impactados gru-

57. Lilia Moritz Schwarcz, *op. cit.*, 2019.

58. Tulio Cruise e Diogo Magri, “Só daqui 100 anos: Aumenta a Lista de Sigilos do Governo Bolsonaro”, *Veja*, 22 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/bdefeu5f>, acesso em: 26 maio 2022.

pos politicamente articulados, como a sociedade civil, que operam paralelamente às estruturas representativas e ancoram a fiscalização do Estado publicamente. Vale recordar a menção do presidente Bolsonaro ao papel de ONGs na Amazônia como difamação da ação do governo em seu discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU em 2019<sup>59</sup>. O antagonismo aqui referido se desdobrou em várias frentes durante os anos do governo Bolsonaro, corporificando uma tática central para a arregimentação de apoio popular e a ampliação de poder. Ademais, o bolsonarismo e seus correlatos internacionais atacam periodicamente os mecanismos eleitorais e as instituições do Estado, fundamentando um discurso extremista em que não haja alternativa de representatividade legítima se não eles próprios<sup>60</sup>. No Brasil, o governo Bolsonaro foi profícuo em desmontar o sistema de conselho deliberativo<sup>61</sup> e encerrar quaisquer tratativas com a sociedade civil organizada de reputação pública.

Da perspectiva específica da participação na ordem internacional, esse projeto se distancia da embocadura tradicional de governos democráticos e participativos. Por outro lado, também implode um dos postulados – em alguma medida ficcional – da representação estatal na esfera internacional ao expressamente desassociar a legitimidade institucional da representação socialmente referenciada no sistema internacional, assumindo uma postura de governabilidade de tintas sectárias diante de um suposto projeto globalista. Fica nítido, nos discursos do presidente da República, o interesse em veicular os objetivos particulares de valores anti-institucionais internamente sem nenhuma responsabilização externa. Novamente, citamos o pronunciamento da Assembleia Geral da ONU, em 2019:

59. Jair Messias Bolsonaro, *Discurso do Presidente Jair Bolsonaro na Abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova York, 24 set. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/ffc9c393>, acesso em: 26 maio 2022.

60. Yascha Mounk, *op. cit.*, 2018.

61. “Pesquisa Mostra que 75% dos Conselhos e Comitês Nacionais Foram Extintos ou Esvaziados no Governo Bolsonaro”, *GI*, 25 out. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bddu5fwh>, acesso em: 26 maio 2022.

[...] o espírito que deve reinar entre os países da ONU: respeito à liberdade e à soberania de cada um de nós. [...] Não estamos aqui para apagar nacionalidades e soberania em nome de um “interesse global” abstrato. Esta não é a Organização do Interesse Global! É a Organização das Nações Unidas. Assim deve permanecer!<sup>62</sup>

É importante esse destaque, porque ele representa não somente a produção de um ensemblesmamento como também a escolha por descartar a gramática internacional acerca da existência de bens públicos globais ou de interesses coletivos da humanidade. Tal movimento preconiza a lógica autônoma e ignora a evolução interpretativa da ordem internacional sobre a prestação de contas dos agentes do Estado em ambas as esferas doméstica e externa.

O autoritarismo, por conseguinte, é fruto de uma matriz antidemocrática que rechaça iniciativas de controle e prestação de contas do Estado para com a população e a comunidade internacional. Isso constitui uma interpretação controversa, algo obsoleta e potencialmente violenta da condução da vida pública. Fortalece-se, assim, a prerrogativa do Estado como “caixa-preta” e único agente legítimo do sistema internacional, já descartada no seio das organizações com a incorporação da sociedade civil global como membro ativo das iterações democráticas<sup>63</sup> necessárias para a legitimação da produção global de direitos. É interessante notar que tais extremistas se ressentem igualmente de prestar contas para seus opositores na arena doméstica e no plano internacional, algo emblemático de seu grau de apreço pela democracia. Isso não apenas produz o alto custo da corrosão das instituições nacionais como também enfraquece a imagem brasileira de um país legalista e compromissado com a manutenção de seu *status* de membro moderado e confiável da ordem internacional<sup>64</sup>.

62. Jair Messias Bolsonaro, *op. cit.*, 2019.

63. Conceito construído por Seyla Benhabib na análise da interiorização e da contribuição de normas cosmopolitas como um processo repetido e articulado das dimensões nacionais, regionais e globais para a formulação das garantias de direitos humanos. Cf. Seyla Benhabib, *Another Cosmopolitanism*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

64. Amrita Narlikar, *New Powers: How to Become One and How to Manage Them*, Nova York, Columbia University Press, 2010.

Um terceiro ponto, já brevemente mencionado, é fundamental para a reflexão sobre os atritos a serem superados em uma futura recuperação de credibilidade: o atentado à promoção de direitos sociais e de grupos vulnerabilizados. Novamente, essa pauta é franqueada, em grande escala interna e externa, por organizações da sociedade civil, que, entre outros escopos, agem com o objetivo de provocar e promover uma maior proteção do Estado. Historicamente, há o emblemático caso brasileiro da batalha travada acerca da concessão de patentes de medicamentos para o tratamento da aids e do vírus da imunodeficiência humana (HIV), que colocou o Brasil na vanguarda do enfrentamento da epidemia em questão<sup>65</sup>.

Nesse ponto, é fundamental distinguir as matrizes que elucidam o movimento reacionário, no Norte global, da realidade política brasileira. A parte do argumento de associação das pautas progressistas às organizações internacionais atribui tal conjunção aos governos dos anos 1990, que patrocinaram uma agenda liberalizante nas pautas econômica e de costumes. O caso brasileiro diverge dessa conjuntura, uma vez que, ainda que os governos tenham empenhado uma postura liberal, o progressismo sobre o alargamento de direitos sociais foi engendrado pela oposição política articulada entre os agentes do sistema eleitoral – os próprios partidos políticos – e a sociedade civil, em contraposição direta aos postulados liberalizantes do sistema internacional.

A cisão entre o protagonismo das agendas progressistas é a divergência crucial na explicação do ressentimento das extremas direitas, uma vez que a pauta de direitos foi encampada no Brasil em oposição aos movimentos liberalizantes e como parte dos ganhos sociais necessários que a redemocratização proveria. Assim, o alvo das forças extremistas nas pautas para a ampliação de direitos sociais não dialoga com a suposta conspiração globalista para os costumes, mas com a união de dois fluxos distintos de luta política: a reação da classe trabalhadora às condicionantes econômi-

65. Deisy Ventura, “Saúde Pública e Política Externa Brasileira”, *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, vol. 10, n. 19, pp. 99-117, dez. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/mva86vw4>, acesso em: 26 maio 2022.



cas internacionais<sup>66</sup> e as próprias políticas liberais que transformaram os grupos extremistas em perdedores da globalização<sup>67</sup>. A fórmula *sui generis* dessa interpretação extremista implica o ataque a grupos com matrizes político-econômicas diversas, mas que surgiram dentro do debate público visando à proteção de populações vulneráveis em um momento histórico em que havia algum tipo de consenso mínimo sobre a necessidade de ampliar direitos sociais.

Nesse contexto, a sociedade civil organizada ocupa uma vez mais o centro das atenções por articular o debate sobre direitos de grupos vulnerabilizados tanto em âmbito doméstico como internacional, acoplando as divergências ideológicas dessa dinâmica de iterações públicas. O vocabulário do ataque da extrema direita passa, por consequência, pela deslegitimação dessas dimensões, inclusive apagando suas contradições e divergências internas como uma estratégia discursiva de polarizar novamente a representação e o debate público entre “tradicionalistas”, em sua versão reacionária, e progressistas sob quaisquer rótulos.

## **Uma retomada possível da credibilidade internacional brasileira**

A reconstrução da política externa brasileira após o bolsonarismo implicará a refundação de dimensões sociais e políticas do país – em termos similares aos reparos necessários internamente. Os efeitos das gestões do MRE entre 2019 e 2022 fazem o corpo diplomático amargar desprestígio em nível institucional, por colocar em xeque a capacidade da burocracia de sustentar ganhos a médio prazo e, na seara política, pelo alinhamento a facções<sup>68</sup> com projeto segregacionista, antidemocrático e alijado da ordem internacional, capaz de desestruturar duzentos anos de tradição diplomática em um curtíssimo tempo.

66. Maria da Glória Gohn, *op. cit.*, maio-ago. 2011.

67. Wendy Brown, *op. cit.*, 2019.

68. Vale lembrar que a escolha de Ernesto Araújo sustenta a tradição de eleger um nome de carreira do Itamaraty para ocupar a chancelaria.

A condução de uma possível retomada da credibilidade da política externa passa pela recostura de práticas tradicionais no sentido do desenvolvimento como interesse tradicional e de aceno para a reincorporação da gramática internacional, em uma demonstração pública de boa-fé para com as instituições internacionais. É evidente que esse movimento demanda um processo analítico para elucidar quais são os pontos de contato entre as disputas na ordem internacional, as condições políticas de articulação doméstica e a retórica legitimadora vigente para demonstrar a volta aos parâmetros tradicionais de legalismo e participação institucional.

A atenção aos espaços de diálogo com a sociedade civil é uma dessas chaves por seu histórico formativo na ordem internacional – anteriormente debatido – e por constituir uma das saídas alternativas para o entrave posto. Atualmente, há uma crise explícita da ordem liberal estabelecida em 1945 e fortalecida nos anos 1990. Esse é um processo de erosão gradual que foi acelerado com a ascensão do governo Trump, em 2016<sup>69</sup>, mas que tem suas origens nas dificuldades de acordos eficazes e com benefícios para a maior parte dos membros do sistema internacional<sup>70</sup>. Tal entrave está alocado no centro da ordem internacional, nomeadamente, nas instâncias deliberativas da ONU, que não têm logrado novos acordos relevantes ou mesmo a execução dos pactos vigentes. No contexto da ascensão das extremas direitas, o governo Trump (2017-2020) cumpriu um importante papel de implosão das estruturas institucionais com a retirada de acordos internacionais importantes e o profundo desfinanciamento de organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>71</sup>. Não obstante, a estratégia fundamental dos governos nacionais de extrema direita foi não apenas de retirar-se das

69. David A. Lake, “International Legitimacy Lost? Rule and Resistance When America is First”, *Perspectives on Politics*, vol. 16, n. 1, pp. 6-21, mar. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/2u7ua8dz>, acesso em: 26 maio 2022.

70. Thomas Hale, David Held e Kevin Young, *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need it Most*, Cambridge (Reino Unido), Polity Press, 2013.

71. Thomas G. Weiss, David P. Forsythe e Roger A. Coate, “The United States, the UN, and New Nationalisms: Old Truths, New Developments”, *Global Governance*, vol. 25, n. 4, pp. 499-508, out.-dez. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/2s3sedfk>, acesso em: 26 maio 2022.

negociações e regimes internacionais como também de limá-los por dentro, por exemplo, com a vinculação de orçamentos para projetos que fossem ao encontro de sua ideologia, como a restrição de apoio a iniciativas de educação sexual e reprodutiva para mulheres<sup>72</sup>.

Nesse cenário, também estão inseridos os debates sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – presentes na Agenda 2030 –, que substituíram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2015. Há um bloqueio na possibilidade de cumprimento das metas, mas também forte resistência dos Estados na articulação de soluções protagonizadas pelo poder público<sup>73</sup>. Nesse diapasão, a ONU ampliou o escopo de debates com membros da sociedade civil global, bem como com agentes privados, na tentativa de construir saídas de emergência para a viabilização de seus projetos. Mesmo que tal arena não seja a principal na resolução das crises de confiança do multilateralismo, é possível perceber a formulação de alternativas inclusivas na ordem internacional, capazes de gerar sobrevida às suas estruturas.

Assim, a aposta aqui empenhada é justamente o reconhecimento desses espaços hoje secundarizados como uma importante oportunidade de demonstração de boa-fé, sobretudo considerando os desafios futuros da política externa brasileira. A busca pelo diálogo com a sociedade civil global abriria duas instâncias de renovação: (i) a interação com grupos locais articulados na defesa de temas sociais, como moradia, meio ambiente, direitos LGBTQIA+, demarcação de terras indígenas, entre outros, rompendo com a lógica bolsonarista de desprestígio da representatividade social, (ii) e a reinserção do país nas tratativas possíveis sobre a execução do projeto internacional de combate à desigualdade<sup>74</sup>.

Não é possível estabelecer uma relação direta de realização material com essa tática a fim de prever que seu sucesso garantiria a eficácia dos instrumentos internacionais e o reposicionamento imediato do Brasil. No

72. Rikha Sharma Rani, “Trump’s War on the Concept of Women’s Health”, *Foreign Policy*, 10 mar. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/ccy4dmmp>, acesso em: 26 maio 2022.

73. David M. Malone e Adam Day, “The UN at 75: How Today’s Challenges Will Shape the Next 25 Years”, *Global Governance*, vol. 26, n. 2, pp. 236-250, 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/euv5dd55>, acesso em: 26 maio 2022.

74. Nos termos permitidos pelo capitalismo.

entanto, a apropriação da gramática representativa e da busca de soluções para sustentar a legitimidade da ordem internacional é um ativo de baixo custo e alto valor simbólico na refundação da política externa brasileira.

Salvo alguma alteração profunda no sistema internacional a curto prazo, é fundamental para os futuros formuladores da política externa brasileira o distanciamento da lógica bolsonarista, sem simplesmente apostarem na retomada dos princípios vigentes até a segunda década do século XXI. O momento internacional atual exige a modulação dos comportamentos diplomáticos, dada sua profunda crise institucional. Assim, a abertura de diálogos aprofundados com a sociedade civil global poderia constituir uma especial grandeza de trabalho do Itamaraty, demonstrando a aquiescência democratizante progressiva instalada nos anos 1990 e pouco veiculada burocraticamente. Esse movimento também estabeleceria a postura de fiador retórico das instituições internacionais sem contribuir para o bloqueio sistêmico, mas propondo alternativas de condução da ordem internacional.

A busca por vicissitudes sistêmicas não seria uma novidade na tradição diplomática brasileira<sup>75</sup>; contudo, o resguardo dessa prática sob o manto democratizante impelido pelas organizações orgânicas da sociedade civil global abriria uma nova fase na tradição da política externa brasileira. Esse salto consolidaria o compromisso do MRE com as questões brasileiras mais profundas, derivadas do amarrado processo de redemocratização, e reforçaria a credibilidade da condução da política externa para além de sua dimensão técnica, bem como a declaração política de uma estrutura de Estado que reconhece o imperativo democrático como pilar nacional. Nesse caminho, podem se estabelecer a instalação de conselhos consultivos<sup>76</sup> com a participação de agentes federados e a representação do poder público, a construção de fóruns de articulação e a transparência sobre

75. Ver a preconização do não alinhamento na década de 1970 e a formulação de instâncias multilaterais do Sul global nos anos 2000. Cf. Rubens Ricupero, *op. cit.*, 2017.

76. A proposta de um conselho de política externa foi aventada na ocasião das eleições de 2014 pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI); no entanto, não foi levada a cabo pelo segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. Cf. “Conselho Nacional de Política Externa Fortaleceria o Itamaraty”, *CartaCapital*, 10 set. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/nhdum62m>, acesso em: 26 maio 2022.

decisões e gastos públicos para uma fiscalização ampla e constante, entre outros dispositivos.

Desse modo, a articulação com grupos sociais vulnerabilizados e a transparência pública do enfrentamento de crises nacionais são essenciais para a inauguração da fase de recuperação da credibilidade internacional do país e podem estabelecer um importante espaço de recondução da ordem global nos termos da promoção de direitos, do desenvolvimento sustentável e da democracia.

## **Considerações finais**

Na efeméride do bicentenário da Independência, o Brasil se encontra em várias encruzilhadas sobre nossa identidade e nossos valores nacionais ao mesmo tempo que estão instaladas crises políticas, econômicas, sanitárias e sociais. Em lugar de destaque no colapso institucional brasileiro está o declínio da posição do país na ordem internacional motivado pela ruptura do governo Bolsonaro com as tradições da política externa nacional e por seu afronte aos ganhos da democracia. Nesse contexto, faz-se imperioso o exercício programático de pensar em saídas para a recuperação da credibilidade brasileira como parte do processo de refundação nacional.

Com esse intuito, este texto dividiu-se em quatro momentos a fim de explorar as rupturas mais emblemáticas em curso e como elas podem apontar para caminhos de reestruturação. O primeiro deles delineia as escolhas bolsonaristas para a política externa, baseadas em suas opções de nítida influência teocrática, em alianças oposicionistas à institucionalidade global e construídas com grupos de extrema direita pelo mundo, nos resultados engendrados de distanciamento do multilateralismo e no conseqüente alheamento da credibilidade da tradicional diplomacia brasileira. A segunda parte esquadriha as formulações e os desafios da noção de sociedade civil global nos anos 1990 como uma importante grandeza analítica da gramática internacional sobre democratização da ordem liberal. A inclusão de setores civis organizados transnacionalmente produz iterações democráticas como fórum amplo de debate sobre o interesse

público, sendo capaz de ampliar iniciativas de fiscalização, controle estatal e representatividade.

Nessa linha, a terceira etapa evidencia como o alvo colocado pelo governo Bolsonaro na sociedade civil nos campos doméstico e internacional não são aleatórios ou fruto de contingências momentâneas, mas articuladas no imaginário do ressentimento instalado justamente nos anos 1990. A ascensão das extremas direitas pelo mundo são marcadamente parte de uma reação aos avanços amplamente liberais e timidamente progressistas da política internacional na fase de expansão cosmopolita. No argumento aqui ensejado, estão postas as três grandezas da relação conturbada do governo com a sociedade civil: (i) a origem comum que une o ressentimento dos perdedores da globalização e a incorporação da gramática representativa em nível internacional; (ii) a reação à instalação da democracia que desmantelou as formas autoritárias do regime militar e abriu espaço para a articulação representativa e institucional da sociedade civil como uma importante força social; e (iii) o franco ataque à ampliação de direitos sociais majoritariamente esgrimados pela sociedade civil nacional e global.

Com esse cenário montado, coube o exercício de articular as saídas alternativas de reapropriação da retórica internacional ligada à sociedade civil pela diplomacia como uma demonstração de boa-fé do corpo estatal. Essa possibilidade é capaz de produzir uma realocação do Brasil como membro confiável da ordem internacional, que acredita em sua sustentação e se postula de modo ativo a pensar em suas vicissitudes sem implodir a atual estrutura. Esse caminho pode engendrar um novo perfil na condução da política externa, que alia a reafirmação com o compromisso democrático interno e externo, amplamente combatido nos últimos anos, ao refreamento do projeto patrimonialista em curso. É a chance de a diplomacia brasileira se reestruturar como um agente democratizante para além de sua alta competência técnica de defesa do interesse nacional.

# Os dilemas da nacionalidade: periferia e trabalho compulsório em “Meditação”, de Gonçalves Dias

PEDRO AUGUSTO PINTO<sup>1</sup>

## Introdução

Por meio de uma análise histórica e literária, este artigo versa sobre algumas problemáticas enfrentadas, na primeira metade do século XIX, pela intelectualidade brasileira então ocupada com o processo de constituição nacional. Entendendo-se a nação – a despeito das reivindicações do fenômeno dela indissociável, mas distinto, que é o nacionalismo – como um desenvolvimento histórico moderno<sup>2</sup> e que, como tal, deparou com as vicissitudes e idiosincrasias de cada um dos territórios, corpos e disputas políticas em que se constituiu ou buscou constituir, nossa atenção se centra em dois aspectos que julgamos estruturantes para a constituição de um imaginário nacional no Brasil: a predominância do trabalho compulsório e a condição econômica e culturalmente dependente, ou periférica, diante dos países então centrais na organização política e econômica global e, portanto, tidos como modelos de sociedade. Se é sabido tratar-se de dois pontos fulcrais para a

1. Doutorando em estudos literários e culturais, mestre em cultura e literatura russa (com estágio de pesquisa no Instituto de Literatura Mundial Górkki da Academia Russa de Ciências) e bacharel em história pela Universidade de São Paulo (USP), com intercâmbio acadêmico na Universidade Estatal de Moscou (Rússia) e na St. Mary's University College (Londres, Reino Unido). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Agradecemos à professora Cilaine Alves Cunha, sob cuja supervisão uma versão inicial deste texto foi apresentada, bem como ao professor Paulo Arantes, que se dispôs a ler este artigo antes da entrega de sua versão final.
2. Eric Hobsbawm, *Nações e Nacionalismo desde 1780: Programa, Mito e Realidade*, trad. Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino, 5. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2008, pp. 19 e 27.

formação social e cultural do Brasil, a análise que propomos, por sua vez, tem como meta abordá-los não apenas como particularidades brasileiras mas também como nós característicos de sua condição dependente diante do centro econômico, político e cultural da época – a Europa –, e, portanto, presentes também em outras partes do globo de análoga condição. Focamos nossa atenção em um documento da primeira metade do século XIX, exemplar na vocalização das dificuldades enfrentadas pela intelectualidade brasileira então ocupada com a questão nacional: a “Meditação”, do poeta maranhense Antônio Gonçalves Dias (1823-1864).

Marcado por uma prosa bíblica e fragmentária, o texto teve sua redação iniciada em 1845, mas só seria publicado cinco anos depois – com o que a trajetória de sua criação e vinda a público se fez coincidir com o próprio processo de consolidação do poder central sobre a colônia recém-independente, havia pouco ameaçado pelas turbulências do Primeiro Reinado e, sobretudo, da Regência. A obra se insere, assim, em um contexto em que a elaboração, por parte do Estado, de um imaginário nacional legitimador do projeto unitário se fazia urgente e imperiosa para a manutenção da unidade territorial do Brasil, bem como para a afirmação da autoridade da Corte sediada no Rio de Janeiro<sup>3</sup>. A tal processo, Gonçalves Dias se vinculava diretamente entre a escrita de “Meditação” e sua publicação na revista *Guanabara*<sup>4</sup>, ao conquistar uma nomeação para o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) e consolidar, assim, tanto sua ascensão social – sendo em sua origem o filho ilegítimo de um comerciante português – como sua adesão ao projeto nacional do Império.

Longe, porém, de um reles ufanismo adesista ou propagandístico, o que o texto nos mostra é, antes, a irrupção literária de uma série de tortuosas contradições e dilemas, originados na pretensão brasileira ao estatuto nacional tal como rezava a cartilha romântica europeia, ao mesmo tempo que se via em uma condição essencialmente dependente em termos cul-

3. João Cezar de Castro Rocha, *Literatura e Cordialidade: O Público e o Privado na Cultura Brasileira*, Rio de Janeiro, Eduerj, 1998.
4. Antônio Gonçalves Dias, “Meditação: Ensaio de Estilo Bíblico”, *Guanabara: Revista Mensal Artística, Científica e Literária*, tomo 1, pp. 102-107, 125-134, 171-177, 1850, disponível em: <https://tinyurl.com/23zrm68s>, acesso em: 16 ago. 2022.



turais e econômicos – condição que teve sua mais gritante manifestação na opção deliberada pela manutenção da escravidão como mola mestra da inserção brasileira na economia mundial. Nesse sentido, como primeira configuração literária de tal contradição histórica, nosso ponto de partida é o recurso gonçalvino a uma estruturação da nação calcada em sua *negação*, e que se expressa na necessidade de um referencial externo capaz de balizar suas reflexões acerca do destino de seu país. Em tal recurso, enxergamos o primeiro sintoma da condição dependente que marcou a nação brasileira desde os primeiros momentos de sua constituição.

## O referencial exógeno: a nação como comparação

*E se possível fosse que um dos grandes homens do velho mundo – hoje se erguesse em meio de vós outros – do seu sepulcro, onde ele dorme o sono eterno, embalado pelos encômios das gerações que passam, ele pediria os vossos anais para que soubesse que passo andastes no caminho do progresso, e que bem fizestes à humanidade.*

ANTÔNIO GONÇALVES DIAS<sup>5</sup>

Principiamos a ilustração de nossa hipótese com um trecho do poeta maranhense em que a figura de “um dos grandes homens do velho mundo” cobra satisfações de um jovem – a jovem nação brasileira –, sem que se preocupe em estabelecer por quê. Com efeito, o recurso ao *estrangeiro* como referencial moral para o Brasil se faz presente ao longo de todo o texto do romântico brasileiro: dele, numa referência à escravidão, se diz que “é crente, e sabe que os homens são feitos do mesmo barro”<sup>6</sup>, isto é, sabe que a divisão humana entre livres e escravos não tem outro fundamento que não a tirania, e que, portanto, sua existência no Brasil é motivo de opróbrio. Tal referencial se faz tão mais importante quanto a centralidade

5. Antônio Gonçalves Dias, “Meditação”, em Antônio Gonçalves Dias, *Poesia e Prosa Completas*, org. Alexei Bueno, Rio de Janeiro, Nova Aguilar, 1998, p. 729.

6. *Idem*, p. 727.

da escravidão para o Império vislumbrado no texto é enfatizada já desde seu início, sendo antecedida, na visão do jovem, apenas pela contemplação da natureza da terra, que se opõe radicalmente a tudo que nela é fruto de mãos humanas e de sua organização social. Do mesmo modo, as referências à história europeia – incluindo-se aqui as visões do Velho Continente sobre os povos não europeus, sobretudo as civilizações da Antiguidade, árabes e chineses – surgem como referencial oposto, em sua grandeza, à forma com que o Brasil se afigura ao poeta<sup>7</sup>. Em um rol de exemplos que parecem trazer a marca da leitura das filosofias da história românticas – e em particular as de Johann Gottfried von Herder<sup>8</sup>, para quem cada povo ou nação (*Volk*) traria uma marca e um traço absolutamente únicos e distintivos como contribuição ao conjunto da humanidade –, mesmo árabes, chineses e ameríndios, ainda que como concessão, levam vantagem sobre o Império do Brasil, cujos edifícios são sem expressão nem sentimento. O texto nos diz sem rodeios que a razão de tal miséria é a *escravidão*, hostil às boas artes, à glória e à laboriosidade, de modo que todas as possíveis fontes de expressão e grandeza do país estariam nas mãos de seres aviltados por sua condição<sup>9</sup>. Pode-se dizer que, de certo modo, para Gonçalves Dias, a fiança da glória nacional seria, sobretudo, o trabalho livre<sup>10</sup>, implicando o imperativo de se olhar, na busca por um parâmetro, para terras onde *ele exista*, ainda que a título de mera ficção histórica – como é sabidamente a menção à Grécia e ao Egito antigo, eminentemente escravistas.

O problema da escravidão e o recurso à comparação, assim, levam os esforços literários do poeta a uma tentativa de interpretação do Brasil recém-independente à luz da assim chamada história universal, fora da qual a existência de qualquer povo ou nação não seria concebível a não ser co-

7. A única exceção no texto parece ser a história de Portugal, que o poeta vê Deus condenar à decadência em virtude da colonização da América. Ainda assim, a nação lusitana, no texto de Gonçalves Dias, teve de todo modo um *apogeu*, de sorte que perfez seu ciclo – ao contrário do Brasil, que já surge acometido por uma *velhice precoce*. Cf. *idem*, pp. 722-725 e 729.

8. Cilaine Alves Cunha, “A Meditação Bíblica de Gonçalves Dias”, *Limiar*, vol. 3, n. 5, pp. 91-125, 2016 (cf. p. 97), disponível em: <https://tinyurl.com/3fvzsjt>, acesso em: 16 ago. 2022.

9. Antônio Gonçalves Dias, *op. cit.*, 1998, pp. 728-729.

10. Cilaine Alves Cunha, *op. cit.*, 2016, p. 97.

mo fiasco. Em tal esforço, dois aspectos se destacam: em primeiro lugar, a escravidão sobressai aqui como *ferida histórico-filosófica*, isto é, como explicação central para a frustrante atuação brasileira no drama histórico da humanidade e, por conseguinte, *como aspecto central da própria nação brasileira*, marcada em sua essência pela hierarquização racial dos homens e por suas consequências civilizacionais; em segundo lugar, destaca-se a necessidade metodológica de comparar o Brasil a outros povos e nações para se chegar a tal conclusão, isto é, para que se possa, vislumbrando os resultados atingidos por povos supostamente livres, enfatizar sua ausência em solo brasileiro. Em tal comparação, é possível depreender quais seriam as obras desejáveis de um povo que ocupasse seu devido lugar no concerto da humanidade: grandes monumentos arquitetônicos, obras do espírito, ainda que primárias, concretizações, enfim, visíveis e, sobretudo, *duradouras* dos ideais religiosos ou morais que guiaram cada nação ao longo de sua existência. Nada disso, porém, se vê no Brasil, e tal ausência testemunha, ainda que sobre premissas duvidosas, contra sua organização social, trazendo novamente, por outro caminho, a escravidão para o centro da interpretação histórico-filosófica da nação brasileira. Dessa vez, porém, ela surge pela via comparativa, uma vez que parece ser, para Gonçalves Dias, a única capaz de explicar a disparidade entre o Brasil e o rol de exemplos históricos mencionados.

Tal comparação, todavia, não tem como sua única função o papel de parâmetro para as reflexões do poeta sobre os rumos de seu país: ao colocar o Brasil num cotejo constante com povos tais como os antigos gregos e egípcios, bretões e gauleses ou chineses e árabes, o poeta parece também procurar, tácita e inversamente, o lugar de seu país no panteão das civilizações *admitidas nas filosofias da história românticas*, que estruturavam então em larga medida toda a antropologia e a historiografia europeias, com evidente destaque para o Velho Continente como culminação da aventura humana. Em tal procura, nem mesmo as antigas civilizações mesoamericanas, como maias, astecas ou incas, para não falar nos povos da África subsaariana, têm a honra da menção: trata-se, afinal, *de integrar o Brasil em uma filosofia da história diretamente ligada à economia-mundo cujo centro era a Europa*, sendo, portanto, nos termos desta que a reflexão deveria se dar. Se, a bem da verdade, encontramos na meditação gonçalvina algumas menções aos povos originários do

território brasileiro, estas se dão como uma comparação humilhante para a nação recém-formada ou como ardil para enxertar um passado mítico diretamente em suas raízes, implicando a responsabilização de Portugal pelas mazelas brasileiras, sem atentar para a *continuidade essencial* que perpassou tanto a condição colonial como a de nação independente.

Ainda assim, não obstante termos de comparação tão desfavoráveis, é possível perceber em diversas passagens do texto um tom marcadamente otimista quanto à realidade e ao destino do Brasil – sobretudo nas falas do jovem, contrapostas ao pessimismo do velho. Todavia, cumpre notar que tal tom parece restrito à contemplação de sua natureza exuberante, ou ainda, mediante a atribuição de suas vicissitudes aos erros naturais da juventude<sup>11</sup>, a promessas alvissareiras de um progresso vindouro, lastreadas por um patriotismo e um pendor pela liberdade que mais se assemelham a um eco do processo de independência. Ainda assim, mesmo em tais passagens o poeta se ancora em comparações com realidades externas que assumem o papel de referência métrica, a partir da qual é capaz de avaliar a própria nação. Embora, como visto, tal papel caiba por vezes a povos não europeus, o rol de exemplos de “Meditação” é inequivocamente ancorado em um mundo cujo centro é a Europa, mas de tal modo que se remete mais à realidade interna do Brasil do que propriamente aos elementos a que recorre. As razões para tanto são históricas e, como tais, parecem haver projetado na má consciência de alguns intelectuais certos dilemas enfrentados pela sociedade brasileira em seu conjunto.

## **Colônia e metrópole na condição intelectual**

Diante do primeiro ponto que destacamos – a centralidade de um referencial exógeno para a meditação gonçalvina –, a recusa preliminar, de que

11. Sobre as relações metodológicas entre a então incipiente biologia e a história, que marcaram profundamente todo o pensamento romântico, cf. Pedro Augusto Pinto, “O Modelo Heurístico Orgânico na Obra de F. W. J. Schelling e Sua Recepção na Rússia do Início do Século XIX”, *Pandaemonium Germanicum*, vol. 22, n. 37, pp. 377-400, maio-ago. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/38wt7y3w>, acesso em: 16 ago. 2022.

partimos das pretensões nacionalistas à especificidade essencial de cada nação, implica necessariamente uma reformulação do binômio nacional-estrangeiro, a fim de se analisarem suas dinâmicas sem que se endossem suas categorias<sup>12</sup>. Em outras palavras, a análise da problemática nacional descompromissada com o nacionalismo torna necessário encarar as manifestações históricas e culturais da nação de um ângulo distinto daquele que ela própria reivindica, identificando suas causas e lógicas muitas vezes a contrapelo de seus pressupostos mais fundamentais. No caso em questão, analisar os questionamentos de Gonçalves Dias acerca dos rumos do Brasil traz consigo o imperativo de se analisar como, no bojo mesmo da nação, nacional e estrangeiro coabitam em uma mesma dinâmica estrutural, configurando uma *alteridade essencial* que complicou a vida de mais de um intelectual brasileiro engajado na tarefa de pensar seu país.

Semelhante *dualidade constitutiva* – bem como seu análogo moderno-arcaico – representa uma constante nos estudos sobre a formação histórica brasileira, seja como drama vivido imediatamente, seja como objeto de estudo teórico<sup>13</sup>. Para o período que aqui nos interessa, podemos encontrar uma de suas configurações na própria constituição do Estado brasileiro independente tal como surge nas reflexões clássicas de Maria Odila Leite da Silva Dias sobre o processo de sua emancipação e consolidação<sup>14</sup>. Escrevendo em plena comemoração do sesquicentenário, Dias apontou

12. Reinhart Koselleck, “A Semântica Histórico-política dos Conceitos Antitéticos Assimétricos”, em Reinhart Koselleck, *Futuro Passado: Contribuição à Semântica dos Tempos Históricos*, trad. Wilma Patrícia Maas e Carlos Almeida Pereira, Rio de Janeiro, Contraponto/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2006, pp. 191-231.
13. Paulo Eduardo Arantes, *Sentimento da Dialética na Experiência Intelectual Brasileira: Dialética e Dualidade segundo Antonio Candido e Roberto Schwarz*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, disponível em: <https://tinyurl.com/3e6utwmm>, acesso em: 16 ago. 2022.
14. Maria Odila Leite da Silva Dias, “A Interiorização da Metrópole”, em Maria Odila Leite da Silva Dias, *A Interiorização da Metrópole e Outros Estudos*, São Paulo, Alameda, 2005a. Evidentemente, a historiografia sobre o período caminhou a passos largos desde a publicação do estudo clássico de Dias, e muitos aspectos de sua interpretação foram desde então questionados ou retificados. Não tendo, porém, aqui, a pretensão de elaborar uma leitura minuciosa do processo de emancipação política brasileira, valemo-nos desse estudo em suas linhas gerais e, em particular, na ênfase que dá à *continuidade* entre o projeto colonial português dezoitista e o Estado surgido de sua emancipação.

o caráter eminentemente ideológico da leitura clássica da emancipação política do Brasil, de acordo com a qual esta teria sido um ato heroico de ruptura entre colônia e metrópole, ou uma revolução aos moldes europeus, fruto do advento de uma suposta consciência nacional<sup>15</sup>. Tal leitura pode ser vista nas próprias páginas de Gonçalves Dias, que pinta a emancipação política com as tintas épicas de uma titanomaquia, muito embora reconheça a sobrevida da dominação portuguesa na hipérbole de uma corrente e de um espigão bifurcado. Longe, todavia, da disputa aparente, a independência teria sido o resultado de processos desenrolados mais em Portugal do que no Brasil (a saber, a fuga da Corte em 1808 e a Revolução do Porto em 1820), cabendo às elites da metrópole, trazidas para a América pela Invasão Napoleônica, a tarefa de organizar no território colonial um império centralizado, garantindo a manutenção de sua coesão social e a composição de um corpo político-administrativo capaz de governá-lo. Diante da fragmentação política do território, do descontentamento dos grupos subalternizados e dos interesses localistas, seria apenas na década de 1840 que a Corte do Rio de Janeiro teria sido capaz de impor, simultaneamente, a centralização política e o projeto de instituição da nação.

A ideia de Brasil seria, por conseguinte, menos uma consciência orgânica da nacionalidade do que o fruto de uma “vontade de ser brasileiro” (ou seja, de um *projeto* de nação), no que se observaria a sobrevivência do projeto colonial dezoitista de estabelecimento de um novo Império Português nas Américas, de *transplante da civilização europeia para a colônia*<sup>16</sup> – processo que, uma vez confundido com a estruturação cultural da ideia de nação, passaria a corresponder ao surgimento do romantismo no Brasil. Antes disso, a independência brasileira teria sido marcada pelo enraizamento do Estado português no centro-sul e pela consequente transformação da colônia em metrópole interiorizada, mantendo a estrutura política e administrativa colonial em relação ao norte e ao nordeste e prosseguindo, sobretudo, com a obsessão pela exploração econômica da terra, que levou o governo a promover uma série de expedições e mapeamentos já

15. *Idem*, p. 11.

16. *Idem*, pp. 17-18.

entre 1808 e 1822 – experiência determinante para a formação dos políticos da independência<sup>17</sup>.

Semelhante continuidade se refletiria também na visão que os homens responsáveis pelos processos de emancipação e consolidação do novo Estado possuíam sobre o próprio papel, ou sobre o território que lhes cabia administrar, destacando-se as imensas dificuldades implicadas na tarefa de se criar um império nos moldes europeus em uma colônia americana. Nos testemunhos mais ponderados do processo de emancipação política (entre os quais o de José Bonifácio de Andrada e Silva), Dias identifica um “profundo pessimismo” calcado em inseguranças acerca da heterogeneidade do país, assim como no temor de uma sublevação das populações escravizadas ou pobres livres<sup>18</sup>, sugerindo um quadro nacional essencialmente tendente à desagregação. A tal quadro, caberia aos homens de Estado dar coesão e forma, visando-se, sobretudo, o aproveitamento das riquezas, a expansão do comércio e, por meio destes, a civilização das vastas camadas indígenas, escravizadas e pobres livres tidas como atrasadas e incultas. A nação, assim, em sua dimensão simultaneamente *empírica* e *deontológica*, constatada e projetiva, surgia como um fenômeno oposto a si mesmo, composto de dinâmicas tão integradas quanto antagônicas ao mesmo tempo que se pretendia, de acordo com as concepções nacionais do romantismo, um todo unitário.

A dualidade encenada pela metrópole interiorizada em um espaço colonial – ou, ainda, por brancos europeizados em meio a uma população de indígenas, mestiços pobres e negros escravizados – havia, assim, de gerar uma esquizofrenia crônica em todos aqueles que se propunham a entender o papel de seu país na história das nações ditas civilizadas, surgindo ora como elemento de “civilização” diante da barbárie ou do atraso, ora como elemento de barbárie diante da civilização, sem jamais poder, sendo ambos, se resolver por nenhum. Para a intelectualidade, semelhante barafunda misturava-se, ademais, ao agravante de sua condição social em uma sociedade dependente – tema minuciosamente abordado pelo pro-

17. *Idem*, p. 37.

