



NUEVA SOCIEDAD

Uma nova agenda social

CONJUNTURA

Breno Bringel / Geoffrey Pleyers

Luiz Carlos Bresser-Pereira

TRIBUNA REGIONAL E GLOBAL

Julio Córdova Villazón

César Rendueles / Jorge Sola

TEMA CENTRAL

Alfredo Iñiguez

Inés Dussel

Valeria Esquivel

Silvia Federici

Aram Barra

Sebastián Valdomir

Luciana Boiteux

NUEVA SOCIEDAD

é uma revista latino-americana aberta às correntes de pensamento progressista, que defende o desenvolvimento da democracia política, econômica e social.

É publicada a cada dois meses em Buenos Aires, Argentina, e circula em toda a América Latina.

Diretora: Claudia Detsch

Chefe de redação: Pablo Stefanoni

Equipe editorial: Silvina Cucchi, Florencia Grieco

Administração: María Eugenia Corriés, Vanesa Knoop, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD ESPECIAL EM PORTUGUÊS

Coordenação editorial e correção: Eduardo Szklarz

Tradução para o inglês dos resumos: Kristie Robinson

Desenho original da capa: Horacio Wainhaus

Arte e diagramação (capa e interior): Fabiana Di Matteo

Ilustrações: Guto Lacaz

Fotografias: Shutterstock

Impresso em Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Os artigos que integram **NUEVA SOCIEDAD** são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não refletem necessariamente o pensamento da Revista. É permitida, com autorização prévia, a reprodução dos ensaios e das ilustrações, desde que seja mencionada a fonte e uma cópia seja enviada à redação.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Escritórios: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correio eletrônico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribuição e vendas)

<www.nuso.org>

O portal **NUEVA SOCIEDAD** é uma plataforma de reflexão sobre a América Latina.
Articula um debate pluralista e democrático sobre política e políticas latino-americanas.

 **NUEVA
SOCIEDAD**

é um projeto da

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

CONJUNTURA

4150	Breno Bringel / Geoffrey Pleyers. Junho de 2013... dois anos depois. Polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil	4
4151	Luiz Carlos Bresser-Pereira. Ajuste para poder governar	18

TRIBUNA REGIONAL E GLOBAL

4152	Julio Córdova Villazón. Velhas e novas direitas religiosas na América Latina. Os evangélicos como fator político	29
4153	César Rendueles / Jorge Sola. Podemos e o «populismo de esquerda». Rumo a uma contra-hegemonia a partir do sul da Europa?	39

TEMA CENTRAL

4154	Alfredo Iñiguez. Estado e tributos na América Latina. Avanços e agendas pendentes	56
4155	Inés Dussel. Dívidas e desafios de uma nova agenda em educação	74
4156	Valeria Esquivel. O cuidado: de conceito analítico a agenda política	86
4157	Silvia Federici. Sobre o trabalho de cuidado de idosos e os limites do marxismo	97
4158	Aram Barra. A política de drogas na América Latina: obstáculos e próximos passos	116
4159	Sebastián Valdomir. «Alguém tem que ser o primeiro». A iniciativa uruguaia sobre a <i>cannabis</i> : um modelo regional?	129
4160	Luciana Boiteux. O antimodelo brasileiro. Proibicionismo, encarceramento e seletividade penal frente ao tráfico de drogas	140

■ Segunda página

Nos últimos anos, começou a circular na América Latina a expressão «década ganha» para referir-se aos avanços ocorridos na região. Com essa formulação, busca-se construir a imagem do espelho invertido em relação à «década perdida» de 1980, marcada por diversos tipos de crise (hiperinflações, dívida externa, recessão, pobreza, etc.). Diferentemente do que ocorreu naqueles anos, os governos progressistas – com tonalidades mais social-democratas ou mais nacional-populares – contaram com um contexto internacional favorável (entre outros fatores, os elevados preços das matérias-primas exportadas pela região) que levou seus opositores a apelarem para uma metáfora aérea e falarem de «vento de cauda». De qualquer forma, a chegada de governos pós-neoliberais trouxe consigo um aumento do papel do Estado e uma maior ênfase na (des)igualdade. Os índices mostram uma redução muito significativa da pobreza e também de algumas desigualdades manifestadas em diversas formas de «colonialismo interno» contra indígenas e negros. No entanto, há uma série de problemáticas relativas à «nova agenda social» que merecem ser discutidas e aprofundadas. Nesse contexto, o tema central da edição especial em português de *NUÉVA SOCIEDAD* aborda várias delas.

O artigo de Alfredo Iñiguez trata das (poucas) mudanças ocorridas nas políticas fiscais, o que nos leva a perguntar se é possível avançar rumo a maiores níveis de igualdade sem alterar a estrutura tributária. Trata-se, em todo caso, do «copo meio vazio» no balanço dos governos progressistas da região e, sem dúvida, é um tema sensível que (como se viu no Equador com os protestos pelas alterações no imposto sobre a herança) pode gerar muitas controvérsias e protestos sociais.

O debate sobre a igualdade conduz a outros terrenos, entre eles a educação e uma temática de desenvolvimento mais recente: a economia do cuidado. Inés Dussel se concentra na educação pública: parece cada vez menor a legitimidade da instituição escolar – que na América Latina foi uma grande produtora de igualdade –, e são muitos os desafios vinculados à inclusão educacional. Ao mesmo tempo, o trabalho docente se define em meio à tensão entre as vicissitudes do funcionalismo público, a precarização de recursos, o poder sindical e os dilemas da profissão docente. Por sua vez, Valeria Esquivel aborda o debate normativo em torno do cuidado, revisa as agendas vigentes na América Latina e assinala algumas tensões em sua

implementação. Seu texto sintetiza parte dos desafios nos «3 R» envolvidos nessas agendas: reconhecimento, redução e redistribuição no trabalho do cuidado. Esses três erros envolvem um grau de complexidade na visão sobre esse trabalho, bem como a visibilização de seu papel no sistema econômico e a discussão feminista a respeito de quem deve se encarregar de sua realização. Silvia Federici concentra-se nessa questão a partir da análise e da discussão a respeito do cuidado dos idosos, uma problemática de crescente importância no mundo desenvolvido, mas cada vez mais importante também na América Latina (o mesmo que ocorre com as «redes globais de cuidado» via migração de mulheres). A autora sustenta que «não é de inovação tecnológica que se precisa para enfrentar a questão do cuidado de idosos. É necessária uma transformação da divisão social e sexual do trabalho e, acima de tudo, o reconhecimento do trabalho reprodutivo como trabalho». Trata-se de uma questão que, de fato, nos conduz ao núcleo das desigualdades, mas que foi pouco desenvolvida, até mesmo pelo pensamento radical: no desenvolvimento de seu argumento, Federici rastreia os déficits das esquerdas em relação à própria obra de Karl Marx.

Finalmente, uma temática que se localiza na interseção do social com a segurança: o narcotráfico, as políticas de drogas e as instituições carcerárias. Os artigos de Aram Barra, Sebastián Valdomir e Luciana Boiteux concentram-se na questão das legislações, tanto internacional como nacionais. No contexto atual de estagnação, o ex-presidente uruguaio José Mujica pareceu ir ao cerne do problema ao afirmar que «alguém tem que ser o primeiro». Dessa forma, com sua nova lei, o Uruguai apostou em sair dos dois modelos polarizados que implicam ausência da capacidade reguladora do Estado: a proibição e a legalização total. Mas a resistência da opinião pública – que, segundo as pesquisas, se mostrou relutante quanto à legalização regulada da maconha – e do próprio presidente Tabaré Vázquez ilustra algumas das dificuldades para avançar por essa via da regulação. Como destaca Barra, alguns estados dos Estados Unidos também apostaram nesse caminho.

Por outro lado, devido à posição do Uruguai na região (o país não é um grande produtor nem consumidor), torna-se difícil imaginar que o «modelo uruguaio» seja adotado, ou ao menos discutido, pelos países vizinhos. Desse ponto de vista, e conforme demonstra Luciana Boiteux, o Brasil constitui uma espécie de antimodelo com seus presídios superlotados de jovens, especialmente negros e mulatos, por crimes de narcotráfico. Mas essa «epidemia» de prisões por crimes dessa natureza (geralmente envolvendo pequenos traficantes) não se restringe ao Brasil; ao contrário, trata-se de uma tendência global. E os setores progressistas tendem a parecer pouco convincentes – ou demonstram-se ingênuos – no momento de propor políticas de segurança. Por isso é tão importante avançar na reflexão sobre como melhorar esse âmbito sem abandonar as perspectivas democratizadoras.

Nesta etapa de aparente enfraquecimento da «onda progressista» na região, é possível que todos esses debates sejam mais difíceis do que há alguns anos, mas não se tornaram menos indispensáveis para a transformação da América Latina em um subcontinente mais justo e igualitário.

Junho de 2013... dois anos depois

Polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil

BRENO BRINGEL / GEOFFREY PLEYERS

Sejam de direita ou de esquerda, as mobilizações que sacudiram o Brasil em 2013 e 2015 compartilham algumas formas de expressão, ação e organização comuns a muitos movimentos contemporâneos. Estão associadas a uma nova «geopolítica da indignação global». O artigo analisa a fundo as manifestações, deixando de lado as leituras nuançadas da mídia e da academia. Argumenta que as mobilizações massivas de Junho de 2013 produziram uma *abertura societária* no Brasil. Emergiram novos espaços e atores que levaram a um aumento da conflitualidade no espaço público e a um questionamento dos códigos, sujeitos e ações tradicionais que primaram no país durante as últimas duas décadas. As mobilizações de massa são menos controladas por organizações sociais e políticas, difundidas e reproduzidas de forma viral, sob uma lógica que abre um maior espaço para os indivíduos.

■ Introdução

Dois anos após as mobilizações que sacudiram o Brasil em junho de 2013, vários são os balanços realizados no

campo intelectual, na política e na sociedade brasileira. Se deixarmos de lado as poucas vozes e visões mais nuançadas, pode-se dizer, de forma muito geral, que duas leituras principais

Breno Bringel: professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). É editor de *Dados – Revista de Ciências Sociais* e coeditor (com Geoffrey Pleyers) de *openMovements*, um projeto de *openDemocracy*. Seu último livro, editado com José Maurício Domingues, é *Global Modernity and Social Contestation* (Sage, Londres, 2015). E-mail: <brenobringel@iesp.uerj.br>.

Geoffrey Pleyers: professor da Universidade de Louvain (Bélgica) e pesquisador do Collège d'Etudes Mondiales de Paris. É presidente do Research Committee on Social Classes and Social Movements da Associação Internacional de Sociologia. Coordenou, com Breno Bringel, a compilação *Les mobilisations de 2013 au Brésil* (Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales, EHESS, Paris, 2015). E-mail: <Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be>.

Palavras-chave: ativismo social, Junho de 2013, mobilizações, política, Brasil.

Nota dos autores: Devemos o título principal do artigo a Zé Szwako, cuja sugestão serviu, ademais, para a organização de um Seminário com título homônimo em junho de 2015 no IESP-UERJ (os vídeos do encontro estão disponíveis em <www.iesp.uerj.br/coloquio-jornadas-de-junho-dois-anos-depois/>). Agradecemos aos colegas participantes pelo debate e aos membros do Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina (NETSAL) e do Research Committee on Social Classes and Social Movements da Associação Internacional de Sociologia pelo diálogo e pela construção coletiva.

concorrem na academia, nos meios de comunicação e entre os atores políticos e sociais. Um primeiro tipo de interpretações vincula as manifestações de junho de 2013 mais à esquerda (seja a uma visão de aprofundamento democrático ou a uma ruptura de carácter mais radical) e as mobilizações de rua de 2015 à direita (e, consequentemente, a uma guinada autoritária e antidemocrática). Uma segunda visão, enraizada em uma gama muito diversa – e inclusive contraposta – de a(u)tores, entende que as mobilizações de dois anos atrás, a despeito de seu carácter massivo, não passaram de um epifenômeno.

Ambas as leituras são, a nosso ver, problemáticas e insuficientes. No primeiro caso, as mobilizações de 2013 e de 2015 são tratadas como eventos desconexos (ou, no melhor dos casos, relacionados a partir de uma lógica reativa). São reforçadas as diferenças (ideológicas, contextuais e de atores e demandas) entre as duas «ondas» de protesto que não teriam nada ou muito pouco a ver entre si, a não ser algumas bandeiras e o fato de que a direita estaria usando algumas práticas e inclusive certos símbolos habitualmente vinculados à esquerda. Nesta ótica, 2013 teria sido uma insurgência de indignação contra a representação, o sistema político e os políticos de maneira mais geral, enquanto 2015 teria um foco muito mais direto e restrito: o Partido dos Trabalhadores (PT) e o governo Dilma.

Por outro lado, o segundo campo de interpretações compreende que 2013 em si nunca teve um potencial profundamente transformador da sociedade e da política brasileira que, de fato, teria se modificado bastante na última década – dentro das (di)visões políticas e dos horizontes normativos, alguns diriam que para bem, e outros para mal. Converte com a leitura anterior o entendimento de Junho como uma «explosão», conquanto os protestos de 2013 sejam vistos como mero grito e estrondo. 2015 corresponderia à polarização, acentuada pelo cenário eleitoral de 2014. Espontaneísmo e fragmentação são palavras-chave destas leituras.

Lidas em conjunto, estas interpretações trazem uma série de perguntas sobre as relações entre as manifestações de 2013 e os protestos de 2015: como reivindicações com teores a priori tão diferentes podem mobilizar símbolos e formas de organização às vezes parecidas? Há alguma continuidade entre as ruas de 2013 e as de 2015? De que tipo? São manifestações diametralmente opostas?

Diante destas questões, disputas e posições, sugerimos neste artigo duas hipóteses concatenadas que aprofundam alguns de nossos trabalhos prévios sobre o tema¹. Em primeiro lugar, na indignação difusa das mobiliza-

1. B. Bringel: «Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013» em *Insight Intelectual*, 2013³, pp. 42-51; B. Bringel e P. Pleyers: «Les mobilisations de 2013 au Brésil: vers un reconfiguration de la contestation» em *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales* N° 7, 2015, pp. 7-18.

ções de 2013 já coexistiam críticas, repertórios e atores à esquerda e à direita, sempre com *posturas polarizadas*. Assim, a polarização deve ser lida não como algo exclusivo de 2014 e/ou 2015, mas como resultado do retorno da ação direta e do conflito à política nacional; logo, como parte constitutiva do atual ciclo de protestos no país iniciado dois anos atrás, embora possam ser diferenciados – como faremos mais adiante – graus e momentos de acirramento da polarização social e política. Em segundo lugar, não é possível entender os desdobramentos de junho de 2013 olhando somente para os impactos político-institucionais e político-eleitorais dos protestos. Destarte, torna-se fundamental visualizar os efeitos sociais e culturais, bem como captar Junho não somente como um *evento* de protesto, mas como um *processo* aberto e inacabado, que inclui uma ampla reconfiguração do ativismo social.

Argumentamos nesse texto que as mobilizações massivas de Junho de 2013 produziram uma *abertura societária* no Brasil. Emergiram novos espaços e atores que levaram a um aumento da conflitualidade no espaço público e a um questionamento dos códigos, sujeitos e ações tradicionais que primaram no país durante as últimas duas décadas. Embora com visões e projetos distintos (e, em geral, opostos) da sociedade brasileira, os indivíduos e coletividades à esquerda e à direita do governo mobilizados entre 2013 e 2015 são fruto desta mesma

abertura sociopolítica. As formas de ação e de organização por eles adotadas – próprias de uma transformação das formas de ativismo e de engajamento militante no país e no mundo hoje – favoreceram um surgimento rápido, a midiaticização e a capacidade de interpelação e expressividade, mas também provocaram tensões e ambivalências em sua própria constituição e nos resultados gerados.

■ Junho de 2013 e o processo de abertura societária

Participaram das mobilizações de 2013 indivíduos e grupos sociais diversos e com um amplo espectro ideológico². Ficou patente a indignação difusa, a ambivalência dos discursos, a heterogeneidade das demandas e a ausência de mediação de terceiros e de atores tradicionais, algo também notório em várias mobilizações de massa contemporâneas, a exemplo da Espanha e dos Estados Unidos. A diferenciação dos ritmos, composições e olhares dos protestos nos vários lugares onde ocorreram nos leva à importância de situar as mobilizações em diferentes coordenadas espaço-temporais. Embora o lócus de ação das manifestações fossem os territórios e espaços públicos (através da ocupação maciça de praças e ruas) havia uma conexão prática e simbólica com outras escalas de ação e significação, sejam elas nacionais ou

2. André Singer: «Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas» em *Novos Estudos* N° 97, 2013, pp. 23-40.

globais³, marcando uma ressonância de movimentos e de subjetividades, bem como dinâmicas de difusão e de retroalimentação.

Uma das características mais emblemáticas de Junho de 2013 foi sua capilaridade em todo o território nacional. Contudo, as lógicas de mobilização, a composição social dos manifestantes e a correlação de forças variou consideravelmente dependendo das cidades analisadas, motivo pelo qual torna-se importante relativizar, como bem fazem Francisco Mata Machado Tavares e João Henrique Ribeiro Roriz⁴, Cristiana Losekann⁵ e Alana Moraes et al.⁶, certo «sudestecentrismo», de acordo com o qual interpreta-se o que ocorreu no Brasil a partir dos acontecimentos de Rio de Janeiro e São Paulo.

O momento posterior à explosão de Junho de 2013 também foi desigual no Brasil. Em alguns lugares, como no Rio de Janeiro, os protestos seguiram com alta intensidade, com uma concatenação de mobilizações e greves (a maior delas a dos professores de secundária, seguida de outras bastante simbólicas como a dos garis em fevereiro de 2014) que acabaram, na véspera da final da copa do mundo, com a prisão preventiva de 23 ativistas. Em várias cidades seguiram acontecendo ocupações, mobilizações por direitos e por causas específicas, novas ações de base e um aprofundamento do experimentalismo cultural. Em determinados casos, a repressão e a criminalização pós-junho

gerou desmobilização. Também geraram-se várias experiências mais submersas entre indivíduos, comunidades, grupos e coletividades. Ao mesmo tempo, dada a dimensão continental do país, não se pode negar que junho também foi, em certas localidades, mais uma representação coletiva (que, por sinal, mostrou que as coisas podem ser mudadas com as pessoas comuns fazendo política) do que um processo contínuo de articulação e organização política.

Seja como for, é crucial entender Junho de 2013 como um momento de abertura societária no país. Uma vez aberto o espaço de protesto pelas mobilizações iniciais, outros atores se uniram para fazer suas próprias reivindicações, sem necessariamente manter os laços com as mobilizações originais e repetir as formas, a cultura organizacional, as referências ideológicas ou os repertórios de ação dos iniciadores es-

3. B. Bringel: «Le Brésil et la géopolitique de l'indignation» em *La Vie des Idées*, 7/2013; Marlies Glasius e G. Pleyers: «La résonance des mouvements des places: connexions, émotions valeurs» em *Socio: Revue de Sciences Sociales* vol. 1 N° 2, 2013, pp.59-80.

4. R. Tavares e J. Roriz: «Avant juin, les rues de mai: étude de cas sur les manifestations en faveur de la mobilité urbaine dans le ville de Goiânia» em *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales* N° 7, pp. 77-101.

5. C. Losekann: «Dynamiques et effets des manifestations brésiliennes de 2013: le cas de la ville de Vitória» em *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales* N° 7, 2015, pp. 59-76.

6. A. Moraes, Bernardo Gutiérrez, Henrique Parra, Hugo Albuquerque, Jean Tible e Salvador Schavelzon (orgs.): *Junho: potência das ruas e das redes*, Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2014.

sas mobilizações⁷. Como já nos alertava Charles Tilly⁸, o uso de um mesmo repertório de ação não implica que estejamos diante necessariamente de um mesmo movimento, mas sim de uma gramática cultural e histórica disponível e interpretada pela sociedade e pelos grupos sociais. Angela Alonso e Ann Mische⁹ captaram com bastante precisão essas fontes sociais e culturais, bem como a ambivalência dos repertórios presentes em junho dentro do que elas definiram como repertórios «socialista» (familiar na esquerda brasileira das últimas décadas), «autonomista» (afim a vários grupos libertários e propostas críticas do poder e do Estado) e «patriótico» (que usa um discurso nacionalista e as cores verde e amarela com um significado histórico e situacional bastante particular).

Nesse momento, ao emergir um novo ciclo de protestos¹⁰, presenciou-se um *transbordamento societário*¹¹, isto é, um momento em que o protesto se difundiu dos setores mobilizados para outras partes da sociedade, transbordando os movimentos sociais que o iniciaram. No clímax desse processo, um amplo espectro da sociedade está mobilizado em torno de uma indignação difusa, portando diferentes perspectivas e reivindicações, que coexistiram no mesmo espaço físico e às vezes com um mesmo lema (contra a corrupção ou contra o governo), embora com construções e horizontes muito distanciados e em conflito. Houve uma *confluência ambígua* marcada por movimentos

contraditórios de *forças centrípetas* (a externalização da indignação e a simultaneidade presencial e simbólica nas mesmas ruas e praças) e *forças centrífugas* (que, a despeito da copresença nos mesmos espaços, indicavam diferentes motivações, formas de organização e horizontes de expectativas).

Nesta *fase catártica*, que começou em Junho de 2013 e durou alguns meses, a polarização ideológica já existia (vide, por exemplo as agressões a manifestantes que portavam bandeiras, camisetas e outros símbolos da esquerda), mas estava diluída na indignação em massa e na experimentação das ruas.

Após a heterogeneidade inicial, começa em 2014 uma *fase de decantação*, com alguns temas e reivindicações principais dos indivíduos, grupos e setores já diferenciados no espaço e alinhados mais claramente à esquerda e à direita, conquanto estas noções (direita e

7. Doug McAdam: «Initiator and Spin-Off Movements: Diffusion Process in Protest Cycles» em Mark Traugott (ed.): *Repertoires and Cycles of Collective Action*, Duke University Press, Durham, 1995, pp. 217-240.

8. C. Tilly: *From Mobilisation to Revolution*, McGraw-Hill, Nova Iorque, 1978.

9. A. Alonso e A. Mische: «June Demonstrations in Brazil: Repertoires of Contention and Government's Response to Protest» em *From Contention to Social Change: Rethinking the Consequences of Social Movements and Cycles of Protests*, ESA Research Network on Social Movements Conference, Universidade Complutense de Madri, 19-20 fevereiro 2015.

10. Sidney Tarrow: *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

11. B. Bringel: «Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013», cit.

esquerda) sejam vistas, para alguns ativistas e para boa parte da sociedade, como caducas, pouco capazes de traduzir e canalizar seus objetivos, expectativas e inquietações. Um dos motivos principais disso é a associação direta entre «ideologia» e grupos e ideologias políticas específicas (sejam partidos ou o «comunismo» o «socialismo» ou o «liberalismo»). Neste momento, já não há manifestações massivas nas ruas e nas praças, mas seguem ocorrendo várias mobilizações mais pontuais, bem como uma reorganização mais invisível dos indivíduos, das redes e dos coletivos. A confluência no mesmo espaço público é paulatinamente deslocada a convocatórias com objetivos e recortes mais definidos. Embora boa parte destas ações não se dirigisse ao campo político-institucional e político-eleitoral, que possui lógicas e temporalidades diferentes do campo da mobilização social, o cenário pré-eleitoral de meados de 2014 rumo à contenda presidencial acabou abrindo um novo *momento de acirramento das polarizações* que absorveu boa parte dos atores sociais e políticos ao longo de 2015.

■ **Para além da «política de resultados»:
a multidimensionalidade dos impactos das mobilizações**

Apesar das críticas formuladas ao PT em particular e aos partidos políticos em geral, as eleições presidenciais de 2014 mobilizaram massivamente os brasileiros, inclusive para defendê-los,

em alguns casos, como «mal menor». A vitória apertada de Dilma gerou um clima de instabilidade que foi alimentado constantemente por setores da oposição. No calor da disputa presidencial, não foram poucos os analistas que associaram a perda de votos do PT com as manifestações de 2013. Embora possa haver, de fato, algumas relações entre protesto e voto, não se pode estabelecer ilação direta e uma causalidade sem maiores cuidados analíticos. Além disso, o maior problema é que as leituras hegemônicas sobre os impactos das manifestações de 2013 acabaram restringindo os efeitos ao campo político-institucional e político-eleitoral. Nesta chave, muito orientada por uma «política de resultados», haveria *outcomes* políticos claramente mensuráveis, se olharmos, por exemplo, para como as demandas formuladas nas mobilizações foram recebidas (ou ignoradas) pelo sistema político. Pensemos em políticas públicas concretas, na inserção de novas pautas nas agendas governamentais, na criação de novos espaços canais de mediação e/ou de participação, e na conquista real – mesmo que transitória ou parcial – de algumas das reivindicações mais simbólicas, tais como o preço das passagens de ônibus.

Já no tocante ao cenário eleitoral, a conturbada disputa presidencial de 2014 pode ilustrar alguns elementos. Em primeiro lugar, torna-se importante diferenciar as tentativas de apropriação de algumas das pautas das

manifestações por certos candidatos (caso de Marina da Silva e seu discurso de uma «nova política» recheada de «velhas» práticas) e partidos políticos descolados dos setores mobilizados daqueles processos em que há uma relação histórica ou alianças táticas e estratégicas entre grupos sociais e políticos (caso do PT – como partido e não como governo –, visto em sua heterogeneidade interna, e de outros menores à esquerda). Em segundo lugar, é interessante notar como o «discurso do «medo» foi mobilizado eleitoralmente para opor «direita» versus «esquerda», restringindo esta última, no discurso governamental, ao campo governista, o que traz como consequência a contenção às possibilidades de mudança que emergiram no país. Finalmente, cabe frisar as limitações, no médio e longo prazo, dos próprios resultados eleitorais para o entendimento das transformações societárias que vivemos. Se, por um lado, a criação de uma fronteira rígida entre amigos/inimigos por parte do governismo serviu para tentar frear (e às vezes deslegitimar) as forças à esquerda, por outro, os desfechos eleitorais não invalidam as mobilizações sociais e não necessariamente pressagiam sua perda de influência. Lembre-se que na França pós-Maio de 1968 as eleições nacionais de junho deram uma ampla vitória eleitoral para a direita. Apesar disso (curiosamente este fato é hoje escassamente lembrado), poucos podem negar que, em um horizonte temporal ampliado, o impacto dos

resultados destas eleições foi muito menor do que a do «movimento de maio», um movimento cultural que transformou a França¹² e influenciou movimentos de várias partes do mundo.

Estas perspectivas político-institucionais e político-eleitorais, preponderantes tanto nas correntes *mainstream* da ciência política brasileira como no campo governista, restringem a visão da política e do político e ignoram outro tipo de resultados, impactos e cenários possíveis. Argumentamos, de maneira inversa, que um olhar ampliado e multidimensional para os impactos é fundamental, pois nem todos os desdobramentos das mobilizações de junho de 2013 são facilmente mensuráveis. Ao menos outros dois tipos de impactos devem ser considerados: sociais e culturais.

Dentre os impactos sociais, podem-se destacar dois principais: *a reconfiguração dos grupos sociais* e *a geração de novos enquadramentos sociopolíticos*. No primeiro caso, as mobilizações recentes serviram para chacoalhar as posições, visões e correlações de forças entre partidos, sindicatos, movimentos sociais, ONG e outras coletividades. Embora ainda seja cedo para afirmar o alcance e o efeito disso, alguns atores se realinharam ou ainda buscam fazê-lo (em alguns casos, sem saber muito bem como), enquanto outros têm problematizado sua própria

12. Luc Boltanski e Eve Chiappello: *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999.

trajetória e papel, tentando se (re)situar na nova conjuntura. No segundo caso, incluem-se novos enquadramentos individuais e coletivos, relacionados hoje principalmente à qualidade de vida nas grandes cidades brasileiras, ao bloqueio midiático, à violência (inclusive a estatal, que afeta de forma particular as mulheres e os jovens negros pobres que vivem nas periferias urbanas) e ao machismo. São processos de reelaboração da vivência social que produzem, paulatinamente, ressignificações das constelações semânticas da sociedade a partir de experiências diversas de politização da vida cotidiana, a maioria delas invisíveis à mídia e aos intelectuais de escritório.

No âmbito cultural, observam-se inovações na lógica de mobilização e nos mecanismos relacionais e interativos do ativismo. Marcada pela conflitualidade, pela difusão viral, por identidades multirreferenciais e por uma expressividade do político mediada pela cultura, tanto militantes de primeira viagem como movimentos mais consolidados colocam em xeque a cultura política da apatia. Embora em alguns casos haja um distanciamento entre uma nova geração de ativistas e a militância mais experimentada (o que nos obriga a repensar os espaços e as fórmulas de diálogo geracional), em outros aparecem confluências criativas, como é o caso de algumas sinergias entre redes submersas e iniciativas artístico-culturais no engajamento político (algo habitual em cidades como Belo Horizonte).

Associado aos impactos sociais e culturais, situa-se um impacto de caráter mais biográfico, isto é, individual. Trata-se do impacto subjetivo das mobilizações na trajetória dos ativistas. Tem sido recorrente em nossas pesquisas escutar os entrevistados definirem as mobilizações de Junho de 2013 como «um antes e um depois», uma «inflexão», «um começo» ou «um novo começo». Para uma nova geração de ativistas e de jovens que não necessariamente se autodefinem como ativistas, Junho de 2013 foi, no dizer de um dos próprios entrevistados, «um incêndio que não se apaga com água». Mesmo que efêmeras, as experiências vividas nas mobilizações e em evento de protesto produzem «marcas» nos participantes, reforçando a propensão a que possam se engajar politicamente no futuro e podendo, ademais, transformar, no médio e longo prazo, suas identidades sociais e seus valores políticos.

■ Movimentos sociais e movimentos societários

Entender junho de 2013 como um processo supõe associar sempre os *movimentos sociais* a *movimentos societários* mais abrangentes. Em outras palavras, analisar como as mobilizações, os atores sociais e suas práticas se enquadram dentro de dinâmicas de transformação da sociedade. Isso é central no atual momento no Brasil, onde parece haver uma reconfiguração das formas de ativismo e dos sujeitos políticos vis-à-vis alterações

mais abrangentes de elementos estruturais e subjetivos da sociedade como um todo. Nesse sentido, assim como se relacionaram as mobilizações de massa dos anos 1970 e 1980 com um movimento societário de redefinição da democracia e dos direitos, as mobilizações recentes estão associadas a desenvolvimentos estruturais do país (por exemplo, maior inserção no mercado global e no cenário geopolítico e centralidade de políticas sociais, incluindo a luta contra a pobreza), que foram particularmente velozes na última década.

Em uma sociedade tão desigual como a brasileira, estas mudanças afetaram de diferentes maneiras as classes sociais¹³, levando a frustrações que embora, em alguns casos, convergentes analiticamente, eram, de fato, opostas ideologicamente. Os ricos ficaram mais ricos, uma parcela da população saiu da pobreza e passou a ter acesso a certos serviços, espaços e direitos que antes somente eram exercidos por uma classe média alta que viu seus «privilégios» e seu estilo de vida ameaçados. As clivagens de classe, mas também as de raça, gênero e origem são absolutamente centrais neste ponto para nos questionarmos se estas mobilizações e o ativismo emergente serão, de fato, capazes de permear o campo popular.

Por ora, é possível identificar claramente no Brasil hoje dois polos radicalmente antagonicos, com uma diversidade de situações intermediárias

possíveis. Por um lado, um campo progressista e de radicalização da democracia que age orientado por valores como a igualdade, a justiça, a pluralidade, a diferença e o bem viver. Por outro lado, um campo reacionário, marcado pelo autoritarismo, certos traços fascistas e antidemocráticos e pela defesa dos privilégios de classe, da propriedade privada e de uma visão sempre evasiva da liberdade.

No primeiro caso, trata-se de uma camada diversa de jovens, coletividades, plataformas e movimentos que têm militado na denúncia (e na tentativa de eliminação) das hierarquias, da opressão e dos abusos do Estado – principalmente, violência, racismo institucional e criminalização – e em reivindicações variadas, como a qualidade dos serviços públicos e por uma vida mais humana nas cidades. Travam lutas territorializadas e/ou culturais e entendem a democracia em um sentido ampliado, não como sinônimo de instituições, representação ou eleições, mas como uma criação sociopolítica e uma experiência subjetiva.

Já o segundo polo perpetua, em seus discursos e na prática cotidiana, as estruturas de dominação e as formas de opressão. Aceita a alta desigualdade

13. Vide Marcelo Medeiros, Pedro H. Souza e Fabio Avila de Castro: «O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012)» em *Dados – Revista de Ciências Sociais* vol. 58 Nº 1, 2015, pp. 7-36.

social existente no país com um discurso da inevitabilidade e/ou da meritocracia. Prega, em alguns casos, pelo retorno de um passado melhor (a ditadura), para o qual não teme pedir a intervenção militar. Conta, em geral, com apoio e atua em colusão com as elites econômicas e midiáticas. Costuma atuar nos bastidores da política, embora combine agora estas estratégias com uma novidade: o recurso à mobilização nas ruas e à ação direta. Trata-se de um *isomorfismo* que apareceu nas ruas já em 2013 e seguiu durante os últimos dois anos, gerando-se certas semelhanças entre culturas de mobilização e formas de compromisso.

Em meio a estes dois campos, no centro político, encontra-se o governismo. Os limites da política *win-win* e do consenso de classes estabelecido pelo governo nos mandatos de Lula e Dilma, unido ao esgotamento de sua agenda política desafiada pelas mobilizações de 2013, levou a que nos últimos anos o governo tenha abortado a agenda reformista que o aproximaria do primeiro campo, entrando em uma deriva cada vez mais reativa e conservadora, que se aprofunda com as eleições de 2014 e os protestos da direita (nem toda ela, vale dizer, autoritária e reacionária) em 2015¹⁴. A redução de uma ampla e complexa reconfiguração da sociedade brasileira a «coxinhas» e «bolivarianos» é mostra da exasperação. Nessa configuração, a «direita» é enquadrada como o

«inimigo a combater» – mesmo que, contraditoriamente, esteja na prática também dentro do governo e não tenha grande força eleitoral –, forçando muitos dos atores alinhados ao campo progressista a defenderem, mesmo que de forma ambivalente, o governo. Aclaremos também que, obviamente, nem todo o PT está neste campo nem adere a esta visão de defesa férrea da governabilidade.

A gama de posturas que transcendem estas posições é ampla, mas a polarização existente na sociedade brasileira hoje acaba levando a que a maioria das interpretações reduzam o conflito realmente existente a estes dois últimos campos, nublando o potencial das vozes mais insurgentes e transformadoras de junho de 2013. É notório que os estudiosos dos movimentos sociais tenderam a deter-se muito mais nos movimentos sociais transformadores ou com potencial de ruptura, deixando de lado os movimentos conservadores ou reacionários. O atual cenário no Brasil, e em outras partes do mundo, tem levado muitos pesquisadores a pesquisar os movimentos de direita. Isso é muito bem-vindo, pois a direita (com seus contra-movimentos) tampouco é homogênea. No

14. É interessante notar como, a despeito da política de classe conciliatória travada pelos governos do PT desde o primeiro mandato de Lula e dos benefícios econômicos das elites nacionais durante a última década, a direita mais radical gerou nos últimos anos um discurso contra o governo acusando-o de haver «dividido» o Brasil.

entanto, não podemos cometer o erro de, tendo em vista os interesses golpistas e midiáticos, nos restringirmos, de forma isolada, somente a este tipo de movimentos que não são únicos nem hegemônicos e, em última instância, são parte de um *confronto político* mais amplo, inclusive sobre os rumos do progressismo no país.

■ **Reconfigurações do ativismo no Brasil (e no mundo): sentidos, tendências e ambivalências**

Sejam de direita ou de esquerda, as mobilizações recentes no Brasil compartilham algumas formas de expressão, de ação e de organização que são comuns a muitos movimentos contemporâneos. Isso quer dizer que, a despeito das especificidades locais e nacionais, as mobilizações de 2013 e de 2015 no Brasil estão associadas, no espaço, a uma nova «geopolítica da indignação global»¹⁵ e, no tempo, a uma ruptura com ciclos políticos, sujeitos, práticas e concepções prévias. Pode-se falar de uma reconfiguração do ativismo no Brasil que afeta os atores, as práticas, as formas de mediação, a expressividade e suas matrizes discursivas e visões de mundo.

Em termos de *atores*, pode-se destacar um maior descentramento dos sujeitos e das organizações. As mobilizações de massa passaram a ser menos controladas por organizações sociais e políticas e são difundidas e reproduzidas de forma viral, sob uma lógica que abre um

maior espaço para indivíduos¹⁶. Além disso, os principais atores, mais estruturados, que até pouco tempo detinham praticamente com exclusividade o papel de formação e de socialização política no Brasil (sindicatos, partidos e, inclusive, determinados movimentos sociais, principalmente o estudantil) estão sendo deslocados como instâncias centrais da socialização militante. Vários fatores influenciam nesta mudança, tais como o descrédito dos partidos tradicionais e das organizações hierárquicas e verticais, a diminuição do trabalho de base realizado junto às comunidades e os territórios e a rejeição à delimitação organizativa muito estrita com fronteiras bem definidas para a entrada e a saída em uma organização. Nesta lógica, os processos de engajamento militante tendem a se transformar, com destaque para a inserção em pequenas coletividades, redes e grupos de afinidades. A amizade, as emoções e as proximidades, mesmo que circunstanciais, animam os rumos a serem tomados.

15. B. Bringel e Jose M. Domingues: *Global Modernity and Social Contestation*, Sage, London-New Delhi, 2015; B. Bringel: «Le Brésil et la géopolitique de l'indignation», cit.; B. Bringel e P. Pleyers: «OpenMovements: Social Movements, Global Outlooks and Public Sociologists» em *Open Movements*, 16/3/2015, <www.opendemocracy.net/breno-bringel-geoffrey-pleyers/openmovements-social-movements-global-outlooks-and-public-sociologist>.

16. Danilo Martuccelli: *La société singulariste*, Armand Colin, Paris, 2010; Jose M. Domingues: «Las movilizaciones de junio de 2013» em *OSAL* N° 34, 2013, pp. 63-75; G. Pleyers: *Alter-Globalization. Becoming Actors in the Global Age*, Polity, Cambridge, 2010.

Neste domínio, as novas tecnologias de informação e comunicação (no caso brasileiro, principalmente celular e internet) assumem um papel destacado não somente por sua capacidade de contrainformação, de interação e de difusão mais veloz e menos mediada por terceiros, como também pela possibilidade de aproximar a participação política à vida cotidiana¹⁷. Deste modo, as novas formas de experimentar, individualmente e coletivamente, a experiência do ativismo e do compromisso político formam parte de uma mudança societária e cultural mais ampla que situa os «cidadãos comuns» no centro dos debates, das iniciativas e das práticas. Isso aproxima o ativismo social e a cidadania ao mundo da vida e das experiências vividas pelas pessoas.

Outrossim, as mobilizações de 2013 também revelam a emergência de uma nova geração de militantes¹⁸, que nasceu e/ou cresceu em democracia, e não possuem as mesmas *experiências, visões de mundo* e relações com o campo popular-democrático dos anos 1970 e 1980¹⁹. Este está, a propósito, em pleno processo de dissolução, não somente pelo profundo questionamento do modelo «PT-cutista»²⁰, como também pela sua incapacidade de articulação das forças sociais emergentes. Não deixa de ser curioso que aqueles atores (como o próprio PT e outros vinculados aos «novos movimentos sociais» e ao «novo sindicalismo» emergente no ciclo de luta das décadas de 1970

e 1980) que apareceram então como *novidade* no emblemático trabalho de Emir Sader²¹ sejam hoje vistos, pela nova geração de ativistas, como sinônimo do *velho*. Este debate exige cautela, já que nesta emergência – ainda parcial e inacabada – de novos sujeitos políticos no Brasil o velho não acabou de morrer e o novo não terminou de nascer. Isso significa que, mais que reproduzir uma visão dicotômica entre o «velho» e o «novo», como fazem alguns sujeitos presos nas entranhas mais imediatas do embate político, precisamos captar as tensões, as imbricações, as ambivalências e as possíveis retroalimentações. Um exemplo: o surgimento recente de novos atores (mais descentrados), visões de mundo (menos dogmáticas e mais libertárias), formas de organização (mais fluídas e transitórias) e expressividades (mais culturalmente orientadas) não implica o fim das relações de cooperação com o Estado e o desaparecimento da

17. G. Pleyers: «Ativismo das ruas e on line dos movimentos pós 2011» em *Lutas Sociais* vol. 17 Nº 2, 2014, pp. 83-93.

18. Rodrigo Nunes: «Geração, acontecimento, perspectiva. Pensar a mudança a partir do Brasil» em *Nueva Sociedad Especial em português*, 12/2014, pp. 14-26.

19. B. Bringel: «O futuro anterior: continuidades e rupturas nos movimentos estudantis do Brasil» em *Revista Eccos* Nº11, 2009, pp. 97-121.

20. Armando Boito Jr. e Andréia Galvão (eds.): *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*, Alameda, São Paulo, 2012; Marco Antonio Perruso e Viviane Becker Narvaes: «Les journées de(puis) juin 2013» em *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales* Nº 7, 2015, pp. 19-38.

21. E. Sader: *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*, Paz e Terra, São Paulo, 1988.

sociedade civil institucionalizada. Em outras palavras, não há no Brasil neste momento uma *substituição* dos sujeitos prévios nem das matrizes sócio-políticas e ideológicas guiadas pelas organizações tradicionais e pelo Estado, mas sim uma *coexistência*, com diferentes possibilidades de cooperação e de conflito.

As *práticas e expressividades* dos atores emergentes também buscam se distanciar da «forma-movimento» e da «forma-partido» mais convencional e dos repertórios de mobilização guiados por bandeiras e lemas previamente definidos que são puxados por carros de som e ou vozes únicas. Esta opção pelo *no logo* e pela ausência de lideranças formais é uma característica comum das manifestações brasileiras de 2013 com os acampamentos do «Occupy» e dos indignados, bem como dos espaços de ação dos jovens alter-mundialistas da década de 2000. Embora, para alguns, isso possa ser lido como um ato de intolerância, para a maioria dos manifestantes trata-se de afirmar sua autonomia diante das instâncias clássicas de socialização política e de organização dos militantes.

Embora possa promover a criatividade e o compromisso pessoal, a desconfiança às organizações e formas de ação mais estruturadas pode tornar-se um limite quando se trata de prolongar no tempo ideias e práticas inovadoras ou levá-las à política institucional e a parcelas mais amplas da

sociedade, mesmo que desafiandoa. Mobilizações que não buscam formar movimentos ou coletividades são confrontadas com os limites das redes de movimentos apontadas por Lilian Mathieu²², pois, mesmo possuindo «uma grande capacidade para impulsionar as mobilizações, são incapazes de conduzi-las para além do protesto, já que não podem negociar e alicerçar acordos de saída do conflito e não gozam da legitimidade que fornecem os mecanismos eleitorais e de representação».

Outra ambivalência típica deste ciclo de mobilizações no Brasil é a tendência à transversalização das agendas e das ações. Por um lado, isso tem enriquecido bastante os movimentos, pois a maioria das coletividades hoje não se restringe a defender somente sua própria causa, dialogando e internalizando temas (gênero, meio-ambiente, etc.) e lutas diversas (afins, mas distintas). Há, no plano interno, uma assunção de muitos debates e identidades, enquanto, no plano externo, geram-se demandas aglutinadoras que permitam a inteligibilidade de lutas distintas. Por outro lado, no entanto, a agregação de várias agendas não necessariamente leva a uma retomada das grandes agendas políticas, como a reforma agrária ou a reforma urbana.

Cabe, finalmente, frisar que as *matrizes discursivas* do ativismo emergente,

22. L. Mathieu: *La démocratie protestataire*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 40.

entendidas aqui no sentido dado por Eder Sader décadas atrás, tem se orientado a duas tendências chamativas. A primeira delas é a de um discurso da urgência da ação que, mesmo sendo capaz de pensar o presente e mobilizar para causas, campanhas e intervenções imediatas, não parece se projetar para a construção de uma utopia de um futuro ideal. De todo modo, poder-se-ia argumentar, a despeito das possíveis contradições, que, no caso dos atores emergentes, *a construção de um horizonte porvir encontra-se nas práticas e não nos discursos*, materializada em um ativismo pré-figurativo que busca construir o mundo que queremos a partir do espaço que habitamos. Neste sentido, o compromisso pessoal e a coerência aparecem como elemen-

tos-chave de uma atitude e uma performatividade do mundo vindouro. Já a segunda tendência está marcada pela ênfase do que podemos denominar como «política dos eventos». Sob a marca da urgência da ação, é realizada e convocada uma infinidade de atos e eventos que não necessariamente geram acúmulo social. Eis aqui um desafio central, pois a adoção de uma lente analítica processual, como a aqui sugerida, enfrenta-se com o movimento em movimento, com os atos mais visíveis obscurecendo aqueles mais subterrâneos e com um processo político truncado e escorregadio, onde nem sempre os eventos se concatenam claramente e cuja permanência no tempo é incerta. Junho é mais longo e mais complexo do que prevíamos em 2013. ☒

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Junho de 2015

San Pablo

Vol. 30 Nº 88

ARTIGOS: Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX pra o século xx no Brasil, **Marcelo Neves**. Violência e política, Luis Felipe Miguel. Pós-estruturalismo e a crítica como repetição, **Cristiano Mendes**. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988, **José Angelo Machado e Pedro Lucas de Moura Palotti**. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva, **Euzeneia Carlos**. O conflito social e político nas hidrelétricas da bacia do Uruguai, **Humberto José da Rocha e Hemerson Luiz Pase**. Desafios ontológicos e epistemológicos para os métodos mistos na ciência política, **Glauco Peres da Silva**. Diferenciação institucional e desigualdades no ensino superior, **Arnaldo Mont'Alvão**. Juventude, por cor e renda no acesso ao ensino superior: somando desvantagens, multiplicando desigualdades?, **Felícia Picanço**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) *es una publicación cuatrimestral de la Asociación Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*, Av. Prof. Luciano Gualberto, 315, Cidade Universitária, CEP 05508-010, São Paulo, SP. Tel.: (11) 3091.4664. Fax: (011) 3091.5043. Correo electrónico: <rbcsc@anpocs.org.br>. Página web: <www.anpocs.org.br>.

Ajuste para poder governar

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

No início de 2015, o Brasil viu-se diante de três problemas que se somavam de forma interdependente: a recessão, a crise fiscal e a grave crise política. A presidente Dilma Rousseff precisou adotar uma série de decisões que equilibrassem a economia, restabelecessem o superávit primário e restaurassem a confiança no governo. Uma delas foi chamar um economista ortodoxo para comandar o Ministério da Fazenda e adotar uma firme política de ajuste fiscal. O artigo examina em detalhe esse processo e avalia o ajuste realizado, concluindo com uma perspectiva sobre o desempenho da economia brasileira nos próximos anos.

No início deste ano o Brasil viu-se, de repente, diante de duas novas realidades: uma recessão econômica e uma grave crise política. A recessão foi causada pela violenta queda dos preços das commodities exportadas pelo país e por uma série de políticas econômicas equivocadas, que produziram uma crise fiscal – esta caracterizada pela transformação de um superávit primário de 2% do PIB, em 2013, em um déficit primário de 0,6% do PIB em 2014 – algo que não é considerado aceitável não apenas pelos credores externos, mas

também pela sociedade brasileira. A crise política, por sua vez, definiu-se por uma profunda rejeição ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT) pelas elites brasileiras, inconformadas diante da vitória apertada alcançada pela presidente Dilma Rousseff no final de 2014, e uma violenta queda dos índices de aprovação de seu governo.

Os três problemas – a recessão, a crise fiscal e a grave crise de legitimidade¹ do governo – somavam-se, portanto, de forma interdependente. Para lograr

Luiz Carlos Bresser-Pereira: professor emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Email: <bresserpereira@gmail.com>. Web: <www.bresserpereira.org.br>.

Palavras-chave: ajuste, crise política, recessão, responsabilidade fiscal, Dilma Rousseff, Brasil.

Nota: O autor agradece a Marco Brancher e Lucas Dib pelos comentários.

1. A palavra «legitimidade» é aqui usada no sentido sociológico para indicar apoio ou falta de apoio da sociedade civil ao governo.

governar, a presidente precisava adotar uma série de decisões que equilibrassem a economia, restabelecessem o superávit primário e restaurassem a confiança no governo. Uma delas foi chamar um economista ortodoxo para comandar o Ministério da Fazenda e adotar uma firme política de ajuste fiscal.

Terá sido sábia essa decisão? Faz sentido o governo engajar-se em um processo de ajuste fiscal, algo que se faz quando há excesso, não quando há falta, de demanda? E mais uma questão: o saber convencional afirmou que a presidente estava agindo de forma ortodoxa, será isto verdade? As políticas de ajuste fiscal são em princípio conservadoras, ou os economistas progressistas também defendem, em princípio, a responsabilidade fiscal? Responderei primeiro à segunda pergunta.

■ Responsabilidade fiscal

O equilíbrio a longo prazo das contas públicas não é de direita nem de esquerda, não é neoclássico nem keynesiano; é boa política econômica. A tese segundo a qual fazer ajuste econômico é ser ortodoxo não faz sentido. Da mesma forma que existe o *populismo* fiscal – o recurso irresponsável à expansão fiscal –, há o *austerismo*² fiscal – o recurso igualmente irresponsável à austeridade fiscal. Enquanto o populista fiscal acredita poder resolver todos os problemas in-

correndo em déficit público maior, o austerista fiscal acredita resolver todos os problemas propondo ajustes. Da mesma forma que o populismo fiscal é comum entre os economistas desenvolvimentistas, o austerismo fiscal é comum entre economistas ortodoxos.

A revolução keynesiana não desqualificou a ideia de que a economia é a ciência da escassez, não ofereceu uma solução mágica para os problemas. Ao invés de fazer ajuste, aumentar os investimentos do Estado e aumentar os salários, ou então reduzir os impostos, apenas mostrou que em determinados momentos uma política fiscal expansiva é a melhor alternativa. A economia continua a ser a ciência que nos obriga a fazer escolhas. Se queremos crescer mais, não basta investir mais, é preciso também poupar mais. Investir mais para aumentar a poupança é uma boa política no curto prazo quando há uma demanda claramente frouxa, mas não leva ao aumento do *nível* de poupança de longo prazo. Para elevar esse nível de patamar é necessário poupar mais ao mesmo tempo em que se investe mais. Não há dúvida de que a grande inovação – a grande ideia contraintuitiva de Keynes – foi

2. «Austerismo» é uma palavra do vernáculo português. Eu senti a necessidade de uma palavra que indicasse o uso exagerado da austeridade e escrevi «austericismo», mas depois resolvi buscar a palavra no dicionário e descobri a palavra «austerismo», que significa o «uso exagerado da austeridade».

a ideia de que é o investimento que determina a poupança. Primeiro o empresário tem uma ideia inovadora, obtém crédito junto ao sistema financeiro e investe. Depois, com o aumento da produção, a poupança aumenta. Mas isto ocorre no curto prazo. No longo prazo a poupança não é a mera soma dos curtos prazos, a não ser *contabilmente*, onde a soma dos crescimentos dos trimestres é igual ao crescimento do ano. Do ponto de vista *econômico*, a coisa é mais complicada. A sociedade e o Estado precisam se mostrar dispostos a poupar mais. Em uma sociedade democrática, o Estado precisa de apoio para realizar poupança pública que financie seus investimentos e precisa ter condições de criar mecanismos de poupança forçada, como fundos de seguridade e empresas estatais monopolistas de infraestrutura que realizem lucros elevados e financiem seus próprios investimentos. Precisa também de apoio político para manter a taxa de câmbio do país competitiva, neutralizando a tendência à sua sobreapreciação. Se não houver essa disposição da sociedade e essa capacidade do Estado, as taxas de investimento e de poupança do país não darão o salto necessário para o crescimento satisfatório.

Tomando-se o caso do Brasil como exemplo, um crescimento de longo prazo satisfatório seria de 4% do PIB. Dado que a taxa de crescimento desde o Plano Real, excluindo-se o período

2005-2010, em que houve um boom de commodities, foi de 2,2%³, para se alcançar os 4% seria necessário que a taxa de investimento passe de 18% para 26% do PIB e que a produtividade do trabalho e do capital voltem a aumentar. Este aumento deve ser tanto do investimento privado como do investimento público. O investimento privado aumentará na medida em que haja oportunidades de investimento lucrativo, o que dependerá da existência de demanda e do *acesso* a essa demanda – acesso esse que dependerá do desenvolvimento de políticas pelo governo para que não volte a se apreciar (está, neste momento que escrevo, 23 de julho de 2015, a 3,30 reais por dólar). Quanto ao investimento público, é preciso que o Estado tenha legitimidade perante a sociedade para poder aumentar sua poupança e, assim, investir mais. Uma parte dos investimentos pode ser financiada pelo déficit público, desde que este mantenha a dívida pública estabilizada em um nível considerado prudente. No Brasil, o investimento público, incluído o das empresas estatais, deve ser de cerca de 25% do investimento total. Logo, o investimento público deve ser de cerca de 6% do PIB, algo que só será possível se o Estado tiver o apoio necessário na sociedade; se esta não compreender que no curto prazo seu

3. Sem a exclusão dos anos de boom de commodities, a taxa de crescimento média não muda muito para melhor; foi de 2,7% entre 1995 e 2014.

consumo de despesas sociais deve ser um pouco sacrificado em nome de um maior investimento público, o Estado não logrará aumentar sua poupança e sua taxa de investimento.

A ideia de que a política de ajuste fiscal é ortodoxa e conservadora está baseada na crença de que a expansão fiscal é a garantia do pleno emprego, mas isto não é verdade. O que garante o pleno emprego é um crescimento sustentado do PIB, o que só é possível se o setor privado e o setor público estiverem investindo o suficiente. O pensamento de John Maynard Keynes atrai muitos jovens justamente inconformados com o capitalismo e não vendo perspectivas para o socialismo. Através de uma política macroeconômica keynesiana, pensam eles, seria possível distribuir de forma mais igualitária a renda, mas isto está longe da realidade. Keynes foi um pensador progressista, mas não pretendeu através de sua obra diminuir as desigualdades. A política macroeconômica tem pouca capacidade de melhorar a distribuição da renda em um país. Ela pode ter algum efeito distributivo ao ter como objetivo um *nível* relativamente baixo da taxa de juros em torno do qual o Banco Central administre sua política monetária, porque, neste caso, quem perde são os capitalistas rentistas, que são uma classe parasitária. Já em relação à taxa de lucro, é essencial que ela se mantenha «satisfatória», que leve os capitalistas empresários a investir. O grande

problema da economia brasileira tem sido uma taxa de juros elevada e uma taxa de lucro insatisfatória causada por uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo. Como o desenvolvimento econômico depende da taxa de investimento e esta, da diferença entre a taxa de lucro esperada e a taxa de juros esperada, é fácil compreender por que o Brasil cresce tão pouco desde 1990, quando a doença holandesa⁴ deixou de ser neutralizada, e a taxa de câmbio passou a estar apreciada em cerca de 15%. E se considerarmos a política de salário mínimo uma política macroeconômica, também há algum espaço para a diminuição das desigualdades. Na verdade, as políticas que efetivamente reduzem a desigualdade em um país são, em primeiro lugar, uma política tributária progressiva, e, em segundo lugar, a expansão dos serviços prestados pelo Estado Social. São essas duas variáveis e principalmente a primeira, que é capturada pelos índices de igualdade e desigualdade, que tornam os países escandinavos muito mais igualitários do que os Estados Unidos, o país mais desigual entre os países ricos.

4. A doença holandesa é uma sobreapreciação de longo prazo da taxa de câmbio e, portanto, uma desvantagem competitiva para os países que possuem recursos naturais abundantes e baratos, o que lhes permite exportar as respectivas commodities a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que é necessária para as demais empresas produtoras de bens *tradable* (principalmente empresas industriais) que usam tecnologia no estado da arte mundial.

Hoje há menos espaço para políticas fiscais expansionistas do que havia nos anos que se seguiram à publicação da *Teoria geral* de Keynes. Isto se explica pelo clássico argumento de Milton D. Friedman sobre as expectativas adaptativas e, principalmente, pelo fato de que a visão ortodoxa tem prevalecido sobre o keynesianismo vulgar em convencer os dirigentes das empresas que são responsáveis pelas decisões de investimento, dada a quantidade de maus resultados de políticas fiscais expansionistas em países em desenvolvimento adotadas em nome de Keynes. Em consequência, quando ocorre um claro desajuste fiscal, as expectativas desses dirigentes tornam-se negativas – eles perdem confiança no governo – a não ser que a política seja claramente contracíclica, e as empresas, ao invés de aumentarem seus investimentos, os diminuam.

Em suma, a política de responsabilidade fiscal não é conservadora, nem é exclusividade de economistas ortodoxos; é, em princípio, simplesmente boa política econômica. Má política econômica é a adoção de políticas pró-cíclicas em momentos em que a demanda está fraca e a economia está crescendo pouco, algo que é frequente em países em desenvolvimento. Má política é tanto recorrer ao austerismo fiscal como ao populismo fiscal. A austeridade é necessária para se manterem equilibradas as contas públicas. Políticas fiscais expansivas

são perfeitamente justificáveis, mas devem ser contracíclicas e de curta duração; em seguida é preciso recuperar o equilíbrio fiscal do Estado. Ao não compreender este fato, os economistas heterodoxos perdem a confiança não apenas do setor financeiro, mas também dos empresários, e suas políticas, inclusive as corretas, passam a ter menos probabilidade de sucesso.

■ A crise atual

Dadas essas considerações gerais, vejamos se o ajuste fiscal em curso no Brasil é a política adequada, ou então, se trata-se de austerismo fiscal.

Em princípio, ela estaria errada, porque seria pró-cíclica. No momento em que o país estava entrando em recessão foi tomada a decisão de se proceder um ajuste fiscal visando recuperar o superávit fiscal que estabilize a dívida pública. Mas se examinarmos o problema com mais cuidado verificaremos que o governo não tinha outra alternativa senão adotar tal política, tanto por motivos econômicos como políticos, que, neste caso são interdependentes.

Em princípio, um país é obrigado a adotar um forte ajuste fiscal quando (a) há um forte aquecimento da demanda; (b) a economia está próxima do pleno emprego; (c) a taxa de crescimento está elevada; (d) há um aumento da taxa de inflação; e (e) o au-

mento do endividamento em moeda estrangeira reduz o crédito do país no exterior. No início de 2015, dessas cinco condições apenas a terceira não estava presente: a economia apresentava taxas muito baixas de crescimento desde 2011. Quanto às outras quatro condições, a economia, sim, estava em pleno emprego há tempo; a taxa de inflação estava aumentando de 6% para 8% ao ano, não obstante o Banco Central houvesse voltado a aumentar a taxa de juros a partir de março de 2013; e, embora as reservas internacionais do país continuassem relativamente elevadas, elas foram reduzidas na prática em quase 100 bilhões de dólares em 2014 para segurar a desvalorização da taxa de câmbio, enquanto os elevados déficits em conta corrente aumentavam o endividamento externo do país; em consequência, o Tesouro dos EUA incluiu o Brasil entre os países financeiramente frágeis, e os mercados financeiros estavam claramente preocupados dado o aumento muito forte do déficit público e do déficit em conta corrente do país.

Esta análise já nos diz que o ajuste fiscal era, realmente, necessário. É verdade que a recessão já estava se encarregando de realizar o ajuste. Primeiro, porque a queda da demanda de importações reduzia as importações e corrigia o déficit em conta corrente; segundo, porque a queda da demanda interna contribuía para reduzir a inflação; terceiro, porque a desvalorização do câmbio, que passa a ocorrer

a partir de setembro de 2014, tinha o mesmo efeito de reduzir o déficit em conta corrente ao diminuir as importações, mas tinha um efeito perverso: aumentava a inflação. Mas o governo não podia ficar inerte diante da crise. Era preciso que o governo mostrasse sua firme decisão de promover o ajuste, pelos fatos já analisados e também porque era preciso dar uma resposta à crise de confiança que estava se formando nos mercados financeiros. Se nada fosse feito, o Brasil provavelmente perderia seu grau de investimento junto às agências de risco, o que teria efeitos muito negativos sobre a economia.

Naturalmente surgiram vozes discordantes, que, ao invés do ajuste, propuseram expansão fiscal para enfrentar a recessão. Além de ignorarem o aumento da inflação, do déficit em conta corrente, do déficit público e da perda de confiança que a crise fiscal estava causando, ignoraram também que política contracíclica só é efetiva quando o país parte de uma situação de equilíbrio fiscal. Não faz sentido adotar uma política fiscal expansiva quando o país está com elevado déficit público, seu superávit primário tornou-se negativo, e sua dívida pública voltou a aumentar em relação ao PIB.

Não cabe aqui discutir as causas desse mau desempenho. Basta assinalar que ele decorreu de erros na administração da política econômica e de uma conjuntura internacional que se

tornou especialmente desfavorável em 2014. Dois foram os principais erros internos: primeiro, a violenta sobreapreciação cambial ocorrida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva: a preços de junho de 2015, a taxa de câmbio caiu de 6,50 reais por dólar em dezembro de 2002 para 2,00 reais por dólar em dezembro de 2010, último ano de seu governo; segundo, a partir de 2013, quando a presidente Dilma se deu conta que suas políticas não levavam o país a voltar a crescer, sua tentativa equivocada de resolver o problema através de uma política industrial baseada na exoneração da folha de pagamentos e na redução de impostos que naturalmente não teve efeito – não se substitui câmbio apreciado por política industrial –, somada à relativa queda de receitas tributárias desse ano, foi a principal responsável pelo superávit primário negativo de 2014 que teve um efeito desastroso sobre a confiança dos agentes econômicos.

A desaceleração da economia mundial e particularmente da China a partir da crise financeira global de 2008 foi tão ou mais importante que os erros internos para o mal desempenho da economia brasileira desde 2011. Assim como o Brasil, praticamente todos os países latino-americanos cresceram nos anos 2000 a taxas relativamente elevadas graças ao grande aumento dos preços internacionais das *commodities* causado pela grande demanda da China.

Mas como a experiência histórica demonstra abundantemente, booms de *commodities* são passageiros. E nenhum país realmente realiza sua revolução capitalista e passa a realizar o *catching up* com base nas exportações de *commodities*. A «exceção» geralmente citada – a Austrália – não foi exceção. Lá também houve uma revolução industrial que consolidou o capitalismo australiano. A diferença está no fato de que, quando houve o último boom de *commodities* a Austrália se desindustrializou, mas já era um país rico e, por isso, menos dependente da produção industrial para continuar a crescer. No caso da América Latina, a taxa de crescimento do PIB, que foi de 4% em 2011, caiu para 1% em 2014; a do Brasil, nesses mesmos anos, caiu de 2,7% para 0%. O Brasil foi especialmente atingido em 2014, quando o preço das duas principais *commodities* exportadas pelo país, a soja e o minério de ferro, entraram em queda livre, causando forte redução da demanda interna.

A crise internacional juntava-se, assim, aos equívocos de política econômica para explicar o mau desempenho da economia brasileira no governo Dilma e a recessão deixada para 2015. É preciso, porém, assinalar que a economia brasileira já vem apresentando resultados insatisfatórios desde os anos 1980, nessa década devido à grande crise financeira, a crise da dívida externa dos anos 80, e à alta inflação inercial que ela desen-

cadeou; e desde os anos 1990, depois que aqueles dois problemas foram resolvidos, devido à desindustrialização causada por um fato novo ocorrido em 1990-91: as aberturas comercial e financeira, através das quais se desmontou o mecanismo de neutralização da doença holandesa e de administração da taxa de câmbio. A partir de então, apenas devido à falta de neutralização da doença holandesa, a moeda passou a apresentar uma valorização média de 15%, o que inviabilizava a indústria brasileira.

■ A perda de confiança interna

Mas havia também um problema de confiança interna junto às elites econômicas do país. Desde que o PT assumiu o governo em 2003, adotou uma política de responsabilidade fiscal, que no Brasil tornou-se um valor importante desde a alta inflação de 1980-1994. Como partido de esquerda social-democrático, o PT se opunha aos capitalistas rentistas e aos financistas, mas entendeu corretamente que não podia governar sem o apoio dos capitalistas do setor produtivo, e buscou estabelecer uma coalizão de classes desenvolvimentista com os empresários industriais. Os bons resultados da economia brasileira durante o governo Lula e o controle das contas fiscais e da inflação favoreceram esse acordo, embora a indústria durante esse governo tenha perdido competitividade e parado de exportar. Em compensação, o mercado interno

havia crescido fortemente graças ao crescimento do PIB, à firme política de diminuição das desigualdades via aumento do salário mínimo e extensão do Bolsa-Família e ao aumento do crédito ao consumo – o que mantinha as empresas industriais satisfeitas.

Entretanto, esse aumento do mercado interno em um quadro de alta apreciação cambial tinha seus dias contados. Geralmente, os importadores de bens manufaturados necessitam de três anos para organizar as importações. Assim, já em 2011, no primeiro ano do governo Dilma, as importações de manufaturados capturaram rapidamente o mercado interno, dada a falta de competitividade das empresas nacionais causada pela taxa de câmbio.

Por outro lado, as commodities exportadas pelo Brasil, principalmente o minério de ferro e a soja, que haviam parado de crescer em 2011, entram em queda livre em 2014. A crise externa juntava-se, assim, à crise interna que era, fundamentalmente, uma crise da indústria manufatureira, inviabilizada pela taxa de câmbio apreciada no longo prazo (desde o início dos anos 1990, quando o país liberalizou seu sistema comercial, e, em consequência, desmontou o mecanismo de neutralização da doença holandesa que impedia uma valorização variável da moeda em torno de 15%).

Afinal, durante 2013, diante do julgamento do escândalo do «mensalão»,

que envolvera líderes do PT, do baixo crescimento do país, da desindustrialização que voltara a se acelerar e de seus baixos lucros, senão prejuízos, os empresários industriais perderam suas esperanças no PT e em sua proposta desenvolvimentista, e voltaram a se associar à coalizão liberal formada por capitalistas rentistas, inclusive boa parte da classe média tradicional, pelo sistema financeiro local, e pelos interesses estrangeiros. Os empresários industriais se deram conta de que o acordo que o governo lhes propunha com os trabalhadores era um acordo unilateral – proporcionava aumento dos salários aos trabalhadores acima do aumento da produtividade e nenhum ganho para a indústria – e passaram para a oposição ao governo.

Assim, a presidente Rousseff governou o país em 2014 sem qualquer apoio nas elites econômicas. Foi possível ver isto com clareza no momento de sua reeleição, que só aconteceu, e por margem muito pequena, porque as classes de renda mais baixa e o Nordeste nela votaram. As elites econômicas, unidas, se colocaram contra o governo, que de repente deixou de ser visto por muitos de seus membros não apenas como adversário político, mas como inimigo a quem se dedica ódio. O quadro político se agravou durante as eleições, quando começaram a aparecer os resultados das investigações da Polícia Federal e do Poder Judiciário sobre um novo escândalo de grandes pro-

porções, novamente envolvendo líderes do PT e, agora, grandes empreiteiras nacionais.

Quando, em janeiro, teve início o segundo governo Dilma, o país se viu mergulhado em crise econômica e política, ambas associadas à perda de confiança. Não bastassem as razões objetivas que tornavam necessário o ajuste – a inflação, o déficit em conta corrente e a dívida externa que aumentavam –, havia a perda de confiança das elites econômicas, que era fundamental. Essas elites não apenas haviam deixado de apoiar o governo, mas agora haviam perdido confiança nele de uma maneira radical.

Esse quadro abriu espaço para que o rearranjo na balança de poder da sociedade pendesse novamente para a coalizão liberal, levando a presidente Dilma Rousseff a escolher para ministro da Fazenda um economista ortodoxo de «confiança do mercado», Joaquim Levy, PhD pela Universidade de Chicago e um dos dirigentes do segundo maior banco brasileiro, o Bradesco. Ela precisava governar e, para isso, endossou o plano de ajuste fiscal do novo ministro, um programa de ação para recuperar a confiança das elites econômicas. Mas abriu espaço também para que o Banco Central elevasse a taxa de juros de maneira brutal, quando isto definitivamente não era necessário para combater a inflação: a recessão já o está fazendo.

■ Perspectivas

Quais as perspectivas do Brasil nos próximos anos? Neste ano o crescimento deverá ser fortemente negativo, já que o ajuste fiscal, em um primeiro momento, aprofundou a queda da demanda que a recessão já estava provocando. No próximo ano, talvez volte a ser positivo devido à desvalorização cambial ocorrida. A taxa de câmbio gira hoje em torno de 3,30 reais por dólar; dado que a taxa de câmbio que considero competitiva ou industrial deve ser de 3,65 reais por dólar⁵, a sobrevalorização brasileira é hoje de apenas 10%, muito inferior à sobrevalorização média desde o início do governo Dilma, quando era superior a 30%. Logo, a indústria está recuperando parte de sua competitividade e poderá voltar a crescer, desde que a desvantagem competitiva de ordem cambial não volte a aumentar muito. Por outro lado, também a confiança no governo deverá voltar a aumentar e, por isso, as empresas se sentirão mais seguras ao investir. Logo, se não for em 2016, em 2017 o PIB voltará a crescer à taxa que considero, ao mesmo tempo, *normal* e baixíssima de 2% ao ano, ou de 1,1% ao ano per capita.

Não estou, portanto, otimista quanto às perspectivas para a economia brasileira. Um crescimento de 1% ao ano per capita não garante o *catching up*, não fará com que o Brasil diminua sua diferença de renda por habitante em relação aos países ricos, não

obstante o fato de já ter feito o mais difícil para o desenvolvimento econômico – já realizou sua revolução industrial e capitalista –, a existência de um Estado relativamente bem estruturado e social, e os amplos recursos humanos e naturais de que o país dispõe.

Por que este pessimismo? Por que o Brasil, que cresceu de maneira acelerada entre 1950 e 1980, a uma taxa média, per capita, de 4,1% ao ano, vem crescendo tão pouco desde o início dos anos 1980? Em relação aos anos 1980, porque o país enfrentou uma grande crise financeira nessa década, da qual derivou uma alta inflação inercial que só iria terminar em 1994. Depois disso, porque se somaram duas atitudes profundamente negativas: uma alta preferência pelo consumo imediato, que torna sua sociedade indisposta para fazer qualquer sacrifício no curto prazo, e a perda da ideia de nação e, portanto, da ideia de industrialização como

5. Esta minha afirmação decorre das pesquisas que eu próprio tenho realizado com Nelson Marconi: «The Industrial Equilibrium Exchange Rate in Brazil: An Estimation» em *Revista de Economia Política* vol. 32 Nº 4, 10-12/2012, pp. 656-669, e de André Nassif, Carmen Feijó e Eliane Araújo: «Overvaluation Trend of the Brazilian Currency in the 2000s: Empirical Estimations» em *Revista de Economia Política* vol. 35 Nº 1, 1-3/2015, pp. 3-27, e José Luis Oreiro, Flávio A.C. Basílio e Gustavo J.G. Souza: «Effects of Overvaluation and Exchange Rate Volatility Over Industrial Investment: Empirical Evidence and Economic Policy Proposals for Brazil» em *Revista de Economia Política* vol. 34 Nº 3, 7-9/2014, pp. 347-369.

projeto nacional. Isto causou, no plano econômico, uma política macroeconômica essencialmente equivocada, que os liberais denominam de «tripé macroeconômico» – na verdade, definido por uma alta taxa de juros e uma taxa de câmbio sobrepreciada no longo prazo – e uma política

fiscal que vem dando baixa prioridade ao investimento público há muitos anos, seja porque os liberais afirmam que não cabe ao Estado investir em infraestrutura, seja porque os progressistas dão prioridade às despesas sociais em relação às despesas de investimento do Estado. ☒

revista cidob d'
afers
internacionais

Septiembre 2015

Barcelona

Nueva época Nº 110

RELACIONES INTERREGIONALES
TRANSATLÁNTICAS, TRANSPACÍFICAS Y TRANSEUROASIÁTICAS

Coordinado por Jordi Bacaria y Valeria Marina Valle

ARTÍCULOS MONOGRÁFICOS: **Jordi Bacaria y Valeria Valle**, Introducción: las relaciones interregionales en el orden mundial. **Katharina Meissner**, ¿Ha fracasado el interregionalismo? Las negociaciones UE-ASEAN. **Javier Arregui Moreno**, Relaciones económicas UE-EEUU: negociación e implicaciones del TTIP. **Stephan Joseph Sberro Picard**, La negociación del TTIP: del interregionalismo a la gobernanza global. **Ryskeldi Satke y Franco Galdini**, Entre Oriente y Occidente: Kazajstán y la nueva Ruta de la Seda de China. **José Luis León-Manríquez y Eduardo Tzili Apango**, México y Asia Pacífico: proximidades y distancias de una dilatada relación. **Daniela Casandra Castorena Sánchez**, Las relaciones transpacíficas y transatlánticas de EEUU: dos proyectos, una estrategia. OTROS ARTÍCULOS: **Jesús Pérez Caballero**, Autodefensas michoacanas, variante regional de la «guerra al narcotráfico» en México. **Eduardo Bidaurratzaga Aurre y Artur Colom Jaén**, Las industrias extractivas en Mozambique: ¿amenaza u oportunidad para el desarrollo? RESEÑAS DE LIBROS.

Revista CIDOB d'Afers Internacionals es una publicación cultural/académica trimestral de relaciones internacionales y desarrollo de la Fundación CIDOB, c/ Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España, Tel. (+34) 93 302 6495. Se edita en formato impreso y digital. Página web: <www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals>.