18. *Idem*, p. 24.

fessor Paulo Eduardo Arantes<sup>19</sup>. Interessado na formação do pensamento alemão no início do século XIX como fruto de sua condição periférica, Arantes propõe uma comparação entre a condição social do intelectual na economicamente desenvolvida Inglaterra, de um lado, e na então atrasada Alemanha, de outro, de tal maneira que, nesta, o arquilemão “culto à cultura” teria surgido como estratégia compensatória à frustração social do que era, então, um grupo médio enclacrado em uma sociedade rigidamente estamental. Em semelhante dinâmica, autorredentora e marcada pela retroalimentação do isolamento, Arantes localiza o surgimento de um *sentido de missão* intelectual, atrelado justamente ao papel de protetora e sacerdotisa da alta cultura que a intelectualidade atribuíra a si mesma ante o bloqueio de qualquer outra atuação na esfera social<sup>20</sup>. Mesmo possuindo, evidentemente, um foco distinto do caso brasileiro (ainda que sempre com um olho nele), o raciocínio de Arantes permite identificar alguns mecanismos gerais bastante aplicáveis a nosso objeto, uma vez vinculados ao caráter excessivamente rígido da sociedade estamental alemã e à natureza socialmente média de sua intelectualidade. Tais traços encontram no Brasil seus correspondentes na hegemonia econômica da *escravidão*, implicando uma sociedade brutalmente clivada e dominada em todas as suas frentes pelo senhorio escravocrata, bem como – em parte decorrentes disso – nos altos índices de analfabetismo, que representavam um sério entrave à autonomia e à influência social do intelectual, carente, assim, de um mercado de bens literários capaz de lhe proporcionar uma função social independente do Estado ou de mecenatos.

Se, portanto, no caso alemão, tais dinâmicas levariam o desenvolvimento intelectual do país a girar em torno das ideias de *Bildung e Kultur*, entendidas como formas de sublimação da impotência social das camadas letradas, o caso brasileiro teve como norte, em primeiro lugar, vinculada ao projeto político da metrópole interiorizada, a ideia fundamental de *nação*, que se prestou analogamente a projeções abstratas e conciliatórias das contradições

19. Paulo Eduardo Arantes, *Ressentimento da Dialética e Experiência Intelectual em Hegel: Antigos Estudos sobre o ABC da Miséria Alemã*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

20. *Idem*, p. 139.



sociais. O salvacionismo do intelectual socialmente frustrado se identificou, assim, com os dilemas da própria edificação do Estado, fosse por meio do enfrentamento direto e angustiante de seus impasses (dos quais o maior era, sem dúvida, a escravidão), fosse por meio da sublimação estética e moral de todas as suas contradições (na forma da exaltação de suas supostas virtudes, da idealização de um passado glorioso ou do vaticínio de um futuro alvissareiro), não raro acompanhada pela adesão pura e simples ao corpo administrativo do Império – como foi, aliás, o caso de Gonçalves Dias, o que nem por isso o impediu de redigir linhas tão duras quanto algumas que encontramos em “Meditação”. A situação do poeta maranhense se torna particularmente emblemática ao considerarmos sua posição social e, em certo sentido, racialmente intermediária, sendo a atividade intelectual, em uma sociedade escravista e oligárquica, seu maior ou único trunfo, e seu exercício, portanto, sua forma por excelência de autoafirmação.

Estabelecidos, pois, alguns pressupostos e considerações gerais sobre a problemática nacional no contexto de nosso objeto – em particular, a centralidade de uma *dualidade constitutiva periférica* e a correlata *condição deslocada do intelectual* –, passamos agora para uma consideração mais propriamente literária do texto de Gonçalves Dias, ressaltando, a despeito de sua enorme riqueza, apenas passagens e constantes pertinentes para a problemática que aqui nos interessa.

### **Descontinuidade, velhice precoce, exemplaridade: os sintomas da condição periférica**

Ao confrontarmos a “Meditação” de Gonçalves Dias sob a óptica de sua formulação da problemática nacional, alguns de seus aspectos gerais saltam-nos logo aos olhos: seu estilo fragmentário, parabólico, salmódico, inspirado nas *Palavras de um Homem de Fé*, do francês Félicité de Lamennais<sup>21</sup>, empresta uma profunda gravidade bíblica a tudo que é dito, re-

21. Félicité de Lamennais, *Palavras de um Homem de Fé*, trad. Marina Appenzeller, São Paulo, Martins Fontes, 1998.

metendo as cenas e os cenários do texto a um plano cósmico que, assim, deles não mais se distingue. A epígrafe do livro de Jó, que abre o segundo capítulo, trata apenas de reforçar tal efeito, assim como a ênfase estrutural no sentido da *visão* – alterado no jovem, por obra do velho, de modo que pudesse vislumbrar as sucessivas cenas de sua pátria – também traz consigo significativa gravidade religiosa, sendo possível associá-la à viagem de Paulo de Tarso a Damasco. Tratando-se de uma obra dedicada em larga medida às problemáticas da *filosofia da história*, semelhante entrelaçamento entre o religioso e o histórico não é fortuito: considerando-se a importância de um conceito como *teodiceia*, isto é, da justiça divina como princípio supostamente orientador da evolução histórica humana, o exercício de meditar sobre os destinos de uma nação assume proporções verdadeiramente transcendentais, que Gonçalves Dias transmite literariamente por meio de semelhantes recursos. Nesse sentido, os elementos religiosos ou místicos são, em “Meditação”, estruturantes, e impregnam toda a sua temática. A própria maneira como o texto se desenvolve, em uma sequência de visão, apreensão da paisagem e identificação de suas relações com a constituição política<sup>22</sup>, reforça a gravidade da problemática nacional e lhe empresta as dimensões de uma teofania. Cumpre lembrar que, para Gonçalves Dias, filho ilegítimo de um comerciante e, portanto, excluído a princípio da elite escravocrata, a incorporação ao projeto nacional, conjugada com a afirmação da ética do trabalho, constituía uma questão vital, sem a qual o maranhense se veria socialmente dispensado, de modo que não é de se espantar que a nação assumisse para ele uma importância verdadeiramente universal.

Igualmente estruturante para o fragmento gonçalvino é seu caráter dialógico, representado pela conversação entre as figuras do velho e do moço. Semelhante disposição é sugestiva: por um lado, evoca a ideia de uma nação jovem diante da voz da experiência e da sabedoria; por outro, pode remeter ao próprio paradoxo, apresentado pelo texto, de uma nação jovem com as mazelas próprias a uma nação decadente<sup>23</sup>. Cilaine Alves

22. Antônio Gonçalves Dias, *op. cit.*, 1998, p. 725.

23. *Idem*, p. 729.

Cunha sugere que o jovem representaria o país independente, e o velho, a colônia<sup>24</sup>, configurando, possivelmente, um notável tirocínio da parte de Gonçalves Dias, que veria, assim, tanto as dinâmicas de continuidade como as de ruptura presentes na nação recém-fundada, e com o que se explicaria o otimismo de um e o pessimismo de outro – pessimismo que, cumpre lembrar, Dias identificava entre boa parte dos europeus responsáveis pelo transplante da metrópole para os domínios americanos<sup>25</sup>. Independentemente, porém, da leitura que se faça dessas duas figuras, que emprestam ao texto um caráter eminentemente alegórico, o fato de “Meditação” se dividir entre dois polos em larga medida antagônicos implica ocasionalmente o deslocamento do texto *para além de ambos*, isto é, para o diálogo em si ou para uma posição que os transcende: é o que surge nas palavras do próprio jovem, “entre a severidade do velho e o devaneio do mancebo – está a verdade”<sup>26</sup>, num momento, aliás, em que, em contra-posição às analogias utilizadas para descrever a velhice, todas ligadas ao mundo natural, surge uma comparação propriamente humana e ligada ao trabalho. Literariamente, é possível supor que a sensibilidade do poeta pressentisse a indissociabilidade da juventude e da velhice, do otimismo e do pessimismo, na constituição histórica de sua nação, constituindo, assim, as duas faces de uma mesma medalha – atrasada diante do progresso, mas avançada diante do atraso.

Cabe pontuar, contudo, a epígrafe que antecede a fala do jovem: trata-se do livro de Jó, em que Deus e o diabo apostam para saber se o herói de fato O ama, ou o faz apenas porque leva uma vida próspera e confortável. Em meio a tal disputa, que leva a personagem central a perder tudo e todos sem nem por isso maldizer o Senhor, vêm à tona as questões da justiça divina, do sentido do infortúnio humano e, sobretudo, da razão para o sofrimento do inocente. No trecho específico destacado por Gonçalves Dias, Sofar de Naamat, dirigindo-se a seu amigo Jó, censura-o por

24. Cilaine Alves Cunha, *op. cit.*, 2016, p. 92.

25. Maria Odila Leite da Silva Dias, *op. cit.*, 2005a, p. 24; *idem*, “Ideologia Liberal e Construção do Estado”, em *idem*, *A Interiorização da Metrópole e Outros Estudos*, São Paulo, Alameda, 2005b, pp. 135-136.

26. Antônio Gonçalves Dias, *op. cit.*, 1998, p. 732.

se considerar um homem justo e, portanto, merecedor de outra sina que não a que tem depois que Deus concordou em prová-lo<sup>27</sup>. Para tanto, Sofar enfatiza que apenas Ele sabe quem é justo e quem é injusto, e que Jó jamais poderia clamar aos céus por seus direitos de pessoa reta e indigna das desgraças que o acometem. No contexto de “Meditação”, parece haver, assim, um vaticínio pessimista: não só o jovem dificilmente adquirirá a sabedoria como também dificilmente o velho angariou alguma. Os caminhos de Deus são imperscrutáveis, e é inútil questionar a Providência acerca das razões para a desgraça brasileira. A crermos na epígrafe, nenhum dos dois possui uma ferramenta adequada para compreender o problema sobre o qual se debruçam, que permanecerá indecifrável a não ser por graça da Providência divina. Por outro lado, porém, pronunciadas, no texto bíblico, por uma personagem notoriamente insensível aos sofrimentos de Jó e, portanto, com pouca estatura moral para se manifestar acerca de seu sofrimento, as palavras do texto sagrado também possuem carga irônica, podendo remeter mais à insensibilidade do velho perante as angústias do jovem do que propriamente à fatuidade de sua fala: pouco consolo pode ser tirado de semelhante pessimismo, e o jovem e sua nação prosseguirão, como Jó, a clamar aos céus (ou às filosofias da história) para entender as razões de seu infortúnio. Seja, porém, qual for o caminho interpretativo que percorramos, a *dualidade* do texto se faz presente em todos eles e se reafirma precisamente como tal na medida em que não se resolve facilmente a favor de nenhum dos dois polos do diálogo, remetendo, assim, à dialética constitutiva da nação dependente.

No que diz respeito ao ponto fulcral para a constituição nacional brasileira e para a intelectualidade com ela preocupada – a saber, a escravidão –, é simplesmente notória a forma e o destaque com que surge no texto, logo na primeira parte: da paisagem veem-se os homens, e sua disposição espacial mesma já aponta para sua organização social e racial, que, por sua vez, logo se manifesta em uma situação de violência

27. *Idem*, p. 731. Na tradução da *Bíblia de Jerusalém*, em Jó 11,12, lê-se: “Homens estúpidos deverão começar a ser sábios: asno selvagem é o homem em seu nascimento”. Cf. *Bíblia de Jerusalém*, dir. Paulo Bazaglia, São Paulo, Paulus, 2011, p. 816.

– contrastando radicalmente com a descrição idílica que o poeta faz da terra, assim como esta contrasta com a descrição que faz das cidades, “árvores raquíticas plantadas em desertos infrutíferos”, e cheia apenas de escravos<sup>28</sup>. Gonçalves Dias constrói uma contraposição direta entre a riqueza da terra e a miséria (arquitetônica, técnica, religiosa etc.) de sua sociedade, num contraste que surge de maneira particularmente aguda quando o jovem, apesar da violência que vê, afirma que estar no Brasil é estar “na terra da liberdade, na terra ataviada de primores e esclarecida por um céu estrelado e magnífico”<sup>29</sup>, ao mesmo tempo que aponta que tudo que existe nela são escravizados por toda parte. Para além, como vimos, da mera constatação, o poeta coloca explicitamente a escravidão como razão para a miséria cultural brasileira, valendo-se das palavras do ancião que abre os olhos ao narrador: é simultaneamente a fonte nacional de alimento e de pensamento, e o que a condena à insignificância. Mais uma vez, o texto permite entrever uma notável sensibilidade histórica e poética, na medida em que amarra em um único nó – a escravidão – o fracasso civilizacional brasileiro e sua estrutura econômica, a base de seu pretenso progresso e suas pretensões ideológicas, denunciando assim, por meio da intuição estética, a relação intrínseca que ambas as dimensões apresentavam.

É nesse sentido que a já mencionada *ética do trabalho*, que perpassa todo o texto do poeta maranhense, assume uma importância central. Uma fala específica do velho<sup>30</sup> aprofunda a questão com dois elementos de grande interesse: o primeiro é a ênfase no caráter árduo e autônomo desse trabalho (isto é, oposto à mera imitação de costumes estrangeiros, que é avessa,

28. Antônio Gonçalves Dias, *op. cit.*, 1998, pp. 726-727. A contradição entre a exuberância natural observada pelo narrador e os conflitos sociais desenrolados sobre a terra deviam certamente desconcertar Gonçalves Dias, tendo em vista os vínculos estreitos que o romantismo supunha haver entre essas duas dimensões. Cf. Wilton José Marques, “Gonçalves Dias: O Poeta na Contramão”, em Congresso de 2009 da Lasa, Rio de Janeiro, 11-14 jun. 2009, p. 5. Pode-se supor que, para além do patriotismo puro e simples, a natureza em si mesma fosse um lastro das esperanças do jovem quanto ao futuro grandioso do país, que não poderia ter herdado semelhante terra se não fosse para lhe fazer jus no plano civilizacional.

29. Antônio Gonçalves Dias, *op. cit.*, 1998, p. 728.

30. *Idem*, pp. 734-736.

no texto, à nacionalidade) através dos anos e eras; por outro lado, tal trabalho surge como essencialmente oposto ao *imediatismo* que se identifica na sociedade brasileira, avesso às exigências do progresso, e que parece remeter diretamente à condição colonial, extrativista, da economia do país latino. Tal acusação faz que o Brasil se insira no plano maior das nações que, segundo o velho, nascem e perecem no anonimato, e é reforçada pela constatação de uma *descontinuidade das obras* no contexto brasileiro. Do trabalho compulsório, portanto, Gonçalves Dias chega à constatação da *impermanência* que caracteriza sua sociedade, possivelmente em uma referência à condição cultural e economicamente dependente do Brasil, sujeitando-o a reestruturações materiais e espirituais oriundas do centro, sem que os ciclos anteriores se hajam completado organicamente na periferia.

Por fim, cumpre destacar ainda um último fruto da insistência gonçalvina em pensar sua realidade com base nos termos românticos da nacionalidade orgânica, que, em tese, teria de necessariamente trazer alguma contribuição para a evolução da humanidade. Trata-se de uma reflexão eminentemente histórico-filosófica, e Gonçalves Dias a introduz pensando em um possível *envelhecimento precoce* da nação brasileira: o país mal teria surgido como nação independente e já apresentaria sinais de decadência social e cultural, sem sequer ter atravessado as experiências supostamente necessárias para tanto. Por meio das analogias com os ciclos naturais da vida, o Brasil surge como uma anomalia aos olhos do estrangeiro, “como o que nasce adulto com os vícios e as fraquezas da idade provectora, e com o ceticismo do homem pervertido”<sup>31</sup>. Note-se, porém, que, na base de semelhante maldição, jaz uma crença inquebrável em um sentido imanente à nação, mesmo que indesejável e funesto. Nesse caso, e em consonância com os elementos religiosos que já destacamos no texto, tal sentido encontra sua justificativa na ideia de *Providência divina*, de acordo com a qual o Brasil deveria retroceder pelos caminhos que saltou em sua velhice precoce *ou servir de lição para as gerações futuras*<sup>32</sup>. Surge, assim, para o poeta maranhense, como síntese possível entre a teleologia nacional de moldes

31. *Idem*, p. 729.

32. *Idem*, pp. 729-730.

românticos e a dualidade estrutural de sua sociedade, *a ideia de um “fracasso exemplar”*, capaz de munir a existência social de seu povo, marcado pela negatividade de si mesmo, com alguma razão que o dignifique. Levado ao paroxismo de suas contradições, Gonçalves Dias faz questão de preservar o sentido histórico de sua nação, ainda que em troca de seu naufrágio.

### **Conclusão: uma nação fora do lugar**

Para concluir nossa breve análise da “Meditação” – que, para ser esgotada, requereria uma investigação de fôlego incomparavelmente maior –, seria possível dizer que, remetendo-nos ao famoso ensaio de Roberto Schwarz<sup>33</sup>, estamos às voltas com *uma ideia* (a de nação) *fora do lugar*. Em outras palavras, deparamos com uma organização do tempo histórico desajustada ao objeto que pretende abarcar, mas que ainda assim, em seu desajuste, é capaz de expor aspectos essenciais tanto das ideias utilizadas como do contexto a que busca aplicá-las – aspectos que, em uma configuração de adequação recíproca, tal como a que se observa em sua terra de origem, permaneceriam ocultos sob a opacidade de sua funcionalidade ideológica. Todavia, longe de uma fria argúcia crítica, a inadequação que encontramos no texto de Gonçalves Dias é por ele constatada com temor e tremor, sem qualquer preocupação em ocultar seu desgosto com o fato de que o que no exterior é realidade aqui é ausência. Nesse sentido, pode-se dizer que o autor de “Canção do Exílio” foi também ele mesmo afetado, ainda que à sua maneira, pelos dilemas que seu texto descreve, e que talvez tenha sido justamente a intensidade com que os experienciou o que lhe permitiu expressá-los com tanta ênfase por meio da palavra escrita.

Se fosse possível, assim, sintetizar a principal constatação de nossa análise de “Meditação”, diríamos se tratar de uma lamúria, a de que *este país já ou ainda não é o que se supõe que deveria ser*. E o motivo parece ser,

33. Roberto Schwarz, “As Ideias Fora do Lugar”, em Roberto Schwarz, *Ao Vencedor as Batatas: Forma Literária e Processo Social nos Inícios do Romance Brasileiro*, 6. ed., São Paulo, Duas Cidades/ Editora 34, 2012.

em primeiro lugar, o paradigma heurístico de que o autor se serve: diante dos exemplos europeus ou exóticos, o Brasil surge como fragmentário e imperfeito, identificando-se ora com remendos de nações vicejantes, ora com cacos de nações em declínio – mas sempre deixando entrever a barbárie escravista que o caracterizava de fato. Destarte, é de um conjunto de retalhos, incluindo-se o da própria realidade, que lhe surge o quadro nacional – quadro marcado, em sua essência, por uma dualidade histórica constitutiva e pelas vicissitudes da própria intelectualidade que busca compreendê-la. Uma análise mais aprofundada, evidentemente, não caberia no espaço de um artigo. Todavia, destacando alguns pontos centrais da meditação gonçalvina, bem como explicitando alguns pressupostos capazes de justificar o próprio exercício analítico que propusemos, esperamos contribuir de alguma forma para a compreensão histórica do texto e de seu contexto, assim como esclarecer, quando menos, os termos globais a que o Brasil teve atrelado seu destino como *nação* – um destino cujos duzentos anos se completam em meio a incertezas tão ou mais graves do que as do fragmento de Gonçalves Dias.



# A recomposição da hierarquia racial brasileira do trabalho (2002-2015): evento de consequência imprevista

RAFAEL DA SILVA COSTA<sup>1</sup>

Um tema que tem recebido especial atenção das ciências sociais no Brasil é a pesquisa acerca das características específicas e dos sentidos a serem apreendidos das experiências em políticas públicas formuladas durante os governos, em nível federal (2003-2016), capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Uma das interpretações mais influentes nessa discussão considera que houve no período adoção de políticas orientadas à redução da pobreza, especialmente voltadas ao combate à miséria, combinadas com a ativação do mercado interno<sup>2</sup>. A aplicação bem-sucedida da fórmula anteriormente descrita seria um dos fatores determinantes para o realinhamento eleitoral em 2006, de modo a proporcionar nas urnas “o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado”, conformando o *lulismo*<sup>3</sup>.

“Sobrepopulação superempobrecida permanente”, o subproletariado caracteriza-se por estar excluído do mercado formal de trabalho e concentrar-se regionalmente no Norte e no Nordeste do país. Essa seria a *questão setentrional*<sup>4</sup> brasileira. “Reconhecendo na invenção lulista a plataforma

1. Historiador e mestrando – com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – no Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP).
2. André Singer, *Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012, p. 12.
3. *Idem*, pp. 14-15.
4. *Idem*, pp. 20-21.

com que sempre sonhara”, especialmente por passar à condição proletária ao adentrar o mercado formal de emprego, o subproletariado converter-se-ia no principal suporte eleitoral desse projeto de *reforma gradual*, imbricado a um *pacto conservador*, na medida em que arrefece a exclusão de trabalhadores dos mecanismos próprios a uma economia capitalista, ao mesmo tempo que não objetiva confrontar tal ordem<sup>5</sup>. No fundo, trata-se de projeto inclusivo adstrito a um dos marcos basilares da modernidade ocidental<sup>6</sup>: a formalização da subsunção do trabalho ao capital por meio de um contrato<sup>7</sup>.

Por mais que consideremos a caracterização do lulismo descrita anteriormente congruente em seus termos gerais, a compreensão do conjunto de transformações sociopolíticas engendradas durante o período em que o PT esteve à frente do governo federal “depende de uma análise política capaz de vincular esse movimento à própria lógica da democracia brasileira, com os potenciais e os obstáculos ao seu aprofundamento”<sup>8</sup>. Assim, o ponto de partida deste texto reside no entendimento de que a existência do subproletariado seria a recomposição de um padrão característico da *colonialidade do poder*, segundo a qual “a inferioridade racial dos colonizados”, produzida por um construto ideológico característico do etnocen-

5. *Idem*, pp. 40-46.

6. Anthony Giddens, *As Consequências da Modernidade*, trad. Raul Fiker, São Paulo, Editora Unesp, 1991, p. 189.

7. “Sociedades capitalistas institucionalizam o trabalho livre com base na suposição de que os trabalhadores são livres e iguais [...] a força de trabalho de ‘trabalhadores livres’ é tratada como um bem que uma das partes do contrato legal (o trabalhador) tem e vende à outra (o empregador-capitalista). Historicamente, essa é uma enorme mudança, que altera a vida cotidiana e a estrutura econômica das sociedades envolvidas [...] além disso, como o mercado de trabalho livre é constitutivo para o capitalismo, os ideais normativos de liberdade e igualdade encontram lugar numa instituição real. Esses ideais não são apenas uma decoração de fachada; até certo ponto são objetificados e presentes. O mercado capitalista de trabalho não funcionaria sem contratantes juridicamente livres e independentes.” Cf. Nancy Fraser e Rahel Jaeggi, *Capitalismo em Debate: Uma Conversa na Teoria Crítica*, trad. Nathalie Bressiani, São Paulo, Boitempo, 2020, p. 30.

8. Marcos Nobre, “O Fim da Polarização”, *Piauí*, n. 51, pp. 70-74, dez. 2010 (cf. p. 73), disponível em: <https://tinyurl.com/5bjur2r8>, acesso em: 28 jun. 2022.

trismo branco próprio da mentalidade moderna ocidental, “implicava que [os colonizados] não eram dignos de pagamento de salário”<sup>9</sup>.

Desse modo, a inferioridade racial fomentada como justificativa da escravização da mão de obra negra africana no período colonial persistiria de modo recomposto, legitimando a exclusão de um amplo contingente populacional não branco do acesso a um contrato de trabalho contemporaneamente. Ao evidenciarmos essa persistência, buscamos uma abordagem “composicional” que propõe um deslocamento do pensamento temporal ao ler o passado como constitutivo “daquilo que está acontecendo aqui e agora e aquilo que está para acontecer”. Investigamos neste texto um *evento racial*, “padrão que se repete em diferentes escalas” baseado na reiteração em novas formas da colonialidade do poder. Especificamente, discutimos a recomposição de uma *hierarquia racial brasileira do trabalho*, na medida em que “qualquer episódio” derivado da racialização constitui não só “matéria-prima para o pensamento” como também o próprio real como uma “figura fractal”<sup>10</sup>.

Com base nessas considerações, cotejamos os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Uma das hipóteses verificadas empiricamente é a de que a questão setentrional é uma configuração geoespacial da hierarquia racial brasileira do trabalho. Outra hipótese soma-se a essa: de que o projeto de conversão de subproletários em proletários diante do contexto brasileiro conjuga a partir de si um duplo movimento. Primeiramente, ao permitir a ascensão de uma massa trabalhadora à formalidade, o lulismo tornou não brancos prevalentes entre os trabalhadores formais, reduzindo a distância de *status* de fatia não branca relevante em relação aos brancos. Em segundo lugar, repôs na faixa informal contingente não

9. Aníbal Quijano, “Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina”, em Edgardo Lander (org.), *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais – Perspectivas Latino-americanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2005, pp. 109-110, disponível em: <https://tinyurl.com/bdh695aw>, acesso em: 28 jun. 2022.

10. Denise Ferreira da Silva, “O Evento Racial ou Aquilo que Acontece Sem o Tempo”, em Adriano Pedrosa, Amanda Carneiro e André Mesquita (orgs.), *Histórias Afro-atlânticas*, São Paulo, Museu de Arte de São Paulo (Masp)/Instituto Tomie Ohtake, 2018, vol. 2: *Antologia*, pp. 408-410.

branco, no mínimo, proporcional ao que ascendeu à informalidade, mantendo parcela significativa dessa população nos trabalhos de remuneração mais baixa e mais precarizados.

O primeiro movimento produz uma *consequência imprevista* pelo projeto de inclusão adstrita do lulismo, já que o aumento da formalização de não brancos no mercado de trabalho vai em sentido contrário à colonialidade do poder, pois o núcleo duro da legitimação da existência do subproletariado reside na aceção de que não brancos não seriam dignos de um contrato de trabalho. Ao alçar parcela significativa dessa população ao *status* de trabalhador formal por mecanismos institucionais, cria-se uma base material que contribui para o aumento da autodeclaração étnica não branca. Esse tipo de mudança cultural, por seu turno, repercutiria na capacidade de disputa de candidaturas não brancas ao Parlamento, em especial de mulheres.

O texto conta com quatro seções: além desta introdução, há mais três. Na seguinte, realizamos uma discussão panorâmica sobre a hierarquia racial do trabalho, mais especificamente sobre a posição da população não branca a partir da abolição da escravização. Em seguida, com base na análise de microdados da Pnad coletados anualmente entre 2002 e 2015<sup>11</sup>, discutimos a recomposição da hierarquia racial do trabalho durante o período. Por fim, sugerimos questões para pesquisas futuras baseadas na reflexão sobre o possível efeito da consequência imprevista do lulismo sobre o cenário político e eleitoral brasileiro.

## **A partir da abolição: um deslocamento temporal**

No momento de decreto do fim da escravidão no Brasil, em 1888, já existia uma relevante população pobre livre que, economicamente, gravitava em torno de núcleos produtivos agrários. A inserção desses indivíduos no mundo do trabalho estava condicionada a uma hierarquia racial atrelada

11. Não foi realizada Pnad no ano de 2010, em virtude da realização do censo demográfico. Por isso, todas as séries temporais produzidas na pesquisa excluem 2010.

a características “fenotípicas”: quanto mais elementos brancos presentes, maior seria a aptidão para a realização de tarefas complexas e, por consequência, mais bem remuneradas<sup>12</sup>. Trata-se de recomposição da estrutura patriarcal da colônia, dado que os senhores brancos, ao estuprarem sistematicamente mulheres negras escravizadas<sup>13</sup>, produziram uma camada social diferenciada em relação à massa negra em condição escrava, admitindo certa mobilidade social a seus descendentes, especialmente no caso de serem “culturalmente brancos”<sup>14</sup>.

Além disso, o Estado brasileiro promoveu, a partir de 1890, uma política de atração de imigrantes “saudáveis e aptos ao trabalho”, excluindo-se “os nativos da Ásia e África”, por meio da exposição constante do país no continente europeu na tentativa de atrair indivíduos “fenotipicamente” brancos, algo que resultou em fluxos migratórios relevantes em direção ao Sudeste brasileiro, de modo a alimentar a mão de obra para as produções cafeeira e industrial entre o fim do século XIX e as primeiras décadas do século XX<sup>15</sup>. Tal estratégia institucional de embranquecimento constituiu não só uma reiteração da colonialidade do poder como também um genocídio das populações preta e parda brasileiras<sup>16</sup>, consubstanciado pela redução da participação demográfica desses segmentos populacionais entre 1890 e 1950<sup>17</sup>.

12. Thomas E. Skidmore, *Black into White: Race and Nationality in Brazilian Thought*, Nova York, Oxford University, 1974, p. 40.

13. Estudo recente de mapeamento genômico da população brasileira detectou que, enquanto a herança mitocondrial materna de 36% da população é africana e de 34% é ameríndia, a mesma herança paterna de 75% da população é branca europeia. Essa seria uma marca genética do estupro sistemático das mulheres não brancas no Brasil. Cf. Gabriel Alves, “Estudo com 1 200 Genomas Mapeia Diversidade da População Brasileira”, *Folha de S.Paulo*, 23 set. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/y7rrkw8v>, acesso em: 28 jun. 2022.

14. Kabengele Munanga, *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: Identidade Nacional versus Identidade Negra*, Petrópolis, Vozes, 1999, pp. 84-89.

15. Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, 1974, p. 137.

16. Abdias do Nascimento, *O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um Racismo Mascarado*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

17. Skidmore argumenta que os números dos censos do período devem ser observados com cautela; afinal, “as definições das categorias raciais podem ter variado conforme a época” das coletas de dados, bem como as respostas “podem ter sido influenciadas pelas atitudes sociais dos censitários, devido a grandes discrepâncias entre as instruções que lhes eram legadas pelas diferentes administrações”. No entanto, o autor afirma que “mesmo considerando todos os fa-

A constatação de que o imigrante branco tinha maior êxito na integração à ordem é um combustível importante para o protesto negro das décadas de 1920, 1930 e 1940, insurgindo-se contra o paternalismo, o clientelismo e a expectativa de conformismo dos brancos das classes dominantes<sup>18</sup>. Esse modo específico de luta pela integração dos não brancos à ordem possuía influência de uma nova forma de encarar a questão étnico-racial disseminada por uma nova tendência intelectual, cuja expressão maior reside no livro *Casa-grande & Senzala* (1933), de Gilberto Freyre. Na obra, é formulada uma nova perspectiva de encarar a participação do “elemento africano” na formação histórica do Brasil, apresentando a noção de que a miscigenação à brasileira teria propiciado um ambiente de integração étnico-racial<sup>19</sup>. Se, por um lado, essa formulação diferencia-se da perspectiva meramente eugênica da política de branqueamento do primeiro período republicano, por outro, reforça um ideal etnocentrista branco de maneira sofisticada ao considerar a miscigenação forçada por meio do estupro de mulheres negras como um fator relevante para a integração dos não brancos à ordem de forma pacífica.

O impacto dessas proposições é tão forte que, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) encomenda pesquisa sobre as relações étnico-raciais no Brasil como forma de demonstrar à comunidade internacional a possibilidade de constituir de forma democrática uma sociedade multiétnica, como forma de contraposição aos horrores do Holocausto<sup>20</sup>. Os resultados das pesquisas realizadas, entretanto, seguiram caminho diverso. Florestan Fernandes<sup>21</sup> identifica que reflexões anteriores tomaram a

tores não se pode escapar à conclusão de que houve um embranquecimento da população nos últimos cem anos [1870-1970]”. Cf. Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, 1974, pp. 44-46 (tradução nossa).

18. Florestan Fernandes, “O Protesto Negro”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 2, n. 2, pp. 15-17, 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/2fyxtkdp>, acesso em: 28 jun. 2022.

19. Gilberto Freyre, *Casa-grande & Senzala: Formação da Família Brasileira sob o Regime da Economia Patriarcal*, São Paulo, Global, 2003.

20. Lilia Moritz Schwarcz, “Raça Sempre Deu o Que Falar”, em Florestan Fernandes, *O Negro no Mundo dos Brancos*, São Paulo, Global, 2007.

21. Florestan Fernandes, *O Negro no Mundo dos Brancos*, São Paulo, Global, 2007, pp. 38-63.

“miscigenação como índice de integração social e como sintoma, ao mesmo tempo, de fusão e de igualdade raciais”, formando, assim, o núcleo do “mito da democracia racial”. No caso brasileiro, segundo o autor, seriam confundidos “padrões de tolerância estritamente imperativos na esfera do decoro social com igualdade social propriamente dita”, criando uma espécie de “preconceito de não ter preconceito” no qual valores próprios do patriarcalismo colonial são repelidos no plano das ideias ao mesmo tempo que se mantêm “os antigos ajustamentos discriminatórios e preconceituosos”<sup>22</sup>.

Diante do exposto, a reiteração da hierarquia racial do trabalho brasileira pode ser esquematizada até o século xx como segue. Primeiramente, a estrutura patriarcal da colônia desenvolveu-se no que viria a ser o Nordeste em torno da cultura da cana-de-açúcar, fazendo que não somente uma larga população não branca escravizada fosse mantida naquela região como também um grande contingente de trabalhadores pobres livres<sup>23</sup>, em parte produto de uma miscigenação forçada<sup>24</sup>. Em segundo lugar, após a estagnação do “ciclo” açucareiro, o eixo dinâmico da economia deslocou-se ao que viria a ser o Sudeste (“ciclos” do ouro e do café), espriando a escravização negra, que constituiria a única instituição efetivamente nacionalizada a partir da Independência<sup>25</sup>. Depois da Abolição, quando a população não branca poderia ter sido absorvida em larga escala pelo mercado formal de trabalho, o Estado promoveu uma política de imigração branca europeia, recompondo um padrão de hierarquia racial do trabalho fundada no etnocentrismo branco, excluindo parcela relevante da massa não branca da possibilidade de integração ao mercado<sup>26</sup>. Conforme vamos observar na próxima seção, esse padrão de evento racial chegou ao século XXI, passando por uma recomposição no período lulista, expressa por meio da redução do grau de prevalência da modalidade informal de trabalho em relação à formal, por causa da inclusão de um contingente não branco ao universo de pessoas ocupadas.

22. *Idem*, p. 42.

23. Vera Lucia Amaral Ferlini, *Açúcar e Colonização*, São Paulo, Alameda, 2010.

24. Kabengele Munanga, *op. cit.*, 1999, pp. 84-89.

25. Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, 1974, p. 43.

26. *Idem*, pp. 46-47.

## Recomposição da hierarquia racial brasileira do trabalho

Antes de passar propriamente à análise dos microdados compilados da Pnad no período compreendido entre 2002 e 2015, são necessárias algumas considerações metodológicas. Primeiramente, escolheu-se a Pnad para verificar o movimento da população em relação ao mercado formal de trabalho e seu possível impacto sobre a desigualdade por sua metodologia de coleta de dados em domicílios captar de forma mais sensível o movimento de ocupação/desocupação de postos de trabalho<sup>27</sup>. Não há consenso na literatura especializada sobre o tema se essa metodologia levaria a uma sobre- ou subestimação da renda do trabalho captada, mas não há dissenso sobre sua capacidade de mensurar flutuações na desigualdade entre estratos sociais distintos<sup>28</sup>, o que valida seu uso para os fins aqui pretendidos.

Em segundo lugar, é importante definir o uso da categoria “não brancos” nesta seção. Não resta dúvidas de que a colonialidade do poder no contexto brasileiro possui reverberações na vida da população indígena; no entanto, para fins da compilação dos microdados consideramos aqui somente as pessoas que se autodeclararam “pretas” ou “pardas” como “não brancas”. Tal procedimento foi adotado porque, conforme já apresentado neste texto, nosso recorte epistemológico lida com a problemática do evento racial tal qual se apresenta para as populações preta e parda.

Em terceiro lugar, consideramos as variáveis “condição de ocupação no ano” e “posição na ocupação no trabalho principal do ano”<sup>29</sup> a fim de determinar se o indivíduo, durante o período analisado, pertencia ao uni-

27. Estêvão Kopschitz Xavier Bastos, *Distribuição Funcional da Renda no Brasil: Estimativas Anuais e Construção de uma Série Trimestral*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012 (Texto para Discussão, n. 1702), disponível em: <https://tinyurl.com/229h4f66>, acesso em: 28 jun. 2022.

28. *Idem*.

29. Foram considerados “trabalhadores formais” aqueles que na variável “posição na ocupação no trabalho principal do ano” responderam “empregado com carteira” ou “trabalhador doméstico com carteira”. Foram considerados “trabalhadores informais” aqueles que na mesma variável preencheram uma das seguintes respostas: “outros empregados sem carteira”, “empregados sem declaração de carteira”, “trabalhador doméstico sem carteira”, “trabalhador doméstico sem declaração e carteira”, “conta própria”, “trabalhador na produção para o próprio consumo”, “trabalhador na construção para o próprio uso”.



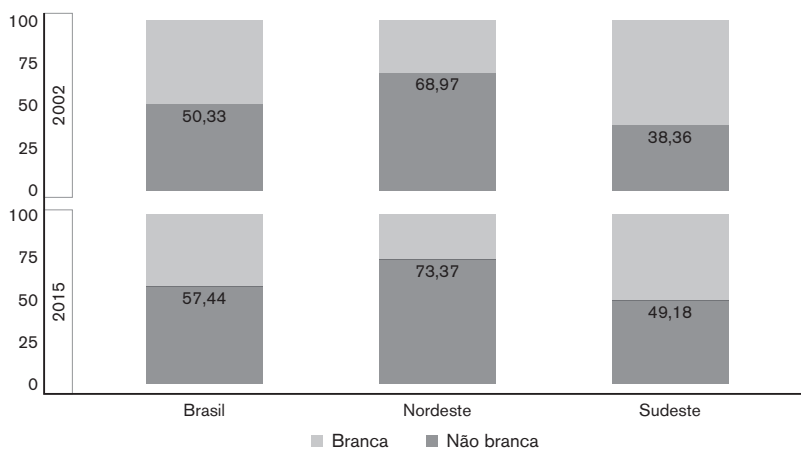
verso de “trabalhadores formais” ou de “trabalhadores informais”. Para o cálculo do rendimento médio do trabalhador, acessamos a variável “valor do rendimento mensal de todos os trabalhos”. Por fim, com a finalidade de testar nossa hipótese sobre a questão setentrional, agregamos resultados com base nas duas regiões mais populosas da divisão regional trabalhada pela teoria: Nordeste e Sudeste. Estabelecidos os critérios metodológicos, passamos à análise dos resultados obtidos.

Nosso ponto de partida é a observação da autodeclaração étnica na Pnad e, conforme a previsão teórica da questão setentrional, há uma concentração da população não branca no Nordeste, com uma inversão da polaridade no Sudeste (gráfico 1). Cabe ressaltar que há um avanço na proporção de pessoas que se autodeclaram não brancas no período pesquisado em taxa que não pode ser atribuída ao simples crescimento vegetativo da fração não branca da população ou ao evento de redução demográfica da etnia branca (7,11% em treze anos). Trata-se de movimento diametralmente oposto ao verificado por Thomas E. Skidmore entre as décadas de 1890 e 1950<sup>30</sup>. Assim, é possível afirmar que no período analisado houve algum tipo de transformação cultural implicando em maior autorreconhecimento não branco ou, na terminologia trabalhada neste texto, menor propensão de pretos e pardos identificarem-se como “culturalmente brancos”. Antes de passar à análise dos recortes étnicos segundo formalidade do trabalho, sublinhamos que a taxa de variação da população não branca entre formais é superior à variação geral, enquanto entre informais essa taxa é inferior à geral.

Seguindo os critérios de formalidade e informalidade estabelecidos, no período há um aumento substantivo da proporção de trabalhadores formais em relação ao universo de pessoas ocupadas que espelha a queda de participação dos trabalhadores informais (gráfico 2). Essa mudança ocorreu de modo concomitante a uma redução relevante do contingente de desempregados (gráfico 3). Vistos em conjunto, esses dados denotam que ao aumento do universo de pessoas ocupadas correspondeu um aumento do grau de formalidade. Não é possível, entretanto, determinar somente com esses dados se, *em termos absolutos*, o contingente populacional inseri-

30. Thomas E. Skidmore, *op. cit.*, 1974, pp. 44-46.

GRÁFICO 1: Autodeclaração étnica na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, em porcentagem de não brancos (2002-2015)

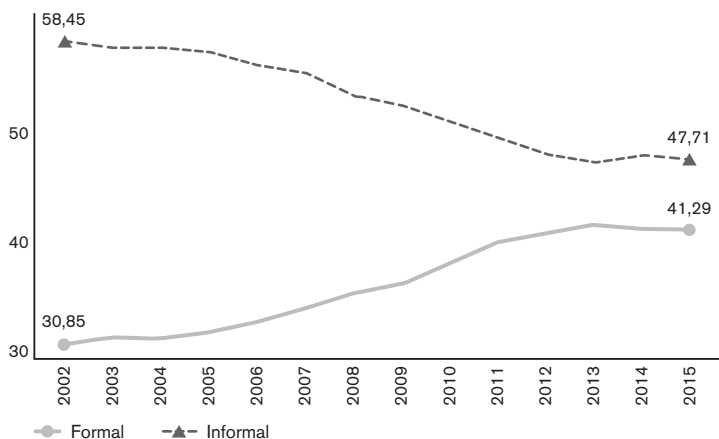


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96ykc8>, acesso em: 28 jun. 2022.

do na informalidade foi reduzido no período, já que, para fins do cômputo da taxa de desemprego, se consideram “empregados” tanto trabalhadores formais como informais. Podemos concluir apenas que a evolução de empregos formais superou a de informais, segundo os dados coletados.

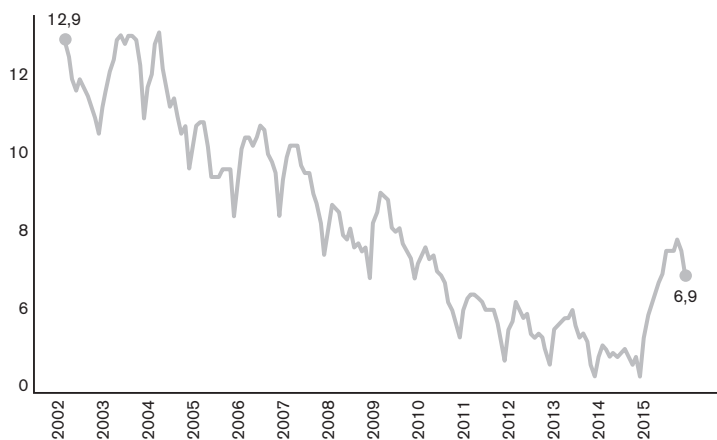
Nesse sentido, o aumento da formalidade decorrente da orientação geral do período lulista não foi suficiente para tornar o número de trabalhadores formais superior ao de informais, sendo notável uma estagnação desse movimento a partir de 2013. Ao desagregar a série de dados regionalmente, mais uma vez confirma-se uma previsão teórica da questão setentrional, já que, no início da série histórica para o Nordeste, sua proporção de trabalhadores informais, tanto em relação ao universo ocupado (69,26%) como em relação à população total (33,3%), é superior à do Sudeste (respectivamente, taxas de 49,64% e 24,95%). Entretanto, somente no Sudeste a proporção de trabalhadores formais em relação ao universo de ocupados supera a de informais no final da série histórica (respectiva-

GRÁFICO 2: Distribuição de pessoas ocupadas conforme tipo de relação de trabalho, em porcentagem (2002-2015)



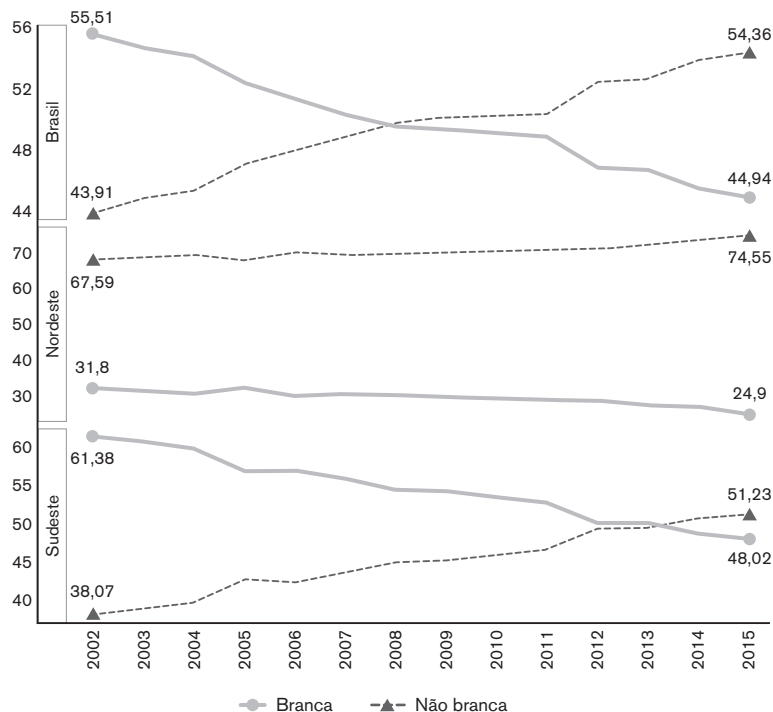
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96ykc8>, acesso em: 28 jun. 2022.

GRÁFICO 3: Evolução da taxa de desemprego mensal no Brasil, em porcentagem (mar. 2002-dez. 2015)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *PME: Pesquisa Mensal de Emprego*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2vawvv53>, acesso em: 28 jun. 2022.

GRÁFICO 4: Distribuição de trabalhadores formais conforme etnia autodeclarada, em porcentagem (2002-2015)

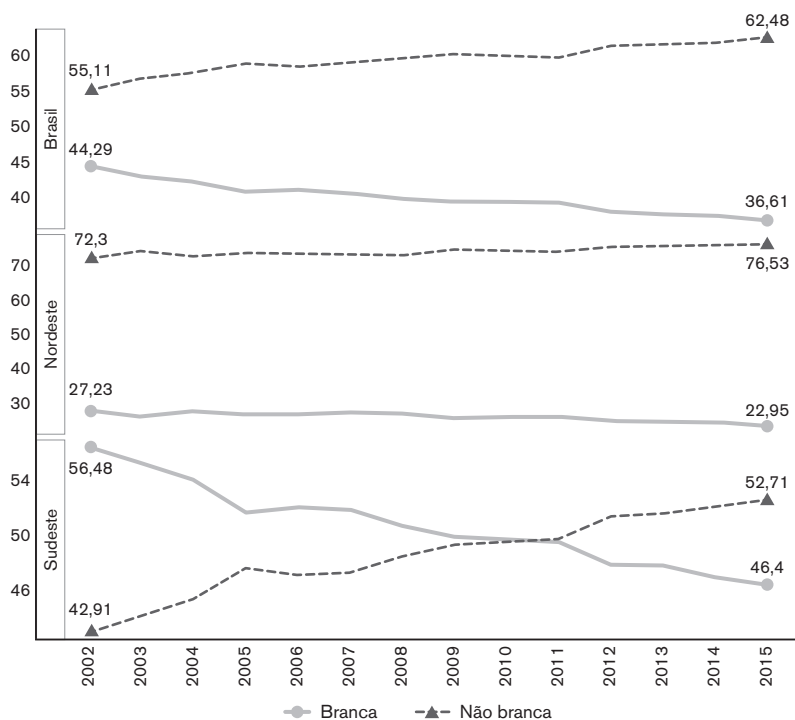


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96yk8>, acesso em: 28 jun. 2022.

mente, taxas de 49,96% e 39,32%), enquanto no Nordeste mantém-se a preponderância do trabalho informal (58,48% do universo de ocupados em 2015). No final da série aqui trabalhada, manteve-se a prevalência da informalidade entre os ocupados no Nordeste em relação à população total (27,77%), enquanto no Sudeste, nesse recorte, a formalidade ultrapassou a informalidade (respectivamente, 26,04% e 20,49%).

Ao cruzar a formalidade com a autodeclaração étnica do pesquisado, os dados da Pnad revelam que, ao olhar para o Brasil como um todo, a quantidade de não brancos formalizados ultrapassou sua contraparte branca a partir de 2008, apesar de apresentar taxa um pouco abaixo de sua parti-

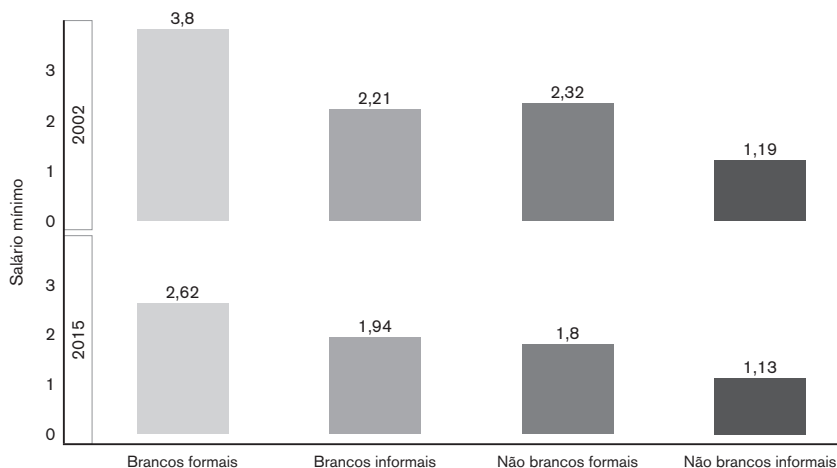
GRÁFICO 5: Distribuição de trabalhadores informais conforme etnia autodeclarada, em porcentagem (2002-2015)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96yk8>, acesso em: 28 jun. 2022.

cipação no universo populacional como um todo (gráfico 4). O mesmo ocorreu no Sudeste a partir de 2014; no entanto, no Nordeste sempre houve grande prevalência dos não brancos entre os formalizados, algo imprevisto por nossa hipótese sobre a questão setentrional. Isso provavelmente se deve à larga preponderância étnica dessa população no Nordeste; mesmo assim, convém assinalar que a distância entre os segmentos aumentou no período analisado. Por outro lado, a participação de não brancos entre os trabalhadores informais também cresceu no período em todos os recortes regionais, mantendo-se em taxa superior à sua proporção na população em geral (gráfico 5).

GRÁFICO 6: Razão do rendimento médio das pessoas ocupadas em função do salário mínimo no período selecionado, em porcentagem (2002-2015)

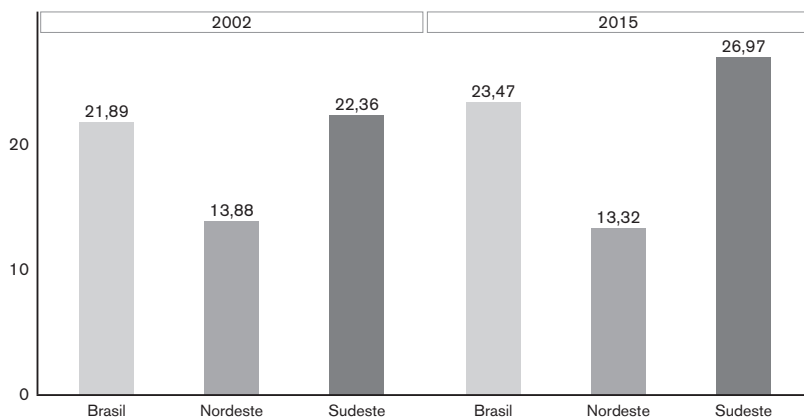


Nota: Salário mínimo no período selecionado = 1.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96ykc8>, acesso em: 28 jun. 2022.

Com a finalidade de tornar facilmente comparável ao longo do tempo o rendimento médio auferido pelas pessoas ocupadas por meio da Pnad, procedemos ao cálculo de sua razão em função do salário mínimo vigente no ano de coleta dos dados. Nota-se que a razão do rendimento médio em relação ao salário mínimo caiu em todas as intersecções entre etnia e característica de formalidade do trabalho, sendo mais acentuada a do segmento de “brancos formais” (gráfico 6). Dessa forma, houve uma redução da distância entre o rendimento médio de brancos e não brancos inseridos na formalidade, ao mesmo tempo que os brancos informais ultrapassaram os não brancos formais. É importante ressaltar que os não brancos informais tiveram a menor queda proporcional entre os rendimentos médios. Investigações mais profundas sobre as causas da redução geral do rendimento médio em relação ao salário mínimo são necessárias, mas, à primeira vista, é possível atribuir tal efeito a uma possível inserção, seja no

GRÁFICO 7: Percentual de trabalhadores formais ganhando igual ou acima do rendimento médio das pessoas ocupadas, em porcentagem (2002-2015)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96ykc8>, acesso em: 28 jun. 2022.

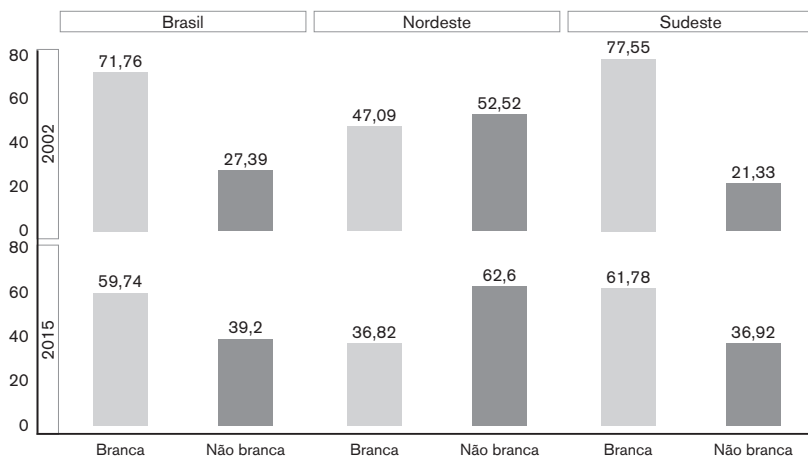
mercado formal, seja no informal, em posições precárias e mal remuneradas de trabalho, conforme já suscitado em outras pesquisas<sup>31</sup>, somadas ao movimento da política de valorização do salário mínimo colocada em marcha pelos governos petistas<sup>32</sup>.

No que concerne à proporção daqueles trabalhadores formais que ganham igual ou acima do rendimento médio dos trabalhadores em geral, há no país uma evolução muito discreta, expressa em comportamentos bastante diversos nas regiões em análise (gráfico 7). A leve regressão desse universo no Nordeste foi acompanhada de uma superação da proporção de não brancos em relação à de brancos, enquanto a expansão do Sudeste foi acompanhada de redução substantiva da distância entre os segmentos étnicos (gráfico 8). A leve regressão do contingente formal ganhando igual ou acima do rendimento médio das pessoas ocupadas no Nordeste sugere que sua inserção

31. Ruy Braga, *A Política do Precariado: Do Populismo à Hegemonia Lulista*, São Paulo, Boitempo, 2012.

32. André Singer, *op. cit.*, 2012.

GRÁFICO 8: Distribuição étnica entre trabalhadores formais ganhando igual ou acima do rendimento médio das pessoas ocupadas, em porcentagem (2002-2015)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Rio de Janeiro, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/2p96ykc8>, acesso em: 28 jun. 2022.

na formalidade se deu por meio dos postos de mais baixa remuneração, ao mesmo tempo que houve uma redução da distância de não brancos em relação à população branca formalizada. As disparidades regionais apontam uma reconfiguração da questão setentrional a partir do lulismo, na medida em que, mesmo depois de implementar uma inclusão nos marcos da modernidade ocidental, a parte mais pobre e menos formalizada da população permanece concentrada na porção mais ao norte do país.

Por fim, também é possível inferir que houve um processo relevante de conversão de subproletários em proletários, apesar de insuficiente para fazer que a formalidade superasse a informalidade no universo geral de pessoas ocupadas. No entanto, essa mudança foi substantiva ao tornar não brancos prevalentes entre os formais, ao mesmo tempo que, proporcionalmente, não brancos também aumentaram sua participação na informalidade diante de um contexto de queda no desemprego. Assim, podemos sugerir que, dada a desigualdade produzida pelo evento racial, a saída de



um não branco da informalidade correspondia à entrada de outro, antes desocupado, na informalidade. Enquanto isso, ao branco que saía da informalidade não correspondia outro para ocupar seu lugar<sup>33</sup>. Em que pese a distância entre rendimentos médios cair e a participação de não brancos melhorar entre aqueles que ganham acima do rendimento médio no período analisado, a fração não branca da população trabalhadora brasileira manteve-se em posição de inserção subalterna no mundo do trabalho. Destarte, o projeto lulista de inclusão dentro dos marcos da modernidade ocidental recompôs a hierarquia racial do trabalho de modo que, apesar de a população não branca encontrar-se, em 2015, em uma situação de maior inserção formal no mercado de trabalho e, em consequência, menos distante da população branca, ainda era prevalente nos estratos informal e de mais baixo rendimento médio.

### **Consequência imprevista: efeito, ação e reação**

Concebemos aqui a redução de distância entre brancos e não brancos decorrente da recomposição da hierarquia racial do trabalho, expressa tanto pelo aumento da participação não branca no mercado formal como pela redução da distância dos rendimentos médios entre esses segmentos populacionais, uma consequência imprevista do lulismo. A denominação “imprevista” torna-se instrumental porque, ao colocar em marcha uma ampliação do mercado interno por meio da criação de empregos formais<sup>34</sup>, não se supunha confrontar os parâmetros da ordem brasileira. Afinal, formalizar a subsunção do trabalho ao capital fora um dos passos fundamentais à consolidação do regime capitalista no Ocidente<sup>35</sup> e, dentro de tal lógica, alçar indivíduos a um *status* que deveria ser trivial não seria um confronto à ordem. Ocorre que a redução de distância entre brancos e não brancos nesse âmbito representa contrariedade à ordem, já que o núcleo duro da

33. Agradeço a Sarah de Roure pelas observações à pesquisa que levaram a essa formulação.

34. André Singer, *op. cit.*, 2012, pp. 18-22.

35. Nancy Fraser e Rahel Jaeggi, *op. cit.*, 2020, p. 30.

legitimação da existência do subproletariado reside na aceção de que os não brancos seriam indignos de pagamento de salário<sup>36</sup>, ou, em termos recompostos na contemporaneidade, indignos de um contrato de trabalho.

Um desdobramento visível dessa consequência imprevista é o aumento significativo da autodeclaração étnica não branca captada pela Pnad (7,11% em treze anos). Não é possível somente com os dados levantados neste texto afirmar que a recomposição da hierarquia racial do trabalho foi condição suficiente para acarretar esse aumento na autodeclaração não branca, inclusive porque houve outras políticas públicas voltadas especificamente à população não branca e uma continuidade da luta pela igualdade racial dos movimentos sociais negros no período<sup>37</sup>, fatos que certamente concorreram para a mudança. No entanto, esboçamos porque identificamos a recomposição da hierarquia racial do trabalho apontada neste texto como uma entre várias condições necessárias ao aumento da autodeclaração étnica não branca.

Ao alçar parcela significativa da população não branca ao *status* de trabalhador formal por mecanismos institucionais, cria-se uma base material de mitigação da hierarquia racial do trabalho por meio da diminuição de distância entre brancos e não brancos, seja por ocuparem os mesmos postos de trabalho, seja por seus rendimentos médios e, por consequência, condições de vida se aproximarem. Assim, abre-se caminho ao rompimento com uma tentativa de afirmar-se branco como forma de integrar-se à ordem, em outros termos, uma tentativa de obrigar o branco a reconhecer sua humanidade<sup>38</sup>. Opera-se uma mudança cultural por meio de uma nova

36. Aníbal Quijano, *op. cit.*, 2005, p. 110.

37. Márcia Lima, “Desigualdades Raciais e Políticas Públicas: Ações Afirmativas no Governo Lula”, *Novos Estudos Cebrap*, ed. 87, vol. 29, n. 2, pp. 77-95, jul. 2010, disponível em: <https://tinyurl.com/2hmthud8>, acesso em: 28 jun. 2022.

38. “[...] começo a sofrer por não ser um branco na medida em que o homem branco me impõe uma discriminação, faz de mim um colonizado, extorque de mim todo valor [...] então tentarei basicamente me tornar branco, isto é, obrigarei o branco a reconhecer a minha humanidade [...] se ele [o colonizado] se encontra a tal ponto imerso no desejo de ser branco, é porque vive em uma sociedade que torna possível seu complexo de inferioridade, uma sociedade que extrai sua consistência da preservação desse complexo, uma sociedade que afirma a superioridade de uma raça [...]” Cf. Frantz Fanon, *Pele Negra, Máscaras Brancas*, trad. Raquel Camargo e Sebastião Nascimento, São Paulo, Ubu, 2020, pp. 112-114.

forma de afirmação da humanidade, expressa pelo aumento da autodeclaração não branca, correlacionada a uma alteração de base material, a recomposição da hierarquia racial do trabalho. Além disso, a autoafirmação de não brancos também é passível de produzir alteração na forma como os brancos lhes percebem, tanto em *sentido benéfico*, tornando alguns mais aderentes a discursos e práticas antirracistas, como em *sentido espúrio*, levando outros à violência racial baseada em uma espécie de ressentimento<sup>39</sup> pela aproximação de *status*.

Assim, torna-se possível considerar que, se a conversão de subproletários em proletários foi um dos determinantes do realinhamento eleitoral de 2006<sup>40</sup>, de modo análogo, o aumento do autorreconhecimento da população não branca e seus eventuais desdobramentos também se refletem na arena político-eleitoral. No entanto, a análise quantitativa desse eventual movimento é limitada, já que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tornou público o registro da autodeclaração étnico-racial de candidatos a eleições proporcionais e majoritárias apenas a partir de 2014<sup>41</sup>. Cumpre registrar que a própria mudança no trato dos dados pelo TSE apresenta-se como mais um vestígio da mudança cultural anteriormente assinalada, uma vez que uma nova forma de afirmação não branca levou a novos interesses dos investigadores sociais, acarretando a disponibilização de dados congruentes às novas atenções<sup>42</sup>.

A análise dos dados disponíveis permite afirmar que houve pouca mudança quantitativa no que concerne a parlamentares não brancos eleitos nos

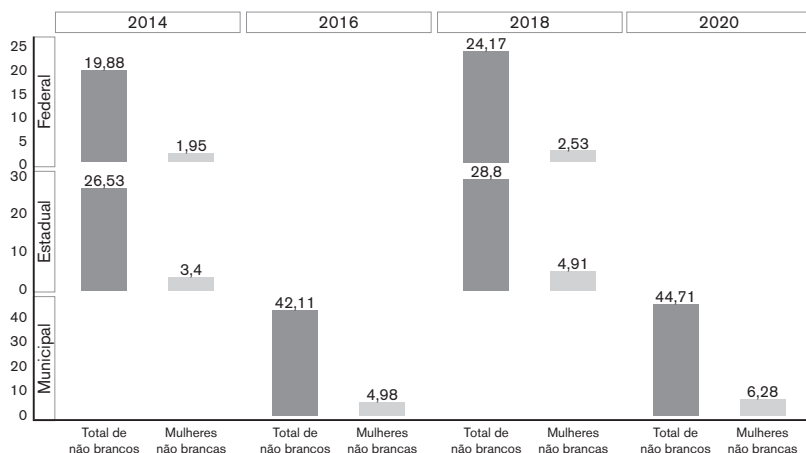
39. “[...] de fato, uma lista de valores emerge do ressentimento daqueles sofrendo perda de privilégios historicamente concedidos pelo poder [...] se [...] o ressentimento do fraco extrai sua qualidade denominando ‘mal’ aquilo que considera responsável por sua dor e ‘bem’ a si mesmo, decorre que quem perde privilégios estaria propenso a denunciar a igualdade e até mesmo o mérito a fim de afirmar sua supremacia com base em nada mais do que o direito conferido pela tradição.” Cf. Wendy Brown, *In the Ruins of Neoliberalism: The Rise of Antidemocratic Politics in the West*, Nova York, Columbia University Press, 2019, p. 179 (tradução nossa).

40. André Singer, *op. cit.*, 2012, pp. 14-15.

41. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), *Portal de Dados Abertos do TSE*, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/mryp42zs>, acesso em: 28 jun. 2022.

42. As categorias pelas quais se apresentam os dados do TSE são discutidas com a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP); a disponibilização dos dados referentes à autodeclaração étnica de candidatos reflete, em grande medida, as novas necessidades captadas pela entidade.

GRÁFICO 9: *Proporção de candidatas não brancas eleitas ao Legislativo no Brasil em relação ao número de cadeiras disponíveis, em porcentagem (2014-2020)*



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), *Portal de Dados Abertos do TSE*, Brasília, [s.d.], disponível em: <https://tinyurl.com/mryp42zs>, acesso em: 28 jun. 2022.

quatro pleitos em que há dados étnico-raciais de candidatas disponíveis, mantendo-se a sub-representação desse segmento populacional no Legislativo (gráfico 9). O número de parlamentares estaduais e federais eleitos aumentou, respectivamente, 8,56% e 21,58% em 2018, enquanto o de municipais aumentou 6,17% em 2020. Pode-se argumentar que são taxas de crescimento razoáveis para o intervalo de apenas uma eleição; no entanto, são altas principalmente por sua base comparativa ser muito baixa. A partir das eleições de 2018, os não brancos ocupavam somente 19,88% das cadeiras na Câmara dos Deputados, 26,53% das cadeiras disponíveis em todas as Assembleias Legislativas (inclusive a do Distrito Federal) e, a partir de 2020, 44,71% das cadeiras legislativas municipais. Em se tratando das mulheres não brancas a situação de sub-representação é extrema: a partir de 2018 elas ocupavam 2,5% das cadeiras na Câmara dos Deputados, 4,9% das cadeiras estaduais e, a partir de 2020, 6,28% das cadeiras municipais.

Apesar disso, houve uma mudança de qualidade da competição eleitoral justamente das mulheres não brancas<sup>43</sup>, que conseguiram atingir votações expressivas em alguns dos colégios eleitorais mais importantes do Sudeste a partir de 2016. São exemplos emblemáticos: Marielle Franco, do Partido Socialismo e Liberdade (Psol), eleita vereadora com a quinta maior votação da cidade do Rio de Janeiro (RJ) e segunda mulher mais votada ao cargo de vereadora em 2016, com 46 502 votos; Áurea Carolina (Psol), eleita deputada federal com a quinta maior votação de Minas Gerais em 2018, com 162 740 votos; e Erika Hilton (Psol), eleita vereadora com a maior votação da cidade de São Paulo (SP) e do país em 2020, com 50 508 votos. A grande expressão eleitoral dessas vitórias pode sinalizar um ponto de encontro político dessa nova forma de afirmação de humanidade não branca e sua reverberação em sentido benéfico, cuja expressão cultural possivelmente enceta-se no aumento do autorreconhecimento não branco, consequência imprevista do lulismo. Pesquisas de escopo mais amplo e que conjuguem as dialéticas entre trabalho, evento racial, gênero e política podem seguir essa pista.

Toda ação, entretanto, pode encontrar sua reação. Em março de 2018, Marielle Franco foi brutalmente executada. Não só a investigação de sua execução continua sem resolução até o término da escrita deste texto como outras mulheres não brancas eleitas nos últimos pleitos sofrem constantes ameaças de cunho racista. De uma miríade de exemplos podemos destacar os casos de Carol Dartora (PT), primeira vereadora negra da história de Curitiba (PR), constantemente ameaçada de morte<sup>44</sup>; da deputada federal Talíria Petrone (Psol-RJ), atualmente vivendo sob proteção da Polícia Federal<sup>45</sup>; e de Suéllen Rossim (Patriota), atual prefeita de Bauru (SP),

43. Seria necessário, para a compreensão total desse fenômeno, uma análise combinada com o desenvolvimento das questões de gênero no país ao longo do período aqui pesquisado. Um panorama do tema encontra-se em Flávia Biroli, *Gênero e Desigualdades: Limites da Democracia no Brasil*, São Paulo, Boitempo, 2018.

44. Abinoan Santiago, “Primeira Vereadora Negra Eleita de Curitiba Sofre Ameaças: ‘Vou Te Matar’”, *UOL*, 6 dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3vuehpw5>, acesso em: 28 jun. 2022.

45. Mariana Gonzalez, “Deputada Talíria Petrone Recebe Ameaça e Volta a Ter Escolta Policial no RJ”, *UOL*, 21 ago. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/3h4nkr9e>, acesso em: 28 jun. 2022.

ameaçada de morte<sup>46</sup>. Trata-se de comportamento diante de novas formas de afirmação política não branca em sentido espúrio, de forma a tentar extinguir expressões do segmento menos representado politicamente de maneira direta da arena legislativa. Nesse âmbito também se abre importante campo de investigação que pode ajudar a desvendar a porosidade do regime democrático brasileiro sobre a representação de atores políticos não tradicionais, bem como sobre a interação específica entre representação política, violência, gênero e raça.

Neste texto, apresentamos um mapa rudimentar da hierarquia racial brasileira do trabalho a fim de apontar caminhos possíveis para pesquisa baseada no diagnóstico de incompletude da inclusão adstrita aos marcos da modernidade ocidental diante de uma formação social moldada pela colonialidade do poder. Estudos de escopo mais amplo, combinando outros aspectos além de classe e evento racial, podem fornecer um quadro interpretativo mais rico e complexo do cenário aqui esboçado.

46. “Após Ofensas Racistas, Prefeita Negra Eleita em Bauru é Ameaçada de Morte”, *GI*, 1º dez. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/mwhj2czm>, acesso em: 28 jun. 2022.

# Esboços sobre a comunidade imaginada do Brasil a partir da criação dos símbolos da Independência

PEDRO HENRIQUE GONZALEZ SANTOS<sup>1</sup>

## Introdução

A cultura de uma nação pode ser definida como uma cadeia de construção de sentidos que de algum modo organiza os modos de vida das pessoas que vivem naquele país. Na configuração do mundo moderno tal como vemos hoje, as culturas nacionais representam formas de identidade dos sujeitos contemporâneos. Nesse sentido, podemos questionar: afinal, o que é ser brasileiro? O que está por trás dessa identificação cultural que nos une como concidadãos? E o que representa o Brasil para os brasileiros, se considerarmos os ideais que pavimentaram nosso projeto de nação?

Como sabemos, as identidades nacionais não são inatas. Não há nada de natural nesse processo. Pelo contrário, elas são formadas, reformadas e transformadas no âmbito das representações de um povo. Por muitos anos, os símbolos produzidos e rememorados constantemente forjaram um sentimento subjetivo de identidade para aqueles que estão inseridos no território. Mas não podemos perder de vista que estamos tratando de um sistema de representação que produz símbolos, discursos e narrativas. E que, portanto, está conectado com o processo de construção de identidade de um povo.

1. Jornalista, roteirista e professor. Bacharel em jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre em estudos culturais pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e especialista em roteiros pela New York Film Academy (NYFA).

Com a Independência do Brasil, símbolos nacionais tiveram de ser criados junto com o que seria a ideia da nação brasileira. A imagem de nação foi ancorada em pelo menos quatro elementos de uma almejada identidade comunitária nacional: a bandeira, o hino, as produções artísticas e a língua.

Este artigo busca compreender de que maneira os símbolos nacionais foram criados e de que forma eles atuaram para a formação da comunidade imaginada que, a partir de então, se chamaria Brasil. E também como esses elementos se apresentam na sociedade ainda hoje, duzentos anos depois.

Para isso, pretendemos fazer uma análise de dois símbolos nacionais da época – a bandeira e o Hino da Independência (originalmente chamado de Hino Brasílico-imperial) e de um símbolo que foi inaugurado cem anos depois: o Monumento à Independência, também conhecido como Monumento do Ipiranga.

Essa abordagem tem a intenção de conectar as principais concepções identitárias da época da Independência e, ao mesmo tempo, refletir sobre como tais valores originários se conservaram na cultura brasileira, a ponto de se mostrarem relevantes mesmo muitos anos depois, ao se reatualizarem no conjunto escultórico do Monumento do Ipiranga.

De modo geral, é possível considerar que os símbolos da Independência ainda atuam de forma viva no imaginário do povo brasileiro naquilo que temos como uma grande comunidade imaginada nacional. A bandeira imperial ainda apresenta questões relevantes ao avaliarmos a esfera político-social do país. O Hino da Independência, embora hoje não tão difundido como em outras épocas de nossa história, possui elementos caros à ideia de identidade brasileira. E o monumento, como ponto turístico e educacional, traz aspectos do caráter imaginado do brasileiro e projeta perspectivas identitárias da nação para o futuro.

Por um lado, podemos pensar que não existe algo como uma identidade nacional unificada ou homogênea, já que as nações são sempre compostas de diversas pessoas, de diferentes gêneros, grupos étnicos e classes sociais. Por outro, parece haver, no nacionalismo, elementos imaginados que nos direcionam a um tipo de identidade nacional em detrimento de outras. Nossa hipótese é que, com este trabalho, possamos visualizar na bandeira, no hino e no monumento tais elementos. E, identificando-os,



seremos capazes de ampliar nossa consciência sobre aquilo que nos coloca, consciente ou inconscientemente, na categoria “brasileiros”, tal qual uma comunidade imaginada<sup>2</sup>.

Dessa maneira, acreditamos que é possível fazer uma ponte entre o passado e o presente, projetando as questões de nossa comunidade brasileira em direção ao futuro.

## **Processos de criação da pátria**

Os estudos sobre a identidade das nações buscam sintetizar um conjunto de ligações que fazem que um indivíduo se sinta pertencente a uma comunidade nacional. Se o sentimento de pertencimento é algo inerente a uma necessidade humana de vínculos, o conceito de integração nacional é algo relativamente novo na história da humanidade. Estima-se que só no final do século XVIII, com a consolidação dos Estados nacionais, a ideia de representação da nação ganha força. As tradições, inventadas, construídas e institucionalizadas, passam a estabelecer uma continuidade com o passado. Em outras palavras, elas historicizam uma narrativa, conferindo-lhe um valor simbólico e ritual que contribui para uma ligação entre indivíduos os mais diversos possíveis.

Por “tradição inventada” entende-se um conjunto de práticas normalmente reguladas por regras tácitas ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado<sup>3</sup>.

2. Benedict Anderson, *Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a Origem e a Difusão do Nacionalismo*, trad. Denise Bottmann, São Paulo, Companhia das Letras, 2008.
3. Eric Hobsbawm e Terence Ranger (orgs.), *A Invenção das Tradições*, trad. Celina Cardim Cavalcanti, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997, p. 10.

Desde sempre o conceito de invenção está na base das manifestações do caráter nacional. A nação, tal como reflete Benedict Anderson<sup>4</sup>, é uma comunidade política imaginada intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana. Como o iluminismo destruiu a antiga legitimidade do reino dinástico hierárquico de ordem divina, a ideia de soberania passou a primeiro plano. Foi assim que o Estado soberano precisou desenvolver símbolos de pertencimento da nação.

Isso quer dizer que os membros dessa comunidade jamais se conhecem. Mas, ainda assim, todos eles terão uma imagem da ideia de coletividade que os une por um fio ilusório. É uma história ficcional em que todos acreditam e, assim, criam laços de pertencimento e significação. Há, nas palavras de Anderson, “uma profunda camaradagem horizontal”<sup>5</sup>.

A partir do momento em que uma nação é imaginada, ela pode ser modelada, adaptada e transformada. As diretrizes do Estado nacional podem governar os indivíduos apegados às imaginações da comunidade. Então, são geradas realidades unificadas em torno do que seria a nação: delimita-se uma geografia territorial (as fronteiras), criam-se instituições de prestígio e memória – como os monumentos e os museus – e solidifica-se o sentimento de pertencimento nacional por meio de símbolos que fornecem uma unidade afetiva entre os compatriotas de um território.

A cultura é, portanto, parte inerente de todo esse processo. Se a cultura é um discurso que visa produzir sentidos e narrativas sobre a ideia de nação, temos a construção de uma narrativa nacional relacionada em cinco elementos principais, de acordo com Stuart Hall<sup>6</sup>:

- **Narrativa da nação** – A história de um país é contada e recontada com toques quase mitológicos por meio de símbolos, cenários, conflitos e personagens que de algum modo representam as experiências partilhadas pelos cidadãos. Na história contada sobre a Independência

4. Benedict Anderson, *op. cit.*, 2008, p. 34.

5. *Idem*, *ibidem*.

6. Stuart Hall, *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*, trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro, 7. ed., Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

do Brasil, é de se esperar que muitos brasileiros se identifiquem e se sintam “na pele” do jovem dom Pedro sendo pressionado por Portugal e tendo de tomar uma decisão o mais rápido possível. Os triunfos e os desastres do momento são vividos narrativamente por nós, que, como membros de uma comunidade imaginada, compartilhamos a mesma narrativa nacional.

- **Ênfase na origem contínua e unificada** – De modo geral, os aspectos essenciais do caráter nacional permanecem imutáveis. Ou seja, eles surgiram no nascimento da pátria e mantêm-se unificados e contínuos. Essa ênfase se manteve presente especificamente no hino e na bandeira nacionais.
- **Invenção da tradição** – Outra estratégia discursiva da identidade nacional trabalha com o conjunto de práticas simbólicas que nos representam como comunidade imaginada. A tradição está presente em estratégias simbólicas que visam dar o tom, por assim dizer, do caráter nacional mais abrangente, isto é, de qualidades identitárias que nos tocam na origem da pátria até hoje.
- **Mito fundacional** – Toda história nacional se expande a um tempo mítico que visa transformar a desordem original em ordem. Os mitos, como coloca Hall, também trabalham com a concepção de povos que se sentem desprivilegiados para que possam, de alguma forma, expressar seu ressentimento. Tal construção mitológica se fez presente no imaginário<sup>7</sup> do Brasil como nação independente. E a voz do ressentimento se expressa, hoje, nas disputas políticas e narrativas sobre as cores nacionais, por exemplo.
- **Ideia de povo (*folk*)** – A identidade nacional simbolicamente se baseia em uma ideia criada de povo. É a construção imaginada sobre o que seriam os valores partilhados pelo povo brasileiro, considerando a ideia de povo como um conjunto de pessoas que se conectam por valores imateriais e simbólicos, compartilhados tanto na psique individual como na de grupo.

7. Gilbert Durand, *O Imaginário: Ensaio Acerca das Ciências e da Filosofia da Imagem*, trad. Renée Eve Levié, Rio de Janeiro, Difel, 2004.