Velhas e novas direitas religiosas na América Latina

Os evangélicos como fator político

JULIO CÓRDOVA VILLAZÓN

A América Latina tem uma longa tradição de presença evangélica, mas nas últimas décadas esta deu um salto significativo, especialmente em sua versão neopentecostal. Esse crescimento fortaleceu a sua capacidade de influência na agenda pública através de partidos evangélicos ou, mais frequentemente, por meio de associações «pró-vida» e «pró-família». Enquanto no início do século xx a agenda evangélica lutava pela separação entre Igreja e Estado, hoje suas posturas contra o avanço da «agenda gay» e da «ideologia de gênero» aproximam estes grupos aos conservadores católicos na luta contra as mudanças liberalizantes na família e na sociedade.

As expressões politicamente conservadoras do movimento evangélico na América Latina ganharam notoriedade nos últimos anos, especialmente em sua persistente luta – em parceria com a hierarquia católica – contra a descriminalização do aborto e o casamento igualitário. Até agora, grande parte da análise social concentrou-se mais em descrever esse fenômeno do que compreender qual é

a sua dinâmica. Foram feitos alguns esforços para estudar seu discurso¹ e sua identidade², mas o que domina é o tom descritivo.

O propósito deste artigo é avançar na compreensão: a) dos processos históricos que moldaram esta presença evangélica conservadora em espaços públicos; e b) da forma pela qual os atores religiosos estabelecem um

Julio Córdoba Villazón: sociólogo. Realizou vários estudos sobre movimento evangélico, cultura, política e direitos sexuais e reprodutivos na Bolívia. Dirige a consultoria Diagnosis, dedicada à pesquisa sobre desenvolvimento social e opinião pública.

Palavras-chave: conversão, cosmos sagrados, direita religiosa, pentecostalismo, protestantismo, América Latina.

Nota: Tradução de Carmen Carballal. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 254, 11-12/2014, disponível em <www.nuso.org>.

1. Laura Fuentes: «Afirmar la autonomía reproductiva en la disidencia religiosa» em *Íconos* N° 45, 1/2013, pp. 59-74.

2. Marcos Carbonelli, Mariela Mosqueira e Karina Felitti: «Religión, sexualidad y política: intervenciones católicas y evangélicas en torno al aborto y el matrimonio igualitario» em *Revista del Centro de Investigación* N° 36, 7-12/2011, pp. 25-43.

«cosmos sagrado» e como esta construção é a base para assumir posições políticas. Diz-se que as posições dos evangélicos politicamente conservadores têm sua base em processos de construção do seu «cosmos sagrado», gerando neles afinidades com discursos refratários à mudança social.

Ao tentar oferecer uma visão panorâmica sobre as posturas conservadoras no movimento evangélico latino-americano, é inevitável uma perspectiva um tanto esquemática que simplifica as nuances e as complexidades do fenômeno. Entretanto, recorre-se a esta perspectiva com o objetivo de facilitar uma primeira aproximação global a essa problemática.

■ A longa presença evangélica em espaços políticos da América Latina

De forma esquemática, é possível distinguir quatro etapas da presença evangélica em espaços políticos da América Latina: a) a luta pela liberdade de consciência no final do século XIX e início do século XX; b) a polarização ideológica nas décadas de 1960 e 1970; c) a emergência de «partidos políticos evangélicos» na redemocratização dos anos 80 e 90; e d) os movimentos «pró-família» e «pró-vida» de início do século XXI.

A luta pela liberdade de consciência no início do século XX. Com um caráter marcadamente liberal, o protestantis-

mo do final do século XIX e início do século XX envolveu-se na luta pela separação entre a Igreja católica e o Estado e pela liberdade de consciência. Através da imprensa, importantes representantes evangélicos tomaram a palavra no debate sobre o Estado laico. Em uma parceria com os partidos liberais no poder, ajudaram a limitar a influência da Igreja católica e a eliminar alguns dos seus privilégios jurídicos³. Nesses anos, os setores que aderiam ao protestantismo eram principalmente os segmentos sociais em transição: pequenos comerciantes e artesãos, profissionais liberais e imigrantes europeus⁴. O tradicional cosmos sagrado católico, herdeiro da Colônia, não dava mais sentido às suas relações econômicas e sociais mutáveis. Assim, eles encontraram no protestantismo a oportunidade de dar um novo significado religioso ao seu mundo por meio de dinâmicas de racionalização e individualização de acordo com a sua inserção competitiva nos mercados urbanos.

As igrejas protestantes precisavam de espaços culturais, legais e políticos que permitissem ao indivíduo maiores liberdades em suas opções não somente religiosas, como também econômicas e sociais. E não foi por acaso que estas demandas se projetaram no

3. Carlos Mondragón: «Protestantismo y poder en América Latina. Minorías religiosas, laicismo y cultura política» em *Espacios de Diálogo* Nº 2, 4/2005, pp. 93-114.

4. Jean Pierre Bastian: *La mutación religiosa de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1997.

âmbito público e no debate político de então, apontando para um Estado laico. Durante esses primeiros anos, a presença evangélica em espaços políticos pode ser caracterizada, em termos gerais, como «progressista».

A polarização ideológica das décadas de 1960 e 1970. As igrejas evangélicas na América Latina não ficaram alheias à polarização ideológica dos agitados anos 60 e 70. Embora um pequeno segmento tenha se comprometido com a luta pelos direitos humanos e pelo socialismo, contribuindo para o desenvolvimento da Teologia da Libertação, a maioria assumiu uma postura passiva e legitimadora das ditaduras de então⁵.

A inicial industrialização da América Latina após a crise dos anos 30 e até os anos 50 e 60 teve duas consequências que nos interessam: por um lado, ampliou as classes médias; por outro, promoveu uma maciça migração rural para as cidades⁶. Esses vastos setores sociais em transição precisavam de novas bases interpretativas que dessem sentido às suas mutáveis condições de vida. Neste contexto, as igrejas evangélicas se multiplicam⁷. Nelas, do cosmos sagrado baseado na liberdade individual do protestantismo liberal de início do século xx se passa, por um lado, à construção de um cosmos centrado na obediência, na ordem e na disciplina (em estratos urbanos empobrecidos) e, por outro, a um cosmos festivo e efervescente em

busca de reconhecimento (principalmente entre imigrantes rurais que engrossam o crescente movimento pentecostal)⁸.

Estes espaços religiosos, cujos integrantes desenvolvem predisposições de trabalho e disciplina que os ajudam a se integrarem ao mercado de

5. David Stoll: *¿América Latina se vuelve protestante?*, Abya-Yala, Quito, 1990.

6. A partir de 1930, a expansão urbana na América Latina se acelerou. De 1940 a 1960, a população urbana aumentou de 33% para 44%. Em 1990, a proporção chegou a 72%. Ver Alan Gilbert: «El proceso de urbanización» em Gregorio Weinberg (dir.): *Historia general de América Latina* vol. 8, UNESCO / Trotta, Paris-Madri, 2008, pp. 129-149.

7. Se até a crise de 1930 o movimento evangélico era minúsculo na maioria dos países da América Latina, a partir das mudanças sociais geradas por essa recessão ocorre um crescimento exponencial de agrupamentos evangélicos. De menos de 2% da população, passam a ser, em 2013, de 5% (no Paraguai) a 40% (na Guatemala), com porcentagens significativas em grande parte da América Central (de 30% a 40%) e em alguns países da América do Sul, como o Chile (25%) e o Brasil (21%). Trata-se de um crescimento paralelo à constante diminuição de católicos, que, de mais de 95% antes de 1930, diminuíram em 2013 para 67% da população, em um continente tradicionalmente considerado «católico». Corporación Latinobarómetro: *Las religiones en tiempos del papa Francisco*, Corporación Latinobarómetro, Santiago do Chile, 16 de abril de 2014.

8. David Martin: «Otro tipo de revolución cultural. El protestantismo radical en Latinoamérica» em *Estudios Públicos* Nº 44, primavera de 1991, pp. 39-62. O movimento pentecostal é a expressão majoritária entre as comunidades evangélicas na América Latina. É caracterizado por uma espiritualidade fundamentalmente emotiva, com experiências extáticas durante o culto (dom de línguas, curas milagrosas, danças etc.) e por sua cultura com predomínio da oralidade, que lhe permite se adaptar aos diferentes contextos socioculturais do continente.

trabalho, promovem também uma postura «passiva» ou «desinteressada» na «política»⁹, ou seja, uma atitude de não confrontação com o poder político e econômico. Proliferam, então, discursos religiosos de «obediência às autoridades» e de «trabalho responsável». Em sua grande maioria, a partir da passividade, as igrejas evangélicas aceitaram os regimes militares de então como sendo a melhor opção.

Redemocratização e partidos políticos confessionais nos anos 80 e 90. A redemocratização e a «década perdida» dos anos 80 se entrecruzam na América Latina. A crise econômica resulta em instabilidade profissional, familiar e, portanto, existencial¹⁰. Milhares de pessoas entram para as igrejas evangélicas, principalmente, com uma orientação emotivo-efervescente de caráter comunitário (pentecostais) ou de caráter individual intimista (neopentecostais). A motivação central para a entrada nestas comunidades de fé é «recuperar» a estabilidade emocional e manter «unida» a família tradicional (nuclear, heterossexual e patriarcal), ameaçada pelas mudanças sociais e culturais de final do século¹¹.

Enquanto isso, os sistemas de partidos políticos se consolidam como uma mediação institucional entre o Estado e a sociedade civil. Por um lado, os novos convertidos evangélicos, especialmente as classes altas, acostumadas à atividade política, formam partidos que se apresentam perante a socie-

dade como «a voz dos evangélicos» (mas, em geral sem votações significativas) ou organizações sociais como a Federação de Indígenas Evangélicos no Equador. Por outro lado, o voto evangélico de setores populares serve para consolidar relações clientelistas entre atores políticos e líderes religiosos e incluir representantes nas listas de diversos partidos, como no Brasil, Peru ou Guatemala¹². Neste contexto, tende-se a instrumentalizar o apoio eleitoral evangélico a favor dos interesses mais diversos.

9. Em seu clássico estudo sobre o pentecostalismo chileno, Christian Lalive d'Épinay denomina esta postura política como «greve social». C. Lalive d'Épinay: *El refugio de las masas. Estudio sociológico del protestantismo chileno*, Editorial del Pacífico, Santiago do Chile, 1968.

10. Entre 1970 e 2000, ocorrem profundas transformações na estrutura familiar tradicional na América Latina: os divórcios aumentam 170% e a porcentagem de pessoas em união estável aumenta de 12,5% para 33%, principalmente entre pessoas com níveis de escolaridade altos. A idade de início da atividade sexual se mantém em torno aos 16 anos, mas a idade de se casar é postergada a partir de uma média de 21 até 30 anos. Todas estas tendências colocam em discussão o modelo tradicional de família monogâmica, heterossexual e nuclear. Julieta Quilodrán: «¿Un modelo de nupcialidad postransicional en América Latina?» em Georgina Binstock e Joice Melo Viera (coords.): *Nupcialidad y familia en la América Latina actual*, UNFPA / ALAP, Rio de Janeiro, 2011, pp. 11-34.

11. Heinrich Schäfer: «La generación del sentido religioso: Observaciones acerca de la diversidad pentecostal en América Latina» em Daniel Chiquete e Luis Orellana (eds.): *Voces del pentecostalismo latinoamericano III: teología, historia, identidad*, EMW / CETELA, Santiago do Chile, 2009, pp. 45-72.

12. J.P. Bastian: «Pluralización religiosa, laicidad del Estado y proceso democrático en América Latina» em *Historia y Grafía* N° 29, 2007, pp. 167-194.

Movimentos «pró-vida» e «pró-família» no início do século XXI. A construção de cosmos sagrados orientados à estabilidade/segurança, como resposta às situações de desintegração social e familiar de final do século xx, gerou uma atitude de resistência à mudança em vários agrupamentos evangélicos do início do século XXI. As estruturas de plausibilidade, ou seja, os contextos relacionais que permitem um cosmos sagrado estável e ordenado, são basicamente hierárquicas, tanto nas famílias como nas comunidades religiosas. Neste contexto, as propostas para ampliar a promoção e o respeito dos direitos sexuais e reprodutivos, principalmente o reconhecimento legal das famílias homoparentais e a descriminalização do aborto, são percebidas como uma ameaça direta à família tradicional¹³. Assim como na Igreja católica, no âmbito evangélico se formam movimentos «pró-vida» e «pró-família». Estes não procuram mais uma representação política evangélica como na etapa anterior; tentam, antes, pressionar os atores políticos para rejeitar o que chamam de «agenda gay» e de «ideologia de gênero»¹⁴.

■ Conversões e cosmos sagrados

Peter Berger chama de «estruturas de plausibilidade» os contextos vitais que servem como suporte social para que as comunidades religiosas construam cosmos sagrados. Estes cosmos são estruturas simbólico-discursivas (subjetivas e objetivas) que permitem

que a pessoa dê sentido à sua existência cotidiana. Fazem referência ao sagrado e transcendente como fator último que explica a «ordem das coisas» (cosmos)¹⁵.

Aqui sustentamos que, para compreender as posturas políticas dos evangélicos na América Latina, é necessário estudar primeiro como constroem cosmos sagrados específicos e em quais contextos relacionais o fazem. Uma vez entendida esta «base da experiência religiosa», será possível discernir suas posturas políticas subsequentes. Para tal efeito, é necessário analisar quatro dinâmicas da experiência religiosa evangélica: a) processos de conversão; b) estruturas de plausibilidade (ou relacionais); c) universos simbólicos; e d) orientações políticas.

Os *processos de conversão* permitem entender a articulação entre a) condições socioeconômicas e culturais e b) estruturas relacionais de produção de

13. J. Córdova: «Sexualidad y relaciones de género en iglesias evangélicas» em *Fe y Pueblo* Nº 12, 2006, pp. 38-56.

14. Juan Marco Vaggione: «Sexualidad, religión y política en América Latina», trabalho apresentado no Diálogo Latino-americano sobre Sexualidade e Geopolítica, Rio de Janeiro, 24 a 26 de agosto de 2009.

15. P. Berger: «Las religiones en la era de la globalización» em *Iglesia Viva* Nº 218, 4-6/2004, pp. 63-86; e *El dosel sagrado. Para una teoría sociológica de la religión*, 2ª ed., Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

16. Para uma definição das estruturas simbólicas de sentido, v. Hugo José Suárez: *La transformación del sentido. Sociología de las estructuras simbólicas*, Muela del Diablo, La Paz, 2003.

sentido¹⁶. No fundo, toda conversão ocorre a partir da inadequação de estruturas simbólico-religiosas tradicionais, que não podem mais dar sentido a novas condições de vida. A conversão é, então, uma migração, ou mais propriamente, um processo de formação de novas estruturas simbólicas que possam dar sentido a estas emergentes condições socioeconômicas e culturais. Para a maioria dos evangélicos, na América Latina podem ser diferenciados três tipos básicos de conversão: de ruptura futurista, adaptativa e estabilizadora.

A conversão de ruptura futurista ocorre principalmente no início do século xx, com o protestantismo liberal, e em pequenas comunidades, com o protestantismo libertador dos anos 60 e 70. Este tipo de conversão implica em uma ruptura com os universos sociais e simbólicos predominantes para imaginar um mundo melhor, mais livre e igualitário. A conversão adaptativa, por sua vez, acompanha o (limitado) crescimento industrial e urbano na América Latina a partir dos anos 30 do século xx. O catolicismo sacramental e popular não se adapta aos novos requerimentos de força de trabalho urbana. Tanto os setores urbanos pobres quanto os imigrantes rurais rompem com este cosmos sagrado tradicional e encontram em movimentos evangélicos, neocatólicos¹⁷ e associações sindicais espaços mais propícios para se adaptarem ao mundo urbano e suas necessidades emocionais, cognitivas

e de trabalho. Finalmente, a conversão de estabilização ocorre em meio à crise econômica dos anos 80 e o enfraquecimento dos laços familiares tradicionais. Neste contexto de crise, nem o cosmos católico tradicional nem o cosmos evangélico ascético permitem a reconstrução emocional e social das pessoas. Estas migram para contextos mais emotivos e «pré-rationais», como o pentecostalismo, que lhes permitem se reconstruírem emocional e familiarmente.

Os processos de conversão se relacionadas estruturas relacionais e simbólicas. As conversões de ruptura futurista tendem a se cristalizar em contextos onde a experiência religiosa é altamente racionalizada. Em algumas ocasiões, como nas comunidades eclesiais de base e nos grupos de reflexão dos anos 60 e 70 associados à Teologia da Libertação, orientam-se para estruturas mais horizontais e pluralistas. As conversões adaptativas tendem a constituir espaços relacionais e simbólicos mais rígidos. O que predomina não é a reflexão coletiva, nem a experiência emocional; a relevância está nas dinâmicas de treinamento e desenvolvimento de habilidades específicas no âmbito da disciplina e do ascetismo. As conversões estabilizadoras se associam de melhor forma a

17. Como a Juventude Operária Católica, a Ação Católica, o Movimento Neocatecumenal, o Movimento Carismático, a Juventude Católica Universitária, etc., incluindo as próprias comunidades eclesiais de base.

estruturas hierárquicas que proporcionam segurança e com experiências coletivas ou individuais fortemente emotivas de tipo pentecostal.

É a articulação entre processos de conversão e estruturas relacionais de produção de sentido que condiciona em primeira instância a *orientação política* dos atores religiosos evangélicos. A conversão futurista e as suas estruturas «racionalizantes» se associam de melhor forma a posturas progressistas (protestantismo do início do século xx) ou revolucionárias (Teologia da Libertação dos anos 60 e 70). A conversão adaptativa e as suas estruturas disciplinares tendem a produzir uma orientação política passiva: não questionam o *status quo* (por exemplo, as ditaduras militares dos anos 60 e 70), mas também não o legitimam religiosamente. Finalmente, a conversão estabilizadora e as suas estruturas hierárquicas se articulam de melhor forma com posições abertamente conservadoras que rejeitam qualquer mudança social que ameace a estabilidade de pessoal e familiar alcançada.

■ **Orientação política e discursos ideológicos: o papel das elites evangélicas**

Para que a predisposição política resultante do processo de conversão e das estruturas relacionais de produção de sentido se traduza efetivamente em uma posição pública, é necessária sua articulação com determinados

discursos teológicos e políticos, produzidos por elites locais e globais. Para que o protestantismo do início do século xx assumisse uma posição progressista, foi necessário o seu contato com o liberalismo político. Para assumir uma posição revolucionária, alguns grupos evangélicos dos anos 60 e 70 assimilaram a Teologia da Libertação, noções da Teoria da Dependência e do marxismo latino-americanos. Para legitimar sua postura comprobatória, grande parte dos evangélicos latino-americanos assimilou, nos anos 60 e 70, um individualismo teológico de caráter fundamentalista proveniente do sul dos Estados Unidos. Para o desenvolvimento de uma posição abertamente conservadora, os grupos «pró-vida» e «pró-família» se articulam hoje com redes globais de organizações nas quais circulam discursos religiosos, legais e bioéticos que legitimam suas posturas.

Geralmente, essa articulação entre predisposição política e discursos teológico-políticos ocorre através de «afinidades eletivas»¹⁸. No contexto de uma circulação de vários discursos, aumentada agora pelos meios de massa e pelas redes sociais virtuais, há certa afinidade de alguns deles com as duradouras predisposições dos atores religiosos, fruto das suas dinâmicas de construção de sentido. Há, então, uma

18. Sobre o conceito de afinidade eletiva aplicado à sociologia da religião, v. Michael Lowy: *Guerra de dioses. Religión y política en América Latina*, Siglo XXI, México, DF, 1999.

atitude seletiva perante os discursos disponíveis. Esta seletividade se traduz em uma articulação real, através da co-operação entre elites produtoras do discurso em escala global (dentro ou fora da América Latina) e em escala local (relacionadas diretamente com os fiéis evangélicos). Para ilustrar o que foi dito, vamos nos concentrar nas elites que produzem e difundem discursos teológicos e políticos referentes à defesa da vida e da família tradicional.

Estes discursos se desenvolveram inicialmente nos EUA com a emergência do que hoje é conhecido como «nova direita cristã»¹⁹. Essa é a reação diante da «onda progressista» que o país do Norte vivenciou nos anos 60 e início dos anos 70, caracterizada, entre outros aspectos, pela demanda de uma maior autonomia para a mulher e de igualdade de direitos para pessoas LGBTI²⁰. Esta nova direita cristã é formada pela constelação de telepregadores, universidades evangélicas, associações civis e instituições como Foco na Família, Coalizão Americana para os Valores Tradicionais, Americanos Unidos pela Vida, Instituto Guttmacher, Vida Humana Internacional, etc., dedicadas a produzir e fazer circular discursos em «defesa da vida e da família»²¹.

Já a partir dos anos 70, a direita cristã estadunidense promoveu a circulação do seu discurso na América Latina. Por exemplo, Foco na Família distribuiu semanalmente o seu popular

programa de rádio de mesmo nome a mais de 1.200 emissoras de rádio do continente²². O mesmo pode ser dito do popular programa *Club 700*²³. Entretanto, nos anos 80 e 90 este discurso não se articulou significativamente com as elites evangélicas locais, nem foi assumido por grandes setores religiosos. Neste caso, a orientação política dessas elites conservadoras apontava para uma representação confessional própria dos sistemas de partidos políticos, sem um discurso político explícito.

Foi preciso que ocorressem dois fenômenos para que o discurso evangélico estadunidense de «defesa da família tradicional» fosse assumido pelos atores evangélicos conservadores da

19. Juan Maldonado: «Política y religión en la derecha cristiana de los EEUU», documento de trabalho do Departamento de Ciências Políticas da Universidad Complutense de Madrid, junho de 2007, s/e.

20. Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais/transgênero, intersexuais.

21. Edgar González e Carlos Monsiváis: *La sexualidad prohibida: intolerancia, sexismo y represión*, Plaza & Janés, México, DE, 2002. É necessário mencionar aqui instituições dedicadas à «terapia de homossexuais», como Exodus International, que após 37 anos de existência em 2013 colocou fim às suas atividades pedindo perdão aos milhares de homossexuais que submeteu às suas terapias, reconhecendo que a homossexualidade é uma condição e não uma doença.

22. Em 2005, Foco na Família contava com um orçamento anual de 142 milhões de dólares, com mais de 1.200 empregados somente nos EUA e atividades em mais de 80 países. E. González: *Cruces y sombras. Perfiles del conservadurismo en América Latina*, 2005, inédito, disponível em <http://promsex.org/images/docs/Publicaciones/Cruces_y_Sombras.pdf>.

23. D. Stoll: op. cit.

América Latina. Primeiro, a partir dos anos 80 e 90, houve um aumento na conversão de estabilização que procura «restaurar» a estabilidade familiar perdida durante a crise econômica. Depois, a partir das Conferências da Organização das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) e sobre Mulheres em Pequim (1995), os direitos sexuais e reprodutivos entraram nas agendas legislativas, midiáticas e educacionais da América Latina. Neste contexto, os novos convertidos evangélicos, envolvidos na construção de universos simbólicos orientados a restaurar a família nuclear, heterossexual e baseada na subordinação da mulher, sentiram-se ameaçados pelas mudanças culturais e legislativas relacionadas com os direitos sexuais e reprodutivos e apelaram para uma orientação política a favor do discurso da direita cristã estadunidense.

No início do século XXI, multiplicam-se na América Latina organizações evangélicas «pró-vida» e «pró-família», que têm como objetivo fundamental frear o avanço da «agenda gay» (família homoparental) e da «ideologia de gênero» (descriminalização do aborto) nas legislações de cada país. Estas elites locais evangélicas mantêm uma estreita relação com organizações e líderes da direita cristã dos EUA. Durante os primeiros anos deste século, essas organizações se mobilizaram em uma parceria tácita com a hierarquia e com movimentos simi-

lares da Igreja católica. Organizaram seminários, workshops, mobilizações sociais, processos legais e atividades de atores políticos, especialmente nos parlamentos. Embora a agenda dos direitos sexuais e reprodutivos tenha obtido avanços, as organizações «pró-vida» e «pró-família» também conseguiram suas vitórias.

Na Nicarágua, por exemplo, estes grupos conseguiram que em 2006 fosse anulado o «aborto terapêutico», de modo que o Código Penal atual puna todo tipo de interrupção da gravidez. Em 2000, foi declarada inconstitucional a fecundação *in vitro* na Costa Rica, o que fez com que o Estado desse país comparecesse em 2012 perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em 2000, o 25 de janeiro foi declarado como o Dia do Nascimento na Nicarágua, replicado na República Dominicana (2001), Peru (2002) e Equador (2006). Em 2004, essas organizações «pró-vida» e «pró-família» conseguiram impedir a sanção da Lei-Base Sobre Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos já aprovada pelo Congresso da Bolívia. Em 2006, o Tribunal Constitucional do Equador proibiu a venda da pílula anticoncepcional de emergência, e o mesmo aconteceu no Chile, em 2008, e no Peru, em 2009²⁴. Após a descriminalização do aborto no

24. Em 2013, o Ministério da Saúde do Equador decidiu distribuir esse anticoncepcional. «O Ministério da Saúde do Equador entregará a pílula do dia seguinte de forma gratuita» em *El Universo*, 26/3/2013.

México, DF, em 2007, os grupos «pró-vida» e «pró-família» conseguiram leis restritivas em 17 estados mexicanos. Em 2009, durante a «correção de estilo» da nova Constituição Política do Estado da Bolívia, estes grupos pressionaram para que fosse introduzida de forma ilegal a definição de casamento como sendo a união entre um homem e uma mulher. Em 2012, foi aprovada na República Dominicana a Constituição Política do Estado, que protege a vida humana «desde a concepção»²⁵.

■ Conclusões

O posicionamento conservador de amplos setores evangélicos na América Latina não depende unicamente da influência das elites locais e globais, que fazem circular discursos teológicos e políticos referentes à mudança social. É necessária uma predisposição para se apropriar destes discursos, predisposição esta que está condicionada por processos de conversão e pela dinâmica de construção de um cosmos sagrado. Como se viu neste artigo, essas dinâmicas de conversão são uma forma de resolução da contradição entre cosmos sagrados tradicionais e novas condições vitais.

A conversão estabilizadora predominante no movimento evangélico a partir dos anos 80 se vincula a contextos relacionais religiosos caracterizados pelo predomínio de estruturas hierárquicas tanto na família como nas comunidades de fé. Estas relações hierárquicas permitem que as pessoas reconstruam suas relações familiares afetadas pelas crises e transformações sociais. A família nuclear, heterossexual e baseada em uma subordinação «benigna» das mulheres se torna o núcleo da experiência religiosa de grandes setores evangélicos. Este tipo de construção do cosmos sagrado evangélico das últimas décadas é a base para o desenvolvimento de predisposições contrárias às mudanças sociais e culturais que possam afetar a família tradicional-patriarcal. E é a base para assimilar os discursos «pró-família» e «pró-vida» das elites conservadoras tanto da América Latina quanto da nova direita cristã dos EUA. ☒

25. Ramón Torre Cañal: «Agenda contra los derechos sexuales y derechos reproductivos: las democracias latinoamericanas bajo amenaza», s.d., disponível em <<http://nosotrasdecidimos.org/agenda-contra-los-derechos-sexuales-y-derechos-reproductivos-las-democracias-latinoamericanas-bajo-amenaza/>>.

Podemos e o «populismo de esquerda»

Rumo a uma contra-hegemonia a partir do sul da Europa?

CÉSAR RENDUELES / JORGE SOLA

O Podemos é uma nova formação política que aproveitou a janela de oportunidade aberta pela crise e foi capaz de sacudir o tabuleiro político espanhol com consequências imprevisíveis. Pela primeira vez em décadas, uma esquerda acostumada com a derrota encontra um discurso para desafiar uma maioria social. Ainda que o partido de Pablo Iglesias enfrente hoje obstáculos para o crescimento vertiginoso manifestado em seus primeiros meses, os resultados históricos obtidos por candidaturas cidadãs apoiadas pelo Podemos em cidades como Barcelona e Madri mostram que a fissura aberta pela crise na política espanhola não foi fechada.

Em 17 de janeiro de 2014, em um pequeno teatro localizado no centro de Madri, foi apresentada uma iniciativa cidadã orientada a lançar uma nova candidatura às eleições para o Parlamento Europeu. Sua liderança visível era Pablo Iglesias, um professor de Ciências Políticas de 36 anos bastante conhecido entre os movimentos sociais madrilenhos, que nos meses anteriores havia obtido certa notoriedade por suas aparições em programas de

televisão de grande audiência. Iglesias não apresentou um partido nem uma coalizão tradicional, mas sim o que definiu como «um método participativo aberto a todos os cidadãos». Cinco meses mais tarde, e depois de uma extraordinária ascensão, o Podemos se transformava na grande surpresa das eleições europeias ao obter 8% dos votos e eleger cinco deputados. Ainda assim, Iglesias disse que não considerava satisfatórios os resultados:

César Rendueles: é professor de Sociologia na Universidade Complutense de Madri. E-mail: <cesar.rendueles@cps.ucm.es>.

Jorge Sola: é pesquisador da Universidade Complutense de Madri e professor de Sociologia no campus madrilenho da Universidade George Washington. E-mail: <jorgesola@cps.ucm.es>.

Palavras-chave: crise, esquerda, populismo, Podemos, «regime de 78», Pablo Iglesias, Espanha.

Nota: Tradução de Luiz Barucke. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 258, 7-8/2015, disponível em <www.nuso.org>.

«Avançamos muito e surpreendemos a casta, mas a tarefa que se apresenta para nós a partir de amanhã é enorme (...). O Podemos não nasceu para desempenhar um papel de observador; nascemos para ganhar e vamos ganhar»¹. Não era uma bravata. Poucos meses depois, o Podemos se tornaria o primeiro partido em intenção de voto nas pesquisas.

Em seu ano e meio de existência, essa formação revolucionou a vida política espanhola. Seu principal mérito foi vencer o impasse a que pareciam ter chegado as mobilizações populares produzidas no calor do 15-M e, de forma mais geral, superar as limitações tradicionais da esquerda, oferecendo uma expressão eleitoral de sucesso à onda de mudança. O movimento dos indignados havia conseguido articular o mal-estar difuso provocado pela crise político-econômica com um discurso democratizante que questionava os consensos sobre os quais se estruturou a hegemonia das elites econômicas e sociais espanholas durante as últimas décadas. Mas ele não foi capaz de desenvolver formas de organização duradouras nem pôde deter os cortes impostos pelo «austericídio». E os partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais também não pareciam capazes de transformar essa indignação em uma ferramenta de mudança institucional. O perigo intuído no final de 2013 era que esse impasse desse lugar a um encerramento da crise «pelo alto» que preservasse o status quo.

A irrupção do Podemos alterou completamente esse cenário, escancarando a janela de oportunidade entreaberta e obrigando todos os atores a se posicionarem diante de seu surgimento. Mas o Podemos transformou a paisagem política não só da Espanha; também trouxe à luz oportunidades, dilemas e perigos que afetam toda a esquerda europeia. No melhor dos cenários, ele poderia anunciar, juntamente com o Syriza, a construção de um polo de antagonismo à União Europeia neoliberal a partir dos países do sul do continente.

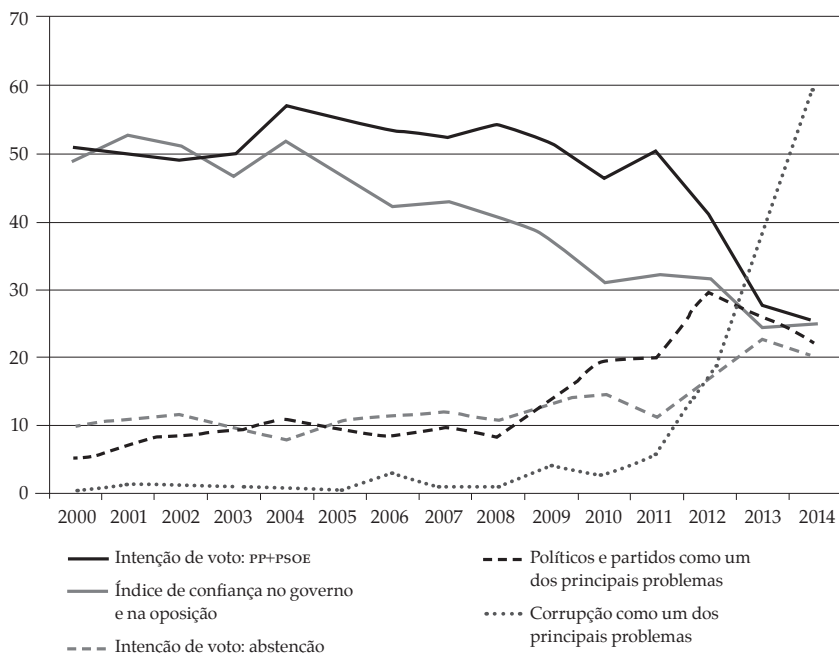
■ A crise do «regime de 78» e o fim do milagre espanhol

Somente é possível entender o labirinto político espanhol à luz da profunda crise econômica vivida pelo país de 2008. O estopim da crise das hipotecas *subprime* exerceu um violento impacto na economia espanhola, que havia vivenciado uma enorme bolha imobiliária ao longo de toda a década anterior. A ilusão de que se tratava de um choque temporário, depois do qual retornaria a *belle époque* neoliberal, logo se desfez. Nos últimos quatro anos, a taxa média de desemprego tem sido de quase 25%, mais da metade dos desempregados estão desocupados por um longo período, e cerca de um milhão vive em lares onde todos os membros estão

1. Discurso disponível em <www.rtve.es/alacarta/videos/especiales-informativos/podemos-se-convierte-cuarta-fuerza-parlamentaria-elecciones-europeas/2581640/>.

Gráfico

Espanha: evolução das atitudes com relação aos atores e às instituições políticas, 2000-2014



Fonte: Centro de Pesquisas Sociológicas.

sem emprego. A desigualdade cresceu a um nível superior ao de qualquer país da Europa, a taxa de pobreza está em torno de 20%, e têm ocorrido quase cem mil despejos anuais². Se o *boom* imobiliário arruinou a paisagem natural, a crise arrasou a paisagem social.

Mas a crise econômica se transformou em uma crise política. Nos últimos cinco anos, os cidadãos começaram a questionar não apenas um ou outro dos grandes partidos (Partido Popular [PP] e Partido Socialista

Operário Espanhol [PSOE]), mas todo o conjunto de atores e instituições que compõem o regime político, cujos déficits democráticos foram destacados pela crise e por contínuos escândalos de corrupção (o gráfico menciona alguns indicadores). Da mesma forma, disseminou-se um difuso sentimento

2. Os dados são do Instituto Nacional de Estatística (INE), salvo o referido à desigualdade, que é do relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI): *Fiscal Policy and Income Inequality*, IMF Policy Paper, 23/1/2014; e os dados sobre o número de despejos, que é uma estimativa da Plataforma de Afetados pela Hipoteca (PAH).

antipolítico, ideologicamente transversal, cujo melhor exemplo talvez seja a ampla difusão que teve nas redes sociais um boato completamente falso: que na Espanha havia 445.568 políticos.

O que se encontra em crise é o chamado «regime de 78» (devido ao ano de aprovação da Constituição espanhola): um conjunto de consensos políticos, econômicos e culturais que nasceram com a transição democrática na Espanha e permitiram às elites econômicas e políticas administrar durante três décadas com relativo sucesso os conflitos trabalhistas, territoriais e culturais. Entre 1975, com a morte do ditador Francisco Franco, e 1982, quando o PSOE teve sua primeira vitória eleitoral, consolidou-se uma estrutura de poder que traçou a fronteira do que era considerado politicamente viável, limitou o processo de democratização das instituições políticas espanholas e impediu um desenvolvimento mais igualitário. Essa estrutura de poder se reproduziu durante as décadas posteriores sob os governos do PSOE e do PP.

Os governos do PSOE (1982-1996) consolidaram o modelo da transição. Foi uma longa hegemonia política que terminou de moldar o país e que pode ser considerada um exemplo pioneiro da alternativa social-democrata ao neoliberalismo. Quase desde seu primeiro dia, o governo de Felipe González guardou em uma gaveta seu programa keynesiano e colocou a política econômica nas mãos de dois ministros ligados às

elites bancárias – Miguel Boyer e Carlos Solchaga. O resultado foi a aplicação de receitas ortodoxas de ajuste e redução da inflação de forma muito mais decidida do que em outras experiências do sul da Europa³. Com uma taxa de desemprego acima de 20%, a Espanha se tornou um laboratório neoliberal e, embora tenham sido introduzidos avanços no desenvolvimento de um incipiente Estado de bem-estar, eles foram notavelmente tímidos⁴.

O aspecto mais negativo da política econômica socialista foi sem dúvida a desregulamentação do mercado de trabalho, que fez disparar para 30% os índices de trabalho temporário, fragilizou os sindicatos e consolidou o modelo herdado de «baixa produtividade, baixos salários»⁵. Ao mesmo tempo, a liberalização dos aluguéis residenciais estabeleceu as bases da futura bolha especulativa⁶. As declarações que

3. Wolfgang Merkel: *¿Final de la socialdemocracia? Recursos de poder y política de gobierno en los partidos socialdemócratas en Europa Occidental*, Alfons el Magnànim, València, 1995.

4. O gasto social cresceu mais durante os sete anos de governos de centro-direita (de 11,7% a 17,7% do PIB, entre 1975 e 1982) do que nos 14 anos de governos socialistas (de 17,7% a 21,5%). Ver Sergio Espuelas Barroso: «La evolución del gasto social público en España (1850-2005)» em *Estudios de Historia Económica* Nº 63, 2013.

5. Albert Recio e Jordi Roca: «The Spanish Socialists in Power: Thirteen Years of Economic Policy» em Andrew Glyn (ed.): *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

6. José Manuel Naredo: *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente*, Siglo XXI, Madrid, 1996.

deram fama ao ministro Solchaga – «a Espanha é o país do mundo onde é mais fácil enriquecer rapidamente» ou «a melhor política industrial é a que não existe» – resumem o espírito de celebração da riqueza e de desconfiança com relação ao Estado do que posteriormente seria conhecido como a «terceira via», a qual os dirigentes socialistas reivindicaram com orgulho⁷.

Quando o PP assumiu o governo em 1996, favorecido pelos escândalos de corrupção em torno do PSOE e por seu enfrentamento com os sindicatos, encontrou-se diante de uma conjuntura internacional favorável que lhe permitiu manter um modelo produtivo baseado no turismo e na construção sem realizar mudanças na política econômica. O resultado foi uma imensa bolha imobiliária que alimentou a ideia de um milagre econômico espanhol. No entanto, por mais que o lema daqueles anos fosse «A Espanha vai bem», a verdade é que, entre 1995 e 2007, os salários reais se estagnaram e caiu a participação dos trabalhadores na renda nacional. O segredo para o efeito riqueza que a população experimentou está no que se denominou «keynesianismo de preço de ativos»⁸. A supervalorização dos bens imóveis em um país onde 85% da população são proprietários de sua residência e a possibilidade de endividar-se graças ao crédito barato criaram a ilusão coletiva de um capitalismo popular no qual a escassez havia dado lugar à abundância.

A chegada ao poder de José Luis Rodríguez Zapatero em 2004, provocada sobretudo pelo arrogante belicismo do PP no Iraque e sua gestão manipuladora dos atentados islamitas do 11-M, supôs o ponto culminante dessa *belle époque*. As conquistas de Zapatero em matéria de direitos civis – como o casamento entre pessoas do mesmo sexo – devem ser reconhecidos; mas no tocante às políticas econômica, social e trabalhista, as mudanças foram superficiais. O estouro da bolha em 2008 deu um fim abrupto às ilusões. Mas foi preciso esperar três anos, até 15 de maio de 2011, para que uma faísca incendiasse o fértil terreno de mal-estar social e começassem a ruir os consensos do «regime de 78».

■ Dos indignados ao Podemos

O surgimento do Podemos está inseparavelmente unido ao 15-M, o movimento dos indignados de maio de 2011⁹. Não há nenhuma relação orgânica entre ambos os fenômenos, mas

7. María Antonia Iglesias: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas de sus años de gobierno*, Aguilar, Madri, 2004, pp. 151 e 210.

8. O conceito é de Robert Brenner: *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945-2005*, Verso, Londres, 2006, e foi aplicado ao caso espanhol por Isidro López e Emmanuel Rodríguez: «El modelo español» em *New Left Review* Nº 69, 2011.

9. Na Espanha, o movimento 15-M nunca se sentiu identificado com o termo «indignados» que, contudo, se popularizou em outros países. Particularmente, a obra de Stéphane Hessel intitulada *Indignai-vos!* teve uma influência completamente marginal no movimento 15-M.

o 15-M abriu oportunidades políticas que o partido liderado por Pablo Iglesias soube interpretar e aproveitar, além da participação de muitos de seus membros em tais mobilizações.

No domingo 15 de maio de 2011, uma semana antes das eleições municipais e regionais, foram convocadas diversas manifestações em mais de 50 cidades de toda a Espanha sob o lema «Não somos mercadoria nas mãos de políticos e banqueiros». A iniciativa era procedente da Democracia Real Já, uma pequena associação com apenas alguns meses de vida muito crítica em relação à política institucional, mas também distanciada do ativismo das esquerdas. A manifestação de Madri foi a mais importante e reuniu dezenas de milhares de pessoas. Quando foi encerrada, cerca de 40 pessoas decidiram acampar e passar a noite na Puerta del Sol, uma importante praça do centro histórico de Madri.

A ocupação teve um espetacular efeito bola de neve. Pouco depois, milhares de pessoas se instalavam no mesmo local e réplicas do acampamento eram produzidas em dezenas de cidades de toda a Espanha. Nelas se constituíram assembleias cidadãs e foram criadas diversas comissões e grupos de trabalho. O ideário comum era a profunda rejeição ao bipartidarismo, uma reivindicação da participação política direta, a condenação das medidas de austeridade e a crítica da especulação financeira. Em sua organização, o

movimento estava marcado pela horizontalidade de assembleias e, de fato, apesar de sua intensa presença midiática, não gerou líderes nem cabeças visíveis. No que se refere à composição social, destacava-se o protagonismo de jovens universitários de classe média com expectativas frustradas, mas o movimento despertou uma intensa simpatia entre a maioria dos cidadãos.

Uma parte da esquerda tradicional observou o 15-M com ceticismo. O movimento destacava a democracia antes do antagonismo de classes, a participação e o consenso frente ao partidarismo e a centralidade de uma noção enriquecida de cidadania frente aos eixos políticos convencionais de esquerda e de direita. No entanto, o 15-M também permitiu que muitos antigos ativistas desencantados com a militância retornassem à política ativa. Por sua vez, a presença desses ativistas garantiu estabilidade ao 15-M e permitiu que os discursos elaborados pela esquerda alternativa ao longo das décadas anteriores fossem assumidos por uma grande quantidade de pessoas que, até então, haviam sido muito refratárias a eles. Com certeza, o êxito do Podemos está relacionado com o modo com que o 15-M produziu uma profunda mudança no senso comum político, uma alteração do que a maioria social considerava necessário, desejável ou, ao menos, possível. Contudo, o sucesso expressivo do movimento, sua capacidade de questionar os consensos do «regime de 78», contrasta com seu fracasso de

organização: ele não se cristalizou em meios capazes de produzir mudanças institucionais efetivas.

No entanto, o 15-M abriu espaço para importantes mobilizações populares (as marés em defesa da educação ou da saúde pública, a Plataforma de Afetados pela Hipoteca ou as Marchas da Dignidade) que, contudo, quase sempre deparavam com a barreira institucional de um sistema político pouco receptivo. Nesse contexto de *impasse*, a ascensão eleitoral do Syriza na Grécia – uma força com aspirações majoritárias que defendia explicitamente o não pagamento da dívida ilegítima – transformou-se em uma referência para o aproveitamento do ciclo eleitoral de 2014-2015 (eleições europeias de maio de 2014, municipais e regionais de maio de 2015 e gerais no outono de 2015) para transformar a mobilização em votos. A Esquerda Unida era uma organização mais bem posicionada para encabeçar um Syriza espanhol, mas sua ala conservadora fechou as portas para essa possibilidade: ela preferia garantir um crescimento eleitoral moderado com a possibilidade de futuros pactos com o PSOE antes de embarcar na refundação defendida pelo setor mais identificado com o 15-M, este liderado por Alberto Garzón.

Tais eram as circunstâncias quando um jovem professor que frequentavam assiduamente os programas de debate na televisão decidiu dar um passo adiante.

■ Da televisão ao populismo de esquerda

O projeto do Podemos teve início no outono de 2013 entre a Esquerda Anticapitalista e um pequeno grupo de professores de ciência política da Universidade Complutense de Madri. A Esquerda Anticapitalista era um pequeno partido que havia abandonado a Esquerda Unida (IU, na sigla em espanhol) em 2008. O partido proporcionou o vigor organizacional que permitiu que o Podemos desse seus primeiros passos, mas logo ficou encurralado em benefício do grupo de professores. Muitos deles – como o próprio Pablo Iglesias – eram antigos militantes ou colaboradores da IU, agrupação que via o Podemos com um misto de indiferença e desprezo. Durante a última década, todos esses docentes haviam assessorado os governos latino-americanos da Venezuela, Bolívia e Equador. As lições extraídas dessa experiência representaram sua principal fonte de inspiração política. Tratava-se – como escreveu seu principal ideólogo, o jovem Iñigo Errejón, de 31 anos – de traduzir as rupturas populistas latino-americanas para o contexto espanhol e europeu¹⁰.

O Podemos nascia com um ativo fundamental. Ao longo de 2013, Pablo Iglesias havia se transformado em uma figura televisiva muito

10. Errejón: «También en Europa: posibilidades populistas en la política europea y española» em *Viento Sur* Nº 115, 3/2011.

conhecida. Desde o início da crise, havia sido produzido nas redes de tvê espanholas um certo auge dos programas de debate político. Iglesias conseguiu abrir espaço nesses debates com muita eficácia, a ponto de sua participação fazer disparar os índices de audiência. Seu segredo era um discurso crítico não muito original, mas direto, empático e simples, perfeito para intervir em espaços rudimentares e muito distantes das argumentações acadêmicas.

Não há nada de improvisado nessa estratégia. Trata-se de um projeto de longa trajetória que o círculo de Iglesias elaborou durante anos na contracorrente do preconceito segundo o qual a televisão seria um meio inacessível ou superado pela internet e pelas redes sociais. O certo é que, ao menos na Espanha, o consenso político continua sendo construído majoritariamente nos meios tradicionais: 60% da população prefere a televisão como fonte de informação política¹¹. Assim, em 2010, Iglesias criou um projeto televisivo contra-hegemônico de inspiração explicitamente gramsciana: *La tuerka*. Tratava-se de um programa de televisão a partir do qual tentou difundir as ideias da esquerda em uma linguagem adaptada ao senso comum da maioria social. Embora fosse transmitido por um pequeno canal comunitário, foi a escola onde Iglesias aprendeu alguns dos segredos de comunicação que o transformaram em uma figura midiática.

Tanto a recepção do «populismo» latino-americano como a hiperliderança midiática tiveram um laço complexo no Podemos. A centralidade de Iglesias no projeto foi controversa e difícil de administrar. Nas eleições europeias, por exemplo, o Podemos optou por imprimir a cara de Iglesias na cédula eleitoral em que normalmente é exibido o logotipo dos partidos. A razão era simples: segundo estudos realizados pelo grupo, somente 5% dos eleitores reconheciam o nome da formação, ao passo que mais de 50% sabiam quem era Iglesias (que possui o mesmo nome de quem, em 1879, fundou o Partido Socialista). A decisão acabou demonstrando ser correta, mas foi ridicularizada por muitos, que a interpretaram como uma mostra de narcisismo.

Da mesma forma, ainda que o populismo seja um elemento central de sua estratégia, evitou-se essa marca por suas conotações pejorativas (não por acaso, essa foi a acusação com que mais os atacaram)¹². O Podemos aplica a lógica discursiva populista, que

11. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): *Barómetro de Marzo. Distribuciones marginales*, Estudio Nº 2981, 3/2013, disponível em <www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2980_2999/2981/Es2981.pdf>.

12. A natureza desse ataque se assemelha ao que descreve Marco D'Eramo em «El populismo y la nueva oligarquía», em *New Left Review* Nº 82, 9-10/2013. É possível ver um recente e interessantíssimo debate entre vários líderes do Podemos e da IU no programa de televisão *Fort Apache*, que apresenta o próprio Iglesias sob o título «Podemos y el populismo», disponível no YouTube, <www.youtube.com/watch?v=-q9oxr54X_Y>.

consiste em dividir o espaço político em dois campos de enfrentamento: o povo *versus* uma elite que se apoderou das instituições. A contestação do *establishment* em geral abre a possibilidade de articular uma unidade popular ampla e inclusiva que supere as lealdades preexistentes. Mas isso pode ser realizado a partir de perspectivas muito diferentes, de acordo com o *conteúdo* com que se preencha essa *forma* discursiva. O do Podemos é, sem nenhuma dúvida, um «populismo de esquerda». Suas propostas, desde a auditoria e reestruturação da dívida externa até a reforma fiscal ou a intervenção progressista do Estado na economia, são parte do acervo dessa tradição política.

Entretanto, a estratégia populista do Podemos constituiu-se precisamente em não se apresentar como «de esquerda». Seu objetivo não era ocupar a margem esquerda do tabuleiro político, mas sim limpar o tabuleiro e jogar segundo novas regras: não falar de esquerda e direita, e sim de abaixo e acima, ou de nova e velha políticas. No contexto espanhol, a imagem pública da «esquerda» estava muito associada ao *establishment* do velho regime (o PSOE, as cúpulas dos sindicatos União Geral dos Trabalhadores [UGT] e Comissões Operárias [CCOO], e até mesmo uma parte da IU) e, em qualquer caso, ela carecia de grande poder mobilizador. Seguindo de perto as teses de Ernesto Laclau, os promotores do Podemos

procuraram articular um sujeito mais amplo possível a partir do mal-estar social amorfo e, para isso, recorreram aos chamados «significantes vazios», pouco conotados, que superassem lealdades preexistentes divisoras e permitissem mobilizar uma «maioria social» acima delas¹³.

■ Os novos sujeitos políticos: «o povo» e «a casta»

Apesar do enorme descontentamento e da falta de legitimidade provocados pela crise, não era simples forjar um «nós» em um contexto plurinacional como o espanhol, no qual conceitos como «pátria» ainda guardam certo viés conservador. Em tais circunstâncias, os significantes escolhidos pelo Podemos foram «o povo» [*la gente*] contra «a casta». Este segundo conceito, empregado previamente por Beppe Grillo na Itália, teve um êxito incontestável e se incorporou à linguagem cotidiana. Serviu para nomear o inimigo diante do que se define, negativamente, o projeto do Podemos. A «casta» é um amálgama que inclui políticos, grandes empresas, meios de comunicação, especuladores e outros grupos privilegiados. Trata-se de

13. Ver E. Laclau: *La razón populista*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2005 [há uma edição em português: E. Laclau: *A razão populista*, Três Estrelas, São Paulo, 2013]; e E. Laclau e Chantal Mouffe: *Hegemonía y estrategia socialista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001 [há uma edição em português: E. Laclau e C. Mouffe: *Hegemonia e estratégia socialista*, Intermeios, São Paulo, 2015].

uma categoria difusa – um significante flutuante – à qual qualquer um, desde quem não possui uma certa consciência de classe até aqueles que abraçam a antipolítica, pode recorrer para expressar sua indignação com o *establishment*. Ao mesmo tempo, o Podemos fez um esforço sistemático para conter ou evitar as referências esquerdistas que, de um modo espontâneo, poderiam aparecer em seu discurso, não se expressando demasiadamente em conflitos muito marcados ideologicamente, como a questão monarquia-república, a regulação do aborto ou o problema catalão. O objetivo era evitar elementos que dividissem o bloco social que eles pretendiam formar a partir do descontentamento generalizado.

Mas ainda que o objetivo do Podemos seja conquistar a «centralidade» do tabuleiro político rompendo os limites do eixo esquerda-direita, o fato é que seu eleitorado é basicamente de esquerda. Ou seja, o Podemos não recebeu o apoio eleitoral heterogêneo obtido por um partido como o Movimento 5 Estrelas na Itália. Seu padrão de crescimento eleitoral reproduz o perfil do PSOE dessas últimas três décadas: ao longo do eixo de autoidentificação ideológica (do 1 ao 10, sendo 1 muito de esquerda e 10, muito de direita), 25% se situam na faixa 1-2, 48% na 3-4, e 18% da faixa 5-6¹⁴.

No entanto, embora seus apoios não sejam tão «transversais» como sugere seu discurso, o Podemos conseguiu

situar-se no centro da esquerda e angariar votos de setores não ideologizados. Essa quadratura do círculo foi possível graças a um discurso muito medido que, por um lado, recusa localizar-se na esquerda, mas, por outro, evita cair no «não somos nem de direita nem de esquerda» ou na antipolítica¹⁵. A melhor forma de expressar esse posicionamento é a frase constantemente repetida por Iglesias: «O poder não teme a esquerda, mas sim o povo»¹⁶. Até o momento, o resultado tem sido extraordinariamente eficaz. O Podemos teve um espetacular crescimento nas pesquisas eleitorais e chegou a igualar-se ao PP e ao PSOE, por mais que tenha reduzido seu ritmo nos últimos meses (nas eleições regionais de maio, obteve 15% dos votos, mas se tratava de pleitos peculiares, pouco favoráveis a uma força com escassa implantação territorial e sem líderes regionais conhecidos). Cabe destacar que seus apoios eleitorais são notavelmente interclassistas, o que não é tão surpreendente se considerarmos que o

14. CIS: *Barómetro de Julio 2014*, Estudio N° 3033, 7/2014; e *Barómetro de Octubre 2014*, Estudio N° 3041, 10/2014.

15. Nas palavras do próprio Iglesias: «Eu nunca disse que não somos nem de esquerda nem de direita. (...) O que digo é que nossa mensagem não é de direita nem de esquerda, e isso é de senso comum». Em Ana Bernal Triviño: «Pablo Iglesias: 'La clave no es un eje derecha-izquierda, sino democracia-dictadura'» em *Andalucía.es*, 13/2/2014. Na realidade, com o 15-M ocorreu algo semelhante.

16. Olga Rodríguez: «Pablo Iglesias: 'El poder no teme a la izquierda, sino a la gente'» em *eldiario.es*, 25/6/2014.

voto de classe na Espanha é menos relevante do que em outros lugares e que vem diminuindo nas últimas décadas; embora também seja certo que, com o tempo, o Podemos ganhou mais apoio entre os setores mais atingidos pela crise¹⁷.

■ Partido-movimento ou máquina de guerra eleitoral

O uso estratégico dos meios de comunicação por parte de Iglesias se ajusta a outro aspecto ambíguo da estratégia do Podemos. Desde o início, foi combinado um discurso horizontal e assembleísta que apela às pessoas com uma clara aspiração de impulsionar a mudança política «pelo alto», a criar uma «máquina de guerra eleitoral» capaz de tomar as urnas de assalto.

Uma das razões pelas quais o Podemos pôde conectar-se com o descontentamento social mobilizado pelo 15-M foi sua insistência na participação cidadã como um elemento central da reconstrução do espaço político sequestrado pelos mercados e pelo *establishment*. E é certo que o Podemos gerou uma grande efervescência social: criaram-se mais de 900 círculos, ocorreu um intenso escrutínio público dos diferentes programas e projetos da organização, dezenas de milhares de pessoas participaram de suas votações pela Internet... Mas, ao mesmo tempo, seu sucesso não pode se compreendido sem perceber que, sob a retórica do «método aberto» e da «participação», havia um pequeno e coeso

grupo dirigente com ideias muito claras. Sem esse centralismo de nuances leninistas, tais resultados teriam sido impossíveis (um «leninismo amável», como chamou Juan Carlos Monedero, outro dos fundadores, hoje distanciado da direção da formação).

O apertado calendário eleitoral de 2014-2015 acelerou essa contradição. O Podemos teve de construir muito rapidamente uma organização e um ideário capazes de aproveitar a estrutura de oportunidade eleitoral que havia sido aberta, imensa mas talvez fugaz. Isso prejudicou o projeto de criação de um contrapoder popular, a construção «por baixo» de um tecido político-social capaz de dar poder diretamente ao povo. O próprio Errejón declarou em uma entrevista que era ilusão confiar um papel preponderante aos movimentos sociais e que o prioritário agora seria «a batalha político-eleitoral» e «realizar a luta no Estado»¹⁸.

17. Sobre o perfil dos eleitores do Podemos, v. José Fernández-Albertos: *Los votantes de Podemos. Del partido de los indignados al partido de los excluidos*, Los Libros de la Catarata, Madri, 2015. Sobre o complexo debate em torno do voto de classe na Espanha e em outros países, v. Paul Nieuwbeerta e Nan Dirk de Graaf: «Traditional Class Voting in Twenty Postwar Societies» em Geoffrey Evans (ed.): *The End of Class Politics? Class Voting in Comparative Context*, Oxford University Press, Oxford, 1999; e Lluís Orriols: «Social Class, Religiosity, and Vote Choice in Spain, 1979-2008» em G. Evans e N.D. de Graaf (eds.): *Political Choice Matters. Explaining the Strength of Class and Religious Cleavages in Cross-National Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

18. Pablo Rivas: «Estamos orgullosos de que la oligarquía española tenga miedo», entrevista com Iñigo Errejón em *Diagonal*, 7/11/2014.

No outono de 2014, o Podemos realizou uma grande Assembleia Cidadã, na qual foram estabelecidos seus princípios políticos e escolhidas as pessoas que iriam dirigir a organização. As circunstâncias para construir um partido a partir do zero não eram as mais propícias: eles não dispunham de quadros experientes, sua estruturação territorial era escassa e suas bases careciam de uma cultura política comum, sem mencionar o assédio permanente da maioria dos meios de comunicação. O debate organizacional, do qual participaram presencialmente ou a distância milhares de pessoas, foi intenso e transparente. Mas o modelo de partido finalmente aprovado era muito convencional – um secretário geral, uma executiva e um comitê central – e, além disso, utilizava um sistema majoritário de listas abertas para as eleições desses órgãos que dava todo o poder ao vencedor¹⁹.

Na Assembleia Cidadã, as teses defendidas pelo setor de Iglesias foram impostas de forma avassaladora sobre demais alternativas mais inovadoras e horizontais, que incluíam o uso do sorteio para ocupar alguns dos cargos de responsabilidade e davam mais protagonismo aos círculos de base. O processo propiciou um debate interessante sobre qual modelo seria mais democrático. Os eleitores que tomaram as decisões na assembleia não eram somente militantes que participavam dos círculos, mas qualquer simpatizante que dedicasse alguns

minutos para se cadastrar na internet, o que foi feito por cerca de cem mil pessoas, das quais 81% escolheram o modelo de organização «oficialista» e 88% apoiaram Pablo Iglesias como secretário geral.

A assimetria entre o intenso ativismo dos membros dos círculos, em número relativamente pequeno, e uma grande massa de simpatizantes pouco comprometidos no dia a dia da organização oferecia um incômodo dilema. Como sugeriu um dos assinantes do manifesto fundacional do Podemos, nesse contexto, uma maior capacidade de intervenção das bases do partido poderia dar lugar a um «elitismo democrático» que busca «transformar todos os cidadãos em ativistas permanentes e privilegia a militância minoritária como fonte de decisões soberanas»²⁰. Desse modo, uma maioria social carente dos recursos (tempo, capital simbólico e militante, interesse, etc.) que possuem os ativistas ficaria à margem da tomada de decisões. No entanto, não fica nada claro se o poder cerceado aos militantes mais ativos está se dirigindo realmente a uma camada mais ampla de simpatizantes ou se não acabará, na verdade, nas mãos da direção do partido. Este segundo aspecto é o que sugere

19. Sobre isso, a caracterização do Podemos como um «partido-movimento» feita por Boaventura de Sousa Santos é equivocada. B. de Sousa Santos: «La ola Podemos» em *Página/12*, 23/11/2014.

20. Santiago Alba Rico: «El lío de Podemos y los tres elitismos» em *Cuarto Poder*, 4/10/2014.

a literatura sobre partidos políticos, a qual registrou um fenômeno semelhante nas duas últimas décadas: um esvaziamento da estrutura partidária, facilitado pelo uso de votações abertas que, sob uma aparência democrática, concentram o poder na direção²¹. O uso intensivo das novas tecnologias feito pelo Podemos (como os aplicativos Appgree e Reddit) é uma inovação promissora, mas não impede essa possível deriva plebiscitária; ao contrário, corre o risco de ocultá-la sob o ciberfetichismo e reproduzir politicamente o fosso digital. Votar a partir de um telefone celular ou fazer um comentário na internet não significa ter um poder real sobre a tomada de decisões.

■ Perspectivas de futuro

Nem mesmo seus maiores críticos negam que Pablo Iglesias e o Podemos souberam entender particularmente bem a crise de legitimidade das instituições espanholas e as novas formas de intervenção política reveladas durante o 15-M. Em muito pouco tempo, eles criaram uma ferramenta que foi além das dinâmicas tradicionais da esquerda e se transformou no centro do debate político, navegando com sucesso pelas correntes da indignação e desafeto que sacodem a sociedade espanhola.

A melhor forma de medir esse sucesso talvez sejam as reações provocadas. O Podemos tornou-se alvo de vários ataques ao longo dos últimos

meses e obrigou o restante dos atores a se posicionarem diante dele e assumirem sua própria linguagem. Além disso, semeou a inquietação do poder financeiro²² e forçou atores como a Casa Real e o PSOE a acelerarem sua renovação. Mas a reação de maior destaque das filas do «regime de 78» foi a repentina ascensão do Cidadãos na política nacional: uma formação ideologicamente ambígua, que vem cumprir o desejo dos grandes poderes econômicos e midiáticos que a promoveram, isto é, criar «uma espécie de Podemos de direita», para empregar a expressão do presidente do Banco Sabadell²³. Em poucos meses, o Cidadãos, que conta com uma trajetória de uma década na política catalã, aproveitou a brecha aberta pelo Podemos para se transformar na quarta força, assumindo dois de seus ativos (a ambiguidade ideológica e a bandeira da nova política) e diferenciando-se de seu adversário em sua moderação, expressa no lema «mudança sensata e viável».

21. V., por exemplo, Susan E. Scarrow, Paul Webb e David M. Farrell: «From Social Integration to Electoral Contestation. The Changing Distribution of Power within Political Parties» em Russell J. Dalton e Martin P. Wattenberg (eds.): *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

22. Pouco antes de sua morte, ocorrida em setembro de 2014, o banqueiro Emilio Botín, presidente do Banco Santander, expressou em um jantar privado sua preocupação com a ascensão do Podemos (*El País*, 10/9/2014). Algo semelhante fizeram o Bank of America, o Merrill Lynch, a Endesa e o JP Morgan. V. *El Mundo*, 9/11/2014.

23. *El Periódico*, 25/6/2014.

Mas o efeito mais importante do Cidadãos não é ter detido o crescimento eleitoral do Podemos pelo centro ideológico, e sim ter virado o tabuleiro político, pela segunda vez em muito pouco tempo, de um modo desfavorável para a estratégia populista: em lugar de um campo de batalha polarizado entre o Podemos e a «casta», o novo cenário está atravessado por duas linhas divisórias (esquerda/direita e nova/velha política) que fragmentam o sistema de partidos em quatro forças desiguais. Nesse cenário, o PP perde muitos apoios para o Cidadãos, o PSOE recupera parte de sua centralidade graças à sua disponibilidade para pactuar com quase todos eles, e o Podemos não só vê frustrado seu plano inicial de forçar uma grande coalizão entre seus adversários para simplificar a disputa política, mas deve também lutar em mais uma frente.

Esse novo contexto pode propiciar outra guinada estratégica no Podemos: uma espécie de *party-in-progress* que não deixou de mudar desde sua fundação. Nesse sentido, ele terá de lidar com algumas das fragilidades que herdou do 15-M e, de maneira mais geral, da democracia espanhola – como a fragilidade da sociedade civil e o declínio da classe como eixo político –, bem como enfrentar alguns dilemas que, até este momento, graças à sua vertiginosa ascensão, tiveram um impacto relativamente menor.

Em primeiro lugar, é difícil pensar que a organização possa sobreviver

no médio prazo sem uma militância estruturada territorialmente e identificada com o projeto, capaz de defender o partido dos crescentes ataques dos meios de comunicação e de manter altos níveis de mobilização. A estratégia de mudança «pelo alto» seguida até agora e a exclusão dos setores críticos podem ser insuficientes ou contraproducentes nesse sentido. Em segundo lugar, o Podemos deverá redefinir sua estratégia de alianças com outras organizações de esquerda – particularmente uma IU em crise – e com distintas iniciativas cidadãs, como aquelas com as quais foram conquistadas as administrações municipais de Madri e Barcelona nas recentes eleições. Trata-se de forças menos poderosas que o Podemos, mas que concentram um número considerável de ativistas experientes e cuja confluência em candidaturas mais inclusivas pode atrair um apoio social mais amplo, especialmente quando encabeçadas por personalidades carismáticas, como é o caso da ativista Ada Colau em Barcelona e da ex-juíza Manuela Carmena em Madri. Por último, ele terá que combinar sua rejeição ao regime em termos populistas («o povo» contra «a casta») com a participação institucional e o desenvolvimento programático de suas propostas.

Talvez o maior desafio que o Podemos deve enfrentar é a fragilidade do movimento trabalhador, sem mencionar a centralidade dos discursos de classe média na política espanhola. Popularizou-se a ideia de que as classes médias

são as mais castigadas pela crise, por mais que a realidade empírica desminha essa crença (os salários dos setores de baixa renda caíram numa taxa três vezes maior que a dos salários da população de renda média²⁴). Os próprios movimentos sociais viram-se arrastados por essa dinâmica «classe-medista». Nem o 15-M nem as grandes mobilizações posteriores conseguiram entrar ou fazer-se ouvir no mundo do trabalho (além disso, apesar da visibilidade de algumas greves, o número de horas não trabalhadas não aumentou nesses anos). Eles também não puderam abordar os trabalhadores migrantes (mais de 10% da população espanhola), certamente o grupo mais castigado pela crise econômica e pelos cortes sociais²⁵. Por outro lado, os discursos críticos mais bem recebidos têm sido aqueles que denunciam a situação dos jovens universitários de classe média que viram frustradas suas expectativas e precisam emigrar a outros países europeus. Até o momento, o Podemos se adaptou a essa realidade. Seus porta-vozes quase nunca se referem a classe social e, em seu lugar, fazem frequentemente movimentos para atrair autônomos e pequenos empresários. Com certeza, trata-se de uma estratégia eleitoral inteligente, mas é difícil imaginar que um projeto de transformação social possa evitar permanentemente os conflitos de classe.

A perspectiva de uma possível vitória eleitoral do Podemos no futuro também abre questionamentos sobre

a mudança que se pode esperar com isso. Até agora, o Podemos se alimentou da frustração gerada pela crise econômica e pela perda de legitimidade do quadro político herdado. A conjuntura política ajudou muito. Nos últimos meses, eclodiram vários escândalos de corrupção que afetam as mais altas instâncias, como a Casa Real e o partido atualmente no governo. Nesse contexto de decomposição, um discurso que apele à «decência» frente à usurpação do espaço público por uma coalizão espúria de interesses políticos e financeiros é uma importante carta na manga. Mas, sem dúvida, esse é um programa no mínimo bastante modesto.

A ideia de um «processo constituinte» surge como promissora, mas, pelo menos neste momento, é muito difusa. Em termos gerais, um horizonte razoável no curto prazo é um cenário pós-neoliberal com políticas públicas centradas na redistribuição da riqueza e regeneração das instituições. Sem dúvida, um programa como esse não satisfaz as aspirações da esquerda revolucionária, mas abre uma oportunidade de terminar com a expropriação a que foi submetido o país durante as últimas décadas e com os déficits democráticos do «regime de 78».

24. Amanda Mars: «El ajuste salarial se ceba en los estratos de trabajadores peor pagados» em *El País*, 18/12/2013.

25. A única exceção é a Plataforma de Afetados pela Hipoteca, de cujas mobilizações participam habitualmente tanto espanhóis como imigrantes.

Todas essas contradições e desafios não deveriam ocultar o fato de que o Podemos abriu uma janela de oportunidade política inesperada e de efeitos imprevisíveis. Pela primeira vez em décadas, uma esquerda acostumada com a derrota encontra-se em condições de desafiar uma maioria social para protagonizar uma profunda mudança. E mais: como ocorreu na América Latina no início do século, o Podemos e o Syriza poderiam ser a semente de uma mudança de hegemonia de escala continental. Utilizando

o não pagamento da dívida como alavanca, os PIGS²⁶ podem se transformar no propulsor de uma reação em cadeia democratizadora que tome o controle da UE da mão das elites econômicas e políticas. Embora a deriva grega alerte sobre as dificuldades de enfrentar aqueles que hoje mandam no continente. ☐

26. Acrônimo – que em inglês forma a palavra «porcos» – utilizado para se referir de forma pejorativa a vários países europeus (Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha) que sofreram mais do que seus vizinhos de continente.

PÁGINAS

Septiembre de 2015
Lima
Nº 239

ARTÍCULOS: *Laudato si'*: una encíclica esperada y audaz, **Gregorio Pérez de Guereñu**, OFM – *Laudato si'*: una reflexión para la acción, **Felipe Zegarra**. Justicia, creación y estipulación. A propósito del discurso político en *Laudato si'*, **Alessandro Caviglia**. La comunión en la misión, Raúl Pariamachi, ss.cc. Migración, transformación y supervivencia, **Eduardo Llanos Bustamante**. El aporte del Proyecto Educativo de San Lorenzo en Piura, **Patricia Ames**. Iglesia latinoamericana. Reflexiones de Mons. Felipe Arizmendi, obispo de San Cristóbal de las Casas. Enfermos y ancianos llamados a evangelizar, **Pablo Fontaine**, ss.cc. Tarea pendiente. Encontrar a las personas desaparecidas durante la violencia política, **Carmen Lora**. El llamado de Francisco. Experiencia de una mujer trabajadora, **Rosa Pacheco Córdor**. La Oroya. Pronunciamento del arzobispo de Huancayo. Viaje del Papa por América Latina. Por la evangelización de los pueblos. Homilía en Quito, Ecuador. II Encuentro mundial de los Movimientos populares en Santa Cruz, Bolivia. Discurso. Encuentro con la sociedad civil en Asunción, Paraguay. Nuestro grito. La Carta de Santa Cruz.

Edita y distribuye Centro de Estudios y Publicaciones, Camilo Carrillo 479, Jesús María – Apdo. 11-0107 – Lima 11, Perú. Tel.: (511) 4336453 – Fax: (511) 4331078. Correo electrónico: <paginas-cep@amauta.rcp.net.pe>. Página web: <www.cep.com.pe>.



 **TEMA CENTRAL**

Uma nova agenda social

Estado e tributos na América Latina

Avanços e agendas pendentes

As recentes experiências de diversos governos da América Latina, ainda que com diferentes intensidades e dificuldades para se afirmarem, geram a expectativa de que se consolide uma nova forma de interpretar o papel do Estado. A crise em escala global do regime de acumulação predominante abre a oportunidade para a aplicação de políticas que confrontem os postulados básicos sobre os quais ele se sustenta. No entanto, em matéria de política fiscal, embora sejam observados avanços com diferentes matizes nesses países, a transformação do sistema tributário em uma ferramenta para a redistribuição de renda e riqueza continua sendo uma tarefa pendente.

ALFREDO IÑIGUEZ

Um grupo de países da América Latina se atreveu a questionar a visão de mundo predominante, inclusive antes que sua crise sistêmica se manifestasse globalmente em toda sua dimensão. Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Chile, com diferentes intensidades e graus de articulação entre si, orientaram suas políticas em direção a um caminho distinto daquele promovido pelo poder mundial para esses mesmos países.

Alfredo Iñiguez: é graduado em Economia, especialista em administração e finanças públicas e pesquisador. Atualmente, é responsável pela área fiscal do Centro de Pesquisa em Economia Política e Comunicação (CIEPUC) da Faculdade de Jornalismo e Comunicação da Universidade de La Plata (UNLP), Argentina.

Palavras-chave: igualdade social, impostos, política tributária, América Latina.

Nota: O autor agradece os comentários realizados por Alejandro Otero, com quem escreveu *Tributos al proyecto nacional. Elementos para una reforma tributaria en la Argentina* (Universidad Nacional de Moreno, em fase de impressão). Tradução de Luiz Barucke. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* Nº 258, 7-8/2015, disponível em <www.nuso.org>.

Para que isso ocorresse, foi necessário convergir em um prazo relativamente curto vários fatores, como o fracasso das políticas econômicas que haviam sido instrumentalizadas nos anos anteriores, o surgimento de novos atores sociais no âmbito da sociedade civil e uma retração acentuada do bloco hegemônico. Esses novos ares trouxeram com eles as políticas diferenciadoras na América Latina. E um contexto no qual a proeminência da teoria econômica sobre a política parecia indiscutível, a crise em todas as ordens que começava a ser vislumbrada (ou que já se manifestava com toda a sua intensidade em alguns países) possibilitou que ganhassem as eleições dirigentes políticas com características distintas daquelas predominantes nas últimas décadas do século xx.

Essas experiências, que poderíamos considerar como um incipiente desenvolvimento de projetos latino-americanistas, basearam-se em diferentes estratégias, determinadas em grande parte pela trilha historicamente percorrida pelos diferentes países. Consideradas conjuntamente, ainda que com diferentes nuances e dificuldades para se afirmarem, tais experiências geram a expectativa de uma «mudança de época». A atual crise mundial, que teve seu estopim em 2008, abriu uma oportunidade ao colocar em evidência o fracasso das políticas aplicadas durante o regime de liberalização do fluxo de capitais e acumulação financeira com o qual se tentou substituir o regime fordista, predominante até entrar em crise em meados da década de 1970.

Se a saída para a Grande Depressão dos anos 1930 foi mais Estado, aqueles que mantiveram suas quotas de poder durante todo esse período aproveitaram a nova crise para buscar dela sair pelo caminho inverso, isto é, com menos Estado. Como escreveu Luiz Carlos Bresser Pereira, «na década de 1970, a perda de dinamismo das economias desenvolvidas, a queda das taxas de lucro e a estagflação foram a oportunidade perfeita para que o neoliberalismo armasse seu ataque contra o Estado social. A teoria econômica neoclássica conseguiu, depois de anos de keynesianismo, recuperar um papel dominante»¹.