## Essencialismo e não essencialismo: um olhar dos estudos culturais

As investigações de identidade dos estudos culturais podem nos ajudar a lançar luz sobre as concepções de nação que foram criadas no tempo da nossa Independência. A disciplina dos estudos culturais já nasce discutindo a identidade como reflexo das mudanças nos acontecimentos históricos e nas relações entre os diferentes tipos de sujeito. Dois polos antagônicos assumem então a tônica das disputas sobre os estudos de identidade: a contradição entre essencialismo e não essencialismo.

Essa discussão segue sendo palco de infundáveis controvérsias ao atualizar um argumento filosófico antigo sobre a oposição entre natureza e cultura.

Por um lado, a identidade se configuraria como um conjunto de características próprias dos seres humanos desde nossos primeiros agrupamentos sociais. Ela seria uma ferramenta efetiva que o *Homo sapiens* usou para responder ao ambiente fragmentado e ameaçador do mundo natural. Ao nos unir em tribos, fizemos o coletivo ser mais forte do que o indivíduo. A ideia instintiva de formarmos grupos de “nós contra eles” teria sido, assim, uma das responsáveis pelo próprio sucesso evolutivo da espécie. Teríamos, então, uma concepção unificada da identidade vista como parte integrante de todas as comunidades humanas, uma identidade dada a partir do nascimento do sujeito. Ou seja, uma essência anterior à existência. Esse argumento de “essência” reflete a identidade como uma série de características que se manteriam fixas e objetivas. Algo como o caráter coletivo de uma nação.

Por outro lado, há a ideia da identidade como produto de diversos componentes que não os de natureza biológica. Ela teria uma característica não essencial desenvolvida por meio da construção social, dos discursos linguísticos e dos processos históricos. É nesse campo que os estudos culturais se mostraram prolíficos em problematizar a identidade como a busca da diferença, em vez da busca pela unidade.

E é com base nesse princípio que Kathryn Woodward define a cultura como um sistema compartilhado de significação. Isso quer dizer que uma das estratégias de sobrevivência dos grandes agrupamentos humanos no decorrer dos milênios foi elaborar um sistema classificatório que nos

permitiu “dar sentido ao mundo social e construir significados”<sup>8</sup>. É a cultura como intermediação para a experiência dos indivíduos que marca a diferença entre grupos opostos. E é precisamente nesse ambiente que a identidade se forma. Portanto, se o primeiro marcador da identidade se dá pelo conflito, o segundo ocorre pela diferença. “A identidade, pois, não é o oposto da diferença: a identidade depende da diferença.”<sup>9</sup> O terceiro marcador da identidade, ainda de acordo com a autora, é a relação com símbolos. A marcação simbólica é o meio pelo qual damos sentido a práticas e relações sociais. É o que define também quem é excluído e quem é incluído.

Surgem, portanto, três problemáticas essenciais no estudo da identidade de acordo com os estudos culturais: conflito, relação pela diferença e marcação simbólica. Esses conceitos se articulam a uma sofisticada estrutura de negociação que está sempre presente entre o sujeito e o mundo.

Sendo assim, as mudanças da concepção de identidade passam obrigatoriamente pelas modificações nas noções de sujeito. É o que argumenta Hall ao resgatar a história da identidade do ponto de vista dos tipos de sujeito que se colocaram em destaque a partir do Iluminismo e do descentramento do sujeito cartesiano. O sujeito que antes apresentava uma identidade unificada e estável vai se tornando fragmentado, composto de várias identidades que podem ser, inclusive, contraditórias. A não linearidade dos processos de construção de identidade permite que o indivíduo se aproprie do sistema cultural que o rodeia para criar a identidade como uma celebração móvel.

Assim, para Hall, longe de ser inata, a identidade nada mais é do que algo que se constrói. Ela é móvel, flexível, plástica e está em constante processo. Surge essencialmente na falta de inteireza a ser preenchida, sempre ao longo do tempo, sempre no caminho da construção.

8. Kathryn Woodward, “Identidade e Diferença: Uma Introdução Teórica e Conceitual”, em Tomaz Tadeu da Silva, *Identidade e Diferença: A Perspectiva dos Estudos Culturais*, trad. Tomaz Tadeu da Silva, Petrópolis, Vozes, 2000, p. 42.
9. *Idem*, p. 40.

Assim, a identidade é realmente algo formado ao longo do tempo através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. Existe sempre algo imaginário ou fantasiado sobre sua unidade. Ela permanece sempre incompleta, está sempre “em processo”, sempre “sendo formada”. Assim, em vez de falar da identidade como uma coisa acabada, deveríamos falar de identificação e vê-la como um processo em andamento<sup>10</sup>.

Trabalhando com o conceito de identidade nacional não essencialista, Renato Ortiz relaciona a construção simbólica como categoria fundamental nos processos de identidade. E conclui que, no âmbito das identidades, não existe a dicotomia autêntico-inautêntico ou verdade-mentira.

[...] a identidade é uma construção simbólica que se faz em relação a um referente. Os referentes são múltiplos, étnicos, de gênero, regionais e, no caso que nos interessa, nacionais. Neste sentido, toda identidade é uma representação e não um dado concreto que pode ser elucidado ou descoberto, não existe identidade autêntica ou inautêntica, verdadeira ou falsa, mas representações do que seria um país e seus habitantes<sup>11</sup>.

É desse modo, então, que os sistemas simbólicos de fato nos auxiliam a dar sentido à experiência e desempenham participação direta nos processos de construção da identidade. Mas de que forma todos esses elementos se articulam nos símbolos nacionais da Independência do Brasil?

## **Símbolos da nação**

Como vimos, a cultura nacional atua como uma fonte de significados em processos identificatórios em um sistema mais amplo de representação. Esse processo tem por meta algo que poderemos pensar como uma condição de pertencimento. Mas teve como origem as decisões fundamentais

10. Stuart Hall, *op. cit.*, 2002, p. 38.

11. Renato Ortiz, “Imagens do Brasil”, *Sociedade e Estado*, vol. 28, n. 3, pp. 609-633, set.-dez. 2013 (cf. pp. 621-622), disponível em: <https://tinyurl.com/2p9xhks2>, acesso em: 19 jul. 2022.

tomadas com o intuito de simbolizar toda uma nação ao longo da história, sobretudo ao considerarmos a bandeira e o Hino da Independência. Trata-se de símbolos sempre presentes em manifestações públicas, facilmente identificáveis pela comunidade nacional e que podem ser entendidos como uma narrativa valorativa do caráter do novo Brasil, junto da construção do monumento, que se torna ao mesmo tempo um ponto turístico e um lugar de poder e prestígio.

No intuito de pensar a comunidade, a nação e as narrativas pátrias em uma perspectiva cultural, selecionamos três símbolos nacionais que foram preponderantes para produzir a ideia de “brasilidade” desde a Independência e além.

### Bandeira imperial

Hoje uma bandeira é, de forma quase que natural, considerada o símbolo visual por excelência a representar uma comunidade. Ela é utilizada tanto para nações como para agremiações as mais diversas, como partidos políticos ou times de futebol. A história dos estandartes, porém, remonta a mais de cinco milênios, quando eram utilizados como marcas de identidade militar na China antiga e pelos legionários romanos<sup>12</sup>. Um pedaço de pano hasteado com as cores e os símbolos de uma comunidade forneciam distinção, inspiração e identidade.

A vexilologia, isto é, o estudo de bandeiras, insígnias e estandartes, destaca que o projeto de uma bandeira costuma basear-se nos seguintes princípios básicos. A bandeira deve ser simples de modo a ser memorizada de forma acessível por toda a população que ela representa. Os elementos da bandeira devem servir como símbolos de uma representação mais ampla. Ela deve também ter um número baixo de cores que sejam ao mesmo tempo básicas e contrastantes entre si e fáceis de visualizar, mas também devem servir a um fundamento da expressão visual e sensorial que não seja mero elemento decorativo. Por fim, a bandeira deve trazer um desenho que seja ao mesmo tempo distinto e particular.

12. Whitney Smith, *Flags Through the Ages and Across the World*, Nova York, McGraw-Hill, 1976.

Como nosso processo de independência não teve, ao contrário da história de nossos vizinhos sul-americanos, um despertar da consciência das massas, foi preciso criar emblemas que exprimissem algum tipo de ordem simbólica da nação. Alguns anos antes da Independência, a Missão Artística Francesa havia desembarcado no Brasil. Tratava-se de um grupo de membros da Académie des Beaux-arts da França que logo se colocou à disposição do príncipe regente. Entre eles estava o pintor e desenhista francês Jean-Baptiste Debret, que ficou encarregado de criar a bandeira imperial<sup>13</sup>. Coordenado por José Bonifácio de Andrada e Silva, Debret produziu o estandarte do Império tendo como base um retângulo verde com um losango amarelo no centro junto do brasão nacional. As cores remetiam à tradição da família real: o verde representando a Casa de Bragança (do imperador), e o amarelo, a Casa de Habsburgo (da imperatriz dona Leopoldina).

O brasão tinha no centro a esfera de armas e a Cruz da Ordem de Cristo, já que o catolicismo era a religião oficial do Estado. Na parte interna, um aro com estrelas brancas representava as províncias brasileiras. Em cima do escudo, uma coroa de diamantes simbolizava a monarquia. E, na lateral, como adorno, o brasão trazia um ramo de tabaco e outro de café. Esses eram os dois principais produtos de produção agrícola do Brasil.

É no decreto de 18 de setembro de 1822 que o imperador garante ao Brasil um “escudo de armas”:

Será d’ora em diante o Escudo de Armas deste Reino do Brasil, em campo verde uma Esfera Armilar de ouro atravessada por uma Cruz da Ordem de Cristo, sendo circulado a mesma Esfera de 19 Estrelas de prata em uma orla azul; e firmada a Coroa Real diamantina sobre o Escudo, cujos lado[s] serão abraçados por dous ramos das plantas de Café e Tabaco, como emblemas da sua riqueza comercial, representados na sua própria cor, e ligados na parte inferior pelo laço da Nação. A Bandeira Nacional será composta de um paralelogramo verde, e nele inscrito

13. José Jobson de A. Arruda e Nelson Piletti, *Toda a História: História Geral e História do Brasil*, São Paulo, Ática, 2001.



um quadrilátero romboidal cor de ouro, ficando no centro deste o Escudo das Armas do Brasil<sup>14</sup>.

São símbolos muito ligados à monarquia e, especificamente, à família do imperador, como podemos ver na figura 1, mas com identificações que fornecem os caminhos que o Império imaginava para a nova nação.



FIGURA 1: *Bandeira do Império do Brasil em 1822.*

É interessante observar que as cores tenham se mantido até hoje. Depois da proclamação da República, a simbologia foi transformada, das cores da dinastia do imperador para uma representação de nossas matas e riquezas. As mesmas cores simbólicas, hoje tão identificadas com o Brasil, espalharam-se pelo mundo com o despontar da seleção de futebol, a seleção canarinho, mas só nos anos 1950. Antes disso, a seleção brasileira se apresentava com camisas brancas. A justificativa para a mudança era a de que a camisa branca não representava a nacionalidade brasileira<sup>15</sup>.

14. Brasil, decreto de 18 de setembro de 1822, em *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1822*, disponível em: <https://tinyurl.com/3ze2umkh>, acesso em: 28 mar. 2022.

15. “A História da Camisa Canarinho: Como o Amarelo-ouro Passou a Vestir o Brasil”, *Museu do Futebol*, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4tbr4mxs>, acesso em: 20 mar. 2022.

Até hoje as cores representativas da nação estão em pauta. Como acompanhamos nos últimos anos, especialmente depois das manifestações de 2013, as cores nacionais foram tomadas por determinados grupos políticos conservadores para exaltar um suposto patriotismo. E passaram a colocar em dúvida a ligação (também imaginada) da nação como um conjunto da pátria. Eis uma ponte do passado com o presente que vale a pena investigar. Por que grupos conservadores conseguiram se apropriar das cores que representavam a coletividade da nação? Uma pista pode estar nos pilares ressaltados por Hall quando o autor destaca que há uma ênfase na origem contínua e unificada da nação. Ou seja, as cores mantêm-se desde o nascimento da pátria também como tradição. E a tradição a um passado supostamente mais grandioso costuma ser uma reivindicação de grupos políticos conservadores.

Por sua vez, os ramos de tabaco e café também mantêm uma ligação simbólica com o povo (*folk*), por serem representativos do resultado de uma força de trabalho que fazia a economia girar, graças ao latifúndio e à escravidão. A agricultura detinha 80% da força de trabalho do país<sup>16</sup>.

Ainda assim, notamos o foco da nação no aspecto do trabalho, dos produtos agrícolas, na religião e na centralização das decisões dos rumos da pátria. Esses diferentes níveis, todos visíveis na bandeira, sublinham a dimensão integradora que vincula indivíduos em torno a uma mesma totalidade.

#### Hino da Independência

A letra do Hino da Independência já existia muito antes do Grito do Ipiranga. Ela havia sido escrita por Evaristo da Veiga, poeta romântico e súdito fiel. Antes da Independência, mas já mergulhado no espírito de uma nova nação, Veiga compôs a letra para a música de Marcos Portugal. O hino era então chamado de Hino Constitucional Brasiliense.

A partir dos eventos do 7 de setembro de 1822, o imperador decidiu ele mesmo compor uma nova melodia. E, assim, surgiu oficialmente o Hino da Independência.

16. Boris Fausto, *História do Brasil*, São Paulo, Edusp, 1995.

A letra original possuía algumas diferenças em relação àquela que ficou conhecida posteriormente. A maior delas é a inversão do primeiro verso. De “já podeis filhos da pátria” para “já podeis da pátria filhos”:

1. Já podeis filhos da pátria,  
Ver contente a Mãe gentil!  
Já raiou a Liberdade  
No Horizonte do Brasil,

Refrão:  
Brava Gente Brasileira  
Longe vá temor servil  
Ou ficar a Pátria livre  
Ou morrer pelo Brasil

2. Os grilhões que nos forjava  
Da perfídia astuto ardil,  
Houve Mão mais poderosa,  
Zombou deles o Brasil

3. O Real Herdeiro Augusto  
Conhecendo o engano vil,  
Em despeito dos tiranos  
Quis ficar no seu Brasil

4. Ressoavam sombras tristes  
Da cruel Guerra Civil,  
Mas fugiram apressadas  
Vendo o Anjo do Brasil

5. Mal soou na serra, ao longe  
Nosso grito varonil;  
Nos imensos ombros, logo,  
A cabeça ergue o Brasil

6. Filhos! Clama, caros filhos,  
É, depois de afrontas mil,  
Que, a vingar a negra injúria  
Vem chamar-vos o Brasil

7. Não temais ímpias falanges,  
Que apresentam face hostil:  
Vossos peitos, vossos braços  
São muralhas do Brasil

8. Mostra Pedro à vossa fronte  
Alma intrépida e viril!  
Tende n'ele o Digno Chefe  
D'este Império do Brasil

9. Parabéns, oh Brasileiros,  
Já com garbo varonil  
Do Universo entre as Nações  
Resplandece a do Brasil

10. Parabéns! já somos livres!  
Já brilhante, e senhoril  
Vai juntar-se em nossos lares  
A Assembleia do Brasil<sup>17</sup>

O hino do Império servia a duas ideias principais. Primeiro, tinha como expressão um desejo de representação do que seria o novo Brasil. Um canto patriótico que exaltava a “brava gente brasileira” e o “grito varonil” de um país que ergue a cabeça para “vingar a negra injúria” e resplandecer “Do universo entre as nações”. Os brasileiros são compostos com os atributos de força e bravura diante de adversários mais poderosos, como nos trechos “Vossos peitos, vossos braços / São muralhas do Brasil”. A música vislumbrava um Brasil líder, que realizasse seu destino como potência de liberdade e inspiração para outras nações.

Mas também era um elogio ao monarca. O hino sempre esteve identificado à figura do imperador. Tal ambivalência se verifica na letra, que

17. Alberto José Vieira Pacheco, “D. Pedro I do Brasil, IV de Portugal: Hinos e Marcha Imperial”, *Musica Brasilis*, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/4bymex8m>, acesso em: 19 jul. 2022.

se refere ao imperador como o detentor de uma alma “intrépida e viril”, “Digno Chefe D’este Império do Brasil”. O texto também retrata a história recente da Independência. E registra, como um documento de época, os trechos: “O Real Herdeiro Augusto / Conhecendo o engano vil, / Em despeito dos tiranos / Quis ficar no seu Brasil”.

Percebemos na letra um desejo do monarca em criar as bases da nova nação, mas, simultaneamente, há a preocupação de manter a continuidade da dinastia de Bragança. Desde cedo, temos em nossa história essa ambivalência relacionada ao patrimonialismo. De qualquer forma, com a abdicção de dom Pedro I em 1831, o hino ficou esquecido. Ele deixou de ser executado nas solenidades oficiais. E só foi voltar a ser tocado na ocasião do centenário da Independência, quando foi resgatado como parte da memória e da identidade da nação.

Mas não deixa de ser curioso analisar como os conteúdos presentes na letra se perpetuaram na ideia cultural do que seria o Brasil e os brasileiros. Posteriormente, o Hino Nacional brasileiro, que se tornaria a canção oficial da pátria até os dias de hoje, ressoaria elementos da chamada brasilidade que já estavam presentes desde antes no Hino da Independência. Observa-se certa semelhança na ideia de uma “brava gente” (Hino da Independência) e “de um povo heroico” (Hino Nacional). A liberdade como um sol que já raiou “No Horizonte do Brasil” e “O sol da liberdade, em raios fúlgidos”. Também a ideia do Brasil como um país líder das nações, observada no Hino Nacional nos versos: “Fulguras, ó Brasil, florão da América / Iluminado ao sol do Novo Mundo”.

Claro que tudo isso só foi possível pela continuidade linguística. A língua portuguesa como língua oficial da nação realiza o que Anderson caracteriza como a principal capacidade de gerar comunidades imaginadas.

Existe um tipo específico de comunidade contemporânea que apenas a língua é capaz de sugerir – sobretudo na forma de poemas e canções. Tomemos o exemplo dos hinos nacionais, cantados nos feriados nacionais. Por mais banal que seja a letra e medíocre a melodia, há nesse canto uma experiência de simultaneidade. Precisamente nesses momentos, pessoas totalmente desco-

nhecidas entre si pronunciam os mesmos versos seguindo a mesma música. A imagem: o unísono<sup>18</sup>.

Tal senso de comunidade se verifica constantemente em partidas de futebol da seleção brasileira, com o hino sendo cantado *a cappella* por pessoas que não se conhecem pessoalmente, mas que se identificam como compatriotas<sup>19</sup>. Em casos como esse, verifica-se um sentido afetivo sobre a ideia da pátria, um elemento imaginário afetivo que se traduz em termos relacionados à imagem da mãe: a língua materna, a pátria materna etc. “Por meio dessa língua, que se conhece no colo da mãe e que só se perde no túmulo, restauram-se passados, imaginam-se companheirismos, sonham-se futuros.”<sup>20</sup>

### Monumento à Independência

Uma nação também precisa de monumentos. São os edifícios erguidos em memória e concreto que reatualizam os ideais de uma comunidade nacional. Afinal, museus e monumentos são formas tangíveis de traduzir narrativas históricas e tradições orais contra o desgaste do tempo<sup>21</sup>.

Esse foi o caso do monumento erguido nas margens do riacho do Ipiranga para celebrar o Grito da Independência. O conjunto arquitetônico chamado Parque da Independência reúne o Museu Paulista (conhecido também como Museu do Ipiranga), o Monumento à Independência e a Casa do Grito.

Primeiro, veio o edifício histórico. Inaugurado em 7 de setembro de 1895, o museu tinha o propósito de acolher um acervo que gerasse co-

18. Benedict Anderson, *op. cit.*, 2008, p. 203.

19. “Hino Cantado a Capela Emociona Jornalistas Estrangeiros”, *Correio Braziliense*, 13 jun. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/3e6v4vuf>, acesso em: 16 abr. 2022.

20. Benedict Anderson, *op. cit.*, 2008, p. 215.

21. Cecília Helena de Salles Oliveira, “O *Espetáculo* do Ipiranga: Reflexões Preliminares sobre o Imaginário da Independência”, *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, vol. 3, n. 1, pp. 195-208, jan.-dez. 1995, disponível em: <https://tinyurl.com/ymarm5r4>, acesso em: 17 abr. 2022.

nhecimento por meio de exposições, cursos e programas educativos. O palácio foi arquitetado com inspirações renascentistas para abrigar mobiliário e obras de arte que tivessem alguma relação com a Independência. É lá, inclusive, que se encontra o quadro *Independência ou Morte*, pintado por Pedro Américo, em 1888. Composto o projeto arquitetônico, foi desenvolvido um extenso jardim francês, com fontes, chafarizes e um bosque na parte de trás do museu.

Já o Monumento à Independência, também conhecido como Altar da Pátria, foi inaugurado ainda incompleto em 7 de setembro de 1922. Ele se inscreve, portanto, como um instrumento de Estado com a intenção de incorporar uma herança histórica. Mas também tem um viés político que projeta os valores da pátria em direção ao futuro.

A Casa do Grito, por sua vez, é um imóvel associado à Independência por se assemelhar à casa de pau a pique presente na pintura de Pedro Américo. Mas, na verdade, a casa é de 1844 e não tem relação direta com a Independência.

Pela ocasião da comemoração do centenário da Independência, o governo do estado de São Paulo organizou um concurso internacional para a escolha das obras do Altar da Pátria. O vencedor foi o escultor italiano Ettore Ximenes, que teve a ideia de apresentar estruturas de granito e bronze que representassem momentos marcantes da busca por liberdade no decorrer da história do Brasil<sup>22</sup>. Ximenes construiu estátuas representando a Inconfidência Mineira (1789), a Revolução Pernambucana (1817) e personalidades da Independência, como o patriarca José Bonifácio, Hipólito da Costa, Diogo Feijó e Joaquim Gonçalves Ledo. A obra também retrata a pintura de Pedro Américo em alto-relevo. E, com o maior destaque na parte mais alta do monumento, está a *Marcha Triunfal da Nação Brasileira*, revestida por placas de granito. Ali, vemos uma alegoria dramática da Liberdade armada em movimento. Dois cavalos com patas erguidas abrem alas para um conjunto de figuras representativas da nação brasileira. De

22. Michelli Cristine Scapol Monteiro, “A América como Consagração: Esculturas de Ettore Ximenes em Nova York (1909-1921)”, *Revista de História*, n. 178, pp. 1-41, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/56jjc4nh>, acesso em: 17 abr. 2022.

cabeça erguida e armas em punho, a Liberdade é carregada pelas figuras de trabalhadores, camponeses, um indígena e outras figuras carregando a tocha da liberdade (figura 2).



FIGURA 2: Ettore Ximenez, *Marcha Triunfal da Nação Brasileira* (detalhe), 1922, bronze, 9,52 × 8,80 × 9,87 m.

De fato, houve muitos debates por trás das propostas de construção do Monumento à Independência. Segundo Cecília Helena de Salles Oliveira<sup>23</sup>, os argumentos que apontam a formulação de uma leitura particular da história do Brasil sofreram enorme ressonância dos discursos republicanos. É o que notamos em relação aos destaques da Inconfidência Mineira e da Revolução Pernambucana, também presentes no monumento. Ambos os eventos foram apropriados pelos republicanos para instilar ideais políticos de heroísmo em prol da liberdade<sup>24</sup>. Nesse sentido, vemos reatualizada a ideia governante do Brasil como um país oprimido, mas valente, e a tentativa de registrar a imagem de um povo unido que luta por ideais

23. Cecília Helena de Salles Oliveira, *op. cit.*, 1995.

24. Thais Nívia de Lima Fonseca, “A Inconfidência Mineira e Tiradentes Vistos pela Imprensa: A Vitalização dos Mitos (1930-1960)”, *Revista Brasileira de História*, vol. 22, n. 44, pp. 439-462, 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/mr8j6bzk>, acesso em: 17 abr. 2022.



transcendentes. Um agrupamento de pessoas que age ante o árbitro e que enfrenta a própria morte diante de uma chance de liberdade.

Ainda assim, as imagens possuem certa ambivalência em relação à própria ideia de liberdade que o monumento pretende insuflar. Não há figuras negras presentes, por exemplo.

Além das esculturas heroicas e do palácio em si, na Cripta Imperial no interior do monumento, estão os restos mortais de dom Pedro I, dona Maria Leopoldina e dona Amélia de Leuchtenberg, a segunda esposa do imperador. O significado da cripta indica os caminhos da memória nacional sobre o terreno simbólico de nossa independência. É um marcador de identidade em nossa cultura de influência católica. Essa construção subterrânea, habitualmente presente no interior de igrejas medievais, é onde relíquias ou restos mortais de personalidades são enterrados como uma forma de preservar o espírito e os ideais da pessoa falecida.

Por fim, também foi instalada no monumento a Pira Imperial, que mantém a chama sempre acesa. Mais um marcador simbólico da ideia da alma da nação brasileira.

## **Considerações finais**

Tentamos aqui realizar um esboço sobre alguns critérios de identidade nacional que foram criados por ocasião da Independência. Mas toda conclusão é uma tentativa provisória de integrar ideias que, por sua vez, geram novas ideias.

Vimos como os elementos de identidade nacional se articulam nos principais símbolos nacionais da Independência. E também como as noções de essencialismo e não essencialismo se colocam como disputa nos estudos de identidade. Ao considerarmos os aspectos nacionais aqui analisados, podemos facilmente notar a presença de um elemento não essencial nas escolhas de uma comunidade imaginada.

Os conteúdos emanados dos símbolos nacionais são forjados de modo a favorecer ideais de povo que estejam alinhados com certos interesses políticos. Notamos isso, sobretudo, nas escolhas do conjunto arquitetônico

do Monumento à Independência. Os ideais republicanos são assentados de acordo com os interesses políticos da ocasião (no caso, o primeiro centenário da Independência). Daí, por exemplo, o destaque dado ao episódio da Inconfidência Mineira. Nota-se, ainda, a ausência de qualquer personalidade negra no monumento, como se houvesse uma proposta deliberada de apagar a população negra e a escravidão das narrativas do país.

Vimos também de que formas as escolhas dos elementos de uma nação se baseiam nos três principais pilares de identidade, de acordo com os estudos culturais: o conflito, a relação pela diferença e a marcação simbólica, que permeia todas as escolhas culturais de representação.

Nesse sentido, como toda identidade é uma construção simbólica de representação, temos na bandeira, no hino e no monumento alguns dos elementos que formam o dito caráter nacional, forjado em ideias que se introjetam nos modos de vida dos cidadãos do país.

De modo geral, pode-se afirmar que os elementos identitários de uma nação seguem sendo objeto de disputa política no presente. Isso se manifesta não apenas em relação às narrativas políticas que se pretende exaltar como também em aspectos como as cores da bandeira. Toda identidade é tecida à luz da cultura, vista aqui como uma criação humana que vincula coletivamente os indivíduos de determinada comunidade. Essa totalidade remete à ideia de nação, um conceito que verdadeiramente só passou a fazer sentido a partir do século XIX, mas que hoje atua na pauta política e cultural dessa grande comunidade imaginada chamada Brasil.

Por fim, as bases do caráter identitário de uma comunidade imaginada nacional passam pela narrativa afetuosa de uma memória que supostamente nos une a todos. As cores da bandeira, a música e a poesia do hino e a representação escultórica dos monumentos carregam elementos que estão na base de nosso ideal de nação e de “brasilidade”. De olhos abertos para o futuro, devemos seguir pensando sobre o que significa ser brasileiro e sobre os usos políticos e culturais que emergem a todo tempo dos critérios de identidade nacional.

#### Créditos das figuras

p. 453: Figura 1 – Jean-Baptiste Debret/Governo do Brasil. p. 460: Figura 2 – Percival Tirapeli/Acervo Digital da Unesp.

# Educação formal para inclusão e equidade: do histórico após a Independência às perspectivas para o século XXI

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO<sup>1</sup> ■

PAULO SÉRGIO DE CASTRO<sup>2</sup>

## Introdução

A educação formal, por seu caráter interdisciplinar e por ser um dos setores-chave no desenvolvimento de uma nação, é o elemento central escolhido para este texto reflexivo acerca do futuro do Brasil, no desafio apresentado pelo catedrático Rubens Ricupero quando completamos, em 2022, o bicentenário da Independência do Brasil. A provocação de refletir sobre passado e futuro, considerando a linha do tempo de duzentos anos de registro e perspectiva para a nação brasileira, incita-nos a escolher a educação formal para gerar proposições que levem à melhoria das nações,

1. Doutora em ciências pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (Prolam) da Universidade de São Paulo (USP), onde também realizou estudos de pós-doutorado pela Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade (FEA); mestre e especialista em administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp) da Fundação Getúlio Vargas (FGV); bacharel em administração e em ciências contábeis pelo Centro Universitário Senac e em comunicação social (jornalismo) pela Fundação Cásper Líbero. Pesquisadora no Center for Organization Studies (Cors) e no Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas (Nespi) e no Centro de Psicologia, Sociedade e Educação na América Latina, todos da USP. Professora na FEA-USP no Prolam-USP, avaliadora de cursos e instituições pelo Ministério da Educação (MEC) e participante da Cátedra José Bonifácio.
2. Doutorando em direito do trabalho na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Argentina, e em ciências no Prolam-USP; especialista em direito empresarial pela Universidade de Guarulhos (UNG), em direito educacional pela Escola de Direito do Centro de Extensão Universitária – Instituto Internacional de Ciências Sociais (CEU-IICS) e em direito previdenciário pela Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA-OAB); bacharel em administração e em ciências contábeis pelo Centro Universitário Senac e em direito pelas Faculdades Integradas de Guarulhos (FIG). Advogado pela OAB-SP e participante da Cátedra José Bonifácio.

por meio da ação pública e privada, em prol de um futuro mais equânime de desenvolvimento socioeconômico.

Dado o caráter multidisciplinar da educação formal e sua estreita relação com o desenvolvimento dos povos, consideramos como desafiador e pertinente propor a abordagem do estudo desse tema para responder às duas questões que o catedrático Ricupero tão certamente adjetivou de incontornáveis – essas questões envolvem a pergunta e o desafio – quanto ao que se fez até agora e o que falta fazer.

Este texto, portanto, busca responder às problematizações desafiadoras abordando o papel *efetivo* da educação formal brasileira na propiciação de crescimento sustentável e de qualidade à nação, o que implica, necessariamente, crescimento, desenvolvimento social e inclusão/redução de desigualdades sociais e raciais. O foco está nas ações que podem ser adotadas, em termos de políticas educacionais formais, visando ao desenvolvimento de uma infraestrutura educacional que sustente a construção do terceiro século independente do país com mais inclusão e equidade, bem como a uma maior inserção da nação brasileira na América Latina e na Ibero-América, consoante à construção de práticas colaborativas que ultrapassem fronteiras geográficas e contribuam para a solidificação da educação formal.

A inovação desta proposta está em ir além da teoria sobre a importância do papel da educação formal no desenvolvimento de uma nação, trazendo a proposição de adoção de políticas públicas baseada em uma análise do que fizemos e uma sugestão de programa – o que falta fazermos – que parafraseia a essência da temática apresentada pelo catedrático Ricupero.

Nosso objetivo geral é propor políticas públicas de educação para formar uma base estrutural que permita o desenvolvimento social inclusivo, o qual, por sua vez, dê suporte ao crescimento sustentável e de qualidade e potencialize a maior inserção da nação brasileira na América Latina e na Ibero-América. Os objetivos específicos são: analisar as políticas educacionais formais adotadas no Brasil em seus instrumentos legais, desde a Independência até 2022, identificando os resultados obtidos em termos de inclusão e alcance das metas propostas; listar ações exitosas de educação formal adotadas em países que apresentam um desenvolvimento social e econômico inclusivo, elencando elementos comuns que auxiliem na proposição das políticas.

Esta investigação tem importância porque, ao se identificar em políticas exitosas em termos de resultados positivos da educação formal para o crescimento sustentável, é possível incentivar pesquisadores e formadores de políticas públicas à análise mais aprofundada dessas políticas e à elaboração de propostas que contemplem as peculiaridades do país em que atuam. Considerando o contexto brasileiro e o dos demais países latino-americanos no que concerne à educação formal, entende-se como relevante a abordagem da temática, principalmente quando nos é apresentado o desafio de nos debruçarmos sobre duzentos anos de independência e mirarmos o processo de evolução social, cultural, política e econômica da nação Brasil com os olhos postos no futuro.

Quanto aos aspectos metodológicos para alcançar os objetivos propostos, adota-se como técnica a pesquisa bibliográfica e documental; no que se refere à natureza, trata-se de uma pesquisa básica; no tocante aos objetivos, a pesquisa é descritiva e exploratória; acerca da forma de abordagem, faz-se uma análise qualitativa.

### **Relação da educação com eixos norteadores fundamentais: (des)igualdade, desenvolvimento, democracia, cultura e meio ambiente**

A educação formal está profundamente associada aos eixos norteadores fundamentais propostos na atual edição da Cátedra José Bonifácio: desigualdade, desenvolvimento, democracia. De forma também imbricada, a educação está conexas à cultura e ao meio ambiente.

#### Educação e (des)igualdade

O primeiro elemento a ser analisado é a relação da educação com a (des)igualdade. O motivo de se apresentar o prefixo *des-* entre parênteses está em uma contradição: deveria a educação formal estar relacionada à igualdade, no sentido de que, ao transformar o ser humano, ela precisaria contribuir para que houvesse a redução nas distâncias em termos de conhecimento, aquisição de habilidades e desenvolvimento de competências.

Entretanto, quando a educação é concebida como transferência de padrões culturais, importados ou derivados de uma classe social dominante política e economicamente, ela não contribui para a redução de desigualdades; pelo contrário, ela as acentua.

Tal acentuação ocorre no processo de escolarização: a educação formal baseada na memorização, na repetição de determinados conteúdos descontextualizados, na história única contada pelo “vencedor-dominador”, no abafamento da dúvida e da incerteza, no estímulo à competição em vez da colaboração resulta em um empobrecimento do potencial criativo e colaborativo de que o processo educativo é dotado em sua essência. O resultado é a ampliação da distância social e econômica que separa as classes e as etnias, em especial na América Latina, região riquíssima em culturas distintas, mas pobre na compreensão da riqueza dessas culturas para desenvolver os povos que nela habitam.

Em contrapartida, em locais nos quais a educação formal é vista como motor do desenvolvimento, há uma perspectiva mais focada em aprimoramento e inclusão. Exemplos clássicos vão desde os modelos adotados por países asiáticos, como no caso do Japão após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), até exemplos em que se defendem e se ofertam modelos formativos gerais, acessíveis a qualquer estrato populacional, como os de educação inclusiva, que derivam da compreensão da Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>3</sup> (1948) sobre o direito pleno à educação para todos, o que implica o desenvolvimento do potencial individual de cada pessoa, respeitando-se suas singularidades e capacidades.

O problema da desigualdade vai além do âmbito escolar, pois deriva de diferenças de acesso a outras áreas importantes para o desenvolvimento pleno da pessoa, como a da saúde. Desigualdades socioeconômicas impactam o desenvolvimento cognitivo na primeira infância, o que reverbera em toda a vida do indivíduo, visto que essa brecha no desenvolvimento impede o alcance pleno da capacidade cognitiva nos anos futuros<sup>4</sup>.

3. Declaração Universal dos Direitos Humanos, Paris, 10 dez. 1948, disponível em: <https://tinyurl.com/bdzy4bmz>, acesso em: 22 mar. 2022.

4. Emiliana Vegas e Lucrecia Santibáñez, *La Promesa del Desarrollo en la Primera Infancia en América*

Na sociedade do conhecimento, as pessoas são o elemento de aplicação da inovação, que é essencial para a evolução. Estudos demonstram que quanto maior a escolaridade, maior a inovação e o desempenho das organizações, quanto maior a inovação e o desempenho, maior a possibilidade de ampliar o crescimento e o desenvolvimento econômico dos países<sup>5</sup>. Isso ocorre porque a educação formal possibilita a aquisição de conhecimentos e de técnicas que aumentam a probabilidade de tomadas de decisões mais assertivas. O conhecimento também propicia ao indivíduo uma compreensão mais completa de seu entorno, bem como de alternativas para pesquisar informações, o que aumenta o leque de escolhas. A educação formal oferece, ainda, maior probabilidade de mobilidade social. Do ponto de vista macro, a ampliação da escolaridade dos indivíduos e os benefícios dela advindos resultam no desdobramento da eficiência derivada das tomadas de decisões mais eficazes.

Ademais, países com um grau muito elevado de desenvolvimento humano apresentam níveis de escolaridade maiores do que aqueles de países que têm baixo grau de desenvolvimento humano, demonstrando que há uma relação entre escolaridade e igualdade. Desse modo, maior grau de escolaridade corresponde a maior nível de igualdade em determinada região – há uma relação inversa entre escolaridade ou educação formal e desigualdade –; e baixo índice de desenvolvimento humano de

*Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial/Mayol, 2010; National Scientific Council on the Developing Child, *La Ciencia del Desarrollo Infantil Temprano: Cerrando la Brecha entre lo que Sabemos y lo que Hacemos*, Cambridge (Estados Unidos), Center on the Developing Child, Harvard University, 2007; Fraser Mustard, Mary E. Young e Manuel Manrique, “¿Qué es el Desarrollo Infantil?”, *Memorias Foro: Primera Infancia y Desarrollo: El Desafío de la Década*, pp. 83-107, 2005, disponível em: <https://tinyurl.com/mvh57aer>, acesso em: 22 mar. 2022.

5. Kristin E. Davis, Javier Ekboir e David Spielman, “Strengthening Agricultural Education and Training in Sub-Saharan Africa from an Innovation Systems Perspective: A Case Study of Mozambique”, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, vol. 14, n. 1, pp. 35-51, mar. 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/fzp9kj77>, acesso em: 22 mar. 2022; Kristen Lowitt *et al.*, “Factors Affecting the Innovation Potential of Smallholder Farmers in the Caribbean Community”, *Regional Environmental Change*, vol. 15, n. 7, pp. 1367-1377, 2015, disponível em: <https://tinyurl.com/ysm9vrv7>, acesso em: 22 mar. 2022.

um país corresponde a mais disparidade em termos de acesso à educação formal<sup>6</sup>.

### Educação e democracia

A educação formal é elemento construtor de cidadania e esta, por sua vez, é fundamental para a sustentação de regimes democráticos. O cidadão proativo, construtor da própria cidadania, contribui para a crítica necessária ao aprimoramento de um sistema político no qual esse cidadão não somente tem a consciência de fazer parte como também pode nele atuar de forma colaborativa e cooperativa. Ao formar uma pessoa com a consciência do que é ser cidadã, a educação formal atua como uma espécie de amálgama social, pois favorece a compreensão de que uma sociedade pode ser aprimorada quando há uma ação consciente em prol de melhorias que ultrapassam o mero atendimento de necessidades ou desejos pessoais; são melhorias que atingem o âmago social, o grupo em si, favorecendo a integração e a redução da desigualdade<sup>7</sup>. Com base nessa ideia de consciência cidadã, abordamos a relação da educação com a democracia entendendo como pilares dessa relação a efetiva participação e o desenvolvimento da autonomia.