O predomínio dessa teoria se traduziu em políticas econômicas que colocaram em discussão o papel do Estado, conhecido como benfeitor, de bem-estar ou social pela diversidade de funções e atribuições que determinavam sua área de atuação. Entre os países centrais, Estados Unidos e Grã-Bretanha lideraram

1. L.C. Bresser-Pereira: «El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica» em *Nueva Sociedad* Nº 221, 5-6/2009, p. 94, disponível em <http://nuso.org/media/articles/downloads/3611_1.pdf>.

a mudança de rumo no início dos anos 1980: Ronald Reagan, com sua política «pelo lado da oferta» – por meio de reforma tributária –, e Margaret Thatcher, centrada na alienação de empresas públicas e a «desregulamentação» da atividade privada. Nos países periféricos, tais políticas podem ser sintetizadas no decálogo de recomendações do Consenso de Washington de 1990, ainda que, em muitos casos, tivessem começado a se instrumentalizar muitos anos antes.

■ O Consenso imposto

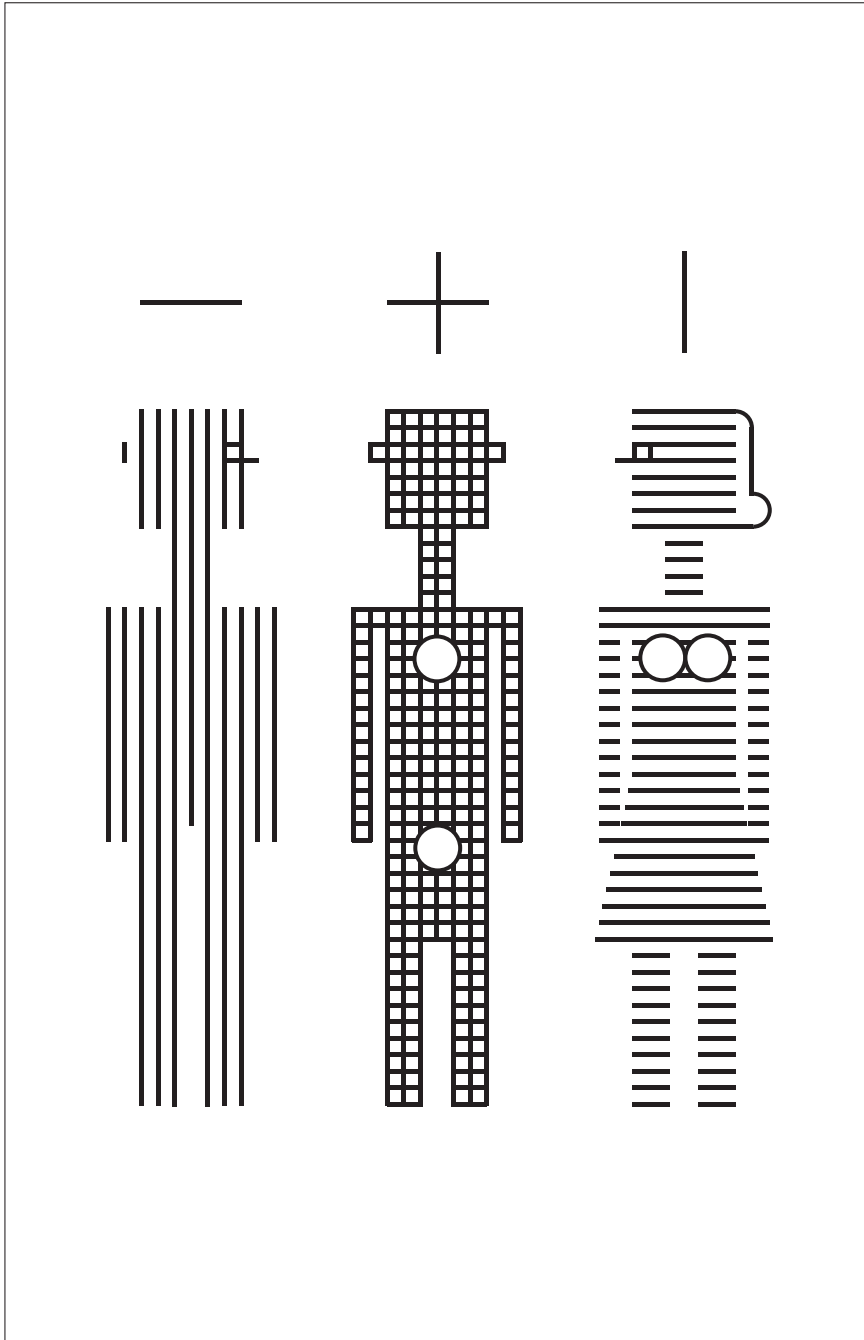
O esgotamento do regime de acumulação fordista chegou a estas latitudes e, com ele, a discussão das versões locais de um Estado forjado ao longo de três décadas. O raciocínio empunhado parece simples: se a crise se deveu, entre outros fatores, à existência de um Estado onipresente, tornava-se necessário refazer o caminho e voltar ao Estado prevalecente antes da Segunda Guerra Mundial (ou inclusive àquele existente antes da Primeira Guerra). Instalou-se a ideia de retornar ao Estado mínimo, definido por alguns como o Estado «à Nozick»², e por outros como o «Estado policial». Mas como costuma acontecer, os argumentos simples ocultam situações complexas. Parecia que aqueles que propuseram reduzir o Estado desconheciam o processo histórico que levou à formação desse mesmo Estado que buscavam desestruturar³.

Para atingir o objetivo do Estado mínimo nos países periféricos em geral e particularmente na América Latina, foram propostos dois marcos conceituais no início dos anos 1990: por um lado, o Consenso de Washington, que incluiu as propostas de reorientação da ação estatal em matéria de política econômica e buscou responder ao que deve fazer e para que deve intervir o Estado; por outro, a Nova Gestão Pública (NGP, *New Public Management*), que ofereceu um marco teórico ao processo de reforma estatal.

A NGP incorporou a descentralização da ação estatal, a reestruturação e redução do aparato institucional, e a diminuição do quadro de pessoal segundo as recomendações do Consenso de Washington. Embora haja ações que operem como pontos de interseção entre ambos – como as privatizações e, em alguns aspectos, a desregulamentação –, pode-se dizer que as orientações baseadas no Consenso de Washington estabeleceram as políticas conhecidas como de primeira geração (expressão cunhada pelo Banco Mundial), o que Oscar Oszlak

2. Pelo filósofo libertário Robert Nozick, autor de *Anarquía, Estado y utopía* [1974], Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1988.

3. Oscar Oszlak: «Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego» em *Enoikos* N° 19, 11/2001.



A expressão «Consenso de Washington» foi cunhada pelo neoinstitucionalista John Williamson para se referir a um decálogo de receitas de política ■

chamou de «reformas para fora»⁴, e que a NGP deu o suporte para as reformas de segunda geração, ou «para dentro»⁵.

A expressão «Consenso de Washington» foi cunhada pelo neoinstitucionalista John Williamson para se referir a um decálogo de receitas de política.

Embora essas propostas tenham alcançado sua plenitude na década de 1990, elas são parte das recomendações dos organismos internacionais de crédito impulsionadas como consequência da crise da dívida do início dos anos 1980 na maioria dos países periféricos, conhecidas pelo nome genérico de «ajuste estrutural»⁶.

Em suma, o Consenso de Washington propôs como objetivos principais e quase exclusivos de política econômica alcançar a estabilidade macroeconômica a partir do equilíbrio das contas públicas e do controle da inflação, e buscar uma menor participação e intervenção do Estado por meio de uma política de privatizações, desregulamentação da economia, abertura comercial, liberalização dos sistemas financeiros e uma reforma tributária orientada a eliminar os impostos considerados distorcivos.

A generalização das críticas a essas políticas, fundamentadas nas evidências dos resultados negativos obtidos nos países periféricos, traduziu-se em propostas que tentaram ser «superadoras», catalogadas de maneira geral como pós-neoliberais. Joseph Stiglitz, então vice-presidente do Banco Mundial durante o período 1997-2000, realizou uma forte crítica e começou a delinear um relato alternativo pelo qual se distanciava do Consenso de Washington em sua definição do papel do Estado:

É verdade que os Estados se envolvem constantemente em muitas coisas e de forma pouco focada. Essa falta de foco reduz a eficiência. Conseguir que o governo se concentre nas questões fundamentais – políticas econômicas, educação básica, saúde, estradas, lei e ordem, proteção ambiental – é um passo fundamental. Mas concentrar-se

4. Ibid.

5. A distinção de Oszlak é mais precisa que a do Banco Mundial: as reformas para fora buscam minimizar a ação do Estado; e as reformas para dentro, redefinir sua forma de funcionamento.

6. Na realidade, são encontrados antecedentes na década de 1970, particularmente nas políticas implementadas por governos ditatoriais do Chile (a partir do golpe de Estado de 11 de setembro de 1973 conduzido por Augusto Pinochet) e da Argentina (a partir do golpe de 24 de março de 1976, liderado por Jorge Rafael Videla).

absolutamente no fundamental equivale a receber um governo minimalista. O Estado possui um importante papel a desempenhar na produção de regulamentos apropriados, na proteção e no bem-estar social. A discussão não deveria ser se o Estado deve se envolver, mas sim como envolver-se. Assim, a questão central não seria o tamanho do governo, mas as atividades e os métodos do governo. Os países com economias bem-sucedidas possuem governos envolvidos em um amplo leque de atividades.⁷

Uma das vozes mais dissonantes veio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inclusive quando o Consenso de Washington parecia um dogma inquestionável. Mais perto dessa época, esse organismo dependente da Organização das Nações Unidas (ONU) produziu, entre outros trabalhos, o que se chamou «trilogia da igualdade»: *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (2010); *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (2012) e *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (2014). Segundo Alicia Bárcena, esses documentos «propõem uma visão do desenvolvimento na qual a igualdade é o princípio ético normativo primordial e o objetivo último, a mudança estrutural é o caminho, e a política, o instrumento»⁸.

As visões heterodoxas ofereceram um marco teórico alternativo aos governos latino-americanos que iniciaram uma mudança de rumo e obtiveram conquistas muito significativas no padrão de distribuição e na captação dos excedentes. Como propõem Verónica Amarante e Juan Pablo Jiménez, «a década de 2000 trouxe importantes mudanças nas tendências distributivas em nível mundial. Os países da Europa, os Estados Unidos e a China continuaram com sua tendência crescente com relação à desigualdade, enquanto os países latino-americanos e do sudeste asiático reverteram a tendência anterior ao crescimento e começam a demonstrar reduções nos índices de Gini»⁹.

Os mesmos autores demonstram um otimismo cauteloso ao afirmarem que «para a América Latina, configura-se enfim um cenário promissor depois da piora dos indicadores de distribuição da década anterior, mesmo que, em termos internacionais, seja mantida a posição da América Latina e o Caribe como a região mais desigual do mundo».

7. J. Stiglitz: «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso post-Washington» em *Reforma y Democracia* Nº 12, 10/1998.

8. A. Bárcena: «Prólogo» em A. Bárcena y Antonio Prado (eds.): *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, CEPAL, Santiago do Chile, 2015.

9. V. Amarante y J.P. Jiménez: «Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina» em J.P. Jiménez (ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, CEPAL, Santiago do Chile, 2015.

■ O sistema tributário na América Latina

No que se refere estritamente ao sistema tributário, o princípio orientador das recomendações do Consenso de Washington foi privilegiar impostos que não distorcessem os preços relativos determinados pelo mercado, em detrimento daqueles que incidem progressivamente sobre a distribuição da renda. Dessa forma, entre outras questões, foram ampliadas as bases tributáveis, elevadas as taxas dos impostos sobre o consumo e reduzidas as alíquotas daqueles que obtêm lucros, particularmente das pessoas jurídicas. A orientação dessas mudanças se baseou na reforma tributária liderada por Reagan nos EUA e propagou-se pelos demais países centrais.

No entanto, nesses países, as reformas que reduziram a progressividade do sistema fiscal foram realizadas de um ponto de partida no qual a igualdade não era um dos objetivos principais (validado pelos resultados). Assim, depois das modificações efetuadas, esses regimes seguiram atuando como um mecanismo formador de desigualdades sociais. A composição do sistema tributário na América Latina, por sua vez, nunca garantiu a redistribuição progressiva da renda. Dessa forma, seguir o mesmo caminho que aquele adotado pelos países hegemônicos não significou chegar ao mesmo destino.

Ainda que hoje a mudança de época seja perceptível, os sistemas tributários continuam essencialmente estruturados em consonância com o regime de valorização financeira. Os escassos avanços nesse campo demonstram que o paradigma anterior ainda é influente. Na América Latina, com exceção do Uruguai e do Equador¹⁰, não são observadas mudanças significativas na política fiscal. Conforme apontado pela CEPAL, «costuma-se dizer que o excesso de impostos diretos e contribuições sociais pode ser adequado para a redistribuição da renda, mas prejudicial para o crescimento econômico e o emprego. É possível afirmar que na América Latina o problema é inverso; não foi dado o papel suficiente aos sistemas tributários em sua função redistributiva e, portanto, eles não podem representar um obstáculo para o crescimento»¹¹.

No mesmo trabalho, algumas páginas depois, é sintetizado o ocorrido até este momento em matéria tributária: em termos de equidade, pode-se dizer que foi priorizada a equidade horizontal (os agentes com igual potencial arrecadador devem suportar a mesma carga tributária) em detrimento da equidade vertical

10. E recentemente o Chile, ainda que seja discutível que a reforma de 2014 esteja em sintonia com a mudança de orientação a que nos referimos.

11. CEPAL: *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL, Santiago do Chile, 2011.

(os agentes deveriam ter uma carga tributária proporcional à sua capacidade de contribuição), que continua sendo uma tarefa pendente na região¹².

Contudo, dos sete países mencionados anteriormente (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Chile), cinco obtiveram um crescimento significativo da pressão tributária total, definida como a relação entre a arrecadação dos impostos e o PIB. Os saltos mais relevantes foram os da Argentina e Bolívia, com cerca de 13 pontos percentuais adicionais entre 2000 e 2013; em um segundo patamar se encontra o Equador, que elevou sua pressão tributária em mais de nove pontos percentuais nesse mesmo período, seguido de Brasil e Uruguai, com uma alta de aproximadamente cinco pontos percentuais do PIB.

Quadro 1

Total de receita tributária em percentual do PIB, 1990-2013

	1990	2000	2008	2013
Brasil	28,2	30,1	33,8	35,7
Argentina	12,4	18,0	24,7	31,2
Bolívia	7,0	14,7	20,1	27,6
Uruguai	19,6	21,6	26,1	27,1
Chile	17,0	18,8	21,4	20,2
Equador	7,1	10,1	14,0	19,3
Venezuela	18,7	13,6	14,1	14,2
Barbados	23,0	30,2	31,5	29,8
Jamaica	23,0	22,8	25,0	25,0
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	22,4
Colômbia	9,0	14,6	18,8	20,1
México	15,5	16,5	20,7	19,7
Nicarágua	...	13,0	16,8	19,2
Panamá	14,7	16,7	16,9	18,9
Peru	12,1	14,5	19,0	18,3
Honduras	16,2	15,3	18,9	18,0
Paraguai	5,4	14,5	14,6	16,4
El Salvador	10,5	12,2	15,1	15,8
Rep. Dominicana	8,3	12,4	15,0	14,0
Guatemala	9,0	12,4	12,9	13,0
Média simples				
Países selecionados (7)	15,7	18,1	22,0	25,0
Países da AL (20)	14,4	17,0	20,1	21,3
OCDE (34)	32,2	34,3	33,6	34,1

Fonte: elaboração do autor com base em dados da OCDE: *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013*, 2015. Essa base é a fonte padronizada de informações disponível com dados mais atualizados e foi elaborada em colaboração com a CEPAL e o Centro Interamericano de Administraciones Tributárias (CIAT).

12. Ibid.

O desempenho desses países contrasta com o ocorrido na matéria tanto na maioria dos demais países da América Latina como no conjunto daqueles que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que, em termos gerais, mantiveram uma pressão tributária semelhante à observada no início do século.

A análise da evolução da pressão tributária oferece um primeiro indício do ocorrido nesse campo, mas para compreender plenamente o desempenho do sistema tributário, é preciso contemplar o desenvolvimento dos distintos impostos que o compõem. Para simplificar esta abordagem, utilizaremos as informações consolidadas pela OCDE¹³. A classificação por ela empregada, estruturada a partir das bases tributáveis, possui muitas limitações, especialmente para o estudo dos sistemas tributários latino-americanos, caracterizados pelo que Darío González chama de «impostos heterodoxos»¹⁴. A maior dificuldade para uma correta classificação dos impostos na América Latina origina-se na dificuldade de os países da região recorrerem a formas alternativas de tributação para captar a receita extraordinária originada em estruturas produtivas desequilibradas, em um contexto de alta evasão e elisão. Assim, funcionam como complementos da tributação sobre a receita os direitos de exportação na Argentina (as chamadas «retenções») e impostos sobre transações financeiras em vários países, especialmente Brasil e Equador, onde tais mecanismos atuam por sua vez como um regulador dos fluxos de capitais.

■ Os impostos sobre grandes receitas e lucros

Em termos gerais, a tributação sobre a renda aumentou ao longo dos últimos anos se medida em relação ao PIB. A média simples dos sete países analisados demonstra uma pressão de 5,5% em 2013 contra 3,6% em 2000. No entanto, a comparação com os países da OCDE mostra o caminho que falta percorrer nesse tipo de tributação. Ainda que a média da OCDE tenha tido uma leve tendência de declínio, em 2013 esses impostos representam 11,4% do PIB, mais que o dobro da realidade dos países latino-americanos.

A Venezuela representou uma exceção, pois até os primeiros anos da década de 1990 o país obtinha três quartos de sua arrecadação com a tributação sobre a receita do petróleo. A reforma daquela mesma década reduziu essa

13. OCDE: *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. 1990-2013*, OCDE, 2015.

14. D. González: «La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina», Serie Gestión Pública N° 70, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL, Santiago do Chile, janeiro de 2009.

Quadro 2

Evolução dos tributos na América Latina e na OCDE, 1990-2013 (% do PIB)

	1990	2000	2008	2013
Receitas e lucros				
Sete países selecionados	4,0	3,6	5,5	5,5
Média da América Latina	3,6	3,8	5,4	5,5
Média da OCDE (34 países)	12,2	12,2	12,0	11,4
Gerais sobre o consumo				
Sete países selecionados	4,8	6,9	8,0	9,1
Média da América Latina	3,1	5,2	6,4	6,8
Média da OCDE (34 países)	5,7	6,7	6,6	6,8
Específicos sobre bens e serviços				
Sete países selecionados	2,7	2,9	3,5	3,7
Média da América Latina	4,0	3,9	3,7	3,6
Média da OCDE (34 países)	4,0	3,7	3,3	3,4
Contribuições à seguridade social				
Sete países selecionados	2,8	3,0	3,5	4,6
Média da América Latina	2,1	2,8	3,1	3,8
Média da OCDE (34 países)	7,4	8,6	8,7	9,0
Impostos sobre propriedade				
Sete países selecionados	1,1	1,3	1,6	1,4
Média da América Latina	0,7	0,7	0,9	0,8
Média da OCDE (34 países)	1,8	1,8	1,7	1,8

Fonte: elaboração do autor com base em dados da OCDE: op. cit.

participação (por exemplo, ao começar a cobrar o Imposto sobre Valor Agregado – IVA). Posteriormente, com o chavismo, o controle da produção por meio da estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) permitiu ao Estado captar excedentes por outros meios, e não apenas através de tributos.

O país que teve mais mudanças foi o Uruguai, por meio da reimplantação da tributação sobre as pessoas físicas ou naturais na reforma de 2006, com a aplicação do sistema dual¹⁵, que supõe um avanço na técnica desse imposto. Em contrapartida, a taxa geral do imposto sobre as sociedades teve uma tendência declinante nos anos 1990, o que foi reforçado com a reforma do governo da Frente Ampla, que a reduziu para 25%. O fato é que a incorporação de pessoas

15. O imposto sobre a renda de pessoas físicas pode ser aplicado por meio de diferentes técnicas que vão desde a tributação cedular (cada fonte de receita é registrada de forma independente) até a integrada (são agrupadas todas as fontes para um tratamento comum). O sistema dual, conhecido como escandinavo, diferencia as fontes provenientes do capital e do trabalho.

físicas permitiu ao governo triplicar a pressão tributária pelos impostos sobre a renda: as pessoas físicas contribuem com 50% da arrecadação.

O Equador também foi palco de mudanças relevantes. Nos impostos sobre pessoas físicas, foram incorporadas seções de alíquotas para elevar a alíquota marginal máxima de 25% para 35% (em 2001, havia subido de 15% para 25%). No tocante às sociedades, a reforma teve uma tendência inversa ao ser reduzida a taxa de 25% para 22% a partir de 2013. Nesse país, ainda que o avanço da pressão tenha sido importante – passou de 1,6% do PIB em 2000 para 4,2% em 2013 –, ela continua em níveis relativamente baixos em comparação com os demais países estudados.

A Argentina é um caso estranho. Com respeito aos impostos sobre pessoas jurídicas, experimentou-se em 1990 uma drástica redução da taxa que durou somente dois anos e, a partir de então, ela foi sendo gradualmente elevada até chegar à atualmente vigente desde 1998, que é de 35%, a mais elevada dentre os países latino-americanos. Sobre as pessoas físicas, em 2013 foi corrigido o aspecto mais controverso ao serem incorporadas à base os ganhos de capital e lucros distribuídos, mas as críticas persistem, pois não foram modificadas as parcelas de receita sobre as quais recaem as alíquotas marginais¹⁶.

Em resumo, a tributação sobre a receita das sociedades seguiu o mesmo roteiro dos países centrais: a tendência foi claramente reduzir as taxas, embora na maioria dos países a diminuição tenha ocorrido em anos anteriores e, neste período, apenas se mantido. À tabela anexa, foram incorporados também México e Colômbia para ressaltar que a tendência de redução da taxa do imposto sobre as sociedades foi mais evidente nos países que mantêm uma política econômica ortodoxa.

■ Os impostos sobre o consumo

A classificação da OCDE tem a particularidade de incluir na categoria de impostos sobre o consumo as taxas que possuem como fato tributável as transações comerciais com o exterior, tanto as tarifas sobre as importações como as que incidem sobre as exportações. No interior desse grupo, são subdivididos

16. As mudanças introduzidas no mínimo não tributável permitiram que a população assalariada que paga o imposto se mantivesse em torno de 10% dos empregados registrados, mas aqueles que são atingidos – inclusive muitos trabalhadores qualificados – contribuem com uma carga efetiva superior à de alguns anos atrás. Da mesma forma, esse imposto é aquele que fornece a maior progressividade ao sistema tributário argentino.

Quadro 3

Impostos sobre a receita empresarial: alíquotas gerais legais aplicáveis a pessoas jurídicas residentes ou domiciliadas no país, 1980-2014 (em %)

	1980	1990	2000	2014
Argentina	33	20	35	35
Brasil	(1)	50	34	34
Venezuela	50	50	34	34
México	42	36	35	30
Bolívia	30	(2)	25	25
Uruguai	25	40	30	25
Colômbia	40	30	35	25
Equador	20	25	25	22
Chile	10	10	15	20

(1) Não há dados disponíveis até 1990. A 1990, foram atribuídos dados de 1991.

(2) Entre 1987 e 1993, esteve vigente o imposto sobre a receita presumida das empresas, cuja base tributável era o patrimônio líquido.

Fonte: elaboração do autor com base em dados do CIAT.

os impostos sobre o consumo geral e os específicos. Quanto aos impostos gerais sobre o consumo, o que prevalece em quase todos os países é o imposto sobre valor agregado (IVA). Essa taxa foi o centro das reformas dos anos 1990 em muitos países, que universalizaram suas bases e elevaram suas alíquotas. Inclusive, na Venezuela o IVA foi instituído nesse mesmo período (entrou em vigor em 1993). O Brasil é um caso especial, porque não possui IVA, mas estão vigentes vários impostos gerais sobre o consumo, federais e estaduais: imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS), imposto sobre produtos industrializados (IPI); a arrecadação obtida com esses tributos manteve-se relativamente estável ao longo dos últimos 20 anos se medida em relação ao produto. Nos demais países selecionados, a pressão tributária do IVA e outros impostos gerais sobre o consumo teve sua maior expansão durante a década de 1990 e, portanto, foi uma das causas da maior regressividade das estruturas tributárias¹⁷.

Embora em termos gerais alguns bens e serviços permaneçam isentos ou com alíquotas reduzidas, sua base de tributação é muito distinta da vigente no momento de sua criação. Em alguns países, os governos fizeram mudanças, mas

17. Embora esses impostos estejam estigmatizados como muito regressivos, nem sempre foi assim, e tampouco deveria ser no futuro se fossem modificadas suas características técnicas. V. a esse respeito A. Iñiguez: «IVA progresivo, ¿la más maravillosa música?» em *Voces en el Fénix* N^o 14, 5/2012.

elas não foram determinantes. A alteração mais relevante ocorreu no Uruguai como parte da reforma tributária de 2006, incluindo a redução da alíquota geral de 23% para 22% e a eliminação da *COFIS*, um imposto que atuava como um adicional ao IVA com uma taxa de 3% e que era vigente desde 2001.

No quadro 4, é possível notar a evolução da alíquota geral do IVA desde 1980. Nela, observa-se a tendência de alta da taxa na maioria dos países. Mesmo nos casos em que a taxa foi reduzida recentemente (Uruguai e Venezuela), ela segue mais elevada do que no momento de sua criação.

Quadro 4

Imposto sobre valor agregado, alíquota geral, 1980-2014 (em %)

	1980	1990	2000	2014
Uruguai	18,0	22,0	23,0	22,0
Argentina	16,0	15,6	21,0	21,0
Chile	20,0	18,0	18,0	19,0
Bolívia	5,0	10,0	13,0	13,0
Equador	5,0	10,0	12,0	12,0
Venezuela	-	-	14,5	12,0

Fonte: elaboração do autor com base em dados do CIAT.

As novidades de maior destaque nesse grupo de impostos nos últimos anos não surgem da política tributária, mas de sua administração no combate à evasão. Por um lado, o avanço tecnológico permitiu uma maior sofisticação dos controles e, por outro, na maioria dos países, foram instrumentalizadas moratórias ou planos de facilidades de pagamento que permitiram a uma grande quantidade de contribuintes regularizar sua situação perante o fisco.

Quanto aos impostos específicos sobre bens e serviços, essa categoria abrange, basicamente, aqueles seletivos sobre o consumo e as tarifas sobre importações e exportações, e que, portanto, formam o componente progressivo da tributação sobre o consumo. Na Bolívia, influi de forma determinante a tributação sobre os hidrocarbonetos, o que permitiu uma expansão exponencial desses tributos no contexto da nacionalização decretada por Evo Morales em 2006 (uma das principais promessas de sua campanha eleitoral).

Também se destacam o caso da Argentina quanto aos direitos de exportação sobre os principais produtos agrícolas e seus derivados, com taxas superiores para captar o rendimento diferenciado da terra, e o do Equador, com um

aumento na tributação sobre os combustíveis e a criação, na reforma de 2007, do Imposto sobre a Saída de Divisas, o que a OCDE considera uma *exit tax*¹⁸.

Por sua vez, no Uruguai, no Chile e na Venezuela, houve nos últimos anos uma tendência de redução na arrecadação por estes tipos de impostos. Um dado que reflete a ausência de uma política tributária que diferencie o sistema de tributação desses países da tendência predominante no regime anterior é a baixa tributação sobre as importações, que teve drásticas reduções no passado com a abertura comercial e que, nos últimos anos, não sofreu mudanças significativas, com uma taxa média entre 10% e 14% e, no caso extremo do Chile, uma alíquota de 6%¹⁹.

■ As contribuições à seguridade social

As contribuições à seguridade social não são exatamente impostos. Como seu nome já indica, elas são as fontes de contribuição aos sistemas de seguridade social em geral e, particularmente, aos sistemas previdenciários. No entanto, diante da magnitude de sua arrecadação e em virtude de algumas discussões teóricas, elas costumam ser consideradas no conjunto de arrecadações tributárias²⁰. Em todo caso, a principal distinção entre os países analisados neste artigo vincula-se estreitamente ao grau de desenvolvimento dos sistemas de seguridade social; nos casos de Brasil, Argentina e Uruguai, há sistemas universais de partilha que marcam a diferença em termos das contribuições de suas fontes. Esses países obtêm receitas em relação ao produto muito semelhante àquelas dos países da OCDE. Em contraste, os países com regime menos desenvolvido e/ou privatizado obtêm escassos recursos através dessas fontes²¹.

Cabe destacar as mudanças no regime previdenciário argentino. Em meados dos anos 1990, foi instituído um sistema misto de distribuição estatal e capitalização privada que desviou parte desses recursos para administradoras de fun-

18. Impostos que têm como objetivo desestimular a troca de residência das pessoas que o fazem para reduzir a carga tributária. São aplicados em vários países centrais para evitar a radicação em guaridas (ou paraísos) fiscais. No caso do Equador, é mais comparável a um imposto sobre transações financeiras do que a este tipo de tributação.

19. Segundo dados de Aná Corbacho, Vicente Fretes Cibils e Eduardo Lora (eds.): *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento para el desarrollo*, BID, 2013, pp. 47-48.

20. Esta discussão poderia ser solucionada ao considerar a distinção entre tributos e impostos. Nesse caso, as contribuições seriam parte dos tributos, mas não dos impostos.

21. Na Bolívia, como parte das políticas dos anos 1990, foi instituído o Bonosol, uma renda anual destinada a maiores de 65 anos, paga com recursos provenientes das ações de propriedade do Estado nas empresas capitalizadas (privatizadas). Evo Morales transformou o recurso na «Renta Universal de Vejez» («Renta Dignidad»), baixou a idade mínima para o recebimento do benefício para 60 anos, transformou-o em mensal e aumentou seu valor. Ele é pago fundamentalmente com impostos cobrados sobre hidrocarbonetos.

dos de aposentadorias e pensões (*administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones*, AFJP). Mas, no final de 2008, retrocedeu-se com a medida e foi recuperado o regime único de distribuição estatal. Ainda que essas mudanças não expliquem por si sós a expansão da receita proveniente dessa fonte ao longo dos últimos anos, elas são um fator alheio ao sistema tributário a ser contemplado na análise.

■ Os impostos sobre a propriedade

O desenvolvimento dos impostos sobre a propriedade na América Latina é muito limitado e, talvez, a maior questão pendente para dispor de um sistema tributário progressivo. No entanto, um leitor apressado poderia interpretar que o aporte feito por esses tributos em diversos países é superior à média simples da OCDE; no caso de Argentina, Brasil, Bolívia e Uruguai, com uma arrecadação de 1,8% do PIB em 2013. Como esse dado pode ser compatível com a afirmação que dá início a este parágrafo?

O desenvolvimento dos impostos sobre a propriedade na América Latina é muito limitado e, talvez, a maior questão pendente ■

A resposta está na inclusão das transações financeiras nesta categoria de impostos²². Na Argentina, está neste item a cobrança realizada sobre os créditos e débitos bancários (conhecida como «imposto sobre o cheque»),

que arrecada 1,7% do PIB e explica mais da metade da receita por essa categoria. No Brasil, está incluído nessa categoria o imposto sobre operações financeiras (IOF), que contribui para um terço da arrecadação. Na Bolívia, o imposto sobre transações financeiras (ITF), com características semelhantes às do argentino, obtém quase toda a receita lá catalogada. O Uruguai é o único caso em que o imposto sobre o patrimônio líquido das empresas representa mais de 50% da arrecadação, sobretudo com as mudanças introduzidas ao longo dos últimos anos; a receita restante é obtida com o imposto sobre a propriedade imóvel e, em menor medida, com um imposto sobre transações financeiras.

■ Comentários com final aberto

Pode-se assumir como corolário que, para além dos avanços díspares na arrecadação de impostos em quase todos os países analisados, é inquestionável que a

22. Esses impostos também são progressivos e um instrumento útil para captar potenciais receitas extraordinárias, sobretudo em economias com índice elevado de informalidade como as analisadas. Mas como taxam os fluxos no lugar dos *stocks*, eles deveriam ter um tratamento distinto dos impostos sobre a propriedade.

adequação do sistema tributário ao novo papel de Estado que se busca atribuir compõe a agenda pendente para aprofundar transformações em curso. A necessidade de uma reforma tributária é, ao menos aparentemente, um dos poucos aspectos em que se pode perceber a existência de um consenso generalizado entre os analistas da matéria. No entanto, quando se começa a indagar sobre seu conteúdo, surgem diferenças irreconciliáveis entre aqueles que a defendem. Em uma publicação recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), são resumidas essas diferenças de uma forma muito simplificada mas gráfica:

A ideologia pode influenciar nos objetivos da reforma, bem como no tipo de impostos sujeitos a reformas. Os governos de tendência esquerdista se concentrarão mais no objetivo da redistribuição, como aumentar as taxas de imposto sobre a renda. Por sua vez, os governos de direita, que supostamente são mais favoráveis às empresas, darão mais ênfase à neutralidade fiscal e na diminuição das distorções de mercado.²³

Em geral, quando se pensa em uma reforma tributária é dada mais atenção às mudanças normativas realizadas na política fiscal. Entretanto, a administração tributária possui um papel fundamental para garantir que as modificações de política produzam mudanças efetivas sobre o padrão distributivo vigente. Em outras palavras: a política tributária pode ocupar os espaços vazios e reduzir a elisão fiscal, mas também é importante combater a evasão. Ainda que evasão não distinga entre classes sociais, a resistência das elites econômicas a uma maior tributação pode se materializar na busca de mecanismos para reduzi-la. De forma geral, as camadas sociais mais ricas da população aproveitam ao máximo as brechas normativas para evitar o pagamento de impostos, mas esse caminho é limitado (e uma reforma na política tributária deveria restringir isso), e a mesma parcela da população não costuma ter escrúpulos para pura e simplesmente sonegar o pagamento de impostos.

Não parece coincidência que os impostos progressivos sejam os mais elididos ou evadidos. Nos impostos sobre a propriedade, o não pagamento pode tomar a forma de morosidade, evasão ou elisão, embora não existam estudos recentes que forneçam mais dados sobre a magnitude desses fenômenos. Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez e Andrea Podestá²⁴ realizaram estimativas da evasão dos impostos sobre a renda em alguns países da América Latina. Embora esses trabalhos tenham muitas limitações – reconhecidas por aqueles que

23. A. Corbacho, V. Fretes Cibils e E. Lora: op. cit., p. 54. A linguagem utilizada se exime de incluir onde é feita essa afirmação.

24. J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez e A. Podestá: «Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe» em J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez e A. Podestá (comps.): *Evasión y equidad en América Latina y el Caribe*, CEPAL / GTZ, Santiago do Chile, 2010.

desenvolveram os estudos –, em virtude das restrições de informação existentes, os cálculos da evasão lançam proporções muito elevadas, que vão de quase 42% no México a pouco menos de 64% no Equador e na Guatemala.

Por outro lado, quando a evasão recai sobre os impostos que fornecem progressividade à estrutura, isso afeta não só a equidade horizontal, mas também a vertical. Esse é um importante elemento a abordar, não apenas no que se refere à capacidade de arrecadação e controle dos órgãos responsáveis pela administração tributária, mas também quando se redesenha o sistema fiscal. Essa posição é compartilhada por diversos autores, entre eles os tributaristas argentinos Jorge Gaggero²⁵ e Alejandro Otero. Este último destaca que «no âmbito das sociedades marcadas pela desigualdade e a assimetria de poder, as instituições fiscais e os impostos em particular expressam a correlação de forças entre os distintos atores econômicos e sociais. E, ao mesmo tempo, o sistema tributário se torna ‘arena’ de resolução de conflitos de interesses entre eles. De modo que os atores tendem a percebê-lo como um instrumento maleável a serviço de seus interesses»²⁶.

A CEPAL reflete uma linha semelhante quando, ao propor um novo pacto fiscal pela igualdade, defende:

A extensão da desigualdade de renda na região influenciou a atual realidade do sistema tributário, o que gera um círculo vicioso de desigualdade de renda e regressividade tributária, em lugar de um círculo virtuoso que possibilite, através do esquema tributário, a correção dos grandes desequilíbrios de renda. (...) A partir da ótica política, é evidente que a desigualdade social pode promover o surgimento de «grupos de elites» que buscam reduzir sua carga tributária relativa, seja por meio do controle do processo legislativo ou buscando que se legislem normas tributárias com tais efeitos.²⁷

Quem defende o paradigma que se encontra em franco retrocesso costuma afirmar que o Estado deve cumprir com sua função redistributiva por meio do gasto público social, concentrando-se nos estratos de menor renda. No entanto, esse argumento começou a perder espaço, tanto em relação às características e ao desenho das políticas públicas – ao recuperarem terreno as visões favoráveis às ações de caráter universal – como no papel que cabe aos sistemas tributários nesse aspecto.