### Educação e cultura

Há inúmeras abordagens que associam educação e cultura. Para a finalidade desta pesquisa, buscamos considerar a educação como resultado da evolução de uma cultura que não ocorre em um espaço amorfo – ela é desenvolvida em um contexto histórico e social<sup>8</sup>. A ação de transformação do ser humano por meio da cultura é o que altera sua condição como ser humano e o que permite que ele seja criado e se desenvolva em um ambiente propício a essa modificação. A cultura permeia a educação e a gera; ela é “processo” e

6. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), *Relatório do Desenvolvimento Humano: 2019*, Nova York, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yc7p2ub5>, acesso em: 22 mar. 2022.
7. Norbert Lechner, *Obras III, Democracia y Utopía: La Tensión Permanente*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica (FCE)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2014.
8. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da Educação no Brasil (1930/1973)*, Petrópolis, Vozes, 1986.



“produto”<sup>9</sup>. Cabe então à educação ser mediadora do gesto criador da cultura e, ao mesmo tempo, elemento para que essa cultura se perpetue. Esta, por sua vez, estrutura e molda a educação; portanto, não se podem isolar os aspectos culturais e seus valores, crenças e visões que conformam seus produtos, como a educação.

### Educação e meio ambiente

A conexão da educação com o meio ambiente tem sido bastante evidenciada nas últimas décadas. Os países enfrentam desafios acerca da conservação do meio ambiente *vis-à-vis* o impacto das ações produtivas e da geração de lixo e poluição em uma escala tão intensa que ameaça a própria vida no planeta. A educação se apresenta como estratégica para ajudar no enfrentamento desses desafios. Primeiramente, a educação formal permite que a pessoa tome decisões melhores, porque prepara o indivíduo para analisar com mais propriedade a relação entre os fenômenos que o cercam. Ademais, considerando-se a busca por processos produtivos mais limpos e por ações em prol de economias sustentáveis, é mister que se desenvolva a educação dos indivíduos para lhes garantir a formação técnico-científica e inovadora que dê conta desses desafios.

Dado que o desenvolvimento de economias mais sustentáveis implica a aplicação de tecnologias e processos que exigem conhecimento formal, compreensão do entorno e tomadas de decisões estratégicas que a educação formal pode propiciar, é esperado que as políticas educacionais abranjam um currículo que oportunize esse desenvolvimento crítico-reflexivo dos estudantes e sua capacidade analítica sobre os elementos que compõem o meio ambiente. É importante ressaltar, porém, que a educação formal não é o único elemento necessário para que ocorra desenvolvimento sustentável; é preciso existir uma política multissetorial que abarque, além de educação, investimentos em ciência, inovação e tecnologia (CT&I), saúde, políticas de desenvolvimento da economia agrícola e de exportação e importação<sup>10</sup>.

9. *Idem*, p. 20.

10. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Maria Sylvania Macchione Saes, “Contribuição da Edu-

## Políticas públicas em educação formal no Brasil: duzentos anos em busca da inclusão

A história da educação formal no Brasil tem uma marca de importação de modelos estrangeiros. A começar pelo modelo da educação medieval que imperava à época da chegada dos primeiros europeus, ficando a educação aos cuidados dos jesuítas. Concordamos com a afirmação de que os produtos culturais advindos da Europa foram implantados aqui como um corpo, de fato, estranho<sup>11</sup>, permanecendo, retroalimentando-se e fortalecendo-se, de início, com o trabalho dos jesuítas e, posteriormente, com o labor das classes político-econômicas dominantes.

Acrescentamos a essa afirmação uma analogia, inspirados em Manoel Bomfim<sup>12</sup>: a do dente de ixode, elemento que um parasita larga dentro de sua presa quando a deixa e que é usado para sugar alimento. A analogia está no fato de que os elementos culturais exógenos, que não deixam espaços para a inclusão de culturas dos povos originários e dos afrodescendentes, carregam em si a marca “incontestável” de verdade absoluta, permanecem na construção dos currículos e na valorização dos saberes e mantêm no corpo – a educação formal – a marca do elemento estranho, que continua sugando as vitaminas (produções culturais) e impedindo o corpo de crescer e se desenvolver.

É marcante, na história da educação formal brasileira, a clivagem – no sentido literal do termo – de divisões sem crescimento, a saber: criação de ensino com diferentes proposições e objetivos de formação para as classes mais “altas” e para as menos detentoras de posses e poder nos estratos sociais. Alguns autores citam o termo duplicidade de propósitos<sup>13</sup> e a manutenção de modelos advindos do exterior como característica da educação

cação Formal para a Eficiência na Agricultura: Uma Análise a partir da Revisão da Literatura”, *Interciencia*, vol. 43, n. 2, pp. 98-105, fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/u9xk8jr2>, acesso em: 22 mar. 2022.

11. Otaíza de Oliveira Romanelli, *op. cit.*, 1986.

12. Manoel Bomfim, *A América Latina: Males de Origem*, Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/4h2ymje7>, acesso em: 22 mar. 2022.

13. Otaíza de Oliveira Romanelli, *op. cit.*, 1986.

formal desenvolvida no país. Trabalhando com evidências: a lei maior da nação, a Constituição de 1937, trazia explicitamente a separação de um ensino para as classes menos abastadas e outro para as que se encontravam nos estratos superiores em termos socioeconômicos.

A divisão do ensino básico em “profissionalizante” e “normal” – evidenciada nas leis dos anos 1960-1970, deixando o primeiro para o público de classes média e baixa, e o segundo para quem desejasse, isto é, pudesse seguir os estudos universitários (classes superiores dos estratos sociais) – tem sido reeditada mais recentemente com a assunção de premissas que são, por natureza, discriminatórias, como as de que a universidade não é para todos, mas para poucos. Lembra a ideia de “elite”, constante nos modelos universitários que estruturaram a construção da universidade na América Latina. Modelos que defendem a existência da elite para conduzir e construir uma nação desenvolvida e que se tornam ainda mais discriminatórios se compreendermos as questões sociais e econômicas que estruturam as nações latino-americanas e que ampliam o fosso da desigualdade. Assim, mesmo que o fundamento de concepção do que é uma elite possa se basear em parâmetros intelectuais, não se pode olvidar que a desigualdade econômica e social gera um *gap* de acesso à educação que impede o alcance de parâmetros mínimos para uma “concorrência” e para uma permanência nos locais de excelência em educação<sup>14</sup>.

Mais recentemente, a adoção de cotas baseadas em raça envolve objetivos de reparar, realizar a justiça distributiva e estimular a diversidade; contudo, não quebram as desigualdades na “raiz”, porque as desigualdades educacionais são apenas um elemento de uma conjuntura socioeconômica desigual<sup>15</sup>. Em suma, as pesquisas revelam que o panorama é o de que a educação formal brasileira, bem como a latino-americana, em que pesem ações positivas e

14. Rita de Cássia Marques Lima de Castro, “Percepções sobre o Setor Educacional do Mercosul e Sua Atuação Visando à Integração entre Países por meio da Educação Superior Universitária”, *Cadernos Prolam/USP*, vol. 13, n. 25, pp. 53-74, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/vwd5nw2n>, acesso em: 22 mar. 2022.
15. Nina Beatriz Stocco Ranieri, “*Hard-cases e Leading-cases* no Direito à Educação: O Caso das Cotas Sociais”, em Nina Beatriz Stocco Ranieri (coord.), *Direito à Educação: Igualdade e Discriminação no Ensino*, org. Sabine Righetti, São Paulo, Edusp, 2010, pp. 17-49.

efetivas para a inclusão e para o aumento da taxa bruta de matrículas, ainda apresenta lacunas com relação à qualidade e à igualdade de acesso.

Especificamente no caso brasileiro, há problemas recorrentes que afetam os resultados das políticas públicas adotadas desde a Independência brasileira até os tempos atuais, como: falta de nutrição dos pré-escolares, baixo nível dos centros públicos de educação infantil existentes, desinformação dos pais quanto à importância da educação pré-escolar, ausência de infraestrutura das escolas públicas, descompasso entre a demanda dos estudantes de ensino secundário e a oferta de horários e conteúdos escolares, carência de professores efetivos e preparados, desvalorização da profissão de magistério, baixa qualidade das universidades ou de centros de educação superior, reduzida internacionalização, visão ainda etnocêntrica acerca de currículos, desigualdade de acesso e permanência nas insituições de ensino que afeta, principalmente, os povos originários e afrodescendentes e as pessoas em classes sociais de estratos mais baixos<sup>16</sup>.

Completa esse quadro a miopia das classes dominantes. Agarrados obstinadamente a esse *status* de classe “superior” – que leva a uma miopia administrativa e política – e por não “enxergarem” a realidade em suas nuances nem compreenderem a necessidade de ter uma nação menos desigual, mais democrática e inclusiva como forma de alcançar um novo patamar de desenvolvimento, os indivíduos que as compõem reforçam projetos arcaicos de currículos descontextualizados, de uma escola que

16. Jurandir de Almeida Araújo, “Educação e Desigualdade: A Conjuntura Atual do Ensino Público no Brasil”, *Revista Direitos Humanos e Democracia*, ano 2, n. 3, pp. 125-157, jan.-jun. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/3jp43e54>, acesso em: 22 mar. 2022; Jorge Abrahão de Castro, “Evolução e Desigualdade na Educação Brasileira”, *Educação e Sociedade*, vol. 30, n. 108, pp. 673-697, out. 2009, disponível em: <https://tinyurl.com/2zt9t9h4>, acesso em: 22 mar. 2022; Bernardo Caprara, “Sociedade, Educação e Desigualdade: Um Panorama sobre Teorias e Pesquisas”, *Barbarói*, n. 53, pp. 89-116, jan.-jun. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/42ax57u3>, acesso em: 22 mar. 2022; Instituto Unibanco e Observatório de Educação, *Desigualdade Racial na Educação Brasileira: Um Guia Completo para Entender e Combater essa Realidade*, São Paulo, [2022], disponível em: <https://tinyurl.com/mvpm8fcy>, acesso em: 22 mar. 2022; Luiz Fernandes Dourado, “Estado, Educação e Democracia no Brasil: Retrocessos e Resistências”, *Educação & Sociedade*, vol. 40, pp. 1-24, 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/yk73c3b2>, acesso em: 22 mar. 2022.

não prepara as pessoas em suas potencialidades para serem criativas, para exercerem a descoberta colaborativamente. O resultado desse pensamento é uma escola “para poucos”, cada vez mais elitista, que afunila mais e mais à medida que vai chegando ao estrato superior de formação, tornando as universidades um espaço elitista e discriminador.

Na história brasileira, tal miopia é encontrada em vários momentos, demonstrando a incapacidade de perceber os sinais evidentes de que a sociedade pulsava em anseios não atendidos por modificações significativas que trouxessem mais inclusão, mais participação e mudança de patamar social e econômico<sup>17</sup>. Essa incompreensão gera disfunções, rupturas e crises, como a causada quando os fatores econômicos (evolução do mercado, demanda por recursos humanos), políticos (organização do ensino como um sistema complexo e interligado que atende ao projeto de nação) e culturais (heranças e visões do papel da educação, os valores que a sociedade dá à educação) passaram a atuar desconectados e sem harmonia nos anos 1920<sup>18</sup>; crises como a da República Velha, míope a ponto de se autodestruir por não “perceber” os levantes que brotavam diante de seus olhos e que geraram a revolução nos anos 1930<sup>19</sup>.

Um ponto comum desses sinais de miopia é que, antes dos processos revolucionários ou de embates e lutas, já estão evidentes a degradação e a decadência. Nos sistemas em que não há harmonia, é patente a desconexão, isto é, as fissuras que tornam o seio social menos coeso. Não há mais amálgama, e a sociedade se fragiliza. Vale lembrar que o parasitismo leva à degradação e à decadência de uma nação e gera, como um dos vícios, o conservantismo, a todo custo, das classes “superiores”<sup>20</sup>, reforçando a desigualdade.

17. Rubens Ricupero, “Vale a Pena Comemorar o Bicentenário da Independência?”, *Cebri: Revista [do] Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, ano 1, n. 1, pp. 114-128, jan.-mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/32r6u7ma>, acesso em: 29 maio 2022.

18. Otaíza de Oliveira Romanelli, *op. cit.*, 1986.

19. Rubens Ricupero, *op. cit.*, jan.-mar. 2022.

20. Manoel Bomfim, *op. cit.*, 2008.

## Políticas exitosas em termos de formação cidadã e inclusiva na educação formal: o que têm em comum?

A literatura aponta quatro pontos que se evidenciam nas políticas exitosas em termos de formação cidadã e inclusiva: (i) obtenção de informações derivadas de observação, coleta, organização e análise de dados (desenvolvimento de políticas baseadas em evidências *locais*); (ii) aporte e modificação da infraestrutura da própria organização escolar; (iii) geração de mecanismos para a tomada de decisão autônoma e que respeite as peculiaridades locais e a cultura dos distintos atores do processo; e (iv) mudança na cultura, compreendendo que ocorre dentro e fora do ambiente escolar, envolvendo governo e comunidade<sup>21</sup>.

Com relação ao primeiro ponto, estruturar e reestruturar políticas públicas de educação formal com base em evidências é uma forma mais eficiente e eficaz de operar mudanças com êxito, porque o ser humano consegue identificar onde estão os problemas, as oportunidades de melhoria para alcançar os objetivos propostos. E a ação nesses pontos específicos reduz o tempo para que bons resultados apareçam, além de otimizar o uso dos recursos. Em educação, que é um processo a longo prazo, a melhoria das ações contribui para sustentar esse processo e levar aos atores participantes mais segurança de que, no futuro, os resultados desejados terão grande possibilidade de alcance. Há vários exemplos dessas afirmações: projetos de construção de rede colaborativa que usam evidências para melhoria de infraestrutura e formação docente<sup>22</sup>; políticas públicas multissetoriais com metas e ajustes baseados em evidências, como aumento do aprendizado dos estudantes derivado do estímulo dos professores e da eficácia da ação docente, proporcionando

21. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Paulo Sérgio de Castro, “O Papel Efetivo da Educação Formal para um Crescimento Sustentável e de Qualidade na América Latina: Desafios e Proposições”, em Enrique García (coord.). *Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada*, orgs. Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel, São Paulo, Edusp, 2020.

22. Ceibal, disponível em: <https://tinyurl.com/4u3nuc78>, acesso em: 29 maio 2022.

desenvolvimento e resgate da autoestima e do ensino inclusivo em sua essência<sup>23</sup>, entre outros.

O segundo ponto destaca que a formação de professores, corpo diretivo e técnico-administrativo faz parte da infraestrutura, quebrando o paradigma que a limita à obtenção e à aplicação de recursos financeiros. O padrão é comparar investimentos do produto interno bruto (PIB) em educação formal e mostrar resultados de políticas como, no caso brasileiro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e outros. Porém, não se toca no fundamento, na base que gera mudança, isto é, recursos podem ser aplicados e reaplicados sem haver modificação na estrutura excludente que prepondera na educação formal. Por causa disso, as políticas exitosas vão além dessa aplicação monetária e realizam processos de aprimoramento na formação docente, nas políticas de valorização do magistério, no estímulo à permanência do profissional docente no sistema escolar, propiciando-lhe formação e autonomia<sup>24</sup>.

Os terceiro e quarto pontos indicam que os modelos de governança devem observar as peculiaridades<sup>25</sup> e a cultura de cada local, quebrando assim um dos paradigmas que sustentaram os modelos educacionais brasileiros: o do advento de modelos exógenos que são implantados sem modificações e que terminam por cumprir apenas exigências, transformando

23. Barbara Bruns e Javier Luque, *Professores Excelentes: Como Melhorar a Aprendizagem dos Estudantes na América Latina e no Caribe*, Washington, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/47bkwcac>, acesso em: 22 mar. 2022.

24. Agustín Claus, “El Impacto de la Infraestructura Escolar en los Aprendizajes de la Educación Secundaria: Provincia de Buenos Aires”, em III Congreso Latinoamericano de Medición y Evaluación Educacional, Montevideu, 10-12 maio 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ya9t8s59>, acesso em: 22 mar. 2022; Paul Glewwe, “Infraestructura y Aprendizaje”, em *Qué Funciona en Educación: Políticas Públicas Basadas en Evidencias*, [s.l.], BID, 2019, pp. 1-9; Jesús Duarte, Florencia Jaureguiberry e Mariana Racimo, *Suficiencia, Equidad y Efectividad de la Infraestructura Escolar en América Latina según el Terce*, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/2dbty3h3>, acesso em: 22 mar. 2022.

25. Analía Jaimovich, “Arquitectura Institucional para la Mejora Escolar”, *BID Education*, fev. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8wxea7>, acesso em: 29 maio 2022.

a educação formal em uma “instituição ritualista”<sup>26</sup>, amorfa, em que os participantes não são construtores de seu processo educacional, pois somente estão nesse processo – que lhes parece estranho, sem sentido nem propósito – para cumprir os rituais estabelecidos para a obtenção de um certificado que tem sinônimo de sucesso.

## **Recomendações de políticas públicas voltadas a real inclusão e equidade**

As recomendações de adoção de políticas públicas voltadas à educação formal que possibilitem uma redução da herança de desigualdade social e racial e ampliem ações de real inclusão e equidade decorrem da avaliação do panorama da educação latino-americana, que foi apresentado de forma sucinta como preâmbulo às propostas delineadas. Primeiramente, é importante ressaltar que a América Latina é uma região repleta de desafios para o alcance de um crescimento que seja sustentável e de qualidade, ou seja, que envolva não apenas crescimento econômico como também desenvolvimento social e inclusão/redução de desigualdades<sup>27</sup>. Ainda se mantém a clássica e conhecida caixa vazia de Rosemary Thorp<sup>28</sup>, isto é, o hiato que precisaria ser preenchido com equidade e crescimento, e é nesse hiato que entendemos como relevante estudar o papel da educação formal<sup>29</sup>.

É patente, na literatura e em situações reais, que o desenvolvimento das nações necessariamente passa pela educação formal, pois esta, em sua concepção, é a estrutura para o ser humano poder atuar como cidadão

26. Otaíza de Oliveira Romanelli, *op. cit.*, 1986, p. 23.

27. Manoel Bomfim, *op. cit.*, 2008.

28. Rosemary Thorp, em sua obra, identifica que a prevalência, na América Latina, é de pobreza e/ou exclusão. Na região, há países que têm equidade, mas não têm crescimento, outros têm crescimento, mas não apresentam equidade, e não se encontram países em que haja crescimento econômico e equidade. Essa combinação, não encontrada, representa a caixa vazia que precisa ser preenchida.

29. Rosemary Thorp, *Progresso, Pobreza e Exclusão: Uma História Econômica de América Latina no Século XX*, Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1998.



pleno, em uma formação crítica, contextualizada, voltada para a cooperação e para a construção dos direitos e de cidadania científica<sup>30</sup>. Ao não apresentar essa estrutura, a educação reforça os traços de desigualdade e elitismo que impedem uma nação de se desenvolver com equidade<sup>31</sup>.

No Brasil, assim como na maioria dos países latino-americanos, a educação formal tem apresentado um panorama de abordagens de conteúdos majoritariamente estanques, sem a contextualização nem a interdisciplinaridade que o mundo moderno exige<sup>32</sup>. Logo, urge desenvolver um programa que não apenas valorize os aspectos interdisciplinares e o enfrentamento dos desafios modernos como ainda apresente propostas factíveis e baseadas em evidências, levando aos atores do campo educativo o norte e os instrumentos que propiciem transformar a proposição em ação efetiva. Eis, portanto, um elemento a ser desenvolvido na proposição de ações em prol de uma educação contributiva para a construção de um terceiro século independente no Brasil.

Levando em conta o que fizemos, apresentado na seção anterior, o que queremos para o futuro e o que a realidade nos ensina sobre políticas exitosas em educação, nossa sugestão de adoção de políticas públicas para reduzir a herança da desigualdade e ampliar ações de inclusão e equidade abarca três eixos consonantes com os fundamentos de políticas exitosas

30. Yuriy Castellfranchi e María Eugenia Fazio, “Comunicación de la Ciencia em América Latina: Construir Derechos, Catalizar Ciudadanía”, em Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) e Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), *El Estado de la Ciencia: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos*, Buenos Aires, RICYT, 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bd3cjzpn>, acesso em: 22 mar. 2022.
31. José Goldemberg, “O Pensar da Educação no Brasil”, *Estudos Avançados*, vol. 7, n. 18, pp. 65-137, 1993, disponível em: <https://tinyurl.com/53jwhd93>, acesso em: 22 mar. 2022; Marival Coan, “Formação e Desenvolvimento da Nação e do Pensamento Científico e Social no Brasil: Vinculações com o Continente Europeu, Características Autóctones e o Papel da Educação”, em VI Colóquio Internacional Tradição e Modernidade no Mundo Ibero-americano, Coimbra, 19-23 out. 2009.
32. Francisco Marmolejo, “Os Papéis Tradicionais e Contemporâneos da Educação Superior: Formação Profissional, Mobilidade Social, Cultura, Valores”, 2013 (apresentação no curso A Educação Superior na América Latina e os Desafios do Século 21, ministrado por Simon Schwartzman, da Cátedra Unesco Memorial da América Latina, realizado em São Paulo, em 2013).

na área educacional e que consideram as peculiaridades do caso brasileiro, intensamente marcado por desigualdades históricas, pedagogia fundamentada na ideologia dos estratos superiores e na tradição eurocêntrica, e desintegração<sup>33</sup> entre as demandas econômicas, culturais e as leis que regem a educação.

#### Modificação da infraestrutura e da visão de educação

Para alterar a infraestrutura e a visão atual da educação, sugerimos a criação de uma plataforma integrada de ações exitosas, isto é, uma plataforma colaborativa de acesso que abra “avenidas” de cooperação. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)<sup>34</sup> defende a importância de incentivar o desenvolvimento de políticas colaborativas para que se cumpram as metas de desenvolvimento sustentável, com esforços de cooperação voltados para o alcance de *objetivos que envolvem desenvolvimento e busca da equidade em educação*. Por isso, entende-se como prioritário reconhecer a necessidade de reduzir o hiato no que se refere ao acesso a uma educação de qualidade, visando a uma formação mais completa das pessoas.

Para tanto, propõe-se a modificação da infraestrutura, com o desenvolvimento de plataforma integrada de ações bem-sucedidas no tocante à propiciação de educação mais inclusiva e voltada à equidade e à criação de grupos de trabalho, com professores em todos os níveis de ensino, representantes das comunidades civis e agentes governamentais responsáveis por construir uma estratégia regional de aprimoramento da educação. Essa estratégia tem metas específicas para atender às peculiaridades e às necessidades locais e indicadores de qualidade desenvolvidos por esses grupos de trabalho.

A partir dessa modificação, recomenda-se, como próxima etapa, a construção de currículos transversais, estruturados em interdisciplinaridade e

33. Otaíza de Oliveira Romanelli, *op. cit.*, 1986.

34. “Qué Debe Saber acerca del Mecanismo Mundial de Cooperación para la Educación”, *Unesco*, 13 jul. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/2zf5tmrv>, acesso em: 29 maio 2022.

na análise de projetos, que são problemas reais da comunidade apresentados de forma contextualizada e desafiadora. Os estudantes desenvolvem seus projetos com a orientação dos professores e, em uma típica situação de “aprender fazendo”, com metodologias ativas diversas, constroem suas soluções que, por sua vez, também são alimentadas na plataforma e divulgadas em rede. Em vez da competição, estimula-se a cooperação e a troca de conhecimentos e alternativas para a solução dos problemas e desafios do século XXI, com foco em uma educação voltada ao desenvolvimento do pensamento crítico, autônomo, investigativo e colaborativo.

Ao constatar que a educação formal latino-americana não está preparando seus cidadãos para o enfrentamento do mundo contemporâneo – o que pode impedir que a região alcance um crescimento sustentável, de qualidade e inclusivo –, entendemos como premente a reflexão e a ação para tornar a educação um dos elementos sustentadores da formação cidadã e um dos pilares de um programa gerador de resultados efetivos para a construção do Brasil como nação independente, democrática, inclusiva e mais equânime. Por tudo isso, recomendamos essa mudança estrutural.

#### Alteração da formação dos professores

Para romper os paradigmas de construção de currículos monoculturais e buscar valorizar as culturas dos povos, propomos alterar a formação dos professores. Essa proposição poderia estar associada à primeira, mas a consideramos suficientemente relevante para que seja analisada à parte, porque um dos elementos fundamentais na mudança da educação é o professor. Atuando há mais de vinte anos na educação superior, aprendemos que há um anseio por dar voz aos que constroem o tecido social, na linha do que Ricupero destaca ao discutir o sentido do que é comemorar, relembrar em conjunto nossas experiências e vivências na construção social de uma nação<sup>35</sup>.

35. Rubens Ricupero, *op. cit.*, jan.-mar. 2022.

Modificar a formação de professores é essencial na construção de currículos pluriculturais, pois a formação docente nas licenciaturas e nos cursos de pedagogia tem o caráter de porta de entrada para a mudança. Essa ação implica incluir no currículo dessas áreas princípios para a equidade em sala de aula, os quais abarcam a quebra de conteúdos que apresentam uma “história única” e a abertura para discussão e construção coletiva de atividades de aprendizagem que visam favorecer o exercício pleno da cidadania dos estudantes. Assim, os estudantes vão poder se expressar, ter sua cultura respeitada e aplicada, trocar saberes e desenvolver habilidades em sala de aula, quebrando os *status* sociais que insistem em “classificar” e segregar pessoas.

Ao estimular os professores a optar por um fazer coletivo e colaborativo, a construir programas de aula que possibilitem a fala dos estudantes, a inserir os diferentes aspectos culturais que compõem a riqueza de uma classe, a propor atividades em sala e extrassala que abram espaços equitativos para as manifestações das multiculturas que estão no microcosmo social que a sala de aula representa, é possível romper os paradigmas atualmente existentes de um currículo não inclusivo e não respeitoso e que ignora as culturas das minorias, dos povos originários e de afrodescendentes.

#### Desenvolvimento de uma pedagogia descolonizadora

Outra proposição é desenvolver uma pedagogia descolonizadora, em que as representações sociais dos currículos apresentem intersecções que favoreçam a formação de uma educação plural que combata a desigualdade. A educação plural é aquela que respeita, de fato e de direito, as distintas culturas dos povos e as inclui em um currículo escolar. Defendemos a necessidade de uma educação plural para romper o processo danoso de conservação de ideias de uma classe considerada como “superior” por dominar, política e economicamente, os principais projetos de construção da nação e manter, por séculos, a miopia danosa que barra o desenvolvimento dos cidadãos.

É importante desenvolver uma pedagogia descolonizadora porque está na educação formal um dos principais elementos da mudança. A educação

formal crítica e libertadora, baseada na pedagogia descolonizadora, desenvolve a compreensão do mundo e o raciocínio crítico, estimula a busca por uma melhoria de vida, abre as portas para o respeito às diferenças culturais e seu reconhecimento como riquezas, e não como obstáculos. A educação deve ser baseada no respeito e na inclusão dos povos, das diferentes etnias que compõem uma nação. Estas, de forma colaborativa, podem aproveitar suas potencialidades para construir algo novo, melhor, mais inclusivo e que busque restaurar a harmonia entre os elementos que formam uma sociedade. Como afirma Paulo Freire, a liberdade é uma conquista, e não um presente, que deve ser constantemente buscada de uma forma responsável<sup>36</sup>.

Para que essa pedagogia descolonizadora ocorra, é preciso realizar o estudo dos elementos comuns que fazem os povos serem universais, ainda que mantendo suas peculiaridades e suas culturas. Pode parecer um paradoxo, mas a junção do universal com o local é uma compreensão de que há alguns elementos que unem as pessoas, independentemente do local geográfico. Representada pela interculturalidade, essa junção leva em conta elementos centrais na construção de uma educação plural e colaborativa: respeito cultural, tolerância, diálogo e enriquecimento mútuo. Os princípios são diversidade das línguas, interculturalidade, flexibilidade, solidariedade e participação. Alguns exemplos práticos que podem gerar a interculturalidade em sala de aula são as matemáticas dos povos originários, a cultura das artes e da música, as medicinas e as comidas como representações de artefatos culturais, entre outros.

Com essas proposições em três eixos de impacto, por alterarem estruturas, é possível potencializar a educação formal como elemento para o desenvolvimento social inclusivo, o qual, por sua vez, dá suporte ao crescimento sustentável e de qualidade e avigora a maior inserção da nação brasileira na América Latina e na Ibero-América. Desse modo, são quebrados os paradigmas que, como o dente de ixode, insistem em sugar as oportunidades de desenvolvimento mais equitativo das pessoas que constroem a nação.

36. Paulo Freire, *Pedagogia do Oprimido*, 75. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2020.



# A importância da economia circular no Brasil e na América Latina: o caminho para os próximos anos

RODOLFO VIEIRA NUNES<sup>1</sup> ■ DANILA DE LEONE FRANÇA  
E FREITAS TORRES<sup>2</sup>

## Introdução

Um dos caminhos da evolução de um país e da sociedade é conhecer e manter viva sua história e celebrar datas nacionais, como o bicentenário da Independência do Brasil em 2022, pois as comemorações se apresentam como objetos muito especiais de e para a reflexão historiográfica. Observa-se que há uma intensificação e renovação da produção historiográfica a cada momento em que se celebram efemérides, visto que tradicionalmente aí se

1. Bacharel em administração de empresas pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre em controladoria e finanças pela Faculdade Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi) e doutorando em administração pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Especialista em finanças corporativas e *investment banking* pela Fundação Instituto de Administração (FIA) e em gestão em administração pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e possui um *certificate program in executive management* em *advanced topics in financial decisions and corporate policy* pela University of La Verne (ULV), Estados Unidos. É professor substituto no Instituto Federal do Paraná (IFPR), *campus* Umuarama, além de ser membro associado do Instituto Brasileiro de Tesouraria Corporativa (IBTC) e da American Finance Association (AFA). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão do CNPq.
2. Bacharel e licenciada em ciências biológicas pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre em saneamento e ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) com estudos na área de ecotoxicologia ambiental. Especialista em gestão ambiental pelo Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais e Saneamento (Ibeas) e pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), em São Paulo. Foi docente da Faculdade de Administração e Artes (Faal) e do Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio (Ceunsp). Ministrou disciplinas no curso de pós-graduação em sistemas integrados de gestão ambiental do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Atua como consultora ambiental na área de mudanças climáticas e economia circular.

incluem encontros acadêmicos<sup>3</sup>. De tal óptica, este artigo se insere nessa contribuição, apresentando um panorama ambiental até o presente como proposição para um futuro mais justo e regenerativo.

Nos últimos anos, temos vivenciado a pandemia de covid-19, uma crise institucional e econômica nacional, com forte influência da crise ambiental, e, mais recentemente, a invasão da Ucrânia pelas Forças Armadas da Rússia em fevereiro de 2022, que implica graves consequências políticas e econômicas em escala global. Mais uma vez se acende um alerta ambiental, com a consequente crise de abastecimento de alimentos e de formas de exploração energética.

Vemos, portanto, que em 2022 não há razões plausíveis para um tom de celebração nacional, pois há um sentimento de insatisfação com o estado do país<sup>4</sup>. Ante o exposto, a melhor forma de celebrar uma data festiva nacional seria proporcionar uma reflexão crítica do que nos trouxe até o presente. Uma reflexão crítica é uma contribuição valiosa para a reavaliação do conjunto da experiência latino-americana, uma vez que o bicentário é um desafio historiográfico lançado à nossa geração<sup>5</sup>.

Assim, esperamos atuar como uma ignição para trazer à superfície a importante temática socioeconômica e ambiental. Sabemos que o assunto não se esgota, mas esperamos contribuir com melhores perspectivas rumo ao terceiro centenário da Independência, com uma visão realista, conectando passado e presente e nos preparando para um futuro mais justo e regenerativo.

A gênese da sustentabilidade ambiental e a problemática da exploração dos recursos naturais estão fortemente relacionadas à construção do modelo econômico convencional. Quando se trata do aspecto ambiental, é primordial reconhecer que qualquer crescimento está atrelado ao ambiente biofísico, local, nacional e global, de forma que este afeta o desenvolvimento

3. Jaime de Almeida, "O Segundo Centenário da Independência na América Latina, um Desafio Historiográfico", em VII Encontro Internacional da ANPHLAC [Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas], Campinas, 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/4psvr3mf>, acesso em: 21 jun. 2022.
4. Rubens Ricupero, "Vale a Pena Comemorar o Bicentário da Independência?", *Cebri: Revista [do] Centro Brasileiro de Relações Internacionais*, vol. 1, n. 1, pp. 114-128, jan.-mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9dhpwf>, acesso em: 21 jun. 2022.
5. Jaime de Almeida, *op. cit.*, 2006.



econômico de várias maneiras, ao mesmo tempo que é impactado por ele quanto mais o crescimento aumenta<sup>6</sup>.

Nas últimas décadas, algumas políticas e ações ambientais ganharam destaque e relevância no *mainstream*: desenvolvimento sustentável e economia circular. Toda essa proposição de políticas ambientais advém de duas formas de pensamento que foram difundidas por toda a América Latina: estruturalista e neoestruturalista. Cada uma dessas visões possui sua linha de raciocínio sobre a forma de utilização dos recursos ambientais, porém, vale ressaltar que a formação de pensamento neoestruturalista ainda passa por um processo de construção e consolidação<sup>7</sup>.

Dessa forma, vemos que a primeira linha de pensamento, entre 1950 e 1990, estava muito atrelada ao modelo de industrialização voltado para as exportações dos países latinos, ou seja, a exportação intensiva de produtos primários tornava nítido que o papel dos recursos naturais era suportar o processo de industrialização. Já na segunda forma de pensamento, que teve início na década de 1990 e vem até a atualidade, temos dois períodos que mostram significativas mudanças e transformações ideológicas e econômicas. Na primeira parte, nota-se uma ampla gama de propostas que vão desde modelos de desenvolvimento alternativos (menor gasto de energia e maior inclusão social) até a ortodoxia da modernização ecológica, de forma que os recursos naturais ainda são vistos como vantagens comparativas e o desenvolvimento sustentável é compreendido como um problema de proteção ambiental e de combate à pobreza. Depois do período da Crise do *Subprime*, surgiu uma percepção por parte da sociedade e das organizações de que uma mudança estrutural progressiva por meio do impulso ambiental era necessária, e de que essa transformação produtiva deveria ter foco na redução da pobreza, da desigualdade e da insustentabilidade.

A sustentabilidade ambiental é uma temática que, como proposta, busca redirecionar o processo de construção da sociedade, de modo a questionar

6. Nicolo Gligo, *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina, un Cuarto de Siglo Después*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2006 (Medio Ambiente y Desarrollo, 126), disponível em: <https://tinyurl.com/hx9ep5vy>, acesso em: 21 jun. 2022.
7. Rafael Domínguez *et al.* *Recursos Naturales, Medio Ambiente y Sostenibilidad: 70 Años de Pensamiento de la Cepal*, coord. Jeannette Sánchez, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2019 (Libros de la Cepal, 158), disponível em: <https://tinyurl.com/ydrsdadb>, acesso em: 21 jun. 2022.

a lógica e as premissas que suportam e modelam o crescimento econômico, que até então ignorava os processos ecológicos<sup>8</sup>. Com base nessas premissas, o cerne de qualquer economia sustentável é encontrar oportunidades e alternativas para fazer que a economia funcione considerando a existência de limites dos recursos naturais, de forma que o mercado seja eficiente na alocação dos investimentos seguindo as restrições ecológicas e sociais<sup>9</sup>.

No contexto brasileiro, poderíamos ser um modelo de excelência ambiental sustentável, já que possuímos a maior floresta tropical, um dos maiores reservatórios de água doce, riquíssima biodiversidade no território, políticas energéticas limpas e uma larga experiência em biocombustível. Entretanto, ainda não visualizamos que a alternativa sustentável de crescimento é o caminho mais equilibrado para a manutenção da vida<sup>10</sup>.

A temática da sustentabilidade naturalmente questiona o modelo de desenvolvimento atual, em que os sistemas ambiental, social e econômico não possuem a mesma relevância e ponderação para gerar um equilíbrio que garanta um modelo viável de sustentabilidade<sup>11</sup>.

Por isso, é necessário repensar conceitos e compreender cada sistema, seus elementos e de que maneiras eles interagem entre si. Dessa forma, o problema de pesquisa é apresentar os principais entraves para um desenvolvimento sustentável, baseado na economia circular, para os próximos anos.

A escolha da temática para desenvolver a pesquisa perpassa por duas questões principais. A primeira trata da relevância que as questões ambientais passaram a ter sobre aspectos de investimento/financiamento das empresas e os consequentes impactos dessas políticas na imagem das orga-

8. Enrique Leff, *Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder*, 11. ed., Petrópolis, Vozes, 2014.

9. Ademar Ribeiro Romeiro, “Desenvolvimento Sustentável: Uma Perspectiva Econômico-ecológica”, *Estudos Avançados*, vol. 26, n. 74, pp. 65-92, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/mrzp26ys>, acesso em: 21 jun. 2022.

10. Rubens Ricupero, “A Mãe de Todas as Ameaças: A Mudança Climática e o Futuro da Vida”, *Revista USP*, n. 74, pp. 146-159, 2007, disponível em: <https://tinyurl.com/mrbd4z39>, acesso em: 21 jun. 2022.

11. Emilia Alibio Opplinger, Izabela Cristina Barbosa Prado de Souza Ronda e Ademar Kleber Morbeck de Oliveira, “O Modelo Estrutural da Sustentabilidade: Uma Discussão acerca dos Elementos, Hierarquia e Representação do Sistema Ambiental”, *Paisagem e Ambiente: Ensaios*, vol. 31, n. 45, artigo e169058, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2m7e274f>, acesso em: 21 jun. 2022.

nizações. Compreender a práxis do desenvolvimento sustentável inserido nos conceitos da economia circular por parte do mercado é um importante indicador para localizar o *status* da maturidade ambiental das empresas. Ou seja, estudar essas ações por parte das empresas é compreender as alternativas adotadas pelas companhias como maneira de melhorar o desempenho econômico e financeiro, de forma a gerar valor aos *shareholders* e mostrar responsabilidade socioambiental aos *stakeholders*.

A segunda questão passa pelo interesse em pesquisas que abordam políticas transformadoras no âmbito socioambiental. Ou seja, que ganhos e vantagens tais práticas podem levar como possibilidades de transformação e inclusão para grupos minoritários e qual seria o impacto para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil nas próximas décadas.

Este artigo está estruturado em cinco seções, iniciando pela introdução ao tema proposto. Na segunda seção, temos uma apresentação da evolução da sustentabilidade ambiental. Na terceira parte, debatemos o que vem a ser a economia circular, sua importância e as formas de aplicação e os impactos produzidos por ela. A quarta seção apresenta discussões sobre os principais entraves existentes no caminho para uma economia circular. Por fim, na última seção, são tecidas as conclusões decorrentes do estudo.

## **Panorama evolutivo da sustentabilidade ambiental**

Na América Latina, o desenvolvimento econômico foi marcado pela exploração dos recursos naturais, o que gerou consequências desastrosas, e muitos dos efeitos são vistos na atualidade. No estilo de desenvolvimento predominante na região, com uma orientação marcadamente para o consumo de bens da natureza, a conservação de seu grande patrimônio natural fica cada vez mais em perigo pelas características predatórias impostas pelo crescimento econômico<sup>12</sup>.