25. J. Gaggero: «La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)», Documento de Trabajo N° 23, CEFIDAR, dezembro de 2008.

26. A. Otero: «El federalismo fiscal argentino y sus fatigas. Una mirada desde la administración tributaria» em *Entrelíneas de la Política Económica* N° 10, 5/2008.

27. CEPAL: *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL, Santiago do Chile, 2011.

As perspectivas esboçadas dão um claro sinal sobre qual deveria ser o propósito da reforma na América Latina: orientar-se a acompanhar e sustentar a mudança de paradigma iniciado. Para isso, a reforma deve reforçar a função dos tributos como instrumento de política fiscal para incentivar seletivamente a acumulação produtiva, favorecer a criação de empregos formais e, acima de tudo, reduzir as desigualdades sociais determinadas pelo mercado. Ao mesmo tempo, é importante determinar se estão dadas as condições para avançar nesse sentido, consideração que, de maneira geral, é descuidada quando se proclama a necessidade de uma reforma tributária. Para poder ser realizada, ela deve estar precedida de uma análise sobre sua governabilidade, o que requer contemplar o grau de dificuldade da proposta e medir as variáveis que são possíveis de controlar e aquelas que não são possíveis, com destaque especial para as resistências à mudança e à correlação de forças que prevalecem. Trata-se, nem mais nem menos, de planejamento estratégico situacional, nos termos desenvolvidos por Carlos Matus²⁸. Como propôs esse autor, para levar adiante uma determinada ação, deve-se considerar previamente o que ele chamou de «triângulo de governo», que possui em seus vértices: a) o projeto de governo, que dá precisão sobre os meios e objetivos, e contempla o intercâmbio de problemas; b) a capacidade de governo, que reflete a perícia para conduzir a mudança proposta; e c) a governabilidade do sistema, que expressa o grau de dificuldade da proposta e das ações a realizar, e se correlaciona com a aceitação ou a rejeição por parte dos atores sociais envolvidos.

Se a conclusão é que se dispõe dos consensos suficientes para sustentar e defender a implementação das mudanças necessárias, torna-se imperativo encontrar o momento mais oportuno para realizá-las. A experiência argentina, com a fracassada tentativa de impor retenções móveis às exportações de produtos agropecuários em 2008²⁹, e os recentes acontecimentos no Equador, que levaram o presidente Rafael Correa a retirar os projetos de imposto sobre heranças e sobre o lucro imobiliário³⁰, são exemplos contundentes das dificuldades para consolidar o caminho de adaptar o sistema tributário a um projeto político popular latino-americanista. ☐

28. C. Matus: *Los tres cinturones del gobierno*, Universidad Nacional de La Matanza / Fundación CIGOB / Fundación Altadir, San Justo, 2007.

29. A prática consistia em cobrar taxas diferenciadas e incrementais segundo o preço da exportação sobre a soja, o girassol, o milho, o trigo e seus subprodutos com a finalidade de refinar a extração da renda extraordinária obtida com cada um desses cultivos.

30. Neste último caso, busca-se captar a renda gerada pelo aumento do preço dos imóveis como consequência de obras de infraestrutura realizadas pelo Estado.

Dívidas e desafios de uma nova agenda em educação

Nesta primeira década e meia do século XXI, vem se afirmando na América Latina uma agenda de direitos e políticas de inclusão social e cultural que tem produzido uma expansão significativa dos sistemas educacionais. Contudo, a expansão é produzida em momentos de queda de legitimidade da instituição escolar e com diversos desafios sobre como processar a inclusão educacional. Além disso, o trabalho docente se define na tensão entre as vicissitudes do funcionalismo público, a precarização de recursos, o poder sindical e os dilemas da profissão de magistério. Em vários desses terrenos, surge a possibilidade de repensar a educação pública na região.

INÉS DUSSEL

Em um artigo publicado em 1968, o educador e teólogo Iván Illich denunciou a «inutilidade da escola na América Latina» com o argumento de que a expansão educacional estava beneficiando um grupo muito restrito da sociedade e que seria melhor destinar o dinheiro gasto na educação a outras áreas. Para Illich, o sistema educacional constituía um funil que deixava passar alguns poucos e gerava conformismo e subordinação naqueles que

Inés Dussel: é doutora em Educação e pesquisadora titular do Departamento de Pesquisas Educacionais – Centro de Pesquisa e Estudos Avançados (DIE-CINVESTAV, México). Foi diretora da Área de Educação da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO)-Argentina entre 2001 e 2008. Publicou diversos livros e artigos sobre a história e a situação atual da educação latino-americana.

Palavras-chave: docentes, educação, escola, novas tecnologias, América Latina.

Nota: Tradução de Luiz Barucke. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 258, 7-8/2015, disponível em <www.nuso.org>.

ficavam para trás¹. Ele considerava a escola uma instituição social onerosa, antidemocrática e antiquada, cujo maior dano era criar uma nova burguesia ilustrada separada do povo. Em sua perspectiva, a reforma necessária passava por redistribuir a formação escolar em um conjunto de instituições (fábricas, organizações sociais, meios de comunicação, novas escolas de dois meses de duração); tratava-se de desescolarizar a sociedade para avançar rumo a mais democracia e igualdade.

Na época em que escreveu Illich, 32,6% da população latino-americana era analfabeta ou havia frequentado a escola por menos de três anos². Apesar dos esforços dos governos nacionalistas e populares de meados do século, ainda em 1970 a maioria dos latino-americanos concluía seus estudos com a escola primária, e somente um em cada cem ingressantes do primário se formava na universidade. Os conteúdos dessa formação eram em sua maioria eurocêntricos e enciclopédicos, quando não diretamente obscurantistas – como foi o caso durante as ditaduras militares dos anos 1960 e 1970 no Cone Sul.

Quase 50 anos depois, a situação da educação na região é claramente distinta. Um primeiro elemento que chama a atenção é que, longe de se convencer da inutilidade da escola que denunciava Illich, a população da região voltou-se maciçamente para o sistema escolar. Segundo dados de 2012, o percentual da população alfabetizada alcança 91,4%, e os jovens latino-americanos têm uma expectativa de vida escolar de 13,4 anos, muito próxima à do sul e centro da Europa. A partir do século XXI, há dois sinais claros da expansão da escolarização: o crescimento do ensino de níveis médio e pré-escolar, e a democratização social da escolaridade. No caso do nível médio, a matrícula chegou em 2013 a 93% da população em idade escolar, embora siga sendo menos inclusiva em sua última etapa. A cobertura do nível pré-escolar passou de 60% em 2004 para 77% em 2013³. Hoje, mais crianças vão à escola e frequentam por mais anos. Por outro lado, o sistema escolar avançou para uma maior cobertura social. Tanto o nível pré-escolar como o secundário estavam reservados aos setores sociais médios e altos; para os demais setores da população, tais níveis eram um luxo difícil de sustentar. A situação atual mostra uma modificação

1. I. Illich: «The Futility of Schooling in Latin America» em *Saturday Review*, 20/4/1968, pp. 57-59 e 74-75.

2. Dados de 1970 mencionados no trabalho de Juan Pablo Terra: «Alfabetismo y escolarización básica de los jóvenes en América Latina», Documento Nº 24, Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe (DEALC), UNESCO / PNUD / CEPAL, 1981.

3. Instituto de Estatística da UNESCO: *Compendio de la educación global 2012*, UNESCO, Montreal, 2012, disponível em <www.uis.unesco.org/Education/Documents/ged-2012-en.pdf>; Centro de Dados do Instituto de Estatísticas da UNESCO, <www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/region-profile.aspx?regioncode=40520>, data da consulta: 30/6/2015.

impactante da composição social da população escolar, apoiada tanto em um esforço das políticas educacionais para aumentar o orçamento e criar novas escolas como em uma enorme mobilização das famílias e comunidades para apoiar a escolaridade de seus filhos.

Nessa mudança, tem sido fundamental a afirmação, nesta primeira década e meia do século XXI, de uma agenda de direitos e políticas de inclusão social e cultural. A presença de governos com políticas «pró-equidade» – conforme denominada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – de centro-esquerda ou populares significou na região a ampliação da cidadania a direitos sociais e políticos antes impensáveis. Como assinala um estudioso das políticas urbanas, há atualmente na região ensaios e experimentos igualitaristas que merecem ser estudados para aprendermos com suas propostas de integração e criação em condições distantes das ideais⁴. No âmbito das políticas educacionais, Axel Rivas destaca em um trabalho recente que a última década caracteriza-se por um «triplo processo conjunto de expansão dos direitos educacionais»: maior acesso e inclusão à educação, maior financiamento educacional e maior reconhecimento dos direitos das populações excluídas⁵. São tempos distintos dos anos 1990, quando a agenda era dominada pelos organismos internacionais de crédito e centrava-se em reformas da administração, currículos e sistemas de avaliação. A confluência de uma maior iniciativa estatal – sobretudo a partir de políticas educacionais que ampliaram a obrigatoriedade escolar para 11, 12 ou 13 anos de idade e aumentaram os recursos destinados a bolsas de estudo, apoios e infraestrutura física e tecnológica – e de uma ampliação da demanda por escolarização concebida como parte dos direitos básicos do cidadão levou a um crescimento inédito da escolarização na região, equiparável em seu

Os sistemas educacionais são maiores e mais poderosos em termos de recursos; no entanto, contam hoje com muito menos legitimidade do que há algumas décadas ■

ritmo aos primeiros anos de expansão do sistema no final do século XIX ou da década do Pós-Guerra.

Mas há um aspecto no qual a pregação illichiana da desescolarização teve maior aceitação, em alguns casos por bons motivos. Os sistemas educacionais são maiores e mais poderosos em termos de recursos; no entanto, contam hoje com muito menos

4. Justin McGuirk: *Radical Cities: Across Latin America in Search of a New Architecture*, Verso, Londres-Nova Iorque, 2014.
5. A. Rivas: *América Latina después de pisa*, CIPPEC, Buenos Aires, 2015, p. 47.

legitimidade do que há algumas décadas, não só na região, mas no mundo todo. Como assinala George Steiner, as críticas ao sistema escolar podem ser lidas como uma espécie de «grito de guerra» do «contra-ataque aos privilégios dos letrados», porque desses privilégios «foram excluídos centenas de milhões de seres humanos»⁶.

No caso da América Latina, com uma história de forte exclusão educacional, os atuais questionamentos envolvem a organização institucional e os conteúdos da escola. A ideia de uma instituição escolar destinada à transmissão cultural encontra-se hoje sob cerco em várias frentes: as novas teorias da aprendizagem que propõem o aluno como centro; as críticas a partir do multiculturalismo e do pluralismo, que questionam o «cânone» eurocêntrico e patriarcal; a demanda por uma formação adaptada às necessidades flexíveis do mercado de trabalho e de uma administração eficiente e não burocrática, com porta-vozes claros das propostas neoliberais; e o discurso que celebra as novas tecnologias e sustenta que escolas e professores não farão falta, pois os alunos poderão acessar os conhecimentos por conta própria. Trata-se de um arco muito diversificado que raramente coincide com políticas concretas, mas que converge em um discurso público de desconfiança com relação à escola e particularmente com relação aos professores, vistos como os mais claros representantes do conservadorismo cultural e da defesa de interesses burocráticos e corporativos. Assim, o horizonte para o qual se expande a escola é menos otimista do que nos anos 40 e 50 do século xx e mostra algumas limitações e tensões que necessitam ser atendidas a partir de políticas de ampliação da escolaridade, como será abordado mais adiante.

Em alguns países, como Argentina, Brasil, Equador e Bolívia, as críticas democráticas ao caráter excludente da escola impulsionaram mudanças curriculares que incorporam ao currículo oficial a história recente, a história e a cultura afro, e a perspectiva epistêmica e política dos povos indígenas. As críticas levaram também a ensaiar formas de cogoverno docente-estudantil e de eleição popular de autoridades, como ocorreu em vários estados brasileiros. Mas é possível observar que essa tomada de posição aberta e explícita, que «desce» o sistema educacional do pedestal de suposta neutralidade em que havia sido colocado desde o final do século xix, coloca-o ao mesmo tempo no meio de disputas e debates sobre a autoridade e a cultura comum. De maneira similar ao que Walter Benjamin destaca sobre a perda de aura nas obras de arte na época da reprodutibilidade técnica, nota-se que o sistema educacional

6. G. Steiner e Cécile Ladjali: *Elogio de la transmisión*, Siruela, Madri, 2005, p. 106.

se dessacraliza e democratiza ao horizontalizar-se e abrir-se à comunidade e a novos saberes, mas também perde consenso, sobretudo porque essas reformas não são acompanhadas – pelo menos não em todos os casos – de outras estratégias e políticas que ajudem a construir novas legitimidades mais duradouras. As novas propostas são, em muitos casos, transitórias e precárias, ou permanecem presas a processos de politização partidária que colocam em risco sua continuidade para além dos governos de ocasião. É possível perceber nessa transitoriedade um sintoma das novas condições de legitimidade nas democracias contemporâneas, mais plebiscitárias e efêmeras do que as anteriores, o que afeta as políticas educacionais tanto quanto outras políticas públicas⁷. O certo é que as escolas atuam em condições nas quais suas decisões são continuamente monitoradas e submetidas a questionamentos a partir das políticas centrais e da pressão das famílias, comunidades e da mídia, e que um discurso antiescolar – tanto da direita neoliberal como da esquerda libertária – condiciona significativamente suas margens de ação.

Além do debate cultural e das mudanças políticas realizadas na região, há outro elemento que confere menos legitimidade ao processo de inclusão e ampliação de direitos educacionais das últimas décadas e que mostra outros limites e ambivalências das recentes políticas educacionais. As desigualdades que antes se expressavam na brecha entre a população escolarizada e a não escolarizada se deslocaram hoje em direção ao interior dos sistemas escolares, inclusive para o interior das mesmas escolas, que veem aparecer circuitos de qualidade distinta nos turnos matutino e vespertino. As escolas nas quais ingressam os

No caso da Argentina, relatórios ministeriais destacam que as escolas públicas têm uma taxa de deserção duas vezes maior que a das escolas privadas ■

jovens pobres têm em muitos casos sérios problemas de estrutura, recursos docentes instáveis e estratégias pedagógicas deficientes. Um dos mais graves problemas das escolas é o absentismo de alunos e docentes, que, no caso do México, levou à inclusão, entre os objetivos da política educacional, garantir «condições mínimas de normalidade» de presença nas escolas, assumindo que tais condições não são a regra. No caso da

Argentina, relatórios ministeriais destacam que as escolas públicas têm uma taxa de deserção duas vezes maior que a das escolas privadas, e que as taxas de absentismo docente nas públicas são três vezes superiores às das privadas. Esses exemplos mostram que as desigualdades na experiência escolar entre os

7. Ver Zizi Papacharissi: *A Private Sphere: Democracy in a Digital Age*, Polity Press, Cambridge, 2010.

alunos de setores médios e altos e dos setores baixos são notórias, e que a ampliação dos direitos e a obrigatoriedade do ensino não garantem por si sós uma trajetória escolar equivalente.

Portanto, que condições e possibilidades existem para políticas que promovam uma reforma educacional mais duradoura e de maior alcance, que consiga abordar alguns dos aspectos que limitam a democratização da educação? O panorama é complexo e, acima de tudo, variável nos distintos contextos da região. As dívidas e os desafios dos países centro-americanos, onde o percentual de analfabetismo segue próximo de 30%, não são os mesmos dos países da América do Sul, em que o desafio é melhorar a retenção no ensino médio superior e mudar as formas e os conteúdos da instituição escolar. Tampouco são os mesmos entre países onde o discurso neoliberal da avaliação e do mérito continua estruturando as políticas educacionais, como é o caso do Chile e do México, e países onde o discurso público afirma o protagonismo do Estado nacional ou a autonomia das comunidades, como na Argentina e na Bolívia. Além disso, há diferentes tradições pedagógicas e estruturas administrativas e trabalhistas nos distintos países, o que gera condições díspares para o trabalho docente. No entanto, apesar de todas essas diferenças e especificidades, podem ser destacados alguns aspectos que afetam a situação educacional da região e que, de uma forma ou de outra, são questões que devem ser consideradas nas políticas educacionais nacionais e locais.

O primeiro aspecto vincula-se aos desafios propostos pela extensão da obrigatoriedade escolar a idades mais jovens e mais avançadas, uma medida que demanda simultaneamente vários atores e aponta para a necessidade de mudanças profundas nas instituições educacionais para fazer frente às novas condições e necessidades. Não bastam leis e programas de bolsas ou apoio econômico; a extensão da escolaridade requer intervir simultaneamente com políticas integrais em várias direções, entre as quais são fundamentais as formas e os conteúdos da escola. Juan Carlos Tedesco assinala que a obrigatoriedade «impacta em múltiplas dimensões»: no desenho das instituições, nos conteúdos curriculares, nas formas de avaliação, nos regimes de convivência e nas formas de ensino⁸. Por sua vez, para Claudia Bracchi, que foi diretora de Educação Média da província argentina de Buenos Aires, a obrigatoriedade implica redefinir as formas da escolaridade: «pensar em uma escola secundária para todos é definir que não há uma só maneira de ir à escola e que esta necessariamente deve revisar seu modelo organizacional e desenho curricular, redefinir o tempo e o espaço

8. J.C. Tedesco: «Prioridad de las políticas educativas» em Elena Duro (coord.): *Educación secundaria. Derecho, inclusión y desarrollo. Desafíos para la educación de los adolescentes*, UNICEF, Buenos Aires, 2010, p. 41.

escolar, e construir sua identidade para poder cumprir com o mandato da obrigatoriedade e da universalização»⁹. É evidenciado um mal-estar com as formas de processar a inclusão na escola que questiona em muitos casos a própria instituição, e não só – nem principalmente – os novos atores.

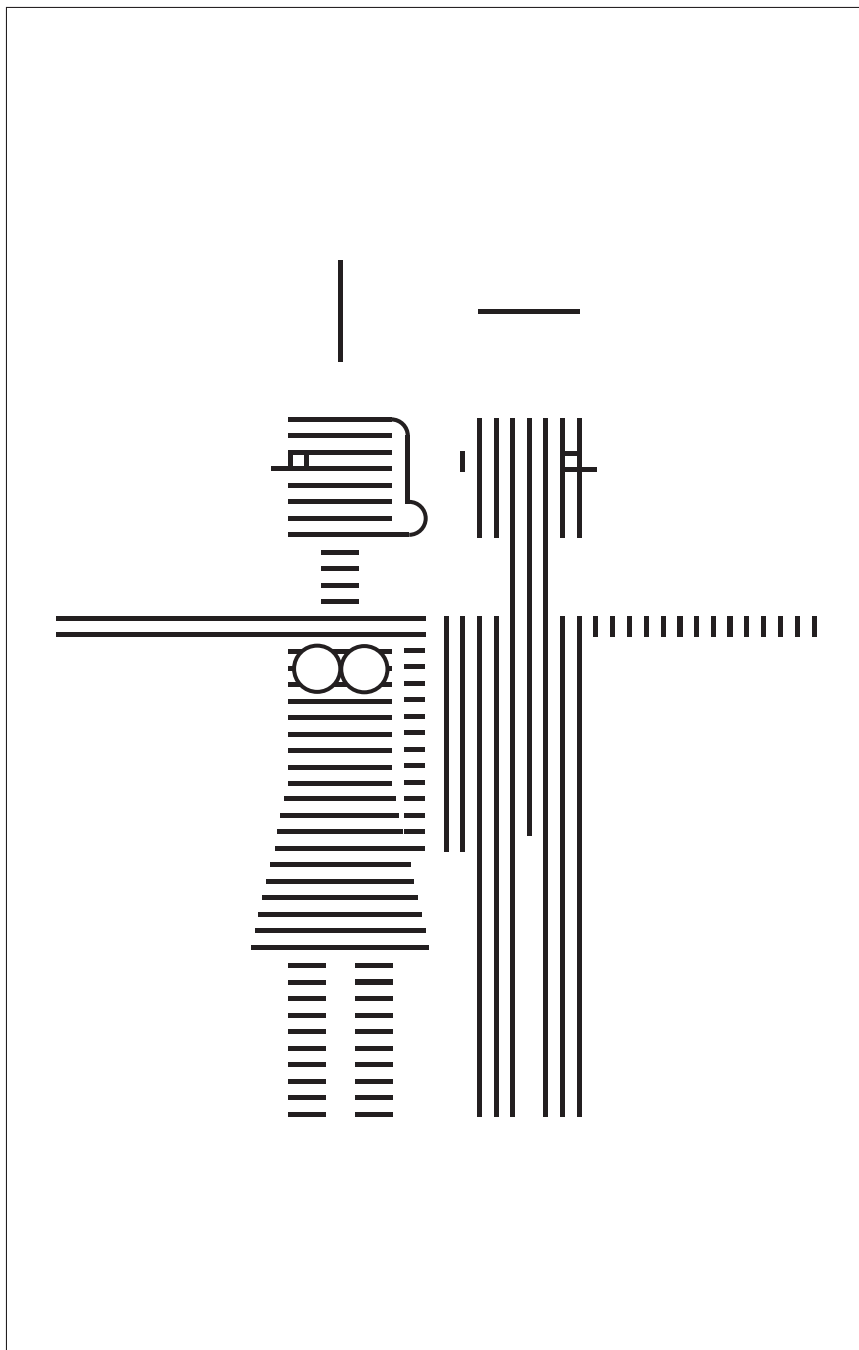
A pergunta que surge no atual contexto é se a estrutura atual da escola, considerada rígida e tradicional, é a adequada para atender às novas demandas; e se as mudanças devem ir na direção do discurso antiescolar ou seguir outras direções. Nas últimas décadas, tem havido um crescimento da função social da escola e um deslocamento das funções tradicionalmente acadêmicas que estão alterando a instituição escolar. Não se trata somente de formar para trabalhos ou futuros não vinculados à universidade, mas também de abrir espaço durante a escolaridade para ações e conteúdos vinculados à sociabilidade. Muitos alunos secundaristas necessitam receber merenda, suplementos alimentares ou bolsas de apoio econômico (seja em dinheiro, em material de estudo ou vestimenta) e requerem apoio social para situações familiares diversas ou para enfrentar problemas com drogas ou atritos com a lei. Assim, surgem nas escolas novas figuras (assessores, gabinetes, orientadores) e redes externas de apoio – que incluem juizados, organizações de proteção de menores ou centros de saúde – que complementam, contribuem e, às vezes, tensionam a ação da escola¹⁰. A incorporação de outros agentes é produzida muitas vezes «de fato», sem que haja uma maior integração e supervisão de suas ações para convergirem com as políticas de expansão da escolaridade. Esses atores localizados nas bordas das escolas são algumas vezes os canais pelos quais se processam os limites das políticas inclusivas e aqueles que minam ou reduzem os esforços de ampliação dos direitos educacionais.

Mas o crescimento da função social da escola e o deslocamento da formação acadêmica também ocorrem em países europeus ou asiáticos, embora não envolvam necessariamente os mesmos processos das sociedades latino-americanas. Por exemplo, um relatório de 2004 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mencionou que a escola do futuro terá de abranger funções sociais como cuidar das crianças durante a jornada de trabalho de seus pais ou ser um centro de recreação ou convivência para fortalecer a aprendizagem do «viver juntos»¹¹. Sobretudo a partir do desenvolvimento

9. C. Bracchi: «La educación secundaria y el desafío de la obligatoriedad», apresentação realizada durante as IV Jornadas sobre el Programa Asignación Universal por Hijo, AAPS / REDAIC / AMIA / UNICEF, Buenos Aires, 2010, p. 2.

10. Perla Zelmanovich: «Las paradojas de la inclusión en la escuela media, a partir de una lectura de la posición de los docentes en el vínculo educativo. Aportes del psicoanálisis a la investigación del malestar en las prácticas socio-educativas», tese de doutorado, Flacso-Argentina, Buenos Aires, 2013.

11. OCDE: *Background OECD Papers: The Schooling Scenarios*, International Schooling for Tomorrow Forum, Ontario Ministry of Education, Toronto, 2004.



das novas tecnologias, supõe-se que muitas aprendizagens ocorrerão fora da escola, ainda que o conteúdo e a forma como se aprende com os meios digitais dentro e fora da escola ainda sejam objeto de muito debate. Nesse contexto, o que ocorre dentro do espaço escolar cobra outra significação, e enfatiza-se o fornecimento de espaços de sociabilidade, segurança e bem-estar à infância e à juventude, termos que até poucas décadas atrás não figuravam entre os objetivos dos colégios ou escolas de nível médio¹².

O deslocamento das funções acadêmicas na formação vincula-se a transformações culturais e sociopolíticas mais gerais que devem ser consideradas para entender os desafios apresentados pela extensão da obrigatoriedade da escola na região latino-americana, algo que volta a trazer a crítica antiescolar já mencionada. No início do século XXI, a consolidação da chamada «sociedade do conhecimento» ou «em rede» toca o cerne da estrutura curricular e organizacional da escola, sobretudo em dois aspectos fundamentais. Por um lado, a classificação do saber herdada do final do século XIX e início do século XX está sendo desafiada pelo surgimento de novos campos e pela tendência à interdisciplinaridade, o que ameaça a estabilidade das próprias disciplinas. Por outro, surge também com força avassaladora a partir das novas tecnologias uma ideia de inteligência coletiva que se opõe ao «conhecimento especialista» e promove um «culto ao *amateur*», à opinião e ao gosto das massas (o «curtir» do Facebook ou de outros espaços da Internet, como os portais de jornais). Nesses tempos de redes sociais e mensagens instantâneas, parece que tem mais valor uma frase de efeito curta e chamativa ou uma imagem impactante do que um trabalho longo e complexo em que sejam oferecidos argumentos fundamentados. Essa inversão afeta o currículo escolar, pois já não se trata somente de ter melhores professores nas disciplinas tradicionais, mas também de modificar as pedagogias e a proposta curricular para que estejam à altura de tais desafios. Assim, esse tipo de questionamento à forma escolar e seu modo de pensar o conhecimento seja talvez um dos embates mais fortes e pode obrigar a reacomodações mais profundas, que deverão ser produzidas cuidando para não reduzir o conhecimento a «um mercado único de saberes» e defendendo a possibilidade do pensamento crítico e autônomo, de um trabalho com o saber que aponte a ampliar as margens de liberdade dos sujeitos e que não reduza a participação e criação culturais aos novos automatismos das redes sociais.

As mudanças culturais e tecnológicas fundamentam-se em – e ao mesmo tempo expandem – uma mudança nas relações entre gerações, uma mudança política e civilizatória de proporções mencionadas há várias décadas por Margaret

12. Katie Wright e Julie McLeod (eds.): *Rethinking Youth Wellbeing: Critical Perspectives*, Springer, Nova Iorque-Londres, 2014.

Mead, com sua reflexão sobre a geração «pré-figurativa», e por Hannah Arendt, em sua análise da crise da educação como crise da autoridade tradicional¹³. A partir da segunda metade do século xx, cada vez mais jovens questionam a autoridade adulta, esperam e demandam uma educação relevante para seu presente e que considere seus interesses, ao mesmo tempo em que pedem códigos de convivência consensuados e que deem lugar a suas opiniões e perspectivas. A questão da «voz» e da participação assume um protagonismo antes impensável¹⁴. Muitos docentes ensaiam novos métodos que ainda estão tateando na elaboração de novos vínculos pedagógicos e de normas democráticas de convivência, mas falta sistematizar e pensar esses ensaios como parte de políticas didáticas e de formação docente com alcance mais amplo do que o trabalho isolado de indivíduos ou grupos de professores.

Essas considerações também falam da importância de abordar a questão docente, que está atualmente presa entre ser um cargo público, manter-se como um lugar de privilégio sindical e trabalhista em contextos de grande precarização (nos quais os estatutos docentes funcionam como garantia do privilégio) e ser uma profissão ou trabalho vinculado ao conhecimento e com a promoção de uma relação com o saber particular. Poderia ser dito que a docência na América Latina é tudo isso ao mesmo tempo, mas em certos contextos é mais um do que outro. Então, como fortalecer o trabalho com o conhecimento e a responsabilidade política e ética de educar, e ampliar os direitos educacionais sem avançar sobre conquistas trabalhistas? Não está nada claro, e muitas das políticas docentes debatem sobre esse ponto. A discussão sobre a formação docente é fundamental para romper essa situação de estancamento, uma vez que ajuda a recolocar a questão docente como uma questão de relação com o saber, com o trabalho, com condições institucionais que produzem certos vínculos e posições, e como um assunto público que tem a ver com a democratização da cultura e do saber.

A questão docente está atualmente presa entre ser um cargo público, manter-se como um lugar de privilégio sindical e trabalhista em contextos de grande precarização e ser um trabalho vinculado ao conhecimento ■

13. M. Mead: *Culture and Commitment: A Study of the Generation Gap*, Natural History Museum / Doubleday, Garden City, 1970; H. Arendt: «La crisis en la educación» em *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Península, Barcelona, 1996.

14. Falo de «os jovens» para facilitar a leitura, mas a categoria engloba experiências juvenis muito diversas. Remito aos trabalhos de Rossana Reguillo para analisar o que a autora chama de «condição juvenil», como conceito complexo que está atravessado por múltiplas dimensões. R. Reguillo: *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Norma, Bogotá, 2000.

O segundo grande aspecto que afeta o conjunto da região são as mesmas políticas e estratégias de reforma que foram ensaiadas até agora. As reformas educacionais são um tema «mítico» na literatura educacional já há muitas décadas¹⁵. Na América Latina, durante os anos 1980 e 1990, houve tentativas ambiciosas de reformar os sistemas educacionais. Esse desejo de refundação chegou a ocupar todo o espaço das ações do Estado, a tal ponto que ficou difícil pensar a política educacional por fora da estratégia da reforma global e de uma visão centralista e centralizada desses processos. Tal perspectiva costuma pensar o âmbito das escolas como o da implementação e tende a considerar a distância entre os objetivos proclamados pelas reformas e a prática de docentes e estudantes em termos de desvio ou ressignificação dos preceitos governamentais.

Entretanto, como mostram os argumentos anteriormente apresentados sobre os desafios enfrentados hoje pelas políticas de expansão dos direitos educacionais, a educação inclui múltiplas dimensões e dinâmicas que não se resumem a um só plano ou iniciativa. As políticas deveriam tratar na verdade de analisar e potencializar os distintos níveis e registros nos quais se organizam as práticas educacionais, entendendo-as como o espaço de «fórmulas mistas, soluções ecléticas, arranjos imperfeitos ou sensatos»¹⁶, e não como a expressão de lógicas únicas e centralizadas. Por essa razão, as políticas deveriam evitar o risco de superdimensionar a ação central e também de romantizar, em outros casos, a ação de criação por parte das escolas e dos docentes. Seria preciso buscar a estruturação de políticas e estratégias educacionais que permitissem retomar essas fórmulas e soluções das práticas, associá-las e potencializá-las com os alcances e as promessas das políticas educacionais mais amplas. Isso implicaria desenhar estas últimas com formas mais plurais, buscando aprender e reformular as estratégias periodicamente, seja através de autoavaliações, monitoramento ou por meio de formas de acompanhamento das políticas próximas a seus desenvolvimentos no terreno das práticas das instituições. Isso, além do mais, abriria um espaço democrático na construção das políticas educacionais que nem sempre está presente hoje.

Finalmente, é importante enfatizar que a escola na América Latina tem desempenhado um papel na vida pública que foi e continua sendo fundamental para pensarmos sobre sua forma e conteúdo, como é possível ver na confian-

15. Thomas Popkewitz, Robert Tabachnick e Greg Wehlage: *El mito de la reforma educativa*, Pomares, Barcelona, 2007.

16. Anne-Marie Chartier: *Enseñar a leer y escribir. Una aproximación histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2004.

ça social demonstrada por sua recente expansão. Essa experiência e tradição da escola pública latino-americana apontam para uma maior prudência ante o avanço dos discursos desescolarizantes e das políticas que buscaram, por distintos motivos e de diferentes maneiras (avaliação, eficientismo), desestruturar seu papel público. A escola foi e é, além de um espaço de transmissão e recriação da cultura, um lugar de integração social, um nó comunitário em muitas sociedades latino-americanas; isso é algo que continua sendo muito importante e muito valorizado. Ao mesmo tempo, e talvez por isso mesmo, os conteúdos desse nó comunitário sempre estiveram mais abertos à experimentação. Simón Rodríguez dizia que era preciso desenhar as palavras com signos que representassem a boca para que os cidadãos pudessem dominar a mais necessária das artes: «a arte de desenhar Repúblicas»¹⁷. O professor de Bolívar tinha bem claro que a escrita continha possibilidades de emancipação mas também de exclusão e, por isso, ele propunha mudar o sistema de notação para torná-lo mais próximo à oralidade e, dessa forma, mais inclusivo. Essa tradição encontrou eco em Paulo Freire e em muitos outros pedagogos que criticaram o caráter expulsor e excludente da escola e promoveram novas alternativas que buscaram discutir a hierarquia de saberes que ela promove. Nessa direção, na etapa atual de ampliação dos direitos, será necessário revisar o currículo enciclopédico e fragmentado para promover tempos e espaços de trabalho pedagógico capazes de alcançar outra profundidade e intensidade na relação com o saber; mas ao mesmo tempo, será importante rever as pedagogias e didáticas para que esse currículo não termine reduzido aos interesses imediatos dos adolescentes ou àquilo que determine o mercado das indústrias culturais (termos que tendem a ser cada vez mais idênticos), que são os critérios mais mencionados para tornar significativa a escola. Tais revisões implicam uma importante mudança discursiva sobre o que é e o que faz a escola, que preste mais atenção nas formas pelas quais se processam a inclusão e a ampliação de direitos, e que centre as políticas no esforço de garantir a todos uma experiência educacional de qualidade, isto é, rica e significativa em seus conteúdos e formas. Por tudo isso, o público da escola latino-americana não deveria ser operado somente no âmbito da política partidária ou das formas de gestão, mas também – e talvez acima de tudo – nas aberturas e nos caminhos que ele proponha para outros vínculos com a produção e transmissão de conhecimentos. Este é o campo em que essa tradição de nó organizacional da sociedade, que foi a marca central da escola pública latino-americana, pode se recriar e aprofundar nessas novas condições. ▣

17. Citado em Ángel Rama: *La crítica de la cultura en América Latina*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1985, p. 15.

O cuidado: de conceito analítico a agenda política

Existe uma ampla gama de conceitos e termos relacionados com o cuidado, que dependem de diversas correntes teóricas e bases disciplinares. Estas abordagens analíticas deram lugar, nos últimos anos, a um debate político sobre a construção de uma agenda de cuidados feminista e transformadora. Transformar o cuidado como conceito com potencialidade analítica em uma ferramenta política exige avançar em uma construção não isenta de dificuldades. Retomar o debate normativo em torno do cuidado, rever as agendas – em plural – do cuidado vigentes na América Latina e indicar algumas tensões em sua implementação podem contribuir para estas discussões.

VALERIA ESQUIVEL

Existe uma ampla gama de conceitos e termos relacionados com o cuidado, dependendo das diversas correntes teóricas e das bases disciplinares¹. Hoje, alguns conceitos parecem estar mais «na moda» do que outros utilizados no passado: o termo «cuidado», por exemplo, substituiu a mais concreta expressão «trabalho de cuidado», certamente porque transmite significados

Valeria Esquivel: coordenadora de pesquisa em Gênero e Desenvolvimento no Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD, na sigla em inglês). Suas linhas de pesquisa incluem as políticas de cuidado e os desafios de sua implementação no âmbito da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015.

Palavras-chave: economia do cuidado, equidade de gênero, Estado, reconhecimento, redistribuição, remuneração.

Nota: Tradução de Carmen Carballal. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 256, 3-4/2015, disponível em <www.nuso.org>.

1. V. Esquivel: *El cuidado en los hogares y las comunidades. Documento conceptual*, OXFAM, Oxford, 2013; e Cristina Vega e Encarnación Gutiérrez Rodríguez: «Nuevas aproximaciones a la organización social del cuidado. Debates latinoamericanos» em *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* N° 50, 9/2014.

mais amplos. «Economia do cuidado» é o conceito preferido das economistas feministas, já que permite enfatizar o fato de que o cuidado é a pedra angular da economia e da sociedade. Por sua vez, as literaturas mais sociológicas e de análise das políticas sociais utilizam os conceitos de «regime de cuidado» e «organização social do cuidado» para oferecer uma crítica detalhada do papel do Estado na configuração do acesso ao cuidado.

Independentemente destas diferenças disciplinares, o fato é que todas estas contribuições acadêmicas permitiram descaracterizar o cuidado como sendo próprio das mulheres e deslocá-lo do âmbito privado das opções pessoais para torná-lo público e politizável. Para isso, ele foi reformulado como um conceito que entrelaça os aspectos econômico (a forma como as economias se beneficiam do trabalho de cuidados que não é reconhecido nem remunerado), social (as relações de classe e de gênero) e político (os diferentes atores que demandam, sustentam ou implementam políticas públicas que, direta ou indiretamente, moldam a prestação e recepção de cuidados).

Nos últimos anos, as abordagens analíticas – desde os mapeamentos sobre a localização da prestação de cuidados nos lares, Estado, comunidade e mercado² e o estudo da situação das trabalhadoras e trabalhadores do cuidado³ até a construção das contas satélites dos lares⁴ e a modelização macroeconômica⁵ – deram lugar ao debate político sobre a construção de uma agenda de cuidados *feminista e transformadora*. Em outras palavras, não se trata somente de quem presta cuidados, para quem e a que custo, em cada contexto particular, mas também de quem *deve* cuidar, *quais* populações e *como* são divididos os custos do cuidado, de modo que a agenda do cuidado contribua para a equidade de gênero, e quais instituições, estruturas econômicas e construções políticas permitiriam tais avanços nos países da região.

2. Ou seja, a literatura sobre a «organização social do cuidado». Geralmente, seu foco são os grupos populacionais particulares (cuidado de crianças, cuidado de adultos idosos). Para um resumo da bibliografia até o início de 2012, v. V. Esquivel: «Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la 'Organización Social del Cuidado' en América Latina» em V. Esquivel (ed.): *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, GEM-LAC / ONU Mujeres, Santo Domingo, 2012.

3. V. Esquivel: «Trabajadores del cuidado en la Argentina. En el cruce entre el orden laboral y los servicios de cuidado» em *Revista Internacional del Trabajo* vol. 129 Nº 4, 12/2010; e Shahra Razavi e Silke Staab: «Mucho trabajo y poco salario. Perspectiva internacional de los trabajadores del cuidado» em *Revista Internacional del Trabajo* vol. 129 Nº 4, 12/2010.

4. V., por exemplo, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): «Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2013», Boletín de Prensa Nº 567/14, Aguascalientes, 2014, e Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): *Cuenta satélite de la economía del cuidado*, Bogotá, 2013.

5. Alison Vásconez: «Mujeres, hombres y las economías latinoamericanas: un análisis de dimensiones y políticas» em V. Esquivel (ed.): *La economía feminista desde América Latina*, cit.

Transformar o conceito de cuidado como potencialidade analítica em ferramenta política exige avançar em uma construção não isenta de nuances e contradições, que é necessário abordar para poder dialogar primeiro entre aqueles que acreditamos que o cuidado é uma dimensão central do bem-estar e, depois, com quem ainda não está convencido disso. Com esse objetivo, neste artigo me concentro primeiro no debate normativo em torno do cuidado, para depois expor as agendas – em plural – do cuidado vigentes na América Latina e indicar algumas tensões em sua implementação.

■ Uma agenda de cuidados *transformadora*

Em nossas sociedades, o cuidado não é reconhecido nem valorizado, como se a sua nula (ou magra) remuneração implicasse em sua gratuidade, ou seja, em ausência de custos. Obviamente, prestar cuidados é (muito) caro – atingindo o orçamento para a educação –, mas os custos de fornecer cuidados são compartilhados de forma desigual entre homens e mulheres dentro dos lares, entre os lares e na sociedade em geral. Isto traz considerações tanto de justiça distributiva no âmbito econômico como de reconhecimento no âmbito cultural⁶.

O cuidado não é reconhecido nem valorizado, como se a sua nula (ou magra) remuneração implicasse em sua gratuidade, ou seja, em ausência de custos ■

partilhados de forma desigual entre homens e mulheres dentro dos lares, entre os lares e na sociedade em geral. Isto traz considerações tanto de justiça distributiva no âmbito econômico como de reconhecimento no âmbito cultural⁶.

Segundo Nancy Fraser, uma agenda de cuidados transformadora é aquela que modifica as desigualdades associadas à prestação de cuidados «por meio da reestruturação do âmbito generativo subjacente», em contraposição a medidas afirmativas «destinadas a corrigir os resultados desiguais de certos acordos sociais sem alterar o âmbito subjacente que os gera»⁷. Uma abordagem transformadora sobre o cuidado significa modificar radicalmente a prestação de cuidados (e possivelmente também a definição dos beneficiários e das beneficiárias) através do *reconhecimento*, *redução* e *redistribuição* do trabalho de cuidado: é o que foi denominado o âmbito dos «três R» (nome válido tanto no espanhol e no português como no inglês). Uma mudança radical no cuidado não poderia ocorrer sem que as dimensões econômica, social e política, tal como as conhecemos, também fossem modificadas.

6. V. Esquivel: «Sixteen Years after Beijing: What Are the New Policy Agendas for Time-Use Data Collection?» em *Feminist Economics* vol. 17 Nº 3, 2011.

7. N. Fraser: «From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age» em *New Left Review* vol. 1 Nº 212, 7-8/1995, p. 82.

■ O primeiro «R»: o reconhecimento do cuidado

Segundo a Plataforma de Ação de Pequim (que em 2015 completa 20 anos), *reconhecer* o trabalho de cuidado significa «tornar visível» a natureza, a abrangência e o papel do cuidado em cada contexto determinado. «Desinvisibilizar» o cuidado é levar em conta a totalidade das suas contribuições para o funcionamento das nossas sociedades e economias, sem perder de vista *quem* realiza essas contribuições. O reconhecimento do cuidado inclui sua medição por meio, por exemplo, de enquetes de uso do tempo. Porém, vai além das comparações agregadas do trabalho doméstico e de cuidados para entender os seus impactos distributivos e potencialmente empobrecedores⁸. Reconhecer o cuidado significa também não «dá-lo por certo» no desenho de políticas sociais, e menos ainda sustentar estereótipos de gênero que continuam fazendo com que o cuidado seja prestado majoritariamente pelas mulheres. Reconhecer o trabalho de cuidado significa, também, gerar agendas discursivas com a finalidade de desafiar as relações de poder existentes. O reconhecimento do cuidado deveria contribuir para modificar sua subvalorização e, assim, os baixos salários e as precárias condições de trabalho das trabalhadoras e trabalhadores do cuidado⁹.

■ O segundo «R»: a redução do cuidado

Reduzir o cuidado poderia parecer, em princípio, contraditório. Uma descoberta precoce do «debate sobre o trabalho doméstico» foi a impossibilidade de abolir, socializar ou mercantilizar *completamente* o cuidado nos lares, crucial para a reprodução social. Em muitos casos, reduzir a prestação de cuidados poderia colocar em risco o bem-estar e a sobrevivência de quem mais precisa deles. A *redução* do cuidado é necessária, entretanto, quando a prestação de cuidados vai em detrimento da saúde e do bem-estar de cuidadoras e cuidadores. Portanto, sua redução não só é benéfica para quem realiza esses trabalhos, como também não vai em detrimento da saúde de outras pessoas. Por exemplo, atividades que costumam recair sobre as

8. Uma incipiente bibliografia está incorporando o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado às medições de bem-estar; por exemplo, às medições de distribuição da renda e à medição da pobreza «de renda e tempo». Ver Nancy Folbre: «Inequality and Time Use in the Household» em Brian Nolan, Wiemer Salverda e Timothy M. Smeeding (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, 2011; Rania Antonopoulos, Thomas Masterson e Ajit Zacharias: *La interrelación entre los déficits de tiempo y de ingreso*, PNUD, Panamá, 2012; e V. Esquivel: *La pobreza de ingreso y tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas*, PNUD, Panamá, 2014.

9. S. Razavi e S. Staab: op. cit.

mulheres mais pobres, como viajar longas distâncias para ter acesso aos serviços de cuidado, apanhar lenha ou carregar água em zonas rurais ou espaços urbanos precários, processar alimentos manualmente ou prestar cuidados a familiares doentes porque faltam insumos ou pessoal nos centros de saúde. Em todos esses casos, é a falta de infraestrutura social ou familiar que gera (um tempo de) cuidado excessivo, e a sociedade como um todo se beneficiaria com sua *redução*. Um modo de conseguir essa redução – e de dar utilidade à informação sobre o uso do tempo – seria integrar no planejamento e execução de projetos de melhoria na infraestrutura social os benefícios potenciais medidos em uma menor «pobreza de tempo».

■ O terceiro «R»: a *redistribuição* do cuidado

Esta é, em minha opinião, a dimensão mais importante do âmbito dos «três R», mas, ao mesmo tempo, a grande ausente em Pequim. Embora a redistribuição do cuidado tenha ido transformando os discursos sobre ele até se incorporar atualmente como uma dimensão específica do «objetivo de desenvolvimento sustentável» referente à equidade de gênero. Até há pouco tempo, a ideia de redistribuição se circunscrevia aos lares e às mulheres e homens que moram neles, e era chamada de «divisão equitativa das responsabilidades» de cuidado ou até de «conciliação família-trabalho» (embora saibamos que quem termina conciliando são as mulheres)¹⁰. Se nos preocupássemos somente com a redistribuição do cuidado dentro dos lares (com foco, por exemplo, no funcionamento do mercado de trabalho e nos incentivos que este dá para que elas e eles cuidem ou deixem de cuidar), estaríamos nos esquecendo das famílias nas quais a redistribuição de responsabilidades não é possível (porque não há nenhum outro adulto com quem «reparti-los equitativamente») ou das famílias nas quais as necessidades de cuidado são tão grandes que não é possível proporcionar o cuidado necessário, mesmo se as cargas fossem distribuídas equitativamente. E, finalmente, não estaríamos considerando os casos nos quais a informalidade das inserções no mercado de trabalho não permite nem sequer acessar as (tímidas) políticas de conciliação, como as licenças ou afastamentos por maternidade ou paternidade remunerados.

10. Eleonor Faur: «Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina» em Luis Mora e María José Moreno (comps.): *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género*, México, DE, UNFPA / GTZ, 2006.

De fato, a *redistribuição* do cuidado vai além dos lares e deve incluir a sociedade como um todo. O cuidado é proporcionado não somente nos lares e comunidades, mas também na esfera pública e mercantil. *Quem e para quem* se proporciona cuidado nestas duas esferas altera o cuidado prestado por homens e mulheres e o peso relativo no cuidado de lares e comunidades. A prestação de serviços de cuidado públicos e gratuitos redistribui responsabilidades de cuidado e gera emprego, geralmente para as mulheres. Quando a prestação pública está ausente ou é insuficiente e prevalecem as prestações privadas, o acesso a serviços de cuidado se torna uma função do poder aquisitivo nos lares, refletindo (e potencializando) a desigualdade. Por isso, a redistribuição do cuidado também é entre pobres, que empobrecem mais devido ao cuidado que prestam, e ricos que «compram» substitutos de cuidado.

A redistribuição do cuidado vai além dos lares e deve incluir a sociedade como um todo ■

■ O «R» que ficou de fora: a *remuneração* do cuidado

A plataforma para a Ação de Pequim não fala de cuidados, mas sim de «trabalho não remunerado» para se referir àquilo que hoje chamamos de «trabalho doméstico e de cuidados não remunerado» (no entanto, o cuidado é mais amplo, já que inclui também o cuidado remunerado). Em resumo, o cuidado seria definido como aquilo que *não é*, contrastando com as definições positivas atuais. Tanto a ênfase da Plataforma em medir e valorizar o trabalho não remunerado como o próprio conceito evidenciam a agenda política que havia por trás deste mandato: a campanha Salários para o Trabalho Doméstico¹¹. Esta agenda política vinculou muito claramente o *reconhecimento* e a valorização do trabalho não remunerado à sua *remuneração*, como uma forma de as mulheres ganharem autonomia¹². Em termos econômicos, a *compensação* pelo trabalho de cuidados

11. Lynn Prince Cooke: «The Politics of Housework» em Judith Treas e Sonja Drobni (eds.): *Dividing the Domestic: Men, Women, and Household Work in a Cross-National Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 2010; Nicole Cox e Silvia Federici: *Counter-Planning from the Kitchen: Wages for Housework, a Perspective on Capital and the Left*, Falling Wall Press, Nova Iorque, 1975; Mariarosa Dalla Costa: «Women's Autonomy and Remuneration for Care Work in the New Emergencies», trabalho apresentado na conferência «La autonomía posible», Universidad Autónoma de México, 24 a 26 de outubro de 2006.

12. Conforme Selma James: «Quando dizemos salários para o trabalho doméstico, não esperamos que a primeira libra esterlina, dólar ou lira que recebermos transforme a situação e a sociedade. Temos vários objetivos a partir da perspectiva de salários para o trabalho doméstico. O primeiro (...) é que o trabalho doméstico seja visível. Além disso, que tenha implicações imediatas direta e indiretamente, ou seja, que as mulheres possam dizer: 'Isto é o que tenho feito' para suas famílias e suas comunidades em geral. (...) Este dinheiro era das mulheres por direito, ele nos era devido. Devemos ter esse dinheiro por direito». «Dialogue with Nina, Selma, and Maggie from Global Women's Strike» em *Global Women's Strike*, 27/11/2009, <www.globalwomenstrike.net/content/dialogue-with-nina-selma-and-maggie-global-women%E2%80%99s-strike>.

é preferível à redistribuição: em troca das contribuições não remuneradas das mulheres para a produção, é o dinheiro, e não o trabalho, que redistribui. Esta temática era – e continua sendo – extremamente controversa. A redação da Plataforma mostra que a controvérsia foi resolvida deixando-se de lado qualquer referência aos salários para o trabalho doméstico, ao mesmo tempo em que se aceitava «contabilizar o trabalho das mulheres». Mas isto significou omitir qualquer referência direta a formas *alternativas* de justiça distributiva, ligadas à medição e valorização do trabalho não remunerado. E a redistribuição do cuidado ficou ausente.

■ As agendas do cuidado na América Latina

A agenda da remuneração do cuidado é, certamente, uma das agendas vigentes na região. Ela está, por exemplo, muito presente no Equador, onde a Constituição de 2008 reconhece o direito «das pessoas que realizam trabalho não remunerado nos lares» à previdência social e o seu tratamento como «trabalhadoras» está muito presente. Para Natalia Genta e Jacqueline Contreras, não há dúvida de que o cuidado *deve* ser remunerado:

em alguns casos de lares com migrantes (...), recebe-se uma remessa que serve como remuneração pelo trabalho de cuidados de quem fica com essa responsabilidade. Por isso, essa transferência de dinheiro favoreceria o exercício do direito das cuidadoras de receber um salário. (...) O não reconhecimento do direito (...) de receber um salário pelas tarefas de cuidado determina o tipo de emprego ao qual, majoritariamente, as mulheres têm acesso no mercado remunerado.¹³

Para estas autoras, as remessas não são uma transferência de renda, mas sim um pagamento pelo cuidado de quem permaneceu em seus países de origem,

e a remuneração pelo cuidado evitaria a inserção no mercado de trabalho informal e insatisfatória.

Na Venezuela e no Paraguai, foram debatidos projetos de lei que equiparam o trabalho doméstico e de cuidados das donas de casa com o trabalho doméstico remunerado ■

Na Venezuela e no Paraguai, foram debatidos projetos de lei que equiparam o trabalho doméstico e de cuidados das donas de casa com o trabalho doméstico remunerado, e lhes é concedido o direito à previdência social em contextos nos quais amplas

13. N. Genta e J. Contreras: *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Ecuador*, UN-INSTRAW, Santo Domingo, 2010.

camadas da população ficaram de fora dos regimes de contribuição para a previdência social. Estas iniciativas, que associam o direito à previdência social das donas de casa à «remuneração do trabalho doméstico e de cuidados» *passado*, em nenhum caso são universais (por exemplo, estabelecem restrições na idade das beneficiárias) e estão mais relacionadas com a cobertura de renda mínima de conjuntos populacionais específicos (sob a lógica da proteção social) do que com (mal) remunerar o trabalho doméstico e de cuidados. Por outro lado, o «ator político» desta agenda, as donas de casa sem participação no mercado de trabalho, é um setor que, embora ainda seja numeroso e, nesses países, organizado, vai diminuindo sua proporção entre as mulheres e as famílias jovens.

Entretanto, como afirmam Clyde Soto, Myrian González e Patricio Dobrée em sua análise do caso paraguaio, «mesmo quando os discursos que sustentam a demanda das donas de casa recordam o valor do trabalho que elas realizam e o seu caráter indispensável, não se questiona a atribuição exclusiva que se faz às mulheres dos trabalhos de cuidado e domésticos do lar»¹⁴. A remuneração do cuidado tende a evidenciar estereótipos de gênero («homem provedor/mulher cuidadora») e dá incentivos econômicos para que as mulheres mais pobres se retirem do mercado de trabalho.

A questão do papel que deveria ser cumprido pelo mercado de trabalho e de sua potencialidade para modificar as condições de vida das mulheres está no cerne do debate sobre agendas alternativas para a remuneração do cuidado. Os olhares a partir da conciliação com corresponsabilidade desconstroem o mito do «trabalhador ideal» – um homem sem responsabilidades de cuidado – e propõem avançar nas bases legais que regem o direito a ter acesso a licenças remuneradas, aos serviços de cuidado nos locais de trabalho e, em geral, às «políticas de conciliação»¹⁵. Devido ao efeito positivo que este tipo de política teria sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho, elas são claramente favorecidas quando o desemprego é relativamente baixo, utilizando mais os argumentos instrumentais (melhoria da eficiência ao deixar de subutilizar as mulheres) do que uma perspectiva de direitos¹⁶. Entretanto,

14. C. Soto, M. González e P. Dobrée: *La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidados en Argentina. Transferencia de cuidados y desigualdades de género*, ONU Mujeres, Santo Domingo, 2012.

15. Organização Internacional do Trabalho (OIT) e PNUD: *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina y el Caribe*, OIT / PNUD, Santiago do Chile, 2009.

16. Alma Espino e Soledad Salvador: «El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay: ¿una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo?» em *Revista de Economía Crítica* Nº 18, 2014.

independentemente dessas nuances discursivas, a literatura reconhece também que a garantia de acesso às políticas de conciliação por meio da inserção no mercado de trabalho pode ser insuficiente devido aos níveis de informalidade vigentes na região¹⁷.

As propostas para *redistribuir* o cuidado correm pelo eixo do direito das trabalhadoras a «conciliar» trabalho e família (nessa ordem) na direção do tratamento do cuidado como responsabilidade compartilhada não somente entre

**As propostas para
redistribuir o cuidado
correm pelo eixo do
direito das trabalhadoras
a «conciliar» trabalho e
família (nessa ordem)
na direção do tratamento
do cuidado como
responsabilidade
compartilhada ■**

homens e mulheres dentro dos lares como também além deles. O modelo ao qual se aspira não é mais o do «homem provedor/mulher cuidadora», mas sim o do «cuidador ou cuidadora universal»¹⁸.

O Consenso de Brasília, assinado na ocasião da XI Conferência Regional sobre a Mulher de 2010, assinala muito claramente a necessária redistribuição do cuidado, «indicando que o direito ao cuidado é universal e requer medidas sólidas para conseguir sua efetiva materialização e corresponsabilidade por parte de toda a sociedade, do Estado e do setor privado». Os dois primeiros acordos do Consenso materializam esta agenda. No primeiro deles, escrito em tom de *reconhecimento* (e na linguagem da Plataforma), os Estados se comprometem a «adotar todas as medidas de política social e econômica necessárias para avançar na valorização social e no reconhecimento do valor econômico do trabalho não remunerado prestado pelas mulheres na esfera doméstica e do cuidado». No segundo, a «fomentar o desenvolvimento e o fortalecimento de políticas e serviços universais de cuidado, baseados no reconhecimento do direito ao cuidado para todas as pessoas e na noção de prestação compartilhada entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e os lares, assim como entre homens e mulheres, e fortalecer o diálogo e a coordenação entre todas as partes envolvidas».

O direcionamento desta agenda de *redistribuição dos cuidados* para uma «prestação compartilhada» ainda está em construção, precisamente porque diferentes

17. Elizabeth Jiménez Zamora: *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Bolivia*, UN-INSTRAW, Santo Domingo, 2010; e Lourdes Benería: «The Crisis of Care, International Migration, and Public Policy» em *Feminist Economics* vol. 14 N° 3, 2008.

18. Janet Gornick e Marcia Meyers: «Creating Gender Egalitarian Societies: An Agenda for Reform» em *Politics & Society* vol. 36 N° 3, 9/2008.

instrumentos de política redistribuem de forma desigual as responsabilidades de cuidado entre o Estado e as famílias, e a presença ou ausência destas políticas «abre espaço» no mercado para quem tem renda suficiente. Talvez o critério organizador da agenda da redistribuição dos cuidados deva ter como foco os grupos de dependentes e propor uma prestação de cuidados que cumpra «três condições: ser universal, equitativa e de qualidade. Universal porque toda a população, independentemente de sua classe social, precisa de cuidados; equitativa, já que é um direito de toda a população; e de qualidade porque deveria responder efetivamente às necessidades de cuidado»¹⁹. Entretanto, mesmo aceitando estes princípios orientadores, tanto as experiências mais recentes e explícitas com relação ao estabelecimento de políticas de cuidado (Costa Rica e Uruguai) como outras mais tradicionais e que não necessariamente se articulam em torno do conceito de cuidado (Chile, Brasil, Argentina, por exemplo) marcharam para a universalidade de forma progressiva, começando pelos grupos mais vulneráveis.

Por último, fortalecer o «diálogo e coordenação», tal como proposto no Consenso de Brasília, significa trabalhar com atores envolvidos no desenho das políticas «antipobreza», educacionais, trabalhistas, de saúde e de segurança social, que não estão acostumados nem necessariamente dispostos a modificar suas práticas e suas suposições.

■ Comentários finais

A passagem do cuidado como conceito analítico para o cuidado como ferramenta política não está livre de tensões e riscos. O primeiro deles é «romantizar» e «exaltar» o cuidado, perdendo de vista os custos implícitos em sua prestação. Como afirma Janine Anderson, «os cuidados são imaginados como uma atividade leve, pouco exigente, e os espaços onde são realizados os cuidados são naturalizados de tal modo que se tornam resistentes à pesquisa e à reflexão crítica»²⁰. Redistribuir o cuidado significa fazê-lo *apesar* dos seus custos, não que eles não existam. Provavelmente, o cuidado se distribuirá de forma menos desigual quando o mercado de trabalho deixar de funcionar sob a norma do «trabalhador ideal» e quando as formas menos socialmente valorizadas de substituição do trabalho doméstico e de cuidados através do

19. Irma Arriagada e Rosalba Todaro: *Cadenas globales de cuidados. El papel de las migrantes peruanas en la provisión de cuidados en Chile*, ONU Mujeres, Santiago do Chile, 2012, p. 63.

20. J. Anderson (com a colaboração de Julio Portocarrero, Macarena Paz Soto, Rodrigo Montes e Ximena Romero): *La organización social de los cuidados y vulneración de derechos en Perú*, UN-INSTRAW, Santo Domingo, 2010, p. 68.

mercado (o serviço doméstico) reflitam melhor o seu valor, o que requer políticas integrais de proteção para o setor.

Um segundo risco é diluir a agenda de equidade de gênero que sustenta a agenda do cuidado para garantir certa redistribuição da renda. Os programas de transferências condicionadas que «sustentam» o cuidado prestado pelas mulheres e vinculam as condicionalidades ao cumprimento de certas obrigações que são associadas a ele (assistência à escola e centros de saúde, por exemplo) se apresentam como «pró-mulheres», quando na realidade suas conotações familiaristas e maternalistas reforçam o cuidado como sendo próprio das mulheres/mães e impróprio ou subsidiário dos homens/pais. Do mesmo modo, a equidade de gênero se dilui quando são promovidos argumentos «eficientistas» («a participação das mulheres no mercado de trabalho gera crescimento») ou instrumentais («a educação inicial é boa para o acúmulo de capital humano posterior») sobre a expansão das opções e das liberdades das mulheres²¹.

Um terceiro risco é apresentar o cuidado como um terreno livre de tensões, quando compromete não somente tempo e recursos, assim como dimensões íntimas e afetivas, crenças, opções disponíveis para mulheres e homens e o bem-estar de quem precisa dos cuidados. Os saberes profissionais envolvidos na prestação dos serviços, por exemplo, não deveriam ser um obstáculo para o diálogo com as famílias e uma melhoria no desenho das prestações que incorpore as necessidades destas. Como assinala Guzmán León para o caso da Costa Rica, a opinião de mães e pais «poderia redirecionar a forma como se tem aplicado a intervenção social de cuidado e desenvolvimento infantil no país. Este grupo em particular não é considerado um ator determinante na política social, porque é reativo e não proativo perante os serviços que recebe»²².

Apesar disso, o cuidado se apresenta como uma ferramenta política transformadora que transcende o olhar setorial e fragmentado na política social, permite a articulação da agenda feminista com outras agendas progressistas e repolitiza o bem-estar. E que, portanto, vale à pena utilizar. ☐

21. A. Espino e S. Salvador: op. cit.

22. Ibid.

Sobre o trabalho de cuidado de idosos e os limites do marxismo

Não é de inovação tecnológica que se precisa para enfrentar a questão do cuidado de idosos. É necessária uma transformação da divisão social e sexual do trabalho e, acima de tudo, o reconhecimento do trabalho reprodutivo como trabalho. Esse é o eixo central deste artigo em sua análise sobre os limites do marxismo e da esquerda radical, que cometem um grave erro ao ignorar esta questão crucial, da qual depende a possibilidade de criar uma solidariedade geracional e de classe. Sem enfrentar esta tarefa, será impossível avançar para um mundo mais igualitário e emancipado.

SILVIA FEDERICI

■ Introdução

O «trabalho de cuidados», especialmente no que se refere ao cuidado de idosos, situou-se nos últimos anos no centro da atenção pública nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como resposta às correntes que provocaram a crise de numerosas formas de assistência e cuidados. A primeira destas tendências foi e é o aumento, em termos absolutos e relativos, da população idosa e da expectativa de vida que, no entanto, não significou o aumento dos serviços

Silvia Federici: escritora, acadêmica e ativista italiana do feminismo. É professora emérita e *Teaching Fellow* da Universidade Hofstra (Hempstead, Estados Unidos). Durante muitos anos trabalhou como professora na Nigéria. É cofundadora do Committee for Academic Freedom in Africa e membro da associação Midnight Notes Collective. Em 2004, publicou *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation* (Autonomedia, Brooklyn).

Palavras-chave: ajuda mútua, cuidados, distribuição sexual do trabalho, solidariedade geracional. **Nota:** Este artigo, escrito em 2009, é parte integrante do livro *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (Traficantes de Sueños, Madri, 2013). Tradução de Carmen Carballal. Uma versão deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 256, 3-4/2015, disponível em <www.nuso.org>.

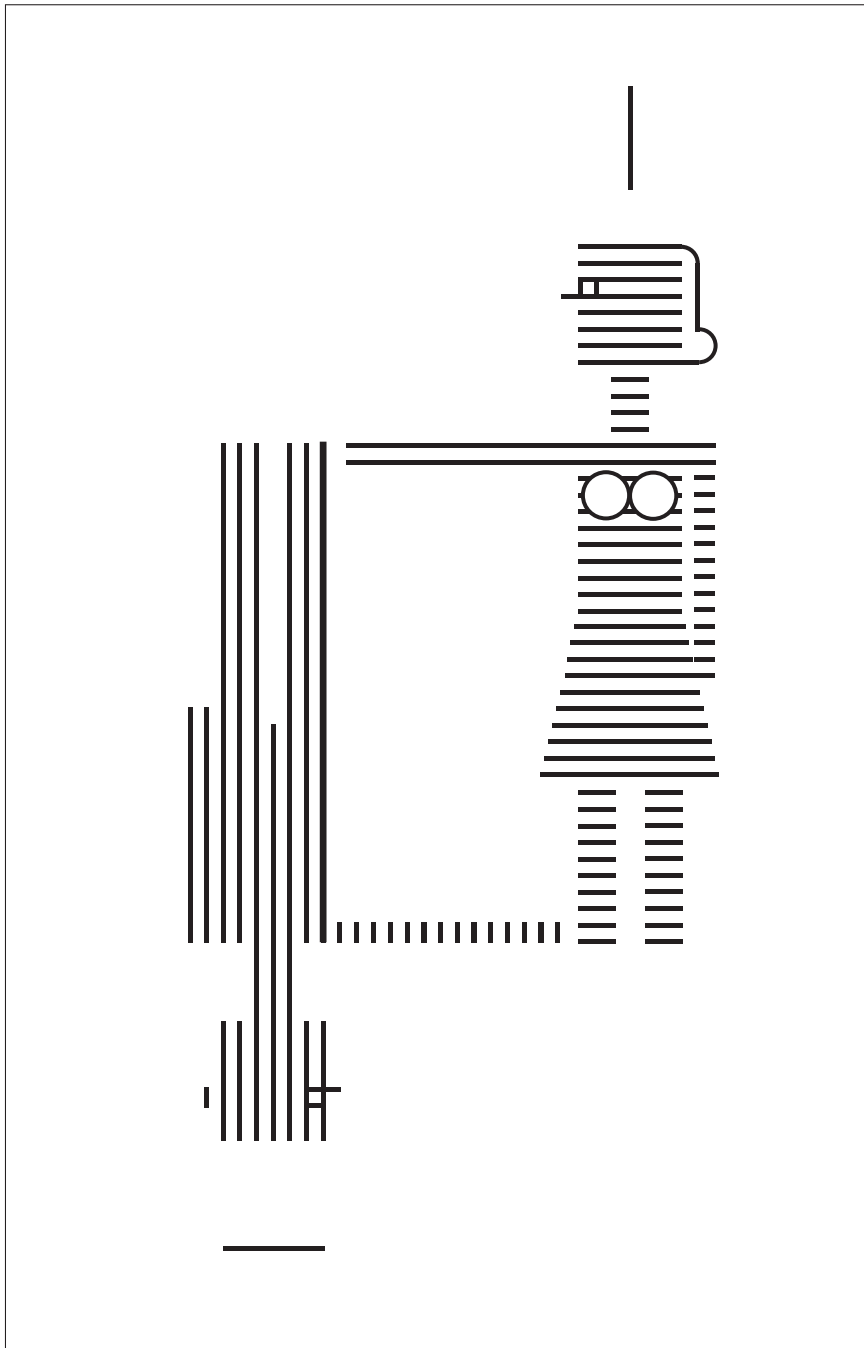
de assistência aos idosos¹. Também ocorreu um aumento significativo no número de mulheres empregadas de forma assalariada fora de casa, o que provocou uma redução da contribuição destas para a reprodução de suas famílias². Devemos somar a estes fatores o contínuo processo de *gentrificação* e urbanização das áreas proletárias, que destruiu as redes sociais e os diversos modelos de apoio mútuo nos quais as pessoas idosas que moravam sozinhas podiam confiar, já que elas contavam com os vizinhos para fornecer-lhes alimentos, ajudá-las com as tarefas domésticas, visitá-las para conversar, etc. Como resultado destas tendências, para um grande número de pessoas idosas os efeitos positivos do aumento da expectativa de vida perderam o seu significado, e elas inclusive se sentem aterrorizadas pela perspectiva da solidão, da exclusão social e do aumento da vulnerabilidade diante dos abusos físicos e psíquicos. Tendo isto em mente, neste artigo refletimos sobre o tipo de ações que podem ser adotadas e por que a questão do cuidado dos idosos está totalmente ausente da literatura da esquerda radical.

O principal objetivo desta análise é lançar um apelo à redistribuição da riqueza social, redirecionando-a para o cuidado de idosos e para a construção de formas coletivas de reprodução social, que permitam fornecer esse cuidado, assim como o atendimento às suas necessidades, uma vez que as pessoas idosas não são mais capazes de fazê-lo por si mesmas e que isto não é feito em detrimento da qualidade de vida dos seus cuidadores. Para que isto aconteça, o trabalho de cuidado de pessoas idosas deve adquirir uma dimensão política e se posicionar dentro da agenda dos movimentos pela justiça social. Também é indispensável uma revolução cultural no conceito de velhice, contra a degradada representação que se tem deste setor, que, por um lado, é equiparado a uma carga fiscal para o Estado e, por outro, age-se como se o envelhecimento fosse um aspecto «opcional» da vida, que podemos superar e inclusive evitar adotando as tecnologias médicas adequadas, assim como os produtos «que aumentam a expectativa de vida» desenvolvidos pelo mercado³. Na

1. Laurence J. Kotlikoff e Scott Burns: *The Coming Generational Storm: What You Need to Know About America's Economic Future*, MIT Press, Cambridge, 2004.

2. Nancy Folbre: «Nursebots to the Rescue? Immigration, Automation and Care» em *Globalizations* vol. 3 Nº 3, 2006, p. 350.

3. Tal como afirmam Kelly Joyce e Laura Mamo, comandada pela busca de benefícios e por uma ideologia que privilegia a juventude, foi desenvolvida uma ampla campanha cujo objetivo é garantir um nicho de mercado propício para transformar os idosos em consumidores, prometendo «regenerar» os seus corpos e atrasar o envelhecimento desde que eles utilizem os produtos e as tecnologias farmacêuticas adequados. Neste contexto, o envelhecimento se tornou quase um pecado, que cometemos e anunciamos em primeira pessoa quando não utilizarmos os benefícios dos últimos produtos rejuvenescedores. K. Joyce e L. Mamo: «Graying the Cyborgs: New Directions in Feminist Analyses of Aging, Science, and Technology» em Toni M. Calasanti e Kathleen F. Slevin: *Age Matters: Realigning Feminist Thinking*, Routledge, Nova Iorque, 2006, pp. 99-122.



politização do cuidado de idosos está em jogo não somente o destino destes, mas também a insustentabilidade dos movimentos radicais, que cometem um grave erro ao ignorar esta questão crucial para a possibilidade de criar uma solidariedade geracional e de classe. Trata-se de uma solidariedade que durante anos esteve na mira de uma inesgotável campanha contrária feita por economistas políticos e governos que identificaram os orçamentos destinados a estes trabalhadores – que recebem, devido à sua idade, pensões e diferentes tipos de subsídios sociais – como bombas-relógio econômicas e uma pesada hipoteca para o futuro dos jovens.

■ A crise do cuidado de idosos na era global

Em muitos aspectos, a atual crise do trabalho de cuidado de idosos não é uma novidade. Este trabalho sempre manteve uma constante situação de crise dentro da sociedade capitalista, devido tanto à desvalorização sofrida pelo trabalho reprodutivo no mundo capitalista como à visão que se tem das pessoas idosas como seres improdutivos e não como depositárias da memória coletiva e da experiência, tal como eram consideradas nas sociedades pré-capitalistas. Em outras palavras, o trabalho de cuidado de idosos sofre uma dupla desvalorização cultural e social. Da mesma forma que o restante do trabalho reprodutivo, este não é reconhecido como trabalho. Ao contrário do que acontece com a reprodução da força de trabalho, cujo produto tem um valor reconhecido, o cuidado de idosos é estigmatizado como uma atividade que absorve valor, mas não o gera. Por isso, os orçamentos destinados ao cuidado de idosos tradicionalmente foram desembolsados sob um discurso mesquinho que lembra aquele anunciado pelas leis de pobreza do século XIX: as tarefas de cuidado dos idosos que não são mais capazes de cuidar de si

**Foi necessária uma
longa e intensa luta para
obrigar o capital a
reproduzir não somente
a força de trabalho
«em uso», mas todo o
necessário para a reprodução
da classe trabalhadora ■**

mesmos ficam, assim, nas mãos das famílias e dos parentes, com escasso apoio externo, na presunção de que as mulheres devem assumir esta tarefa de forma natural como parte do seu trabalho doméstico.

Foi necessária uma longa e intensa luta para obrigar o capital a reproduzir não somente a força de trabalho «em uso», mas todo o necessário para a reprodução da classe trabalhadora ao longo de todo o seu ciclo vital, incluindo a prestação de assistência para aqueles que não fazem mais parte do mercado

de trabalho. Entretanto, nem mesmo o Estado keynesiano atingiu este objetivo. Exemplo desta falta de visão é a legislação sobre a previdência social aprovada nos Estados Unidos em 1940 e festejada como «uma das conquistas do nosso século», que respondia apenas parcialmente aos problemas enfrentados pelos idosos, já que vinculava o dinheiro recebido do Estado aos anos de trabalho remunerado e proporcionava ajuda social somente aos idosos em situação de extrema pobreza⁴.

O triunfo do neoliberalismo agravou esta situação. Em alguns países da OCDE, durante os anos 90 foram dados os passos necessários para o aumento do financiamento dos serviços de cuidados domiciliares e para proporcionar formação e benefícios aos cuidadores⁵. Na Grã-Bretanha, o governo aprovou o direito dos cuidadores a exigir dos empresários jornadas de trabalho flexíveis, para então poder «conciliar» trabalho assalariado e trabalho de cuidados⁶. Mas o desmantelamento do Estado de Bem-Estar e a insistência neoliberal em que a reprodução é responsabilidade pessoal dos trabalhadores dispararam uma tendência oposta que está ganhando velocidade e que a atual crise econômica sem dúvida acelerará.

A redução dos orçamentos sociais destinados aos idosos foi especialmente severa nos EUA, onde chegou ao extremo de que os trabalhadores têm, com frequência, um empobrecimento em sua situação econômica quando assumem o cuidado dos familiares dependentes. A transferência de grande parte dos cuidados hospitalares para os domicílios, tendência política em auge, aumentou os problemas destas famílias, já que, motivada meramente por motivos financeiros, está sendo realizada sem nenhum tipo de consideração pelas estruturas necessárias para a substituição dos serviços que habitualmente são fornecidos pelos hospitais. Tal como descrito por Nona Glazer, este desenvolvimento não só aumentou a quantidade de trabalho que os membros da

4. Dora L. Costa: *The Evolution of the Retirement: An American Economic History, 1880-1990*, The University of Chicago Press, Chicago, 1998, p. 1.