12. Nicolo Gligo (org.), *La Tragedia Ambiental de América Latina y el Caribe*, Santiago (Chile), Naciones Unidas, 2020 (Libros de la Cepal, 161), disponível em: <https://tinyurl.com/ukpp8ep5>, acesso em: 21 jun. 2022.

Apesar de os governos de todos os países da região buscarem fortalecer as políticas ambientais por meio de diversas iniciativas legais, técnicas, institucionais e econômicas, há grandes desafios na região no campo do desenvolvimento sustentável<sup>13</sup>. Podemos elencar alguns exemplos: erradicar a pobreza, eliminar desigualdades, deter a destruição dos ecossistemas, melhorar a fonte de renda e consolidar instituições que assegurem a melhoria contínua das políticas nas distintas esferas do desenvolvimento<sup>14</sup>. Portanto, ainda há um longo caminho a percorrer para superar os déficits existentes e para que as novas medidas a serem implementadas sejam verdadeiramente eficientes e eficazes.

Ressaltando os supracitados desafios, no que se refere à sustentabilidade ambiental, a década de 1970 marcou a realocização das indústrias poluentes para os países em desenvolvimento e denunciou a reprimarização das economias da América Latina. No entanto, essa transferência não era tão perceptível até o impulso da globalização, que permitiu a deslocalização massiva de indústrias e a construção de cadeias de valor com processos em que o produto final acaba sendo montado com componentes gerados em diversos países, inclusive continentes<sup>15</sup>.

Dentro desse contexto dos anos 1970, surge um questionamento mais intenso sobre a finitude dos recursos. Nessa década diversos setores da sociedade global reconheceram oficialmente o estado de crise dos sistemas naturais, e teóricos direcionaram suas pesquisas para compreender o cerne da destruição ambiental<sup>16</sup>. Destacam-se momentos e obras importantes para a consolidação da problemática ambiental, tais como: o livro *Silent Spring* (1962), de Rachel Carson; a fundação do Clube de Roma (1968); os livros *This Endangered Planet* (1971), de Richard Falk, e *A Blueprint for Survival* (1972), de Edward Goldsmith; o relatório *The Limits to Growth*

13. *Idem*, “Institucionalidad Pública y Políticas Ambientales Explícitas e Implícitas”, *Revista de la Cepal*, n. 63, pp. 51-63, dez. 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/y4xt7u4w>, acesso em: 21 jun. 2022.

14. Nicolo Glico (org.), *op. cit.*, 2020.

15. *Idem*.

16. Álefe Lopes Viana *et al.*, “Decrescimento, Entropia e Sustentabilidade: Os Limites do Crescimento Econômico”, *Research, Society and Development*, vol. 9, n. 12, artigo e17091210999, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/2py7b2rm>, acesso em: 21 jun. 2022.

(1972), organizado por Donella H. Meadows; e, por fim, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972)<sup>17</sup>.

Apesar desses marcos sobre a temática, nos países da América Latina, na década de 1970, não existiam preocupações com questões ambientais. Essas discussões surgem de fora para dentro e de cima para baixo, ou seja, em virtude dos interesses e pressões de órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e, posteriormente, do sistema financeiro internacional<sup>18</sup>.

Na década de 1980, com a adoção do modelo neoliberalista, o livre-comércio e a abertura das economias regionais, praticamente acabou a incipiente industrialização da maioria das economias da América Latina. A chamada década perdida para a economia da América Latina foi também negativa para a dimensão ambiental, uma vez que os ajustes derivados da crise econômica impactaram de forma notável as instituições ambientais<sup>19</sup>. Também nesse período, alguns pesquisadores começaram a definir o termo *antropoceno* como uma época em que os efeitos da humanidade estariam afetando globalmente nosso planeta<sup>20</sup>. A conexão sem precedentes de fenômenos antrópicos com fenômenos ecológicos em escala planetária levou à criação de um novo termo – Antropoceno – para denotar esta era geológica posterior ao Holoceno, por causa do impacto significativo que as atividades humanas têm nos ecossistemas ao redor do mundo<sup>21</sup>.

O uso do termo híbrido Antropoceno, que mistura geologia, filosofia, teologia e ciência social, é um toque de despertar. Refletimos sobre que espécie de tempo e em que espécie de espaço efetivamente nos encontramos

17. Leandro Dias de Oliveira, “Os ‘Limites do Crescimento’ 40 Anos Depois : Das ‘Profecias do Apocalipse Ambiental’ ao ‘Futuro Comum Ecologicamente Sustentável’”, *Continentes: Revista de Geografia*, ano 1, n. 1, pp. 72-96, jul.-dez. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/2vhtvhnc>, acesso em: 21 jun. 2022.

18. Guillermo Castro Herrera, “La Crisis Ambiental y las Tareas de la Historia en América Latina”, *Papeles de Población*, vol. 6, n. 24, pp. 37-60, abr.-jun. 2000, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8ktynt>, acesso em: 21 jun. 2022.

19. Nicolo Gligo, *op. cit.*, 1997; Nicolo Gligo (org.), *op. cit.*, 2020.

20. Paulo Artaxo, “Uma Nova Era Geológica em Nosso Planeta: O Antropoceno?”, *Revista USP*, n. 103, pp. 13-24, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/ypyf5sua>, acesso em: 21 jun. 2022.

21. Nicolo Gligo (org.), *op. cit.*, 2020.

quando aceitamos a ideia de que estamos vivendo no Antropoceno<sup>22</sup>. Esse toque de despertar é um ponto de inflexão importante, que nos alerta sobre os consequentes resultados da assimétrica exploração dos recursos naturais em escala planetária. Principalmente após a Primeira Revolução Industrial, houve mudanças abruptas na forma como comércio, transporte e energia foram sendo desenhados, de forma não planejada e desconectada.

Desde meados do século xx, os humanos passaram a exercer pressões excessivas sobre alguns dos mais relevantes ciclos biogeoquímicos, como os do carbono e do nitrogênio. Ao mesmo tempo, ocorria uma inédita escalada geral de outros impactos artificiais (antrópicos) sobre a biosfera<sup>23</sup>. Ante o exposto, mesmo que de forma sintética, fica evidente que a Revolução Industrial contribuiu sobremaneira para transformações significativas na sociedade e no meio ambiente. O modo exploratório com que a sociedade lidava com os recursos naturais e o desenvolvimento sem planejamento culminaram ao longo dos séculos na crise socioambiental atual.

O termo *desenvolvimento sustentável* aparece pela primeira vez no relatório *Our Common Future* (1987), também conhecido como Relatório Brundtland<sup>24</sup>, como uma proposta que teria o papel de sanar todos os efeitos colaterais do desenvolvimento econômico ao meio ambiente<sup>25</sup>. Esse novo conceito estabeleceu um modo de encarar o desenvolvimento econômico inserindo a preservação ambiental. Assim, o desenvolvimento sustentável seria aquele que satisfaz as necessidades das gerações presentes, sem, entretanto, condenar as necessidades das gerações futuras.

O aumento da conscientização ambiental ocorreu nos anos 1990, motivado por esse impulso, mas ocorreu de forma diversificada na América Lati-

22. Bruno Latour *et al.*, “Para Distinguir Amigos e Inimigos no Tempo do Antropoceno”, *Revista de Antropologia*, vol. 57, n. 1, pp. 11-31, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/bdeh9kksk>, acesso em: 21 jun. 2022.

23. Álefe Lopes Viana *et al.*, *op. cit.*, 2020.

24. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987. O relatório também foi traduzido para o português: Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, *Nosso Futuro Comum*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1991.

25. Carlos Aurélio Sobrinho, *Desenvolvimento Sustentável: Uma Análise a partir do Relatório Brundtland*, dissertação de mestrado, Marília, Universidade Estadual Paulista, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/2p93evxz>, acesso em: 21 jun. 2022.

na. Em alguns países, foi estruturado um sistema institucional ambiental que abrangesse diferentes instâncias; em outros países, houve a instituição de um ministério que se encarregasse das abordagens para o desenvolvimento sustentável. É nítido que ainda há um longo caminho a percorrer para superar os déficits existentes e para que as novas medidas a serem implementadas sejam realmente eficientes e eficazes<sup>26</sup>.

No Brasil, as regulações ambientais foram tomando abrangência federal no período entreguerras. Uma segunda abordagem da política ambiental brasileira é regradada pelo controle da poluição, pela influência dos movimentos ambientalistas que estavam ocorrendo no mundo, além da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972<sup>27</sup>. A terceira abordagem cria critérios ecológicos para a definição e delimitação das áreas industriais. Assim, a evolução dessas estratégias faseadas, sobrepostas, resultou na formulação da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>28</sup>, formalizada em 1981<sup>29</sup>, e na promulgação da Constituição, em 1988, contemplando um artigo específico sobre o meio ambiente<sup>30</sup>.

Ainda nos anos 1990, forma-se o conceito do tripé da sustentabilidade, que considera a sustentabilidade como resultado dos pilares econômico, social e ambiental, sugerindo que a organização pode se desenvolver e crescer economicamente sem se esquecer do compromisso de exercer de forma responsável suas atividades. Mesmo não sendo capaz de afirmar se uma empresa é sustentável, podemos avaliar se ela está se deslocando nesse sentido de buscar prosperidade econômica, qualidade ambiental e igualdade social<sup>31</sup>. Já no final dos anos 1990, a economia circular ganha força como um ciclo

26. Nicolo Gligo, *op. cit.*, 1997.

27. Marcus Bruno Malaquias Ferreira e Alexandre Ottoni Teatini Salles, “Política Ambiental Brasileira: Análise Histórico-institucionalista das Principais Abordagens Estratégicas”, *Revista de Economia*, vol. 43, n. 2, 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/443yuspn>, acesso em: 21 jun. 2022.

28. Brasil, lei n. 6 938, de 31 de agosto de 1981, disponível em: <https://tinyurl.com/3w9642mz>, acesso em: 21 jun. 2022.

29. Marcus Bruno Malaquias Ferreira e Alexandre Ottoni Teatini Salles, *op. cit.*, 2016.

30. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/whr3mus7>, acesso em: 21 jun. 2022.

31. John Elkington, *Sustentabilidade: Canibais com Garfo e Faca*, trad. Laura Prades Veiga, São Paulo, M. Books, 2011.

contínuo de desenvolvimento positivo que preserva e aprimora o capital natural, otimiza a produtividade de recursos e minimiza riscos sistêmicos com os fluxos renováveis<sup>32</sup>.

Atualmente, no contexto latino-americano, nota-se a falta de conhecimento e de ações em relação a estratégias relacionadas com conceitos que tratam da extensão do ciclo de vida útil de um produto, ou mesmo de algumas estratégias de vida mais longa do produto, reparabilidade, reforma, remanufatura, reciclagem de produtos e procedimentos produtivos sustentáveis<sup>33</sup>. Existe uma lacuna que evidencia a necessidade de estudos que investiguem as políticas e o comportamento das organizações que adotam práticas sustentáveis e mostrem como tal medida influencia as empresas e a sociedade.

Pelos argumentos apresentados, a questão ambiental se destaca na agenda política e econômica internacional nas últimas décadas como um tema central em face do risco de escassez dos recursos ecológicos, da biodiversidade e da degradação da condição humana, como sintoma de uma crise civilizatória, razão pela qual existe pertinência e relevância nas discussões atuais sobre o desenvolvimento econômico sustentável<sup>34</sup>.

Outro ponto importante é a urgência climática, com os impactos cada vez mais intensos das mudanças no clima e dos riscos futuros, em particular para comunidades marginalizadas e países com poucos recursos<sup>35</sup>. Ademais, enfatiza quais abordagens de adaptação climática são mais efetivas e viáveis, bem como quais são os ecossistemas e grupos de pessoas mais vulneráveis<sup>36</sup>.

32. Helen Kopnina, "Circular Economy and Cradle to Cradle in Educational Practice", *Journal of Integrative Environmental Sciences*, vol. 15, n. 1, pp. 119-134, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/ycyryyw8>, acesso em: 21 jun. 2022.

33. Conny Bakker *et al.*, "Products that Go Round: Exploring Product Life Extension through Design", *Journal of Cleaner Production*, vol. 69, pp. 10-16, 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/2p9b7wh2>, acesso em: 21 jun. 2022.

34. Sandro Haoxovell de Lira e Therezinha de Jesus Pinto Fraxe, "O Percurso da Sustentabilidade do Desenvolvimento: Aspectos Históricos, Políticos e Sociais", *Revista Monografias Ambientais*, vol. 14, n. 2, pp. 3172-3182, mar. 2014, disponível em: <https://tinyurl.com/mr3dx7w2>, acesso em: 21 jun. 2022.

35. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Summary for Policymakers*, Genebra, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/rcsxjykn>, acesso em: 3 mar. 2022.

36. Claudio Angelo, "IPCC AR6, WG2: Resumo", *Observatório do Clima*, 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/3d4wzevn>, acesso em: 21 jun. 2022; Kelly Levin, Sophie Boehm e Rebecca Carter,



Em síntese, observa-se que o movimento ambiental não teve um começo claro, mas emergiu em lugares diferentes, em tempos diferentes e geralmente por motivos diferentes. As questões ambientais mais antigas eram questões locais. Foi uma evolução episódica, com períodos de expansão dinâmica intercalados por tempos de sonolência<sup>37</sup>.

Ocorre que nessa construção ambiental faseada foram se formando uma série de conceitos importantes no campo da sustentabilidade ambiental. Alguns marcaram fases do industrialismo e foram sendo atualizados à medida que o contexto ambiental foi se modificando. Apesar da discussão da finitude dos recursos, há uma lacuna significativa entre o avanço dos danos ambientais e as regulamentações e os conceitos que foram sendo desenvolvidos para frear esses danos.

## **Economia circular: histórico e aplicações**

Antes, porém, de iniciarmos a abordagem sobre o conceito de economia circular, cabe uma breve explanação de sua origem. Ocorre que, como se deu com os movimentos ambientalistas, não houve uma data que cunhou o conceito de economia circular, já que o conceito se constitui da soma de pensadores que buscavam compreender as relações econômicas e ecológicas com base em uma premissa de se obter um equilíbrio harmônico.

Esses entendimentos que servem de sustentação para a economia circular alocam-se em denominadas escolas de pensamentos que possuem o intuito de aperfeiçoar e desenvolver essa economia. No entanto, historicamente, essas escolas foram sendo construídas e transformadas com base em conceitos congruentes que consideravam a regeneração e o olhar diferenciado na forma com que se utilizam os materiais importantes na produção industrial, rompendo o modelo linear de produção.

“Impacto das Mudanças Climáticas: 6 Descobertas do Relatório do IPCC de 2022 sobre Adaptação”, *WRI Brasil*, 3 mar. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8uxw9e>, acesso em: 21 jun. 2022.

37. John McCormick, *Rumo ao Paraíso: A História do Movimento Ambientalista*, trad. Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1992.

O *design* regenerativo é tido como uma das bases da economia circular, e foi desenvolvido por John Tillman Lyle, que promoveu processos de *designs* regenerativos e circulares que se contrapõem ao modelo linear, podendo ser utilizados em diversas áreas, tornando possível a circularidade dos recursos; à época, a intenção era ampliar os sistemas circulares para além da agricultura<sup>38</sup>. O modelo era pautado num planejamento que visa à maximização das qualidades do produto, de forma que não haja desperdícios. Outra escola de pensamento é a economia de *performance* criada pelo economista e arquiteto Walter Stahel; essa proposta de economia em ciclos preocupa-se com o tempo de vida dos recursos, de modo a desvincular o crescimento econômico do consumo de recursos, diminuindo assim a utilização de recursos, mas proporcionando crescimento econômico e progresso social<sup>39</sup>. Ou seja, a economia de *performance* pauta-se na minimização do uso de recursos e de energia e na priorização da não deterioração do meio ambiente.

Em relação ao conceito *cradle to cradle* (c2c) desenvolvido por Michael Braungart e William McDonough, é fundamental que exista um equilíbrio entre as empresas e o meio ambiente que proporcione um benefício mútuo, já que o ciclo da empresa não deve afetar nem prejudicar o ciclo ambiental<sup>40</sup>. O modelo tem como objetivo a reutilização das matérias-primas empregadas no bem ou produto, com o intuito de reintegrá-las ao ciclo produtivo ou à natureza como nutriente.

E o último pilar de pensamento é a ecologia industrial, que aborda por completo o ciclo industrial, de modo a possibilitar que o desperdício seja eliminado ao permitir a existência de fluxos fechados (recuperação e reciclagem de recursos) na cadeia de produção<sup>41</sup>.

De forma mais enfática, o termo economia circular ganhou notoriedade com os autores David W. Pearce e R. Kerry Turner, em *Economics of Na-*

38. Raymond J. Cole, "Transitioning from Green to Regenerative Design", *Building Research & Information*, vol. 40, n. 1, pp. 39-53, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/yc7axu99>, acesso em: 21 jun. 2022.

39. Sylvie Geisendorf e Felicitas Pietrulla, "The Circular Economy and Circular Economic Concepts: A Literature Analysis and Redefinition", *Thunderbird International Business Review*, vol. 60, n. 5, pp. 771-782, set.-out. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/529u93he>, acesso em: 21 jun. 2022.

40. Helen Kopnina, *op. cit.*, 2018.

41. Sylvie Geisendorf e Felicitas Pietrulla, *op. cit.*, 2018.

*tural Resources and the Environment* (1990), que desenvolveram as estruturas conceituais da economia circular e mostraram como não havia preocupação com os resíduos gerados pelo consumo<sup>42</sup>. Contudo, as definições de economia circular foram sendo desenvolvidas ao longo dos anos, e muito tem a ver com o agravamento da crise ambiental e com as discussões sobre a finitude dos recursos e o modelo de crescimento econômico.

Apoiado nessas exigências sustentáveis, surgiu esse novo modelo de negócios chamado economia circular como uma nova alternativa. Desse modo, a economia circular é uma proposta para atingir a sustentabilidade, tendo como objetivo a redução do desperdício, da emissão de gases e do gasto de energia<sup>43</sup>. Assim, trata-se de um conceito de cadeia regenerativa, que possui o intuito pautado nos princípios dos 6Rs (reutilizar, reciclar, redesenhar, remanufaturar, reduzir, recuperar) dos materiais utilizados nos processos de produção e consumo<sup>44</sup>.

Uma tendência mundial está direcionando os países e as empresas a seguir novos caminhos para a transição dos modelos de negócios estruturados em uma economia linear para um modelo baseado na economia circular. Numa economia linear, qualquer processo é caracterizado por um fluxo unidirecional, com matérias-primas que são transformadas em produto final e, finalmente, resíduos descartáveis<sup>45</sup>. No novo conceito de economia circular, a recuperação e a valorização de resíduos permitem a reutilização de materiais, pois os leva de volta à cadeia de suprimentos, finalmente dissociando o crescimento econômico das perdas ambientais<sup>46</sup>.

42. Biwei Su *et al.*, “A Review of the Circular Economy in China: Moving from Rhetoric to Implementation”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 42, pp. 215-227, mar. 2013, disponível em: <https://tinyurl.com/amn4f9n4>, acesso em: 21 jun. 2022.

43. Graziela Darla Araújo Galvão *et al.*, “Circular Economy: Overview of Barriers”, *Procedia Cirp*, vol. 73, pp. 79-85, 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/28cmu4ym>, acesso em: 21 jun. 2022.

44. Martin Geissdoerfer *et al.*, “The Circular Economy: A New Sustainability Paradigm?”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 143, pp. 757-768, fev. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/2j522fzu>, acesso em: 21 jun. 2022.

45. Valerio Elia, Maria Grazia Gnani e Fabiana Tornese, “Measuring Circular Economy Strategies through Index Methods: A Critical Analysis”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 142, pp. 2741-2751, jan. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/2p84s2xd>, acesso em: 21 jun. 2022.

46. Patrizia Ghisellini, Catia Cialani e Sergio Ulgiati, “A Review on Circular Economy: The Expected Transition to a Balanced Interplay of Environmental and Economic Systems”, *Journal*

O conceito de economia circular é uma tendência tanto entre os acadêmicos como entre os profissionais do mercado. A discussão sobre ela é de grande interesse porque é vista como uma forma de operacionalização para as organizações implementarem o desenvolvimento sustentável<sup>47</sup>. Ou seja, temos que a economia circular é uma estratégia econômica de geração de valor, com o objetivo de sanar a escassez de recursos e maximizar o descarte de resíduos<sup>48</sup>.

A difusão da economia circular foi acelerada pela Ellen MacArthur Foundation, principalmente em 2012, com a publicação do relatório *Rumo à Economia Circular*<sup>49</sup>, lançado no Fórum Econômico Mundial (FEM), em Davos, na Suíça. Esse relatório serviu de impulso para os demais países e organizações na construção e na condução de políticas e modelos econômicos com foco no desenvolvimento sustentável. Assim, vemos que a economia circular se tornou um importante e significativo novo modelo de desenvolvimento econômico sustentável para companhias e países. Ela funciona como um conceito-guarda-chuva, pois agrupa uma ampla gama de estratégias de gerenciamento de resíduos e recursos e foca a capacidade de prolongar a vida dos recursos, enquanto gera valor e previne a perda e a destruição de materiais<sup>50</sup>.

Pode-se considerar que a economia circular não é uma teoria, mas uma abordagem emergente sobre formas de produção e consumo empresarial<sup>51</sup>.

*of Cleaner Production*, vol. 114, pp. 11-32, fev. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/mvhafa5t>, acesso em: 21 jun. 2022.

47. *Idem*; Alan Murray, Keith Skene e Kathryn Haynes, “The Circular Economy: An Interdisciplinary Exploration of the Concept and Application in a Global Context”, *Journal of Business Ethics*, vol. 140, n. 3, pp. 369-380, 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/mwhjvnhx>, acesso em: 21 jun. 2022; Julian Kirchherr, Denise Reike e Marko Hekkert, “Conceptualizing the Circular Economy: An analysis of 114 Definitions”, *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 127, pp. 221-232, dez. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/4uzkf2wx>, acesso em: 21 jun. 2022.
48. Aline Sacchi Homrich *et al.*, “The Circular Economy Umbrella: Trends and Gaps on Integrating Pathways”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 175, pp. 525-543, fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/mr46z7m3>, acesso em: 21 jun. 2022.
49. *Rumos à Economia Circular: O Racional de Negócio para Acelerar a Transição*, Cowes, Ellen MacArthur Foundation, 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/34pb2fja>, acesso em: 21 jun. 2022.
50. Fenna Blomsma e Geraldine Brennan, “The Emergence of Circular Economy: A New Framing around Prolonging Resource Productivity”, *Journal of Industrial Ecology*, vol. 21, n. 3, pp. 603-614, jun. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/3dfjh9rp>, acesso em: 21 jun. 2022.
51. Jouni Korhonen *et al.*, “Circular Economy as an Essentially Contested Concept”, *Journal*

É mais uma pluralidade de elementos; pode-se dizer, mais uma vez, que é um conceito-guarda-chuva pois aparentemente fornece um novo constructo capaz de solucionar vários problemas, mas ainda está sob discussão quando se trata de aspectos da operacionalização em que surgem questões não resolvidas<sup>52</sup>.

## Entraves para a aplicação da economia circular

Apesar da nitidez de que a economia circular apresenta uma abordagem inquestionável para enfrentar os desafios da sustentabilidade ambiental, na prática não ocorre uma efetivação planificada nas economias do Brasil e da América Latina. Globalmente, o grau de circularidade na economia é baixo, e os críticos destacam ainda que as interpretações atuais falham em entregar os resultados prometidos em relação à dimensão social da sustentabilidade. Em vez disso, o crescimento econômico é elevado acima de transformações socioambientais mais radicais<sup>53</sup>.

Os entraves são elementos que, de algum modo, podem retardar ou impedir a implementação da economia circular em qualquer lugar. As barreiras identificadas são: informação, tecnologia, incentivos, legislação, gestão, conscientização pública e avaliação de desempenho. Elas são brevemente descritas a seguir<sup>54</sup>.

Em relação às informações, confiabilidade é importante para que as empresas possam planejar e projetar cenários ótimos para suas atividades de redução, reutilização e reciclagem<sup>55</sup>. Por isso, um sistema de informação efi-

*of Cleaner Production*, vol. 175, pp. 544-552, fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/4ykm4ne9>, acesso em: 21 jun. 2022.

52. Fenna Blomsma e Geraldine Brennan, *op. cit.*, 2017; Hervé Corvellec, Alison F. Stowell e Nils Johansson, “Critiques of the Circular Economy”, *Journal of Industrial Ecology*, vol. 26, n. 2, pp. 421-432, disponível em: <https://tinyurl.com/yc6fsb4t>, acesso em: 21 jun. 2022.

53. Rebecca K. M. Clube e Mike Tennant, “The Circular Economy and Human Needs Satisfaction: Promising the Radical, Delivering the Familiar”, *Ecological Economics*, vol. 177, p. 106772, nov. 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/bdh24spm>, acesso em: 21 jun. 2022.

54. Biwei Su *et al.*, *op. cit.*, 2013.

55. Yong Geng e Brent Doberstein, “Developing the Circular Economy in China: Challenges and

ciente é crucial para os processos de tomada de decisão buscarem soluções mais ecológicas e financeiramente rentáveis. A questão tecnológica é um elemento-chave, pois a economia circular requer uma tecnologia avançada para o melhor desempenho e a atualização de instalações e equipamentos, já que, com as mudanças no processo produtivo, equipamentos antigos geralmente consomem mais tempo e dinheiro<sup>56</sup>.

A terceira restrição trata do aspecto dos incentivos como instrumentos econômicos e financeiros por parte dos governos que impedem as organizações de inovar<sup>57</sup>. Existem dois vieses sobre os incentivos: o primeiro, o apoio financeiro insuficiente e os subsídios fiscais públicos inadequados; e o segundo, as poucas políticas públicas de incentivos para economia de energia, material e água. O elemento legislação trata da má aplicação, ou seja, a fiscalização omissa e a punição inadequada, e os crimes ambientais são classificados como administrativos, em vez de criminais<sup>58</sup>. A implementação da economia circular por um período exige esforços integrados da gestão, incluindo liderança, participação proativa dos agentes em todos os níveis do governo, transparência e previsibilidade nos instrumentos de política administrativa e econômica<sup>59</sup>.

A participação pública é crucial para a implementação de um programa de economia circular. Essa participação envolve programas e instalações que valorizem a gestão ambiental, seja com foco na educação para a sociedade, seja no treinamento dos profissionais da área<sup>60</sup>. Por fim, o último entrave seria a padronização da avaliação de desempenho, que deve abranger todo o processo de coleta, cálculo e envio de dados, gerando indicadores

Opportunities for Achieving Leapfrog Development”, *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vol. 15, n. 3, pp. 231-239, 2008, disponível em: <https://tinyurl.com/yknhdn2j>, acesso em: 21 jun. 2022.

56. Biwei Su *et al.*, *op. cit.*, 2013.

57. GuoHong Wang, YunXia Wang e Tao Zhao, “Analysis of Interactions among the Barriers to Energy Saving in China”, *Energy Policy*, vol. 36, n. 6, pp. 1879-1889, jun. 2002, disponível em: <https://tinyurl.com/yck6y3ww>, acesso em: 21 jun. 2022.

58. Wang Canfa, “Chinese Environmental Law Enforcement: Current Deficiencies and Suggested Reforms”, *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 8, n. 2, pp. 159-193, disponível em: <https://tinyurl.com/2zm5s23j>, acesso em: 21 jun. 2022.

59. Biwei Su *et al.*, *op. cit.*, 2013.

60. Yong Geng e Brent Doberstein, *op. cit.*, 2008.

confiáveis orientados para a prevenção, com o intuito de estabelecer metas específicas e quantitativas<sup>61</sup>.

Além da identificação desses entraves na implementação e nas propostas de solução, é fundamental criar redes de apoio entre as organizações governamentais e não governamentais (ONGs) que estejam comprometidas a promover, regular e monitorar a implementação da economia circular<sup>62</sup>.

Os conceitos de economia circular foram desenvolvidos no contexto dos países desenvolvidos, e essa realidade cria consideráveis abismos entre teoria e prática na aplicabilidade dessa economia. Além disso, um importante ponto é a falta de informações sobre meio ambiente que resulta em uma minimização da importância dos problemas ambientais. Ademais, a internalização dos custos ecológicos mediante instrumentos de política afeta interesses econômicos, como a exploração dos recursos naturais, e a defesa desses interesses é um fato político, o que dá origem a conflitos também políticos<sup>63</sup>.

Na América Latina e no Caribe, tem perseverado uma abordagem que repousa claramente em regimes estruturados exclusivamente com base no crescimento econômico<sup>64</sup>. Modificar essa perspectiva é uma tarefa complexa, pois a forma predominante de desenvolvimento nos países da região tem déficits marcantes em igualdade e sustentabilidade ambiental.

Desse modo, vemos que estamos atrasados em superar questões significativas, críticas e transversais para conseguirmos alcançar a economia circular de forma mais planejada. Essa problemática pode ser simplificada com a transformação da heterogeneidade ecológica, característica de muitos ecossistemas da região, que é um obstáculo à produção, em uma oportunidade para novos sistemas de comercialização e armazenamento que garantam uma regularidade adequada na disponibilidade dos produtos para o consumidor final<sup>65</sup>.

61. Yong Geng *et al.*, “Towards a National Circular Economy Indicator System in China: An Evaluation and Critical Analysis”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 23, n. 1, pp. 216-224, mar. 2012, disponível em: <https://tinyurl.com/584f827k>, acesso em: 21 jun. 2022.

62. Graziela Darla Araújo Galvão *et al.*, *op. cit.*, 2018.

63. Nicolo Gligo (org.), *op. cit.*, 2020.

64. *Idem.*

65. *Idem.*

## Considerações finais

Este artigo logrou seu objetivo inicial de apresentar e discutir quais são os entraves que impactam a implementação da economia circular. O breve panorama apresentado demonstra que as discussões ambientais ganharam mais força no momento em que as primeiras consequências ambientais começaram a impactar a sociedade.

No entanto, o sistema econômico predominante ainda favorece o modelo linear de produção e consumo. Contudo, essas condições estão enfraquecendo diante da pressão de diversas tendências disruptivas que vêm se mostrando muito mais benéficas. O desafio para as próximas décadas é dar escala à economia circular para produzir mudanças sistêmicas, pois é um estímulo para fortalecer e alavancar as políticas públicas, incentivar uma nova estrutura regulatória, viabilizar programas de conscientização pública para incorporar os princípios da economia circular e potencializar as transformações tecnológicas<sup>66</sup>.

Talvez o caminho seja juntar esses aspectos positivos sobre a economia circular. O Brasil e a América Latina, por sua vez, de maneira mais planejada e equilibrada, podem utilizar sua rica biodiversidade e seu potencial de geração econômica em escala mundial para contribuir positivamente para uma economia de desenvolvimento sustentável. Sem uma estrutura (social, econômica e ambiental) suficiente para abordar os problemas adequadamente nos próximos anos, corremos riscos significativos na utilidade da economia circular<sup>67</sup>.

Ainda que essas conclusões estejam dentro dos limites da pesquisa, celebrar o bicentenário da Independência trazendo como tema central um conceito que, por princípio, é restaurativo e regenerativo demonstra que houve uma mudança de pensamento, principalmente na forma como nos relacionamos com o meio ambiente.

66. Rebecca K. M. Clube e Mike Tennant, *op. cit.*, 2020.

67. Alan Murray, Keith Skene e Kathryn Haynes, *op. cit.*, 2017.



# Do apagamento à tomada da cena pública: uma interpretação da luta das mulheres originárias pela defesa de seus povos e pela demarcação das terras indígenas

VANESSA PASTORINI<sup>1</sup>

## Um projeto de nação (não) indígena chamado Brasil

Em sua obra dedicada ao período em que circulou pelo Brasil<sup>2</sup>, Claude Lévi-Strauss narra com espanto quando, antes de partir para realizar seus estudos em terras brasileiras, em meados do século xx, ouviu do próprio embaixador do Brasil em Paris a constatação afirmativa do total extermínio das populações indígenas em todo o território nacional. Uma autoridade notória, apontando a brutalidade com que os povos originários foram tratados, transmitia o desconhecimento sobre a realidade na qual esses povos se encontravam. Por mais chocante que possa soar à primeira vista, não se tratava de uma argumentação isolada, mesmo nos círculos eruditos. Ao contrário, a questão em torno da pretensa aversão aos povos originários remonta a anos antes, perpassando desde a fundação do Império brasileiro, em 1822.

O genocídio contra os povos originários era, inclusive, incentivado por alguns intelectuais próximos ao imperador. Tem-se, a título ilustrativo, o nome do visconde de Porto Seguro, ou Francisco Adolfo de Varnhagen

1. Doutoranda pelo Programa de Semiótica e Linguística Geral do Departamento de Linguística da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) – em cotutela com a Université Paris Cité, na França –, mestre em linguística pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Linguísticos (PosLin) da Faculdade de Letras (Fale) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharel em letras pela mesma universidade, com período de intercâmbio na Universidade do Algarve, em Portugal.
2. Claude Lévi-Strauss, *Tristes Trópicos*, trad. Wilson Martins, São Paulo, Anhembi, 1957.

(1816-1878). Em estudo da obra do intelectual, inferiu-se que “Varnhagen defendia [...] a continuidade do empreendimento colonial, tomando os índios como obstáculo a ser superado e a poética indianista como perigosa ideia que aliava antilusitanismo a um senso de amparo dos pretensos direitos dos povos indígenas”<sup>3</sup>. O objetivo elaborado pelo intelectual na época era a completa assimilação das diferentes etnias no seio de uma única, a nova nação brasileira. Possuir, em território nacional, povos considerados tão primitivos aos olhos dos colonizadores aparecia para alguns como um empecilho para que o país atingisse o posto de civilizado.

A situação dos povos indígenas pode ser lembrada, majoritariamente, pela intensa invasão territorial, pela exploração de mão de obra por seringueiros na Amazônia, por sertanejos no nordeste e por grandes latifundiários no Brasil central e no sudeste, e pela entrega de suas terras para imigrantes no sul. As formas ditas de pacificação, como assevera Darcy Ribeiro, eram extremamente prejudiciais para os povos, sobretudo porque não se acreditava na possibilidade de civilizá-los. Quando não era apenas empregada a força bruta, resultando no genocídio de muitos grupos em pouco intervalo de tempo, também eram oferecidos bens de consumo imediatos, como a cachaça, para submetê-los à exploração da mão de obra. Em síntese, “os que se opunham ao avanço das fronteiras da civilização eram caçados como feras desde os igarapés ignorados da Amazônia até às portas das regiões mais adiantadas”<sup>4</sup>.

O avanço das ideias indianistas se deu com a publicação de obras como *O Guarani* (1857) e *Iracema* (1865), de José de Alencar, posteriores ao indianismo de Gonçalves Dias, que serviram como importantes construtos ideológicos para a valorização da imagem dos povos indígenas no seio da sociedade brasileira, em especial no circuito das “classes cultas”. O discurso por detrás dessa vertente literária permitia a construção de uma identidade nacional diversa da associada à elite portuguesa, etapa importante

3. Pedro Puntoni, “O Sr. Varnhagen e o Patriotismo Caboclo: O Indígena e o Indianismo perante a Historiografia Brasileira”, em István Jancsó (org.), *Brasil: Formação do Estado e da Nação*, São Paulo, Hucitec, 2003, p. 674.
4. Darcy Ribeiro, *Os Índios e a Civilização: A Integração das Populações Indígenas no Brasil Moderno*, Petrópolis, Vozes, 1977, p. 111.

para a dissociação entre colônia e antiga metrópole. Todavia, a imagem do indígena exaltado era a de sua versão pré-colombiana, antes do contato estabelecido com os portugueses, ou seja, “o índio é objeto de uma história que antecedeu o Brasil e lhe é visceralmente estranha”<sup>5</sup>, não condizente, contudo, com a realidade desses povos. Frutos de um imaginário nostálgico, de um passado distante, os povos indígenas à *la bon sauvage*, como concebidos pelos discursos colonizadores e adorados pela literatura em voga, não existiam mais. Tanto os que se encontravam dissolvidos na cultura brasileira como aqueles que permaneciam fiéis à identidade étnica, mas que eram estigmatizados ou caçados pelos bugres no sul do país<sup>6</sup>, não recebiam o mesmo valor aos olhos dessa corrente literária. Ao contrário, acabavam considerados sujeitos marginalizados; portanto, perderam seus atributos essenciais que os tornavam tão importantes.

No caso das mulheres indígenas, a construção do imaginário discursivo desse grupo é ainda mais complexa. Com a chegada dos portugueses, a tentação pelo então paraíso a ser descoberto provocou interpretações particulares do gênero feminino. Isso porque “[n]a fantasia europeia, a Amé-rica em si era uma mulher nua, sensualmente reclinada em sua rede, que convidava o estrangeiro branco a se aproximar”<sup>7</sup>. O conquistador, representado majoritariamente por um homem branco, másculo e bem trajado, contrapõe-se ao do conquistado, à semelhança de uma mulher indígena, com os atributos naturais à mostra, de forma sensualizada e desejada. A maternidade é outro aspecto empregado que evidencia o retorno à idealização dos povos indígenas, vinculada à criação de um novo povo brasileiro. Assumia-se serem as mulheres as “esposas, mães, avós e bisavós – é pela linha feminina que em sua maioria os brasileiros atualizaram seus vínculos genealógicos com os indígenas”<sup>8</sup>. Assume-se, com base em tais construções ideológicas, que “o novo mundo proporciona um exemplo especialmente

5. João Pacheco de Oliveira, *O Nascimento do Brasil e Outros Ensaios: “Pacificação”, Regime Tutelar e Formação de Alteridades*, Rio de Janeiro, Contra Capa, 2016, p. 110.
6. Darcy Ribeiro, *op. cit.*, 1977.
7. Silvia Federici, *Calibã e a Bruxa: Mulheres, Corpo e Acumulação Primitiva*, trad. Coletivo Sycorax, São Paulo, Elefante, 2017, p. 402.
8. João Pacheco Oliveira, *op. cit.*, 2016, p. 104.

claro das interseções dinâmicas entre as ideias e os ideais contemporâneos sobre sexo/gênero, raça/etnicidade e classe social que se refletem nos novos sistemas de identificação, classificação e discriminação social”<sup>9</sup>.

A situação concreta das populações indígenas muda um pouco de rumo, graças à intervenção do marechal Cândido Rondon. Aproveitando-se de certa influência política, fruto de seus serviços militares prestados anteriormente, Rondon participou da fundação, em 1910, do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), extinto em 1966 e substituído pela Fundação Nacional do Índio (Funai), em 1967, durante o regime ditatorial brasileiro. Em um projeto de pacificação, inspirado nos princípios compendiados em 1822 por José Bonifácio de Andrada e Silva e pelas ideias positivistas de Auguste Comte, Rondon propunha três etapas necessárias para a integração de determinado grupo à sociedade: primeiros contatos, passando pelo “namoro” e, por fim, confraternização. O marechal adotava como lema os dizeres “Morrer, se preciso for. Matar, nunca” como forma de romper com a pretensa incapacidade do indígena para a civilização e a inevitabilidade do uso da força, demonstrando formas persuasivas de salvá-los do extermínio da massiva expansão territorial<sup>10</sup>.

O plano consistia, de forma bastante simplificada, na homogeneização desses povos no seio da sociedade brasileira, de forma que pudessem atuar como um *homem branco* totalmente incorporado, servindo como importante fonte de mão de obra. Difundiu-se a ideia de que trazer os “índios” para a “maturidade cultural” resolveria, em certa medida, o problema indígena e elevaria o Brasil ao posto de país civilizado<sup>11</sup>. A condição de indígena, antes da Constituição de 1988<sup>12</sup>, simboliza apenas uma condição de passagem, an-

9. Verena Stolcke, “O Enigma das Interseções: Classe, ‘Raça’, Sexo, Sexualidade: A Formação dos Impérios Transatlânticos do Século XVI ao XIX”, *Estudos Feministas*, vol. 14, n. 1, pp. 15-42, jan.-abr. 2006 (cf. p. 17), disponível em: <https://tinyurl.com/mr36cyw3>, acesso em: 20 maio 2022.

10. Darcy Ribeiro, *A Política Indigenista Brasileira*, Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, 1962.

11. Alcida Rita Ramos, *Indigenism: Ethnic Politics in Brazil*, Madison, University of Wisconsin Press, 1998.

12. Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <https://tinyurl.com/33pkdwh8>, acesso em: 20 maio 2022.

tes da chegada da maturidade da civilização<sup>13</sup>. O constante confronto com a imposição colonial, que estipulava o apagamento da população indígena, mas ao mesmo tempo não permitia ao nativo se tornar de fato cidadão tal qual o *branco*, lança luz sobre a vulgata antropológica ligada à teoria da mestiçagem no Brasil, sobretudo no caso dos caboclos, considerados como indígenas que brincam que são brancos, mas que, na verdade, são considerados ninguém. Argumentar dessa forma não contemplava outra possibilidade de vida desses povos, senão um eterno processo de *branqueamento* inatingível.

A própria pacificação ilustra a ambivalência do *éthos* nacional que, por um lado, continuava a considerar a população indígena um atraso para o desenvolvimento e, por outro, era uma forma de construir a ideia de oferecerem um tratamento humanitário para esses povos de forma a integrá-los à civilização<sup>14</sup>. Continuando com a linha cronológica, a partir do Código Civil brasileiro de 1916<sup>15</sup>, aos povos indígenas eram oferecidas duas outras alternativas: colocar-se sob o regime de supervisão do SPI, mantendo o direito à terra à custa dos direitos civis, ou adaptar-se à civilização brasileira, tornando-se um cidadão pleno, mesmo que deslocado para a periferia social. O fenômeno da marginalização dos povos indígenas, após sua integração ao “povo” brasileiro, torna-se uma construção cultural difícil de ser contornada. É evidenciado o apagamento desses sujeitos, posto que “[e]les são ‘o povo brasileiro’, mas não são exatamente não índios. Eles não são mais índios sem serem por isso não índios, isto é, *brancos*. Não são nada. São o que mais convém ao outro dizer o que eles são”<sup>16</sup>.

Outro ponto consiste no interesse pela terra, acentuado pela atenção para o subsolo e sua exploração, sobretudo durante o período da ditadura brasileira. A própria Funai, criada em 1967 como substituição ao SPI, serviu como importante instrumento de “pacificação” dos grupos isolados para a concretização do projeto da Transamazônica. Em 1970, foi redigida

13. *Idem*.

14. *Idem*.

15. Brasil, lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916, disponível em: <https://tinyurl.com/3pzynzc9>, acesso em: 20 maio 2022.

16. Eduardo Viveiros de Castro, “O Índio em Devir”, em Marina Herrero e Ulysses Fernandes (orgs.), *Baré: O Povo do Rio*, São Paulo, Edições Sesc São Paulo, 2016, p. 10 (grifo do autor).

a primeira versão do Estatuto do Índio<sup>17</sup>, que está em vigor desde 1973 e impõe o regime tutelar das populações indígenas, cabendo ao Estado o direito de definir os limites e a garantia dos territórios indígenas (TIs), bem como a exploração do subsolo, se ali for de interesse do progresso da nação<sup>18</sup>. Até, de certa forma, recentemente, em 19 de abril de 1989, no Dia do Índio, o então ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, declarou que as populações indígenas não deveriam ser protegidas, tendo em vista se tratar de uma cultura primitiva<sup>19</sup>. As terras demarcadas se apresentariam, pelo olhar dos homens de colarinho branco, como um problema a ser resolvido o quanto antes.

Em 1970, em contrapartida, diversas organizações não governamentais surgiram na cena pública, como foi o caso do Conselho Indigenista Missionário (Cimi). Os esforços empreendidos por esse “indigenismo missionário” possibilitaram a abrangência dos estudos sobre a situação dos povos indígenas, fomentando uma “autopromoção indígena”, ensinando-lhes de perto os direitos que tinham por lei. Nesse cenário, ocorreram as primeiras assembleias de chefes indígenas, organizadas e pensadas pelo corpo de atuantes do Cimi, em 1974<sup>20</sup>. A partir do início da década de 1980, tem-se a efervescência dos grupos de proteção aos indígenas, tanto no âmbito acadêmico como no social, graças à cobertura midiática das atrocidades cometidas contra esses povos; e foi nesse contexto que ocorreu a organização de um movimento indígena no âmbito nacional. Em 1980, por exemplo, foi fundada a União das Nações Indígenas (UNI)<sup>21</sup>, cuja preocupação maior se voltava para assegurar os direitos dos povos indígenas, durante o projeto de elaboração da Constituição de 1988<sup>22</sup>.

17. Brasil, lei n. 6.001, de 19 de dezembro de 1973, disponível em: <https://tinyurl.com/ys5hh256>, acesso em: 20 maio 2022.

18. Bruce Albert, “Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne”, *Cahiers des Amériques Latines*, n. 23, pp. 177-210, 1997, disponível em: <https://tinyurl.com/jpufpb6>, acesso em: 20 maio 2022.

19. Alcida Rita Ramos, *op. cit.*, 1998.

20. Bruce Albert, *op. cit.*, 1997.

21. Como líderes da união, destacam-se os nomes de Marcos Terena, Álvaro Tukano, Lino Miranda e, depois, Ailton Krenak.

22. Alcida Rita Ramos, *op. cit.*, 1998.

Toda a profusão de união entre diferentes povos indígenas é, na verdade, repleta de entraves. Um deles é o simples fato de não se tratar de uma única etnia, mas de uma variedade difícil e complexa de se conceber de forma homogênea, inclusive pelas múltiplas línguas indígenas existentes em território nacional. A própria colocação de diferentes etnias em categorias generalizantes de “comunidades” e de “terras indígenas”, ignorando suas especificidades, era uma estratégia que advinha do Estatuto do Índio<sup>23</sup>. Contudo, os esforços empreendidos em conjunto foram um fator-chave para que a Constituição de 1988, finalmente, acordasse seus direitos históricos, por meio da revisão da demarcação dos TIS e da exposição de seus anseios sem o intermédio do regime de tutela vinculado à Funai, mesmo que tal regime não tenha sido, de fato, extinto.

Duzentos anos após a Independência do Brasil, os dados referentes aos povos indígenas se mostraram diversos das previsões feitas pelos censos anteriores, perturbando, em certa medida, as afirmações que foram feitas sobre o desaparecimento total dos grupos. Todavia, diferentemente do indígena concebido pelo imaginário da literatura indigenista, muitos povos se encontram com algum tipo de relação estabelecida com a sociedade. Conforme o último censo realizado em 2010, de uma população de 896,9 mil indígenas, 57,7% vivem em TIS, o equivalente a 517,4 mil pessoas. Alguns desses grupos já se encontram integrados, articulando-se plenamente no funcionamento social das metrópoles. Só no estado de São Paulo há 41795 indígenas, e 91% vivem em zona urbana, ou seja, encontram-se fora de terras indígenas<sup>24</sup>.

Este artigo, ao levantar a discussão em torno da questão indígena no projeto da nação brasileira, pretende lançar luz sobre como, em vez de comprovarem as previsões do desaparecimento desse povo, vemos sujeitos que conseguiram se posicionar como protagonistas de suas etnias. Nossa atenção se volta, todavia, para a unificação de mulheres indígenas em movimentos de protagonistas, visando mostrar suas atuações por meio das mídias sociais e pelo exercício da militância de rua. Um ponto que merece

23. Bruce Albert, *op. cit.*, 1997.

24. “Índios em São Paulo”, *Comissão Pró-Índio de São Paulo*, São Paulo, [1995-2022], disponível em: <https://tinyurl.com/2d3uxszf>, acesso em: 20 maio 2022.

destaque é o fato de que, longe de terem aberto mão de suas particularidades étnicas, quando buscam exigir seus direitos, as vozes dos movimentos de liderança indígena fazem questão de se trajar conforme a etnia de origem. São personalidades que assumem o púlpito da Organização das Nações Unidas (ONU) portando suas penas e seus adornos, evidenciando suas origens étnicas, sem abrirem mão de seus espaços como cidadãos brasileiros. Aspectos sobre os quais trabalhamos ao longo da construção da argumentação aqui proposta.

Assumimos ser esse um olhar necessário, sobretudo quando nos voltamos para a questão da construção de corpos generificados. Verena Stolcke<sup>25</sup>, antropóloga que se debruçou sobre a questão de gênero em seus primórdios, evidenciou como a construção de verdades tidas como biológicas ou naturais estão imbricadas em aspectos culturais e socioeconômicos. A autora reforça que “onde quer que se empregue ‘raça’ como indicador de diferença e desigualdades sociais estamos lidando [...] com uma construção sócio-histórica”<sup>26</sup>. Assumir argumentos de inferioridade como fatos naturais para justificar as desigualdades sociais é uma patologia das sociedades ocidentais.

Dito isso, feita a breve formulação da memória coletiva brasileira, pensada desde a formulação de um Estado-nação independente, passamos agora ao estudo das formas de agenciamento da militância de mulheres indígenas transcorridos os duzentos anos da Independência e, por fim, levantamos uma possibilidade de interpretação de como essas novas formas de atuação vêm remodelando o funcionamento das engrenagens culturais em torno das causas indígenas. A complexidade inerente à situação das mulheres indígenas nos leva, ainda, a pensar na interseccionalidade estabelecida entre gênero, raça/etnia e classe, cujos pontos de cruzamento evidenciam os diferentes poderes que atuam sobre esses corpos. Como bem pontuado por Avtar Brah<sup>27</sup>, “a ‘raça’ ainda atua como marcador aparentemente iner-

25. Verena Stolcke, “Sexo Está para Gênero assim como Raça para Etnicidade?”, *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 20, pp. 101-119, jun. 1991, disponível em: <https://tinyurl.com/yyy8fx8u>, acesso em: 20 maio 2022.

26. *Idem*, p. 109.

27. Avtar Brah, “Diferença, Diversidade, Diferenciação”, *Cadernos Pagu*, n. 26, pp. 329-376, jan.-jun. 2006, disponível em: <https://tinyurl.com/yck7s6z2>, acesso em: 20 maio 2022.



radicável de diferença social”<sup>28</sup>. Em outras palavras, no caso das populações indígenas, “as etnias são, historicamente, alocadas em classes que mais se parecem castas, dada a baixíssima possibilidade de mudança que a estrutura socioeconômica vigente determina”<sup>29</sup>. É com base na compreensão do funcionamento dos mecanismos opressores, como construto de uma memória coletiva colonial brasileira, que buscamos compreender o surgimento de *formas de vida* outra, vinculadas a um retorno à ancestralidade, a uma defesa de seus territórios e a um direito à diferença.

## Políticas (anti)indígenas: corpos-territórios

Ao voltar nosso olhar para a problemática até aqui apresentada, podemos assinalar a construção de uma nação que impõe construções discursivas específicas às populações indígenas de forma ampla. Às mulheres, além dos já mencionados, emergem aspectos generificados, assumidos pelo senso comum como atributos naturais: sexualidade aflorada interpretada pela nudez, objetos a serem tomados pelas mãos de conquistadores, terras a serem exploradas. Muitos antropólogos vêm se dedicando a estudar questões indígenas pensadas na relação entre sexualidade, corpo e gênero, inseridas no cenário do Brasil contemporâneo.

Tomemos o trabalho realizado por José Olivar, em que o pesquisador realizou um estudo na cidade de São Gabriel da Cachoeira (SGC), localizada no Alto Rio Negro, no Amazonas. A cidade tem uma especificidade de construção interessante, uma vez que 76,57% da população, cerca de 29 017 pessoas, se autodeclararam indígenas no último censo de 2010. O texto do antropólogo é dedicado à reflexão das formas de violência exercidas sobre os corpos das moças indígenas, tomadas das

28. *Idem*, p. 331.

29. Rita de Cássia Marques Lima de Castro e Paulo Sérgio de Castro, “Reconhecimento dos Povos Latino-americanos entre Suas Próprias Nações: Uma Questão de Identidade ou Interesse?”, em Beatriz Paredes (coord.), *O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas*, orgs. Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti, São Paulo, Edusp, 2018, p. 477.

destruições provocadas por um projeto civilizacional estruturado à medida que a cidade se expandia. As formas de violência sexual, posteriormente desencadeadoras do estupro, intensificaram-se no local a partir dos anos de 1970. Não se trata de um período marcado pelo acaso, mas de um momento em que o Brasil, como mencionado anteriormente, passava por uma ditadura militar, cujos discursos produzidos pelas entidades governamentais privilegiavam a ideia da construção da cidade por meio de progresso e integração. O resultado foi o avanço de soldados e trabalhadores em territórios considerados pouco explorados, destacando-se a região amazônica. São vastos os relatos de mortes e, sobretudo, de estupros cometidos contra meninas indígenas. Quando a população era questionada “[s]obre essas violências, ou sobre as relações marcadas por nós e outros atores com o termo violência, era comum ouvir que ‘sempre aconteceram’”<sup>30</sup>.

A questão da violência sexual exercida sobre corpos indígenas é outro ponto que merece uma reflexão. Paula Faustino Sampaio<sup>31</sup>, ao estudar o *Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil*, concebido pelo Cimi<sup>32</sup>, levanta que, só em 2018, foram registrados quinze casos de violência sexual envolvendo sujeitos indígenas. Para aprofundar nossa discussão, dois aspectos merecem ser mencionados de antemão: (i) a dificuldade de serem mapeadas as violências que circundam as vidas indígenas, seja pela ausência de atividades do Estado lado a lado com as etnias indígenas, seja pelo silenciamento desses crimes; (ii) a presença das violências sexuais sobre corpos tanto do gênero feminino como do gênero masculino.

30. José Miguel Neto Olivar, “Caçando os Devoradores: Agência, ‘Meninas Indígenas’ e Enquadramento Neocolonial”, *Revista de Antropologia*, vol. 62, n. 1, pp. 7-34, 2019 (cf. p. 9), disponível em: <https://tinyurl.com/3e2batkx>, acesso em: 20 maio 2022.

31. Paula Faustino Sampaio, “Violência de Gênero contra os Corpos-territórios Indígenas: Análise dos *Relatórios Violência contra os Povos Indígenas no Brasil*”, em Paula Faustino Sampaio e Thiago Leandro Vieira Cavalcante (orgs.), *Povos Indígenas, Gênero e Violências: Histórias Marginais*, Porto Alegre, Editora Fi, 2020, disponível em: <https://tinyurl.com/mrpahcf>, acesso em: 20 maio 2022.

32. O relatório consiste em um instrumento de denúncia da violência e das violações contra os povos indígenas. Elaborado pelo Cimi, é publicado desde 1990, com versão digital a partir de 2003.

Rita Laura Segato<sup>33</sup>, ao discutir o funcionamento das novas guerras contemporâneas, assume a mudança do foco da motivação do ódio para a devastação física e moral de um *organismo-pueblo*, por meio da violação dos corpos femininos ou feminizados (geralmente de mulheres e meninos/adolescentes). A autora interpreta, ademais, a problemática do território como cerne das disputas instauradas. Não tomados como territórios fixos, mas como rebanhos humanos móveis, de forma que o território, em outras palavras, está dado pelo corpo. Tanto o sujeito como seu território são interpretados como produções dadas por cada época e pelo discurso do governo vigente.

Corpo e território, retomando a reflexão proposta por Segato, veem-se em uma relação imbricada, acentuada pelo fenômeno de expansão territorial desenvolvida no Brasil ao longo dos séculos. Antes, eram corpos interpretados como territórios anexados e conquistados pelas comarcas inimigas, assumindo a posição de sujeitos femininos/feminilizados marginalizados, passíveis de serem violados pelo exercício de ocupação. No contexto contemporâneo, não se trata mais necessariamente de vencer o confronto, como tática de ocupação fixa, mas de desmoralizar o inimigo por meio da força simbólica, destituindo-o como grupo respeitável, considerável e poderoso<sup>34</sup>. Ao nos determos no caso brasileiro, atesta-se que, além da desmoralização dos povos originários, a questão da espoliação territorial tornou-se um foco de intenso confronto, com destaque para a expansão das fronteiras da agropecuária, que hoje assola a região da floresta Amazônica.

Os TIS, antigas reservas indígenas (RIS) do Estado colonial<sup>35</sup>, servem como estruturas que demonstram o funcionamento dos mecanismos territoriais no Brasil. Lançando luz sobre os dados referentes à demarcação das terras indígenas, cuja responsabilidade recaía sobretudo sobre os órgãos responsáveis, como o SPI e, posteriormente, a Funai, vemos um início tímido. Em 1981, o território brasileiro contava com apenas 308 TIS

33. Rita Laura Segato, *La Guerra contra las Mujeres*, Madri, Traficantes de Sueños, 2016.

34. *Idem*, p. 164.

35. A diferença entre RIS e TIS está no fato de que as segundas levam em consideração a condição histórico-social e socioambiental dos espaços atribuídos aos povos originários no que se refere à definição de seus territórios perante o Estado.

demarcados, totalizando uma área de 400 mil quilômetros quadrados. Graças a pressões exercidas por grupos externos, o número passou para 554 territórios demarcados em 1996, abrangendo 947 mil quilômetros quadrados<sup>36</sup>. Atualmente, como apontado por Bastien Sepúlveda, Roberta Carvalho Arruzzo e Emerson Guerra<sup>37</sup>, temos uma enorme lacuna de informações sobre a demarcação de terras indígenas, contando apenas com dados do último censo realizado em 2010, em que se tinha registrado um total de 106,7 milhões de hectares destinados às TIS, configurando cerca de 12,5% do território. Entretanto, são quase doze anos sem novas informações, e na ocasião do censo eram 182 em processo de demarcação que necessitam ser atualizados.

Por mais que não nos detenhamos sobre a expansão da invasão das fronteiras mais atentamente, é importante salientar que a problemática do interesse econômico pelos TIS no Brasil é um fenômeno que ocorre desde o início do século XVI e que continua sendo palco de intensos debates, culminando em muitas perdas para os povos indígenas. Marçal de Souza Tupã'Y é um nome que serve como exemplo da violência vinculada à disputa territorial sobre os corpos das populações indígenas. Tendo assumido a posição de protagonista no interior das comunidades indígenas no Mato Grosso do Sul, ele tornou-se foco das atenções de madeireiros, fazendeiros, grileiros e autoridades policiais. Sua visibilidade ocorreu, sobretudo, depois de ter sua fala endereçada ao papa João Paulo II, em sua visita ao Brasil em 1980. Na ocasião, Tupã'Y denunciava os maus-tratos sofridos por seu povo e entregava, ainda, uma lista de nomes de personalidades consideradas inimigas dos indígenas no Brasil<sup>38</sup>. O desfecho do militante indígena foi seu assassinato em 25 de novembro de 1983, sem que as autoridades houvessem buscado o culpado.

36. Bruce Albert, *op. cit.*, 1997.

37. Bastien Sepúlveda, Roberta Carvalho Arruzzo e Emerson Guerra, “Andanças Territoriais Indígenas no Brasil: Resistências e Reconfigurações Contemporâneas”, *Confinns*, n. 53, pp. 1-12, disponível em: <https://tinyurl.com/ycka93u9>, acesso em: 20 maio 2022.

38. Orlando Silva Sales, “Marçal de Souza: Um Índio Militante Marcado para Morrer”, em *Seminário de Pesquisa da Pós-graduação em História UFG/PUC-GO, Goiânia, 2013*, disponível em: <https://tinyurl.com/bdd8474z>, acesso em: 20 maio 2022.

O assassinato de nomes indígenas que atuam na linha de frente pela defesa de seus territórios é algo que persiste no Brasil e que foi intensificado com a ascensão da direita ao poder, em 2018. A título de exemplo, ilustramos a situação das terras indígenas do povo Uru-eu-wau-wau, em Rondônia, que se tornou objeto de denúncias, reportadas pelo documentário *O Território*<sup>39</sup>. Trata-se de uma região que se configura atualmente como área de fronteira entre a floresta Amazônica e a expansão da agropecuária na região. Um dos membros do grupo, Ari Uru-eu-wau-wau, responsável por realizar a fiscalização das extrações ilegais de madeiras do TI, conforme exposto no próprio documentário, foi assassinado. Tal como transcorreu com Tupã'Y, o caso segue sem resolução pelos órgãos responsáveis<sup>40</sup>.

É preciso acentuar que a relação do TI é diversa da relação pensada através do olhar proposto pelo mundo ocidental. A antropóloga Carmen Junqueira evidencia alguns pontos que sublinham a importância do território, sobretudo como aspecto da própria memória de um grupo: um morro, uma velha árvore, pode possuir uma significação específica, servindo, em alguns casos, como registro da memória dos ancestrais. Dito de outro modo, “as histórias são contadas e ouvidas enquanto, por sua vez, a natureza fornece as marcas para o registro. Esses dados ajudam a compreender a relação estreita dos indígenas com a sua terra. É dela que dependem para sobreviver e se perpetuar”<sup>41</sup>. A remoção de dado grupo de seu território, além das perdas no âmbito da própria sobrevivência no sentido de subsistência, incluída a alimentação, é uma ameaça para a perpetuação de sua identidade, funcionando como um apagamento da memória de seus antepassados.

39. O documentário, produzido pelo nova-iorquino Darren Aronofsky, com a ajuda dos próprios indígenas uru-eu-wau-wau, foi filmado entre 2018 e 2021 majoritariamente em Rondônia. Apresenta a história de como essa etnia luta para defender sua terra. Cf. *O Território*, direção: Alex Pritz, Brasil/Dinamarca/Estados Unidos, National Geographic, 2022 (86 min, son., color.).

40. Murilo Pajolla, “Quem Matou Ari Uru-Eu-Wau-Wau? Morte de Guardião de Território em ro Completa Um Ano”, *Brasil de Fato*, 19 abr. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/bdzzsufr>, acesso em: 20 maio 2022.

41. Carmen Junqueira, *Antropologia Indígena: Uma Introdução – História dos Povos Indígenas no Brasil*, São Paulo, Educ, 1991, p. 70.

Ao voltar nosso olhar para a questão do gênero, longe de colocar as mulheres indígenas apenas na posição de vítimas do sistema colonial hegemônico, assumimos, fazendo eco a Heleieth Saffioti<sup>42</sup>, que a vitimização serve apenas como instrumento de se perceber como objeto da relação com outrem, não significando uma passividade *stricto sensu*. O que nos interessa para a discussão consiste, em contrapartida, nas formas de articulação que vêm sendo estruturadas pelas mulheres em posição de protagonistas indígenas, sobretudo após a Constituição de 1988 e, mais recentemente, a abrangência da difusão das pautas indígenas nas mídias sociais. Tratamos de evidenciar formas de atuação que colocam em pauta, além dos aspectos relacionados aos marcadores sociais da diferença, como gênero, raça/etnia e classe, as mobilizações em torno da defesa dos TIS e da demarcação de suas terras.

## Mulheres ancestrais: das ameaças à luta

Ao longo da construção da nação, são relatados discursos pejorativos em torno das identidades indígenas, tornando-as mal interpretadas e rejeitadas, influenciando, sobretudo, membros de grupos indígenas a tentar passar despercebidos aos olhares da sociedade, escondendo suas origens<sup>43</sup>. Situação evidenciada pelo relato da pensadora, escritora e militante indígena Eliane Potiguara<sup>44</sup>, quando narra a situação de sua avó, pertencente aos potiguaras, que foi forçada a abandonar suas terras e a se adaptar à vida nos subúrbios do Rio de Janeiro. A autora relembra que:

[s]ua fala, seu sotaque e seus hábitos denunciavam sua condição de migrante indígena e as crianças e adolescentes debochavam cruelmente, em uma atitude xenófoba, que deixava Potiguara extremamente infeliz, sentindo-se feia, magra e menor, não conseguindo compreender o sentido daquilo tudo<sup>45</sup>.

42. Heleieth Saffioti, *Gênero, Patriarcado, Violência*, São Paulo, Expressão Popular, 2015.

43. Darcy Ribeiro, *op. cit.*, 1977.

44. Eliane Potiguara, *Metade Cara, Metade Máscara*, Rio de Janeiro, Grumin, 2018.

45. *Idem*, p. 26.

A reapropriação da identidade étnica, especialmente como força política, é evidenciada na segunda metade do século xx. Alcida Rita Ramos<sup>46</sup> assevera o uso dos atributos específicos de cada etnia como um instrumento extremamente útil para atrair a atenção da mídia, permitindo que até mesmo o considerado exótico seja politizado. O retorno à própria etnia se apresenta como uma forma de marcar o posicionamento político, além de traduzir uma forma de assumir a própria alteridade, em contraponto com a massa homogênea que compõe a sociedade. Um dos motivos que pode ter atrapalhado o desenvolvimento das atuações pelos próprios grupos étnicos anteriormente é ilustrado pelo fato de que o reconhecimento da “capacidade jurídica de se fazer representar por si próprias [coletividades indígenas], independente[mente] da agência indigenista”<sup>47</sup>, só foi acordado após a Constituição de 1988, sendo este um fenômeno reconhecido apenas recentemente pela legislação brasileira. Anteriormente, caberia ao órgão administrar as relações entre as comunidades e a sociedade.

No caso das lideranças de mulheres indígenas brasileiras, Segato<sup>48</sup> relembra em seus trabalhos o convite que lhe foi feito pela Funai, em 2002, a pedido de Rosane Kaingang e Miriam Terena, para a realização de um seminário-ateliê com foco no vocabulário de gênero e direitos humanos. O curso contou com a presença de 41 mulheres indígenas de todas as regiões do país e, a partir desse seminário-ateliê inicial, foi dada uma sequência de outras duas séries de oficinas, realizadas em um período de dez anos. Mulheres indígenas das mais diversas etnias, fossem elas urbanas, fossem as das TIS, integravam o quadro das participantes dos encontros. Por mais amplo que possa soar à primeira vista, sobretudo se pensarmos nas múltiplas etnias das populações indígenas existentes no país, é inegável ressaltar a importância de um debate de gênero no seio das comunidades. Não como categoria universalizante, mas como possibilidade de amadurecimento das lideranças das mulheres indígenas

46. Alcida Rita Ramos, *op. cit.*, 1998.

47. João Pacheco de Oliveira, *op. cit.*, 2016, p. 280.

48. Rita Laura Segato, *op. cit.*, 2016, p. 165.

em articulação das próprias necessidades, bem como uma possibilidade de exercerem seus direitos à existência<sup>49</sup>.

A difusão dos debates de gênero no interior das pautas indígenas demonstrou resultados interessantes, tornando-se algo cada vez mais evidente na cena pública. Tomemos, para esse caso, a I Marcha das Mulheres Indígenas, manifestação organizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e pela Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (Anmiga), que reuniu representantes de mais de 130 etnias em Brasília, no dia 13 de agosto de 2019, para expor a questão do “Território: nosso corpo, nosso espírito”<sup>50</sup>. Entre os ideais defendidos pela marcha, vemos o apreço pela luta em prol do fortalecimento das mulheres indígenas, preocupadas com a questão da devida demarcação e proteção de seus territórios; a defesa de políticas específicas para a saúde e a educação dos povos indígenas; e a proteção e a manutenção dos saberes ancestrais, alinhados com o direito à diferença. Na ocasião da II Marcha das Mulheres Indígenas, em 2021, a data coincidiu com o acampamento Luta pela Vida, que contava com mais de 6 mil indígenas acampados em protesto contra a tese do marco temporal<sup>51</sup>, proposta pelo projeto de lei (PL) n. 490, de 20 de março de 2007<sup>52</sup>: “Tratou-se da maior mobilização indígena nacional desde a Assembleia Constituinte, em 1986-1987”<sup>53</sup>.

Um dos fatores levantados é a denúncia da opressão, por parte dessas mulheres, das violências de que são vítimas, consequência de um machismo “europeu” que acabou adentrando as relações internas dos grupos. As

49. Françoise Vergès, *Un féminisme décolonial*, Paris, La fabrique, 2019.

50. Assessoria de Comunicação do Cimi, “Marcha das Mulheres Indígenas Divulga Documento Final: ‘Lutar pelos Nossos Territórios é Lutar pelo Nosso Direito à Vida’”, *Conselho Indigenista Missionário*, 15 ago. 2019, disponível em: <https://tinyurl.com/3b64r2u3>, acesso em: 20 maio 2022.

51. A tese do marco temporal argumenta que os povos indígenas só teriam direito à demarcação das terras que estivessem em sua posse no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição. Isso implicaria a flexibilização da expansão agropecuária e a invasão de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas.

52. Homero Pereira (PR-MT), PL 490/2007, disponível em: <https://tinyurl.com/5n8uss9x>, acesso em: 8 ago. 2022.

53. Luiz Eloy Terena, “Movimento e Resistência Indígena no Contexto Pandêmico Brasileiro”, *Trabalho Necessário*, vol. 20, n. 41, pp. 1-25, jan.-abr. 2022 (cf. p. 5), disponível em: <https://tinyurl.com/4pn52dtk>, acesso em: 20 maio 2022.



formas de combate ao problema, por exemplo, não devem deixar de levar em consideração as próprias especificidades da organização de cada etnia. Ribeiro<sup>54</sup> relembra o assassinato de uma jovem indígena pelas mãos do que se considerava ter sido seu marido, sendo este levado a julgamento pela justiça brasileira. Tratou-se de um erro de interpretação que permite assumir a importância do respeito das tradições culturais de cada etnia, mas sem abrir mão de um diálogo em conjunto com as mulheres em torno de seus direitos, de forma que possam ter um canal de comunicação que não as deixe desamparadas.

Em prosseguimento, os movimentos articulatórios entre mulheres de diferentes etnias, construídos ao longo dos anos, vêm se consolidando sobretudo no seio de partidos políticos. A atuação indígena em carreira política ganhou propulsão com a vitória do xavante Mário Juruna, em 1983<sup>55</sup>. Apesar de ainda se enquadrar no regime tutelar da Funai, que culminou na negação de receber um passaporte para viajar e expor o tratamento dado pelos governantes às populações indígenas, Juruna abriu o campo de possibilidades para futuras gerações. Foi o caso da atuação de Ailton Krenak, em setembro de 1987, quando discursou na Constituinte, durante a elaboração da Constituição de 1988, reclamando que o texto deveria conter “os direitos originários às terras e o reconhecimento da cultura e da tradição”<sup>56</sup>. A mudança implica, conseqüentemente, no reconhecimento da necessidade da tomada de postos de poder, pela participação ativa na construção das próprias leis, com a preocupação de se ocuparem as cadeiras no Senado e na Câmara dos Deputados.

Atualmente, a atuação das mulheres no âmbito das políticas nacionais vem ganhando cada vez mais espaço na cena pública, tal como seus antecessores homens, conforme evidenciado nas articulações feitas no Acampamento Terra Livre 2022 (ATL). Na ocasião do evento, foram lançadas como pré-candidatas dezesseis mulheres indígenas para cargos políticos,

54. Darcy Ribeiro, *op. cit.*, 1977.

55. Alcida Rita Ramos, *op. cit.*, 1998.

56. Pedro Mandagará, “Ailton Krenak, Voz Indígena na Constituinte”, em *Cadernos Selvagem*, Rio de Janeiro, Dantes, 2021, p. 8.

oriundas de diferentes etnias<sup>57</sup> espalhadas pelo território brasileiro. O lema de destaque é a força construída pela união, em que “parenta vota em parenta”.

As formas de atuação das militantes indígenas não se restringem apenas ao âmbito estritamente político, adentrando inclusive as artes, mesmo que a militância não se desvincule totalmente da produção artística. Vemos a presença na literatura de escritoras como a já mencionada Eliane Potiguara, autora de *Metade Cara, Metade Máscara* (2018). Em seu livro, ela traz à tona o relato, com base na própria perspectiva da vítima, dos ataques sofridos por sua família desde a invasão de suas terras na Paraíba até sua posterior expulsão, que lançou toda a família nas periferias da cidade do Rio de Janeiro. O ponto de vista é assumido por uma família potiguara, evidenciando os horrores provocados pela expropriação de um grupo de suas terras e vivenciados na marginalidade da sociedade.

As atuações também ultrapassam as fronteiras dos textos e dos círculos militantes, graças à inserção da arte de mulheres indígenas nos espaços circunscritos das grandes cidades. Na cidade de Belo Horizonte, o Circuito de Urbano de Arte (Cura), considerado o primeiro mirante de arte urbana no mundo, contou em sua quinta edição, em 2020, com a presença da artista, ativista, educadora e comunicadora Daiara Tukano. Ela se tornou, naquele ano, a primeira mulher indígena a pintar uma empena, um mural intitulado *Selva Mãe do Rio Menino*, de 1006 metros quadrados, em um endereço não menos simbólico: um prédio localizado ao lado da avenida Amazonas.

57. “Na mesa do [ATL], foram anunciadas as pré-candidaturas para deputadas federais de Sônia Guajajara, Célia Xakriabá, Juliana Jenipapo Kanindé, Eunice Kerexu, Vanda Ortega, do povo Witoto do Amazonas, Telma Taurepang e Larissa Pankararu. E as pré-candidaturas a deputadas estaduais de Chirley Pankará, co-deputada pela Mandata Ativista, do PSOL em São Paulo; Eliane Xunakalo; Simone Karipuna; Comadre Guerreira Potiguara, da Paraíba; Airy Gavião, do povo Gavião e do povo Tukano, do mandato coletivo indígena do Distrito Federal; Val Eloy, do povo Terena do Mato Grosso do Sul; Geni Guarani, Tereza Arapium, cacica da aldeia Andirá do baixo Tapajós e Joênia Wapichana, a primeira mulher indígena a exercer o cargo de deputada federal no Brasil.” Cf. Assessoria de Comunicação do ATL 2022, “Emoção e Força: Mulheres Indígenas Compartilham Suas Vivências e Projetam Aldear a Política”, *Conselho Indigenista Missionário*, 9 abr. 2022, disponível em: <https://tinyurl.com/2p8j9we8>, acesso em: 20 maio 2022.

Em 2020, ano em que o Brasil registrava recordes de queimadas, sendo a maior parte o reflexo da ação de grileiros na Amazônia, Daiara Tukano pintou o menino rio no colo de sua mãe, uma mulher indígena. Para ter água, é preciso, antes de mais nada, ter floresta.

Outra área de *performance* transcorre especialmente em torno da questão dos TIs, com destaque para o uso das novas ferramentas digitais e das redes sociais. Com o silêncio provocado pela desatualização dos censos, em especial no que diz respeito às demarcações de terras indígenas, em consonância com a precária atuação das entidades responsáveis<sup>58</sup>, o protagonismo de mulheres na linha de frente também se faz presente. É o caso de Txai Suruí (Walelasoetxeige Suruí), primeira de seu povo Suruí a cursar direito na Universidade Federal de Rondônia (Unir), fundadora do Movimento da Juventude Indígena de Rondônia e a única brasileira a discursar na abertura oficial da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP26), em 2021. Em seu discurso, trajada conforme os costumes de sua etnia, Suruí apontou como ponto primordial a defesa da Amazônia contra o desmatamento. Atualmente, a ativista também recorre frequentemente a seus perfis das redes sociais como forma de dar amplitude às suas denúncias<sup>59</sup>.

A atuação da jovem Suruí se fez igualmente em conjunto com o povo Uru-eu-wau-wau, localizado no estado de Rondônia, situado, como mencionado, em uma região fronteira que atualmente se encontra sob forte pressão de madeireiros, garimpeiros, grileiros e outros grupos criminosos. Com o auxílio do World Wildlife Fund Brasil (wwf-Brasil), em parceria com a Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, foi realizado

58. A ausência de participação de órgãos responsáveis, como a Funai, é frequentemente denunciada no *site* da Apib, que conta com uma rede colaborativa de indígenas que compõem a totalidade da organização, incluindo organizações indígenas regionais: Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (Arpin-Sul); Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (Arpinsudeste); Conselho do Povo Terena; Aty Guasu – Grande Assembleia Guarani Kaiowá e Comissão Guarani Yvyrupa (CGY).

59. “Quem é Txai Suruí, Indígena e Única Brasileira que Discursou na COP26”, *GL*, 2 nov. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/yfvfrvdv>, acesso em: 20 maio 2022.

um treinamento com material de monitoramento dos indígenas da região, de forma a facilitar o mapeamento das invasões e do desmatamento. Além do caráter inovador do uso de recursos tecnológicos para a preservação das terras indígenas, após o treinamento, os povos participantes da iniciativa criaram os próprios protocolos de monitoramento e de expedições e trocaram com outros grupos suas experiências, estruturando uma rede de colaboração mútua<sup>60</sup>. A atuação em conjunto tem dado autonomia para os indígenas do povo Uru-eu-wau-wau defenderem seu território, permitindo que não dependam apenas da atuação de outros órgãos, como a Funai. Nesse cenário, a proteção dos territórios passou a ser feita pelos próprios indígenas, autorizando-os a entrar em contato direto com a Polícia Federal e com o Ministério Público, contando ainda com uma assessoria jurídica exclusiva.

O recurso das mídias sociais aparece, em todos os casos mencionados, como um instrumento que tem expandido significativamente a possibilidade de atuação dos povos indígenas. Outro exemplo é o perfil Mídia Índia, coletivo formado por indígenas, de diversas comunidades, regiões e povos, que busca trazer uma forma de comunicação participativa<sup>61</sup>. As possibilidades de uso das redes sociais vão além da denúncia, servindo das mais variadas formas: desmistificando preconceitos contra povos indígenas, ensinando as diferentes línguas faladas no território nacional, mostrando denúncias de crimes que vêm sendo cometidos, exaltando a cultura da etnia. São produções que permitem aos povos indígenas saírem da posição de personagens e atuarem como agentes sociais. Destaca-se igualmente o ingresso de diversos indígenas em universidades, como pontuado por Luiz Eloy Terena, possibilitando, por exemplo, a prática de uma *advocacia indígena*, uma vez que as “lideranças indígenas foram visionárias ao estabelecer a ‘luta com a caneta, não mais apenas com o arco e flecha’”<sup>62</sup>.

60. “Indígenas Dominam Novas Tecnologias e Ampliam Defesa de Seus Territórios”, *WWF*, 22 dez. 2021, disponível em: <https://tinyurl.com/zfn226sr>, acesso em: 20 maio 2022.

61. Informações extraídas do *site* Mídia Índia, disponível em: <https://tinyurl.com/bdervtr6>, acesso em: 20 maio 2022.

62. Luiz Eloy Terena, *op. cit.*, p. 5, jan.-abr. 2022.

A emergência das novas modalidades de atuação que vêm surgindo na cena pública, quando interpretadas pelas questões de gênero, permite-nos meditar sobre a reafirmação de uma identidade que escapa à normatividade regente. Judith Butler, ao sinalizar o processo do esvaziamento humano feito por intermédio da construção de discursos normatizantes, em especial produzidos pela mídia, assinala dois percursos utilizados: a construção de outro humano como ameaça e o completo apagamento dessa vida<sup>63</sup>. Ao entrar em cena, como o Outro excluído, atuando como protagonistas das próprias narrativas e portadoras de uma identidade étnica que foge à norma, a nova geração de mulheres militantes indígenas exerce atos performativos de liderança<sup>64</sup>. Mesmo que ainda inseridas no contexto de sanções sociais punitivas de uma sociedade fortemente vinculada aos valores coloniais, novos caminhos foram propostos para se pensar a relação entre os povos indígenas e a sociedade brasileira.

## Considerações finais

O apagamento das narrativas ancestrais, interpretadas em especial pelo olhar colonizador, tal como o fizera Victor Meirelles, em 1866, e sua Moema pintada morta na areia, vislumbrava o desaparecimento evidente dos povos originários das terras brasileiras. Discurso reforçado, sobretudo, por personalidades políticas brasileiras, como constatado por Lévi-Strauss<sup>65</sup>. Darcy Ribeiro<sup>66</sup>, deixando um pouco de lado sua imensa contribuição para a compreensão dos povos indígenas brasileiros, também endossa a lista dos pensadores que acreditavam que o fim dos povos ditos “primitivos” era incontornável e que a total integração à sociedade brasileira era algo dado. Na verdade, era apenas uma questão de tempo até que fossem integrados

63. Judith Butler, “Vida Precária”, *Contemporânea*, n. 1, pp. 13-33, jan.-jun. 2011, disponível em: <https://tinyurl.com/472u5kha>, acesso em: 20 maio 2022.

64. *Idem*, *Problemas de Gênero: Feminismo e Subversão da Identidade*, trad. Renato Aguiar, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020.

65. Lévi-Strauss, *op. cit.*, 1957.

66. Darcy Ribeiro, *op. cit.*, 1977.

à cultura brasileira ou, na pior das hipóteses, dizimados em confrontos fronteiriços projetados pelo avanço inevitável do que se considerava como progresso. Um caminho traçado desde o início da colonização do Brasil e que chegaria às vias de fato, conforme os cálculos, brevemente.

O projeto de homogeneização de todas as culturas, bem como a inserção de diferentes etnias em um único plano do saber, apesar de ainda ser empregado, continua não sendo a melhor solução. Como denunciado por Eliane Brum, a remoção de populações indígenas e ribeirinhas para a construção da usina de Belo Monte, iniciada em 2010 e completada em 2016, localizada na bacia do rio Xingu, no Pará, trouxe retornos desastrosos para essas famílias. São populações que foram retiradas de suas formas de vida contumazes e forçadas a integrar o sistema de subsistência de auxílios do governo, passando a existir como classe social de pobres<sup>67</sup>. Trata-se da repetição do processo de apagamento de suas especificidades étnicas, de forma a integrá-los ao ideal de progresso nacional.

Ao trazer para o debate as novas formas de atuação de protagonismos dos povos originários, destacamos, sobretudo, o respeito atribuído a cada etnia e um retorno às suas ancestralidades. Não se trata, por mais que formadas no seio de cada grupo, de uma atuação isolada, retomando apenas as formas de resistência tradicionais de seus povos, mas de uma ressignificação inclusive do uso das tecnologias contemporâneas a serem usadas em conjunto com as comunidades. As barreiras étnicas são, em muitos desses casos, deixadas de lado em prol de uma luta em conjunto, sobretudo por serem diferentes etnias inseridas em um todo unificado da nação.

Em ruptura com o imaginário de mulheres originárias, pudemos, em sequência, avaliar o novo cenário de lideranças femininas indígenas, preocupadas em reivindicar seus direitos e os de seus povos, repensando as formas de atuação no Brasil contemporâneo. Como fenômeno de certa forma recente na nação brasileira, os percursos aqui apresentados implicam a necessidade de uma nova etapa de reflexões a serem levantadas. Abrindo

67. Eliane Brum, *Banzeiro Òkòtò: Uma Viagem à Amazônia Centro do Mundo*, São Paulo, Companhia das Letras, 2021.

mão das previsões preconcebidas por muitos estudiosos das causas indígenas, torna-se possível vislumbrar o aparecimento de outras interpretações possíveis, outros olhares sobre a relação entre a nação brasileira e as cerca de 250 etnias que nela habitam. Assume-se, conforme pontuado por João Pacheco de Oliveira<sup>68</sup>, uma nova interpretação sobre a própria identidade indígena, sendo ela objeto de elevada autoestima.

É válido, todavia, chamar a atenção para o fato de que não se trata de atender às expectativas de uma identidade ancestral pré-colombiana. Isso porque “ver indígenas com celulares, ocupando as redes sociais e até mesmo usando tênis *Nike*, por incrível que pareça, ainda é objeto de discussão capaz de colocar em xeque a identidade étnica das pessoas indígenas no Brasil”<sup>69</sup>. Ao contrário, o que vemos é uma atualização própria dessas etnias inseridas em um contexto de amplo desenvolvimento tecnológico, mas sem abrirem mão da recuperação de seus valores e suas ancestralidades, servindo de importantes instrumentos na luta pela defesa dos povos originários. Retomando as reflexões propostas por Butler, faz-se necessário, como uma nação brasil que abarca etnias múltiplas, “criar um senso público no qual vozes de oposição não são temidas, degradadas ou descartadas, mas valorizadas pela instigação à democracia sensata que ocasionalmente realizam”<sup>70</sup>.

Por fim, como a atual temática da Cátedra José Bonifácio é a reflexão em torno do bicentenário da Independência do Brasil, não se podem esquecer as perdas que acometeram as populações indígenas brasileiras em nome do avanço da civilização. Destacaram-se, ao longo de todo esse período, a construção das linhas telegráficas no oeste, a atuação da ditadura militar na Amazônia, a expansão agropecuária, a construção de hidrelétricas, entre outras. O atual cenário político em muito contribui para a perpetuação dos danos sofridos pelos povos originários. As políticas anti-indigenistas atuam especialmente reforçando os discursos que compreendem os povos indígenas como “entraves para o desenvolvimento

68. João Pacheco de Oliveira, *op. cit.*, 2016.

69. Luiz Eloy Terena, *op. cit.*, p. 4, jan.-abr. 2022.

70. Judith Butler, *op. cit.*, p. 32, jan.-jun. 2011.

econômico”: aqueles que não forem considerados como “o povo brasileiro”, ou seja, que não se encontrem assimilados devem ser eliminados<sup>71</sup>.

Por outro lado, igualmente no marco dos duzentos anos da Independência, pudemos sinalizar uma nova forma de vida assumida por personalidades que ostentam sua ancestralidade indígena. Acompanha-se, na contemporaneidade, ao lado dos retrocessos pelo qual o país vem passando, um fenômeno alinhado ao aparecimento de uma nova geração de guerreiras e guerreiros. São sujeitos dispostos a denunciar o sofrimento de seu povo e a lutar por seus direitos, sobretudo o direito à terra, o direito à identidade cultural e o direito à existência da alteridade.

O fim do mundo, construído pelos próprios idealizadores do “progresso”, é algo que assombra os *brancos* e que teve seu momento tônico realçado pela crise causada pela pandemia de covid-19, que assolou o planeta como um todo. Retomando a fala de Krenak: “Tem quinhentos anos que os índios estão resistindo, estou preocupado é com os brancos, como que vão fazer para escapar dessa”<sup>72</sup>. Os povos indígenas têm, ao longo dos anos, apresentado uma força de reinvenção que merece atenção. E, se formos pensar em como será o Brasil do futuro, caso não haja uma mudança política radical na garantia dos direitos dos povos originários, o que implica automaticamente uma intensificação da proteção do meio ambiente, o colapso planetário se tornará iminente. São eles, por fim, os responsáveis pela proteção de amplas áreas verdes remanescentes em território nacional, o que permite, afinal, que o fim do mundo se adie por mais um dia.

71. Luiz Eloy Terena, *op. cit.*, jan.-abr. 2022.

72. Ailton Krenak, *Ideias para Adiar o Fim do Mundo*, São Paulo, Companhia das Letras, 2019, p. 15.



---

## **ANEXO**



# Entrevista com Rubens Ricupero: a realização de uma reflexão sobre os duzentos anos do Brasil

PEDRO DALLARI<sup>1</sup>

Mantendo a praxe que tem sido adotada na Cátedra José Bonifácio nos anos recentes, ao final do período de cada um dos catedráticos, reuni-me com o embaixador Rubens Ricupero para uma conversa sobre o trabalho por ele realizado em 2021 e 2022 à frente daquele programa de apoio à pesquisa da Universidade de São Paulo (USP). Encontramo-nos na sala da diretoria do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP no início da tarde de 14 de junho de 2022, uma terça-feira, um pouco antes de o catedrático seguir para mais uma sessão de diálogo com seu grupo de pesquisadores<sup>2</sup>.

Ainda seguindo a praxe, o catedrático foi perguntado e discorreu sobre aspectos do tema cuja investigação vinha coordenando: o bicentenário da Independência brasileira. Falou, também, da rotina e das sensações dessa sua vivência na USP, resgatando, em meio a esse registro, lembranças muito ricas de seu período de formação acadêmica e profissional, que o condu-

1. Professor titular de direito internacional e diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP), é coordenador do Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio.
2. A gravação da entrevista em vídeo esteve a cargo de Reinaldo Ferreira de Lima, funcionário do IRI. A desgravação e transcrição coube à aluna de graduação do IRI Drielly de Souza Lima; a primeira revisão ficou a cargo do professor João Alberto Alves Amorim, um dos organizadores desta obra; a revisão final foi feita pelo próprio catedrático Rubens Ricupero. O vídeo da entrevista está disponível em canal do IRI na plataforma digital YouTube. Cf. *Cátedra José Bonifácio: Entrevista com Embaixador Rubens Ricupero*, São Paulo, IRI, 2022 (30 min, son., color.), disponível em: <https://tinyurl.com/fprsm4h>, acesso em: 31 jul. 2022.

ziu a uma trajetória significativa no serviço diplomático e no exercício de funções públicas de grande relevância, no Brasil e no plano internacional<sup>3</sup>.

Realizada com o propósito de integrar este livro, que reflete os resultados do trabalho conduzido pelo catedrático, a entrevista teve também por finalidade sua transcrição na *Revista de Estudios Brasileños (REB)*, do Centro de Estudios Brasileños (CEB) da Universidade de Salamanca (usal), na Espanha, parceiro em sólida colaboração acadêmica com o Centro Ibero-americano (Ciba), ente da USP responsável pela gestão da Cátedra José Bonifácio. Isso ocorre da mesma forma como se deu a publicação simultânea – em edição da *REB* e no livro coordenado pelo respectivo catedrático – das entrevistas realizadas com a líder social e política mexicana Beatriz Paredes (catedrática em 2017); a ex-presidente da Costa Rica Laura Chinchilla (2018); o economista boliviano Enrique García (2019), que por quase três décadas presidiu o CAF-Banco de Desenvolvimento da América Latina (antiga Corporação Andina de Fomento); e o economista colombiano José Antonio Ocampo (2020), acadêmico e homem público de relevo, atual ministro da Fazenda de seu país<sup>4</sup>.

Pautadas pela coloquialidade, as palavras do catedrático Ricupero nesta entrevista descrevem a dinâmica de um fascinante trabalho de pesquisa. Somam-se, assim, de forma bastante interessante, ao enfoque mais estruturado da abordagem que efetuou em seu artigo de abertura deste livro, dedicado à reflexão sobre múltiplos aspectos relacionados à celebração dos duzentos anos da Independência do Brasil.

Eis, aqui, o registro de meu diálogo com o catedrático.

3. As informações sobre as atividades realizadas pelo catedrático Rubens Ricupero, bem como sobre sua trajetória de vida, figuram no artigo deste autor incluído na parte inicial deste livro, intitulado “Rubens Ricupero na Cátedra José Bonifácio”. No artigo, há, ainda, uma descrição das diretrizes e do funcionamento da Cátedra José Bonifácio.
4. Publicadas na *REB* sob supervisão de Elisa Tavares Duarte, do CEB-usal, as entrevistas estão disponíveis nas seguintes edições da revista: vol. 4, n. 8, 2017 (Beatriz Paredes); vol. 6, n. 12, 2019 (Laura Chinchilla); vol. 7, n. 14, 2020 (Enrique García); e vol. 9, n. 18, 2022 (José Antonio Ocampo). O conjunto de edições da *REB* pode ser consultado em: <https://tinyurl.com/jmfea6y>, acesso em: 24 jul. 2022. As transcrições dessas entrevistas podem ser igualmente encontradas nos livros da Cátedra José Bonifácio publicados pela Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) e coordenados, respectivamente, pelos mencionados catedráticos, disponíveis em: <https://tinyurl.com/3vd2czuh>, acesso em: 24 jul. 2022.

PEDRO DALLARI: Tenho muita satisfação em receber, na diretoria do Instituto de Relações Internacionais, o embaixador Rubens Ricupero, que é o atual catedrático da Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo.

O catedrático assumiu essa incumbência a convite do reitor da universidade<sup>5</sup>, efetuado no final do ano passado, e, durante todo o primeiro semestre deste ano de 2022, desenvolveu um conjunto grande de atividades na USP e fora dela, relacionadas ao tema de pesquisa que escolheu para nortear os trabalhos da cátedra nesse período, que é justamente a reflexão sobre o bicentenário da Independência do Brasil no contexto latino-americano.

Com esse propósito, o catedrático lidera um grupo de pesquisadores e pesquisadoras de toda a USP, que vem se encontrando regularmente com ele para discutir alguns aspectos mais relevantes nessa temática. Tem, também, desenvolvido uma série de outras atividades, como a participação, na qualidade de catedrático da USP, em programas de rádio e televisão, em debates públicos, na elaboração de artigos, enfim, fazendo dessa sua presença na USP um elemento a mais na sua já notória presença na vida pública brasileira.

Estamos no momento de conclusão da preparação do livro que reúne justamente os resultados do trabalho de pesquisa que foi realizado na Cátedra José Bonifácio sob a coordenação do catedrático Ricupero e, assim como já fizemos com outros catedráticos e outras catedráticas, é o momento, então, de conversar um pouco com o nosso catedrático. Obviamente, não para que se faça um resumo de tudo que foi feito nesse trabalho de pesquisa, que é muito sofisticado e muito complexo, mas para que nós possamos colher, catedrático, as impressões sobre esse trabalho.

Faço, então, uma pergunta quase que provocativa para começar: o senhor ensinou muito sobre o Brasil e aprendeu muito sobre o Brasil nesta maratona intelectual que tem percorrido ao longo deste semestre e, neste contexto, no momento em que o Brasil vive um quadro difícil, de pouca esperança, qual é a impressão que fica da reflexão que o senhor vem con-

5. Coube ao professor Vahan Agopyan, que se encontrava à frente da reitoria em 2021, efetuar o convite a Rubens Ricupero.

duzindo na USP? É possível ter esperança? Qual é a expectativa que nós podemos ter neste momento em que se celebram os duzentos anos da Independência do Brasil? O que é que vem por aí?

RUBENS RICUPERO: Muito obrigado, Pedro, por esta entrevista, é uma oportunidade de explicar um pouco o que estamos tentando fazer.

Como você se lembra, apenas para recapitular para quem não sabe, esta cátedra tem um titular a cada ano e se escolhe um tema. Quando você me transmitiu o convite do reitor no final do ano passado, eu achei que, pelo patrono da cátedra, que é José Bonifácio, e pela coincidência do ano do bicentenário, quase que se impunha naturalmente a escolha do tema do bicentenário. Mas a escolha do tema como? Porque esse tema é muito vasto; é um tema que tem sido tratado por algumas iniciativas – não muitas, esse é até um contraste com o nosso primeiro centenário, de cem anos atrás, em que houve muito mais interesse do que agora. Mas tem havido algumas iniciativas, mas quase todas, eu diria, de cunho histórico, uma evocação do passado, de como foi a Independência em 1822.

Um exemplo típico é um portal que há na internet que publica toda semana artigos, por exemplo: “As Mulheres na Independência”, “Os Bispos na Independência”, “O Clero na Independência”, mas sempre com uma visão voltada para o passado, duzentos anos atrás.

Propus alguma coisa diferente, que eu saiba, é o único caso com essa visão de fazer uma reflexão crítica sobre o bicentenário, partindo, é claro, do balanço do passado, mas projetando o olhar para o futuro. Projetar o olhar para os próximos cem anos do Brasil, e não para os duzentos anos que já se escoaram. Isso é mais difícil, porque, quando se adota a abordagem histórica, a bibliografia é ampla, você tem até uma dificuldade de escolha, é só uma questão de pesquisar aqui e ali. Agora, se você tenta olhar para o futuro, é muito mais difícil, é uma visão do que ainda não existe.

E surgem duas dificuldades adicionais que quero esclarecer aqui. É que o nosso bicentenário não está concluído. No caso, por exemplo, da Argentina, que é um país de certa forma semelhante, eles tiveram dois bicentenários porque têm duas datas de Independência: 1810 e 1816, então as duas já concluíram duzentos anos. E, quando se concluíram esses duzentos

anos, no fim de cada um desses aniversários, houve, na Argentina, alguns intelectuais que escreveram dando um balanço.

Nós não podemos fazer isso porque estamos em pleno bicentenário; o nosso bicentenário, a rigor, só termina no dia 7 de setembro de 2022, e eu diria até que não termina. Como 7 de setembro fica a menos de um mês das eleições, e que são eleições importantes, que podem determinar o que nós queremos saber sobre o futuro, no fundo, o bicentenário só vai terminar no fim das eleições. Esse é o primeiro aspecto.

O segundo aspecto, que é diferente em nosso caso, é justamente essa dificuldade de circunscrever o objeto de estudo. Um desses grandes historiadores argentinos que escreveram sobre o bicentenário da Argentina, Luis Alberto Romero, diz uma coisa que é a própria evidência de bom senso, que, quando se trata de um grande aniversário como esse de cem, duzentos anos, duas perguntas se impõem: o que se fez e o que se deixou de fazer? Ou o que se fez errado e é preciso corrigir? É daí que se parte, não há muita novidade.

PD: O senhor inclusive denominou o tema de seu projeto de pesquisa para a cátedra com essa caracterização: o que foi feito e o que falta fazer.

RR: É, com essa caracterização. Agora, mesmo isso cria uma aparente facilidade, mas é só aparente. Porque o que se fez em duzentos anos é um mundo, o que se fez em política, em economia, em sociedade, em cultura, em música, em agricultura... Então não é possível, nenhum programa consegue abarcar tudo.

Seria como um “museu de tudo”, uma enciclopédia, daquelas de vinte, trinta volumes; não podíamos fazer isso nem tínhamos tempo. Então, dentro desse universo, é preciso escolher alguns temas. O Romero, argentino, no ensaio que escreveu, escolheu três temas: o Estado, a nação e a República. Só.

Ele mesmo diz: “Não vou tratar de economia, não vou tratar de sociedade, nada disso, nem de cultura, só isso”. Ora, no nosso caso, eu fiquei pensando, com a ajuda aqui dos nossos professores assistentes, o professor

João Alberto e a professora Marina, que me ajudaram muito, nessa reflexão. Até essa escolha dos temas deve muito a eles.

Nós escolhemos alguns poucos eixos temáticos que seriam suficientemente amplos para cobrir muita coisa importante. Você pode escolher veterinária ou odontologia, não quer dizer que não seja importante, por exemplo, a história da veterinária ou da odontologia no Brasil, mas as pessoas vão dizer: “Bem, isso interessa mais aos especialistas, o grande público não tem muito interesse”. Então, é preciso escolher bem os temas.

Nós escolhemos mais ou menos cinco.

Um é a democracia. Democracia em que sentido? Tudo. O sistema político, o Executivo, o Judiciário, o Legislativo, como é a legislação de partidos, como se organizam as eleições, como foi no passado, como se ampliou a cidadania... É muita coisa, tudo com vistas à realização dos direitos humanos, que é o grande objetivo.

O segundo tema que escolhemos é o da desigualdade. Quando a gente pergunta “qual é o maior déficit dos duzentos anos de Brasil?”, a tendência é dizer que somos um país muito desigual, mais desigual do que outros e temos que enfrentar esse problema.

Portanto, a desigualdade no sentido não só de renda, de riqueza, que é o sentido mais usual, mas também de raça, os povos originários, indígenas, os negros, os herdeiros da escravidão, as mulheres, a questão de gênero, as minorias sexuais, enfim, todo esse mundo que hoje em dia vem à tona.

PD: Um mundo pautado por um quadro de vulnerabilidade.

RR: Que atinge os mais vulneráveis, que são os que têm menos acesso à educação, à cultura e a tudo mais.

Terceiro tema: meio ambiente. Porque o meio ambiente condiciona os outros. Se o Brasil não acertar com a política adequada em relação à mudança climática, em relação à destruição dos nossos biomas, da Amazônia, do Cerrado, os outros problemas, de certa forma, vão perder importância, porque vamos inviabilizar as condições da civilização no Brasil. Então, meio ambiente em sentido amplo.



Um quarto tema seria o desenvolvimento, que aí incluiria o crescimento da produção, a riqueza material, o fato de que o Brasil cresceu muito até o começo dos anos 1980 e, depois disso, começou a patinar. Por que isso aconteceu? Qual é a esperança de, nos próximos cem anos, escaparmos disso que os economistas chamam “armadilha dos países de renda intermediária”?

Como temos que fazer para conciliar isso com a distribuição da riqueza? Então, esse é um grande tema.

E, no final, seria um tema síntese: a cultura. Mas não apenas a erudição, não apenas a cultura de livros, de música erudita, mas a cultura como expressão do povo, aquilo que Mário de Andrade encarnou, e que a Semana de Arte Moderna de 1922 soube exprimir muito bem, de ir ao povo para encontrar as raízes, o que faz o Brasil ser Brasil, ser diferente, como é que se encontra a cultura hoje em dia, em 2022.

Então é isso que a gente tem debatido com os alunos. E, para provocar um debate mais informado, nós temos convidado grandes personalidades.

Sobre democracia já nos falou Sérgio Abranches<sup>6</sup>, grande cientista político. Sobre meio ambiente, a Suely Araújo<sup>7</sup>, ex-presidente do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis], hoje diretora do Observatório do Clima, nos falou sobre um grande projeto deles que é o Brasil 2045, como o Brasil, nessa época, no futuro, pode vir a ser uma potência ambiental, um dos primeiros grandes países capazes de chegar a carbono menos do que zero, carbono negativo, de dar uma contribuição ao planeta.

Hoje, na data em que estamos falando, que é 14 de junho, vai nos falar o professor Pedro Herculano de Souza, do Ipea [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada] e da Universidade de Brasília, que é autor de uma tese premiada<sup>8</sup> – ganhou o Prêmio Jabuti – sobre a história da desigualdade.

6. Cf., na primeira parte deste volume, o artigo “A Terceira Margem do Ipiranga”.

7. Cf., na primeira parte deste volume, o artigo “Brasil 2045: Caminho para a Construção de uma Potência Ambiental”.

8. Cf. Pedro H. G. Ferreira de Souza, *Uma História da Desigualdade: A Concentração de Renda entre os Ricos no Brasil*, São Paulo, Hucitec, 2018.

de no Brasil com base no imposto de renda. Então, tudo isso tem trazido uma diversidade de perspectiva, à qual os estudantes têm agregado muito.

PD: Exatamente isso é o que eu iria perguntar agora, catedrático. Trata-se de discussão que vem sendo conduzida por especialistas, mas o apelo importante da cátedra é, justamente, a partir da sua coordenação como catedrático, trazer esses especialistas ao encontro dos jovens. Os pesquisadores e o público que têm acompanhado o debate estão na faixa dos 20 a 30 anos de idade, no geral. São estudantes, muitos estão fazendo suas dissertações e teses e, portanto, têm outra perspectiva desses problemas, até pelo aspecto geracional. Como o senhor tem sentido a reação desses jovens, desse público, ao longo dos debates?

RR: Essa foi uma boa surpresa para mim. Eu não esperava uma participação tão grande. Fiquei realmente muito admirado, sensibilizado de ver que quase todos são pós-graduandos, muitos já são doutorandos, personalidades intelectualmente maduras e muito diversas tanto em gênero, mulheres e homens, como com perspectivas de áreas diferentes; tem gente aqui desde, por exemplo, ciências exatas, história, literatura, semiótica...

PD: Com efeito, catedrático, temos reunidos no seu grupo de pesquisa cerca de oitenta pesquisadores de mais de trinta programas de pós-graduação da USP.

RR: E é mesmo muito interessante, porque, às vezes, quando há uma dessas palestras de pessoas convidadas, eu fico até preocupado: “Será que vai haver um debate suficiente no final, porque não é bem uma temática que eles conhecem”.

Olha, a minha experiência tem sido que, no final, a gente tem até que limitar as inscrições: o número é muito grande, viu?! Oito, nove, dez perguntas... e perguntas inteligentes, provocativas... Realmente é um prazer, sabe? Interagir tanto com os professores assistentes como com os estudantes.

Até vou lhe dar um exemplo: no caso da última palestra que tivemos, da Suely Araújo, houve um número enorme de debatedores, mas quem também participou muito ativamente foi o professor João Alberto. Eu mesmo ignorava que ele tem, nessa área de meio ambiente, uma vivência, uma experiência pessoal muito grande. Então ele fez muitas intervenções esclarecedoras, mostrou ser muito conhecedor do tema.

Então, como você vê, é uma cátedra que realmente é participativa.

Eu fico muito contente, porque meu papel é um entre vários, mas há muita gente ativa participando. E a gente tem procurado também, graças à ajuda do pessoal técnico do IRI, transmitir pelo canal do YouTube do IRI as palestras ao vivo. Todas, desde o início, desde a primeira.

PD: E seguem disponíveis. Ontem, estava dando uma aula, com o professor João Alberto, para uma turma da área de direito internacional, e foi disponibilizado o *link* da palestra da professora Suely, exatamente para ilustrar o que estava sendo debatido. E, na mesma hora, os alunos já acessaram aquele *link*. O senhor tem toda razão. Esse material tem sido utilizado para além das reuniões com seu grupo de pesquisa.

RR: É uma palestra tão boa! Pena que dirigida a um número limitado. Então, a vantagem da tecnologia é que isso fica disponível. O grande problema é a gente divulgar, fazer com que as pessoas saibam que existe.

A grande dificuldade hoje em dia é que há tanta oferta de informação que você precisa saber onde encontrar a informação de valor, para não ficar afogado naquele mar de ruídos.

PD: Eu tenho clareza que, com o livro ficando pronto, a ideia é que ele seja lançado no mês de setembro, justamente no contexto do bicentenário. E, com o senhor permanecendo como professor colaborador do IRI, será possível fazer uma divulgação maior do trabalho realizado, agora no âmbito mais geral da própria universidade, para disseminar esse trabalho que foi feito. O senhor, inclusive, já participou, como membro, de banca aqui na universidade, vai participar de outra agora...

RR: Uma banca de mestrado, agora uma de doutorado.

PD: Como o senhor sente essa imersão na universidade? Porque o senhor é o primeiro catedrático que é formado pela Universidade de São Paulo. O primeiro dos nove catedráticos. Mas o senhor, diferentemente de alguns outros catedráticos que tiveram intensa vida acadêmica, é o caso do ex-presidente do Chile Ricardo Lagos e do ministro da Fazenda da Colômbia José Antonio Ocampo, teve fundamentalmente vida diplomática, muito embora não tenha deixado de ministrar aulas e conduzir cursos ao longo da vida. Como é essa volta para a universidade agora na condição de professor, já numa fase mais avançada da sua trajetória?

RR: Olha, para mim foi realmente uma alegria inesperada. Inesperada porque, você sabe, eu tenho 85 anos, e em geral você não espera que nessa faixa da vida ainda aconteçam surpresas. Não fosse graças ao convite, eu nunca sonhei que teria essa experiência na USP. Porque eu sou, de fato, como você bem lembrou, formado pela USP, foi minha *alma mater*: eu me formei pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em 1959, turma Clóvis Beviláqua.

E, nessa época, como eu era muito inquieto, eu passei por outros cursos. Naquele tempo, era preciso fazer vestibular para cada um. Eu fiz vestibular, fui aluno do curso de ciências contábeis e atuariais da Faculdade de Economia e Administração<sup>9</sup>, que, na época, era na rua Doutor Vila Nova. Fui quase contemporâneo do Delfim Netto. Eu era até representante do curso junto à congregação. Depois mudei, fui aluno do curso de ciências econômicas. Fiz outro vestibular e fui aluno de letras neolatinas, da Faculdade de Filosofia<sup>10</sup> na rua Maria Antônia, em São Paulo, antes da mudança para o *campus*.

E acabei não podendo continuar esses cursos, porque, quando eu estava no quarto ano de direito, eu me transferi para o Rio de Janeiro, para fazer o exame de ingresso no Instituto Rio Branco. Eu fiz meu exame em

9. À época, Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA).

10. À época, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL).

1958, para você ver como eu já sou, digamos, pré-histórico. Um dos meus examinadores foi João Guimarães Rosa...

PD: Que dá o nome ao centro acadêmico do nosso Instituto de Relações Internacionais.

RR: E ele tinha acabado de publicar o *Grande Sertão*<sup>11</sup>, dois anos antes. O *Grande Sertão* saiu em 1956, e eu fiz o exame em 1958.

PD: Antes de se formar em direito.

RR: É, de fato, foi aí que eu voltei. Naquele tempo, você fazia, em torno de fevereiro, exames que eram chamados de segunda chamada, para quem não tinha frequência. E eu fiz esses exames e terminei. Agora, depois, no curso da minha vida, eu não cheguei, por exemplo, como hoje se faz, a preparar mestrado, doutorado, que nessa época quase ninguém fazia. A não ser quem se dirigia para a carreira universitária.

Essas oportunidades universitárias, na época, eram poucas, praticamente só existia universidade pública, uma ou outra faculdade particular e isolada, e não universidades. Então, ninguém fazia isso. Eu não fiz, porque não era necessário, fui para o Itamaraty.

Estudei no Rio, morei no Rio de Janeiro, depois fui um dos primeiros voluntários a ir para Brasília, assim que foi inaugurada. Fui logo naquele segundo grupo, não fui no primeiro, mas fui no segundo. Porque a maioria dos diplomatas ficou no Rio. Só tínhamos lá um núcleo muito pequeno, e eu era um deles. E, daquele núcleo inicial, eu fui o que mais fiquei. Eu fiquei de 10 de março de 1961 até meados de 1963.

Nessa época, fui oficial de gabinete do ministro Afonso Arinos de Melo e Franco, ministro do Jânio Quadros. Assisti à renúncia. Até teve um episódio curioso: eu fui a primeira pessoa presa naquela confusão, porque o Arinos me mandou levar uma carta dele aos líderes do Congresso apelando para que não aceitassem a renúncia e, na confusão daquele

11. Cf. João Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1956.

momento, pensou-se que era uma manobra, um agente provocador... Durou minutos.

Fui depois oficial de gabinete do ministro San Tiago Dantas, do ministro Hermes Lima, de Evandro Lins e Silva e tive uma vida diplomática muito movimentada.

Eu tive incursões também na vida acadêmica, fui professor assistente da Universidade de Brasília, na criação do primeiro curso de relações internacionais de nível de graduação, não era de pós-graduação, isso começou nos anos 1970.

Eu fiquei... dei aula lá algum tempo e fui professor de história diplomática brasileira do Instituto Rio Branco. Mas, digamos, uma incursão acadêmica *sui generis*, apenas durou pouco tempo, não tive oportunidade de mais.

Aqui, eu estou tendo agora essa oportunidade junto ao IRI, de cujo conselho no início eu fiz parte, mas bem no início.

PD: E o senhor tem uma relação forte com a universidade: preside o conselho da Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), que está cuidando da publicação de seu livro, já que a editora publica todos os livros da Cátedra José Bonifácio.

RR: E outras ligações: tenho um filho que é professor aqui e tem o meu sobrinho que era um eminente professor, inclusive era diretor da associação dos docentes Adusp [Associação de Docentes da Universidade de São Paulo], Rodrigo, muito combativo, um líder dos docentes da USP.

PD: Bom, catedrático, temos uma máxima na cátedra, a de que não há ex-catedrático, só há antigo catedrático. Porque, uma vez catedrático, a pessoa permanece a vida inteira conosco.

E a gente vai ter, inclusive, nesse evento em setembro, no evento do lançamento do livro, outras personalidades que virão prestigiar esse momento, que é um momento importante para a USP, porque a USP tem quase duzentos anos.

Se a gente considerar que sua unidade mais antiga é a Faculdade de Direito, que é de 1827, ela foi criada justamente num contexto de afirmação

da Independência do país. Então, para nós, esse momento do bicentenário é um momento que é importante pela contribuição que a USP dá ao Brasil. E é um momento para a própria USP olhar para si própria.

Quero agradecer muito, catedrático, a sua presença entre nós, na Universidade de São Paulo.

Não quero segurá-lo mais, porque eu sei que já está chegando um grupo de pesquisadores para a reunião de logo mais. Vamos continuar, então, a manter esse contato ao longo dos próximos dias, ainda no contexto da cátedra. E depois, na sequência do tempo, para continuarmos a nos beneficiar de toda a sua contribuição para nossa universidade. Muito obrigado, catedrático.

RR: Muito obrigado também. É um grande prazer.





# Cátedra José Bonifácio

1. A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional  
*Ricardo Lagos (coord.)*  
*Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)*
2. Os Desafios da América Latina no Século XXI  
*Enrique Iglesias (coord.)*  
*Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti (orgs.)*
3. As Matrizes do Fabulário Ibero-americano  
*Nélida Piñon (coord.)*  
*Gerson Damiani e Maria Inês Marreco (orgs.)*
4. Governança e Democracia Representativa  
*Felipe González (coord.)*  
*Gerson Damiani e José Fernández-Albertos (orgs.)*
5. O Mundo Indígena na América Latina: Olhares e Perspectivas  
*Beatriz Paredes (coord.)*  
*Gerson Damiani, Wagner Pinheiro Pereira e María Antonieta Gallart Nocetti (orgs.)*
6. Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina  
*Laura Chinchilla (coord.)*  
*Wagner Pinheiro Pereira e Carlos Lugo (orgs.)*

7. Desenvolvimento e Cooperação na América Latina:  
A Urgência de uma Estratégia Renovada  
*Enrique García (coord.)*  
*Wagner Pinheiro Pereira e Beatriz Muriel (orgs.)*
8. Governança Internacional e Desenvolvimento  
*José Antonio Ocampo (coord.)*  
*João Alberto Alves Amorim e Wagner Pinheiro Pereira (orgs.)*
9. Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência  
*Rubens Ricupero (coord.)*  
*João Alberto Alves Amorim e Marina Gusmão de Mendonça (orgs.)*

<i>Título</i>	<i>Balanço e Desafios no Bicentenário da Independência</i>
<i>Coordenador</i>	Rubens Ricupero
<i>Organizadores</i>	João Alberto Alves Amorim Marina Gusmão de Mendonça
<i>Produção Editorial</i>	Bárbara Borges Cristiane Silvestrin
<i>Projeto Gráfico</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Capa</i>	Carla Fernanda Fontana
<i>Editoração Eletrônica</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Arte-final das Figuras</i>	Negrito Produção Editorial
<i>Tratamento de Imagens</i>	Cristiane Silvestrin
<i>Preparação de Texto</i>	Cátia de Almeida Maurício Katayama
<i>Revisão de Provas</i>	Cátia de Almeida Maria Marta Garcia Maurício Katayama
<i>Divulgação</i>	Regina Brandão Ana Kuhl
<i>Formato</i>	15 × 22 cm
<i>Tipografia</i>	Perpetua Std e Akzidenz-Grotesk BQ
<i>Papel Certificado fsc®</i>	Pólen Soft 80 g/m <sup>2</sup> (miolo) Cartão Supremo 250 g/m <sup>2</sup> (capa)
<i>Número de Páginas</i>	544
<i>Impressão e Acabamento</i>	Gráfica cs

A Cátedra José Bonifácio foi concebida pela Universidade de São Paulo (usp) com a finalidade de recolher, produzir e disseminar conhecimento sobre a Ibero-América, em diferentes áreas. Instalada no Instituto de Relações Internacionais (IRI) e gerida pelo Centro Ibero-americano (Ciba), núcleo de apoio à pesquisa de caráter multidisciplinar, ela se propõe reunir pesquisadores em torno de lideranças do ambiente político, econômico, social e cultural conformado nesse espaço de integração.

Anteriormente ao diplomata brasileiro Rubens Ricupero, catedrático empossado em 2021, ocuparam a mesma posição outras personalidades de acentuada relevância internacional: o chileno Ricardo Lagos (2013), o uruguaio Enrique Iglesias (2014), a brasileira Nélide Piñon (2015), o espanhol Felipe González (2016), a mexicana Beatriz Paredes (2017), a costarricense Laura Chinchilla (2018), o boliviano Enrique García (2019) e o colombiano José Antonio Ocampo (2020).

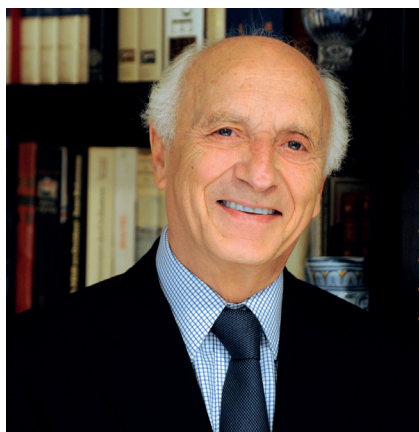
Com sua denominação, a cátedra homenageia o Patriarca da Independência do Brasil, cientista e acadêmico de vocação, homem público virtuoso, de destacada atuação na península Ibérica e no continente americano. A personalidade de José Bonifácio de Andrada e Silva é ilustrativa, na sua abrangência, do propósito da cátedra: a agregação da experiência de lideranças da sociedade aos processos educacionais e de pesquisa próprios do ambiente universitário.

Foi com entusiasmo que recebi a informação de que a Cátedra José Bonifácio da Universidade de São Paulo (usp) escolhera o tema do bicentenário da Independência do Brasil para suas atividades nos anos de 2021 e 2022.

Meu entusiasmo se redobrou quando tive nas mãos os originais desta obra, que prefacio com muita honra. Aqui estão os resultados desses estudos, em um precioso volume de inteligência e sensibilidade. Na condução desse esforço meritório está o destacado diplomata e homem público brasileiro Rubens Ricupero, que é o atual titular da Cátedra José Bonifácio.

Ricupero mantém o brilho que vem sendo a marca dessa cátedra. Embaixador de carreira e ex-ministro de Estado, figura, como seus antecessores, no rol de grandes personalidades da Ibero-América, mulheres e homens que tiveram e mantêm presença significativa na vida de seus países e no plano internacional.

Do prefácio de Carlos Gilberto Carlotti Junior, reitor da usp



Rubens Ricupero