5. OCDE Health Project: *Long Term Care For Older People*, OCDE, Paris, 2005; Lourdes Benería: «The Crisis of Care, International Migration, and Public Policy» em *Feminist Economics* vol. 14 Nº 3, 7/2008, pp. 2-3 e 5.

6. Na Inglaterra e Gales, onde se contabiliza um total de 5,2 milhões de pessoas como cuidadoras informais, desde abril de 2007 é reconhecido o direito dos cuidadores de adultos a exigir jornadas de trabalho flexíveis (ibid.). Na Escócia, o Community Care and Health Act de 2002 «introduziu cuidados pessoais gratuitos para idosos» e também redefiniu os cuidadores como «cotrabalhadore que recebem recursos, mais do que consumidores (...) que devam ser obrigados a pagar pelos serviços». Fiona Carmichael et al.: «Work Life Inbalance: Informal Care and Paid Employment» em *Feminist Economics* vol. 14 Nº 2, 4/2008, p. 7.

família, majoritariamente mulheres, devem realizar⁷, como também transferir para o domicílio operações «perigosas» e até «com risco para a vida» que no passado somente se podia esperar que fossem realizadas por enfermeiras formadas e em hospitais⁸. Paralelamente, os trabalhadores de cuidados domésticos tiveram a sua carga de trabalho duplicada e a duração das visitas foi reduzida⁹, obrigando-os a limitar seus serviços à «manutenção da casa e ao cuidado corporal»¹⁰. Os centros de cuidado financiados pelo Estado tam-

**A nova divisão internacional
do trabalho reprodutivo
transferiu grandes
quantidades de trabalho
para as costas das
mulheres imigrantes ■**

bém foram «taylorizados», «por meio do uso de *time-and-motion-studies* [estudos de racionalização do tempo de trabalho e movimentos] para decidir quantos pacientes se espera que sejam atendidos»¹¹.

A globalização do cuidado de idosos durante as décadas de 1980 e 1990 não resolveu esta problemática. A nova divisão internacional do trabalho reprodutivo promovida pela globalização transferiu grandes quantidades de trabalho para as costas das mulheres imigrantes. Este desenvolvimento foi muito benéfico para os governos, já que permite que eles economizem bilhões de dólares que, de outra forma, teriam que pagar para proporcionar serviços de assistência aos idosos. Também permitiu que muitas pessoas idosas que queriam manter sua independência e permanecer em seus domicílios o fizessem sem ir à falência. Mas esta não

7. N.Y. Glazer: *Women's Paid and Unpaid Labor: Work Transfer in Health Care and Retail*, Tremble University Press, Filadélfia, 1993. Conforme diferentes enquetes, nos EUA, como consequência destes cortes, de 20 a 50 milhões de pessoas proporcionam às suas famílias o cuidado que tradicionalmente era realizado por enfermeiras e trabalhadores sociais. Os cuidadores familiares suprem 80% dos cuidados de doentes e familiares dependentes, e a necessidade de seus serviços continuará crescendo devido ao aumento da expectativa de vida e aos avanços da medicina moderna, com a sua capacidade de prolongar a vida. Cada vez mais doentes terminais decidem permanecer em sua residência até que chegue seu fim; os membros da família e os amigos são aqueles que hoje atuam como cuidadores informais de cerca de três quartos dos doentes ou dos dependentes idosos vivendo em comunidade durante estes anos de sua vida, conforme um relatório dos Arquivos de Medicina Interna de janeiro de 2007; v. Jane E. Brody: «When Families Take Care of Their Own» em *The New York Times*, 11/11/2008.

8. Como consequência desta «transferência», conforme descreve Glazer, o domicílio se tornou uma fábrica médica, na qual são feitas diálises e onde as donas de casa e seus apoios devem aprender a inserir cateteres e sondas; além disso, está sendo produzida toda uma nova classe de equipe médica para uso doméstico. N.Y. Glazer: op. cit., p. 154.

9. *Ibid.*, pp. 166-167 e 173-174.

10. Eileen Boris e Jennifer Klein: «We Were the Invisible Workforce: Unionizing Home Care» em Dorothy Sue Cobble (ed.): *The Sex of Class: Women Transforming American Labor*, Cornell University Press, Ithaca, 2007, p. 180.

11. N.Y. Glazer: op. cit., p. 174.

pode ser considerada uma «solução» para o cuidado dos idosos na falta de uma transformação social e econômica das condições dos trabalhadores de cuidados e dos fatores que motivam sua «escolha» por este trabalho. O impacto destruidor da «liberalização econômica» e dos «ajustes estruturais» em seus países de origem é o motivo pelo qual milhões de mulheres da África, Ásia, ilhas do Caribe e dos antigos países socialistas migram para as regiões mais ricas da Europa, Oriente Médio e EUA para servir como babás, trabalhadoras domésticas e cuidadoras de idosos. Para fazê-lo, devem abandonar suas próprias famílias, incluindo crianças e progenitores idosos, e empregar familiares ou outras mulheres com ainda menos recursos e capacidade econômica que elas para substituí-las em tarefas que não podem mais realizar¹². Se tomarmos como exemplo o caso da Itália, calcula-se que três de cada quatro *badanti* (como são chamadas as cuidadoras de idosos) têm filhos, mas somente 15% têm suas famílias com elas¹³. Isto significa que a maior parte destas mulheres sofrem fortes estados de ansiedade, enfrentando o fato de que suas próprias famílias têm que passar sem o cuidado que elas mesmas proporcionam a outras pessoas em todo o mundo. Arlie Hochschild fala, neste contexto, de «transferência global do cuidado e das emoções» e da formação de uma «cadeia global de cuidados»¹⁴. Porém, alguns elos dessa cadeia frequentemente se rompem: as mulheres imigrantes se tornam desconhecidas para os próprios filhos, os acordos estipulados são quebrados e os familiares podem morrer durante a sua ausência.

Não menos importante é que, devido à desvalorização do trabalho reprodutivo e ao fato de que são imigrantes, frequentemente sem documentação em ordem, e mulheres negras, as trabalhadoras assalariadas são muito vulneráveis diante de um amplo leque de chantagens e abusos: longas jornadas de trabalho, férias não remuneradas e sem qualquer benefício, expostas a comportamentos racistas e abusos sexuais. O salário das trabalhadoras de cuidados nos EUA é tão mínimo que pelo menos a metade delas dependem dos vales de alimentação e de diferentes tipos de ajudas sociais para chegar até o fim do mês¹⁵. De fato, como destacou a Domestic Workers Union – principal organização de trabalhadoras domésticas e de cuidados

12. Jean L. Pyle: «Transnational Migration and Gendered Care Work: Introduction» em *Globalizations* Nº 3, 2006, p. 289; Arlie Hochschild e Barbara Ehrenreich: *Global Women: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*, Holt, Nova Iorque, 2002.

13. Dario Di Vico: «Le badanti, il nuovo welfare privato. Aiutano gli anziani e lo Stato risparmia» em *Corriere della Sera*, 13/6/2004, p. 15.

14. A. Hochschild: «Global Care Chains and Emotional Surplus Value» em W. Hutton e Anthony Giddens (eds.): *Global Capitalism*, The New Press, Nova Iorque, 2000; A. Hochschild e B. Ehrenreich: op. cit., pp. 26-27.

15. Em *The New York Times*, 28/1/2009.

do estado de Nova Iorque e promotora da Carta de Direitos das Trabalhadoras Domésticas [Domestic Workers Bill of Rights] – as trabalhadoras de cuidados vivem e trabalham «em condições análogas à escravidão»¹⁶.

Também é importante destacar que a maior parte das pessoas idosas e suas famílias não podem contratar cuidadoras pagando pelos serviços com salários que realmente atenderiam às suas necessidades. Isto é especialmente verdadeiro no caso de pessoas idosas dependentes que necessitam de cuidados durante todo o dia. Conforme as estatísticas do Conselho Nacional de

**Durante o «verão quente»
de 2003, milhares de
pessoas morreram em
toda a Europa por
desidratação, falta de
comida e medicamentos,
ou simplesmente pelo
calor insuportável ■**

Economia e Trabalho de 2003, na Itália, somente 2,8% dos idosos recebem assistência não familiar em sua residência; na França, a porcentagem é o dobro e, na Alemanha, o triplo¹⁷. Mas essa cifra ainda é muito baixa. Muitas pessoas idosas moram sozinhas, enfrentando dificuldades que são ainda mais devastadoras quanto mais invisíveis elas forem. Durante o «verão quente» de 2003, milhares de pessoas morreram em toda a Europa por desidratação, falta de comida e

medicamentos, ou simplesmente pelo calor insuportável. Morreram tantas pessoas idosas em Paris que as autoridades tiveram que armazenar seus corpos em espaços públicos refrigerados até que suas famílias pudessem reivindicá-los.

Quando são os membros das famílias que cuidam dos idosos, as tarefas costumam recair em grande medida sobre as costas das mulheres¹⁸, que durante meses, e às vezes anos, vivem no limite do esgotamento físico e mental, consumidas pelo trabalho e pela responsabilidade de ter que proporcionar cuidados e realizar tarefas para as quais frequentemente não estão preparadas. Muitas têm trabalhos fora de casa que frequentemente são forçadas a abandonar quando aumenta o trabalho de cuidados. As mulheres pertencentes à «geração sanduíche» estão particularmente estressadas, já que devem criar os seus filhos ao mesmo tempo em que cuidam de seus pais¹⁹. A crise do

16. A Carta de Direitos pela qual o sindicato das trabalhadoras domésticas e de cuidados lutou, aprovada em 2010 no estado de Nova Iorque, foi a primeira no país a reconhecer as trabalhadoras de cuidados como tais e que lhes reconheceu os mesmos direitos de outras categorias de trabalhadores. 17. D. Di Vico: op. cit.

18. De qualquer modo, conforme o *The New York Times*, o número de homens que cuidam de seus progenitores idosos cresceu de forma sustentada nos EUA.

19. Martin Beckford: «Sandwich Generation’: Families Torn Between Demands of Children and Parents» em *The Telegraph*, 1/4/2009.

trabalho de cuidados chegou a tal ponto que, nos EUA, em famílias de baixa renda e/ou monoparentais, adolescentes e crianças, às vezes com não mais de 11 anos, administram terapias e injeções aos idosos. Como informou o *The New York Times*, um estudo de abrangência nacional realizado durante 2005 revelou que «3% dos lares com crianças de entre 8 e 18 anos incluem crianças cuidadoras»²⁰.

A alternativa para aqueles que não podem pagar nenhum tipo de «cuidado assistencial» são as residências públicas ou os centros em que os idosos passam o dia. De qualquer modo, mais parecem prisões do que residências para idosos. Frequentemente, devido à falta de pessoal e de recursos econômicos, estas instituições costumam proporcionar cuidados mínimos. Na maior parte dos casos, deixam os residentes durante muitas horas deitados na cama sem ninguém por perto para trocá-los de posição, acomodá-los e colocar-lhes travesseiros, massagear suas pernas, cuidar das feridas provocadas pelas longas horas deitados ou, simplesmente, conversar com eles, elementos básicos para manter o seu sentimento de identidade e dignidade e conservar o sentimento de vitalidade e a sensação de serem valorizados. Nos piores casos, as residências são lugares onde as pessoas idosas são mantidas sedadas, amarradas à cama, deixadas dormindo sobre seus excrementos, sujeitas a todo tipo de abusos psicológicos e físicos. Grande parte desta realidade foi revelada pelos diferentes estudos, incluindo um do governo dos EUA de 2008, que relatam histórias de abusos, negligência e violações às normas de saúde e segurança, em 94% das residências²¹. A situação não é mais animadora em outros países. Na Itália, as denúncias de abusos cometidos contra pessoas com deficiência ou doentes crônicos são muito frequentes, assim como os casos nos quais lhes é negada a assistência médica necessária²².

■ O cuidado de idosos, os sindicatos e a esquerda

Os problemas descritos são tão comuns e urgentes que se poderia supor que ocupam um lugar proeminente na agenda política dos movimentos pela

20. Pam Belluck: «In Turnabout, Children Take Caregiver Role» em *The New York Times*, 22/2/2009. Outros países nos quais as crianças passaram a ser trabalhadoras de cuidados são o Reino Unido e a Austrália, onde frequentemente é reconhecido o seu direito a participar dos «debates sobre o cuidado dos pacientes» e a exigir retribuições econômicas por seu trabalho.

21. *The New York Times*, 30/8/2008.

22. Sobre este tema, v. Francesco Santanera: «Violenze e abusi dovuti anche alla mancata applicazione delle leggi» em *Prospettive Assistenziali* N° 169, 1-3/2010. O número 168 dessa mesma publicação é dedicado às lutas contra a exclusão social, especialmente os casos de pessoas portadoras de deficiências ou idosas.

justiça social e dos sindicatos em escala internacional. Entretanto, não é o que acontece. A não ser que trabalhem dentro de alguma instituição, como é o caso das enfermeiras e auxiliares, as trabalhadoras de cuidados são ignoradas pelos sindicatos, inclusive pelos mais combativos, como é o caso do Congress of South African Trade Unions (COSATU)²³.

Os sindicatos negociam as pensões, as condições econômicas da aposentadoria e da assistência à saúde, mas falam pouco em seus programas sobre os sistemas de apoio necessários às pessoas que estão envelhecendo ou sobre as necessidades das trabalhadoras de cuidados, remuneradas ou não. Nos EUA, até há pouquíssimo tempo, os sindicatos nem sequer haviam tentado organizar as trabalhadoras de cuidados, menos ainda se fossem trabalhadoras não remuneradas. Por isso, até hoje os trabalhadores de cuidados que trabalham para indivíduos ou famílias estão excluídos da Lei das Normas Trabalhistas Justas (Fair Labor Standards Act), legislação que data dos tempos do New Deal e que garante o «acesso ao salário mínimo, às horas extras, à negociação de direitos e a outros direitos trabalhistas»²⁴. Como já mencionado, dos 50 estados, somente o de Nova Iorque reconheceu até agora as trabalhadoras de cuidados como trabalhadoras, com a aprovação, em novembro de 2010, da Carta de Direitos pela qual o Sindicato das Trabalhadoras Domésticas havia lutado longamente. Mas os EUA não são um caso isolado. Conforme um relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) realizado em 2004, «os índices de sindicalização transnacional dentro do setor doméstico quase não chegam a 1%»²⁵. As pensões também não são algo comum para todas as trabalhadoras, somente para aquelas que trabalharam em troca de um salário, e não são um direito reconhecido aos familiares cuidadores não remunerados. Como o trabalho de cuidados não é um trabalho reconhecido como tal, e o sistema de pensões computa sua retribuição em função dos anos de contribuição conforme uma base assalariada, as mulheres que trabalharam como donas de casa em período integral com frequência somente podem obter uma pensão dependente de um marido assalariado e não têm direito a benefícios da previdência social em caso de divórcio. As organizações sindicais não enfrentaram estas desigualdades, nem os movimentos sociais e nem as organizações marxistas, que, apesar de algumas exceções, parecem ter apagado os idosos das lutas, a julgar pela ausência de qualquer referência a estes nas análises marxistas atuais. A responsabilidade por este estado de coisas pode remontar

23. Shireen Ally: «Caring about Care Workers: Organizing in the Female Shadow of Globalization», trabalho apresentado na International Conference on Women and Globalization, Centro para la Justicia Global, San Miguel de Allende, México, 27 de julho a 3 de agosto de 2005, p. 3.

24. E. Boris e J. Klein: op. cit., p. 182.

25. S. Ally: op. cit., p. 1.

ao próprio Karl Marx. O cuidado de idosos não é algo considerado em sua obra, apesar de que a questão dos idosos esteve dentro da agenda política revolucionária desde o século XVIII e as sociedades baseadas no apoio mútuo e nas visões utópicas de comunidades recriadas abundaram em sua época (fourieristas, owenistas, icarianos)²⁶.

Marx estava preocupado em entender os mecanismos da produção capitalista, as diferentes formas ou caminhos que a classe operária toma para enfrentá-la e as diferentes formas adotadas por suas lutas. O desenvolvimento do seu pensamento não abrangia a segurança na terceira idade nem o cuidado de idosos. Se dermos credibilidade aos relatórios dos contemporâneos de Marx, chegar à velhice era algo estranho entre os trabalhadores fabris e mineiros da época, cuja expectativa média de vida, em zonas industriais como Manchester e Liverpool, não superava 30 anos²⁷. O mais importante é que Marx não reconheceu a centralidade do trabalho reprodutivo na acumulação capitalista nem na construção da nova sociedade comunista. Embora tanto ele como Friedrich Engels tenham escrito sobre a dramática situação na qual viviam e trabalhavam os operários ingleses, Marx praticamente naturalizou o processo reprodutivo sem nem sequer

**Marx praticamente
naturalizou o processo
reprodutivo sem nem
sequer esboçar ou vislumbrar
como deveria ser sua
reorganização em uma
sociedade pós-capitalista ■**

26. Robin Blackburn: *Banking on Death, or Investing in Life: The History and Future of the Pensions*, Verso, Londres, 2002, p. 39-41; Charles Nordhoff: *The Communist Societies of the United States* [1875], Schocken Books, Nova Iorque, 1965. Como afirma Blackburn, as primeiras propostas para o estabelecimento de um sistema de pensões para os idosos datam dos tempos da Revolução Francesa. Thomas Paine desenvolveu o debate na segunda parte de *Os direitos do homem* (1792), assim como fez seu amigo Nicolas de Condorcet, que propôs um sistema que cobrisse todos os cidadãos. Na esteira destas propostas, «A Convenção Nacional declarou o dia dez de Fructidor como a *Fête de la Vieillesse* [festa da velhice] e estabeleceu também a criação de residências para idosos em cada estado (...) A Convenção adotou o princípio de uma pensão cívica para os mais idosos em junho de 1794, apenas alguns meses após a abolição da escravatura» (R. Blackburn: op. cit., p. 40-41). Na época de Marx, as diferentes formas de retribuição durante períodos de doença, velhice e morte, assim como em caso de desemprego, eram cobertas pelas associações operárias, organizadas por grêmios e descritas, nas palavras de John Foster, como «a única instituição social que se preocupou e se encarregou da situação de grande parte dos adultos da classe trabalhadora» (J. Foster: *Class Struggle and the Industrial Revolution*, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1974, p. 216). Embora o auge do socialismo utópico tenha ocorrido durante a primeira parte do século XIX, até pelo menos 1860 continuaram os experimentos comunitários, comprometidos com a proteção de seus membros diante da pobreza e da incapacidade decorrente da velhice, especialmente em lugares como os EUA. O jornalista contemporâneo, Charles Nordhoff, contabilizou pelo menos 72 organizações que funcionavam conforme os princípios cooperativos/comunitários. Ver C. Nordhoff: op. cit.

27. Wally Secombe: *Weathering in the Storm: Working Class Families from the Industrial Revolution to the Fertility Decline*, Verso, Londres, 1993, p. 75-77.

esboçar ou vislumbrar como deveria ser sua reorganização em uma sociedade pós-capitalista e/ou durante o próprio desenvolvimento da luta. Por exemplo, Marx descrevia o processo de «cooperação» somente dentro do processo de produção de mercadorias, ignorando as formas qualitativamente diferentes de cooperação proletárias dentro dos processos de reprodução que mais tarde Piotr Kropotkin denominaria como «apoio mútuo»²⁸.

A cooperação entre trabalhadores é, para Marx, um atributo fundamental da organização do trabalho capitalista, «simples resultado do capital que os emprega simultaneamente», e que ocorre somente quando os trabalhadores «já deixaram de pertencer a si mesmos» e são funcionais apenas para o aumento da produtividade e da eficácia profissional²⁹. Como tais, não deixam espaço para as habituais expressões de solidariedade e para as muitas «instituições e hábitos de ajuda mútua» – «*grêmios, sociedades, irmandades*» – que Kropotkin verificava que estavam presentes nas diferentes populações industriais da sua época³⁰. Tal como Kropotkin percebeu, estas mesmas formas de apoio mútuo limitavam os efeitos e o poder do capital e do Estado sobre as vidas dos trabalhadores, evitando que inúmeros trabalhadores caíssem em uma ruína mais profunda e plantando as sementes de um sistema de seguro médico autogerido, que garantia certo tipo de proteção contra o desemprego, a doença, a velhice e a morte³¹.

Típica dos limites da perspectiva marxista é a sua visão utópica expressada em «Fragmento sobre as máquinas», que faz parte dos *Grundrisse* (1857-1858), onde Marx projeta um mundo no qual as máquinas se encarregam de todas as tarefas e os seres humanos somente as observam, funcionando como seus supervisores. Esta visão omite que, inclusive nos países mais avançados, grande parte do trabalho socialmente necessário consiste nas atividades reprodutivas e que este trabalho demonstrou ser irreduzível à mecanização.

As necessidades, os desejos e as capacidades dos idosos, ou das pessoas sem salário, somente podem ser minimamente considerados mediante a introdução de tecnologias. A automação do cuidado de idosos já é um caminho bem desenvolvido. Como demonstrou Nancy Folbre (a mais importante economista

28. Para saber mais sobre o conceito de Kropotkin sobre o apoio mútuo, v. em particular os dois últimos capítulos da obra homônima: *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, Freedom Press, Londres, 1902.

29. «Como operários que cooperam para um resultado, como membros de um organismo trabalhador, não são mais do que uma modalidade especial de existência do capital para o qual trabalham». A capacidade produtiva que desenvolvem «é a força produtiva do capital». K. Marx: *Capital I*, Penguin Classics, Londres, 1990, p. 267-269.

30. P. Kropotkin: op. cit., pp. 208 e 221.

31. Ibid., p. 230.

e teórica do cuidado de idosos dos EUA), as indústrias japonesas já estão bastante avançadas na tentativa de *tecnologizar* este tipo de cuidados, como também estão, de forma geral, na produção de robôs interativos. Os robôs enfermeiros que dão banho nas pessoas ou que «passeiam com elas para exercitá-las» e os «robôs de acompanhamento» (cães robôs, ursinhos robóticos) já estão no mercado, embora a um custo proibitivo³². Também sabemos que para muitas pessoas idosas os televisores e os computadores pessoais se tornaram *badantis* substitutas. As cadeiras de rodas elétricas dirigidas eletronicamente melhoram a mobilidade daqueles que têm capacidade suficiente de controle dos seus próprios movimentos para dirigir os comandos.

Estes desenvolvimentos científicos e tecnológicos podem beneficiar em grande medida as pessoas idosas se forem economicamente acessíveis. A circulação do conhecimento que proporcionam de fato coloca grande quantidade de riqueza em suas mãos. Mas isto não pode substituir o trabalho dos cuidadores, especialmente no caso das pessoas que moram sozinhas e das que sofrem doenças ou deficiências. Como aponta Folbre, a companhia robótica poderia até aumentar a solidão e o isolamento destas pessoas³³. Nenhum automatismo pode dar conta dos sentimentos – medo, ansiedade, perda de identidade e da própria dignidade – que as pessoas experimentam quando envelhecem e passam a depender de outros para satisfazer suas necessidades mais básicas.

Não é de inovação tecnológica que se precisa para enfrentar a questão do cuidado de idosos, mas sim uma mudança nas relações sociais, por meio da qual a valorização econômica deixe de ser o motor da atividade social e impulse a reprodução social como um processo coletivo. De qualquer modo, isto não pode ocorrer dentro de um contexto de trabalho marxista, carente de uma revisão ampla do significado do trabalho similar àquela proposta pelas feministas durante os anos 70, como parte dos debates políticos sobre a função do trabalho doméstico e a origem da discriminação de gênero. As feministas rejeitaram a centralidade que o marxismo atribuiu historicamente ao trabalho assalariado e à produção de mercadorias como locais

As feministas rejeitaram a centralidade que o marxismo atribuiu historicamente ao trabalho assalariado e à produção de mercadorias como locais cruciais na transformação social ■

32. N. Folbre: op. cit., p. 356.

33. Ibid.

cruciais na transformação social, e criticaram a negligência mostrada na hora de levar em conta a reprodução dos seres humanos e da força de trabalho. A contribuição do movimento feminista foi ter mostrado não somente que a reprodução é o pilar central da «indústria social», como também é na mudança das condições sob as quais nos reproduzimos que reside o elemento essencial da nossa capacidade para criar «movimentos que se (auto) reproduzam»³⁴. Ignorar que o «pessoal» é «político» enfraquece em grande medida a força das nossas lutas.

Na fase atual do capitalismo, a distinção entre produção e reprodução é totalmente imprecisa ■

Nesta questão, os marxistas atuais não avançaram muito mais do que o próprio Marx. Se tomarmos como exemplo a teoria marxista da autonomia do «trabalho imaterial afetivo», observamos como ela ainda ignora a profusa problemática que a análise feminista sobre o desenvolvimento reprodutivo

colocou em evidência³⁵. A teoria do «trabalho imaterial afetivo» afirma que, na fase atual do capitalismo, a distinção entre produção e reprodução é totalmente imprecisa, já que o trabalho se transformou na produção dos estados do ser, dos «afetos» e do «imaterial», mais do que de objetos físicos³⁶. Neste sentido, o «trabalho afetivo» seria mais um componente de todas e cada uma das formas de trabalho, mais que de um tipo determinado de (re)produção. O exemplo que habitualmente se dá sobre «trabalhadores afetivos» ideais são as mulheres trabalhadoras dos estabelecimentos de *fast-food*, que devem virar os hambúrgueres do McDonald's com um sorriso, ou a aeromoça que deve

34. «Conceitualizamos como movimento que se (auto)reproduz não aquele movimento que surge e entra em colapso, e ressurge e volta a entrar em colapso, mas sim aquele que é capaz de manter uma continuidade diante de todas as suas transformações» (Christoph Brunner: «Debt, Affect and Self-Reproducing Movements», entrevista com Christian Marazzi, George Caffentzis e Sílvia Federici em *Instituto Europeo para Políticas Culturales Progresivas [EIPCP]*, 25/5/2012, <<http://eipcp.net/n/1339011680>>). O conceito de «movimentos autorreprodutivos» se tornou um grito de alerta para inúmeros coletivos radicados nos EUA, que rejeitam a separação – típica das políticas esquerdistas – entre o trabalho político e a reprodução diária de nossas vidas. Para um desenvolvimento elaborado deste conceito, v. a coleção de artigos publicados pelo coletivo Team Colors em seu blog *In the Middle of the Whirlwind* e o artigo publicado recentemente por Craig Hughes e Kevin Van Meter: «The Importance of Support, Building Foundations, Creating Community Sustaining Movements» em *Rolling Thunder* N° 6, outono de 2008, pp. 29-39.

35. Refiro-me particularmente à teoria do «trabalho imaterial» formulada por Antonio Negri e Michael Hardt em sua trilogia que começa com *Imperio* (Paidós, Barcelona, 2002), *Multitud: Guerra y democracia en la era del Imperio* (Debate, Barcelona, 2004) até *Commonwealth: el proyecto de una revolución del común* (Akal, Madri, 2011).

36. Para ler mais sobre este assunto, v. o argumento sobre a teoria do «trabalho imaterial» de Negri e Hardt no artigo de S. Federici: «On Affective Labor» em Michael A. Peters e Ergin Bulut (eds.): *Cognitive Capitalism, Education and Digital Labor*, Peter Lang, Nova Iorque, 2011, pp. 57-74.

vender uma sensação de segurança às pessoas às quais atende. Entretanto, este tipo de exemplo é enganoso, já que grande parte do trabalho reprodutivo, como por exemplo o cuidado de idosos, necessita um compromisso total com as pessoas reproduzidas, uma relação que dificilmente pode ser concebida como «imaterial».

Ainda assim, é importante reconhecer que o conceito de «trabalho de cuidados» também é, até certo ponto, reducionista. A expressão se integrou ao idioma corrente durante as décadas de 1980 e 1990, juntamente com o surgimento de um novo tipo de divisão do trabalho dentro do trabalho reprodutivo, que contempla os aspectos físicos e emocionais de forma separada. As trabalhadoras de cuidados remuneradas se aferraram a esta distinção em busca de especificação das tarefas que seus empregadores podem esperar ou demandar delas e de reconhecimento do seu trabalho como qualificado. Mas esta distinção é insustentável, tal como elas mesmas devem reconhecer. Porque o que diferencia a reprodução dos seres humanos da produção de mercadorias é o caráter holístico de muitas das tarefas envolvidas na reprodução. De fato, ao introduzir uma separação, mergulhamos em um mundo de alienação radical, já que as pessoas idosas (ou crianças, em muitos casos) seriam alimentadas, lavadas, penteadas, massageadas ou medicadas sem qualquer consideração por seu estado emocional, sua resposta «afetiva» e estado geral de bem-estar. A teoria do «trabalho afetivo» ignora esta problemática, assim como a complexidade compreendida na reprodução da vida. Também sugere que todas as formas de trabalho no capitalismo «pós-industrial» estão cada vez mais homogeneizadas³⁷. Entretanto, uma olhada na organização do cuidado de idosos, tal como está constituído hoje em dia, dissipa essa ilusão.

■ Mulheres, velhice e cuidado de idosos sob a perspectiva das economistas feministas

Tal como afirmaram as economistas feministas, a crise do cuidado de idosos, seja do ponto de vista dos idosos ou das cuidadoras, implica essencialmente em uma questão de gênero. Embora este trabalho esteja cada vez mais mercantilizado, a maior parte dele é realizada por mulheres e geralmente em forma de trabalho não remunerado, o que não lhes dá direito a nenhum tipo de pensão ou ajuda econômica social. Por isto, paradoxalmente, quanto mais as mulheres cuidam dos outros, menos elas próprias recebem como contra-

37. A. Negri e T. Hardt: *Multitud*, cit.

prestação, já que dedicam menos tempo ao trabalho assalariado do que os homens, e grande parte dos sistemas de previdência social são calculados em função dos anos efetivos de trabalho remunerado. As trabalhadoras de cuidados, que fazem parte de uma «subclasse» que hoje em dia ainda tem que lutar para ser reconhecida como trabalhadora, também são afetadas pela desvalorização do trabalho reprodutivo. Em resumo, devido à desvalorização do trabalho reprodutivo, quase todas as mulheres enfrentam o envelhecimento com menos recursos que os homens, medido em termos de apoio familiar, renda econômica e bens disponíveis. Nos EUA, onde as pensões e a previdência social são quantificadas em função dos anos dedicados ao trabalho assalariado, as mulheres formam o setor mais amplo de pobres e o maior número de habitantes das residências subvencionadas para pessoas com baixa renda, autênticos campos de concentração dos nossos dias, justamente porque investiram tanto tempo de suas vidas fora da força de trabalho assalariada, em atividades não reconhecidas como trabalho.

**As mulheres formam o
setor mais amplo de
pobres e o maior número
de habitantes das
residências subvencionadas
para pessoas com baixa
renda, autênticos campos
de concentração
dos nossos dias ■**

A ciência e a tecnologia não podem resolver este problema. É necessária uma transformação na divisão social e sexual do trabalho e, acima de tudo, o reconhecimento do trabalho reprodutivo como trabalho, o que permitiria às mulheres exigir um salário por estas tarefas e, por sua vez, facilitaria que os familiares que trabalham como

cuidadores não sejam penalizados social nem economicamente por seu trabalho³⁸. O reconhecimento e a valorização do trabalho reprodutivo também são indispensáveis para a superação das divisões existentes dentro do trabalho de cuidados, divisões estas enfrentadas, por um lado, pelos familiares que tentam minimizar seus gastos e, por outro, pelas trabalhadoras de cuidados empregadas que sofrem as desmoralizantes consequências de trabalhar no limite da pobreza e da desvalorização do seu trabalho.

As economistas feministas que trabalham neste campo articularam possíveis alternativas aos sistemas atuais. Em *Warm Hands in Cold Age*, Nancy Folbre, Lois B. Shaw e Agneta Stark desenvolvem e argumentam as reformas necessárias

38. Sobre esta questão, v. Mariarosa Dalla Costa: «Women's Autonomy and Remuneration for Carework in the New Emergencies» em *The Commoner* vol. 15, inverno de 2012.

para proporcionar segurança à população em fase de envelhecimento, especialmente as mulheres idosas, por meio do posicionamento de uma perspectiva internacional e avaliando os países líderes neste assunto³⁹. A classificação entre as nações desenvolvidas é encabeçada pelos países escandinavos, que proporcionam um sistema de previdência social quase universal. No final da classificação, estão os EUA e a Inglaterra, países nos quais a assistência aos idosos está ligada à vida profissional assalariada. Mas, em ambos os casos, existe um problema na forma como essas políticas estão desenhadas, já que refletem uma divisão sexual do trabalho desigual, assim como as expectativas tradicionais concernentes aos papéis das mulheres na família e na sociedade. Esta é a área crucial na qual deve ocorrer a mudança.

Folbre também defende a redistribuição dos recursos a partir do complexo militar-industrial e de outras empresas destrutivas para o cuidado das pessoas idosas. Reconhece que isto pode parecer «ingênuo» e equivalente a uma chamada à revolução. Mas insiste que deveria ser colocado em «nossa pauta», já que o que está em jogo é o futuro de todos os trabalhadores, sem esquecer que uma sociedade cega diante do tremendo sofrimento que espera por muitas pessoas ao chegarem à velhice, como no caso dos EUA hoje em dia, que é uma sociedade destinada à autodestruição.

De qualquer modo, não há nenhum sinal de que esta cegueira se dissipará em breve. Em nome da crise econômica, os formuladores de políticas afastam o olhar desta problemática, brandindo sempre a ameaça de reduzir o gasto social e cortar as pensões estatais e os sistemas de previdência social que incluem os subsídios ao trabalho de cuidados. A ladainha repetida uma e outra vez é a obsessiva queixa sobre a obstinação de uma população envelhecida, porém mais vital e energética, que se empenhou em viver mais tempo e que está provocando a insustentabilidade dos orçamentos destinados às pensões públicas. É possível que Alan Greenspan tivesse em mente os milhões de norte-americanos que decidiram viver mais que 80 anos quando se assustou, como confessa em suas memórias, ao perceber que o governo de Bill Clinton havia, de fato, acumulado um superávit econômico⁴⁰. Apesar de tudo, inclusive antes da crise, os formuladores de políticas estavam orquestrando havia anos uma guerra geracional, alertando incessantemente sobre a falência da previdência social à qual leva o crescimento da população com mais de

39. N. Folbre, L.B. Shaw e A. Stark (eds.): *Warm Hands in Cold Age. Gender and Aging*, Routledge, Nova Iorque, 2007, p. 164.

40. A. Greenspan: *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*, Penguin, Nova Iorque, 2007, p. 217.

65 anos, legando uma hipoteca mortal às gerações jovens. Agora, em um momento no qual a crise se torna mais profunda, o assalto ao orçamento destinado à assistência e ao cuidado das pessoas idosas está destinado a aumentar, seja pela hiperinflação que está dizimando a renda fixa, pela privatização parcial do sistema da previdência social ou pelo aumento da idade de aposentadoria. A verdade é que não há ninguém que esteja exigindo um aumento no gasto com o cuidado de idosos⁴¹. Por isso, é necessário que os movimentos pela justiça social, incluindo os ativistas e pensadores radicais, intervenham neste campo para evitar um tipo de soluções para a crise em detrimento dos idosos e para formular iniciativas capazes de reunir os diferentes sujeitos sociais implicados na questão do cuidado de idosos – trabalhadoras de cuidados, famílias dos idosos e, sobretudo, os próprios idosos – que hoje em dia estão situados em posições antagonistas. Já existem exemplos deste tipo de parcerias em algumas das lutas que ocorrem em relação ao cuidado dos idosos, nas quais as enfermeiras e os pacientes, as trabalhadoras de cuidados assalariadas e as famílias dos seus clientes, aliam-se para confrontar em conjunto o Estado, conscientes de que, quando as relações de reprodução se tornam antagonistas, quem paga o preço são os produtores e os reproduzidos.

Enquanto isso, também está a caminho a «produção dos comuns» (*commoning*) no campo do trabalho reprodutivo e de cuidados. Por exemplo, em algumas cidades italianas já estão sendo desenvolvidos modelos de vida em comunidade baseados em «contratos solidários» promovidos por pessoas idosas que, para evitar serem institucionalizadas, agrupam seus esforços e recursos quando não podem contar com suas famílias ou contratar um cuidador. Nos EUA, as «comunidades de cuidados» são formadas por gerações mais jovens de ativistas políticos, que aspiram socializar e coletivizar a experiência da doença, da dor, do sofrimento e do «trabalho de cuidados» envolvida nestas experiências, começando a reclamar e redefinir neste processo o que significa adoecer, envelhecer, morrer⁴². Estes esforços devem se expandir.

41. Elizabeth A. Watson e Jane Mears: *Women, Work and Care of the Elderly*, Ashgate, Burlington, 2007, p. 217.

42. A organização das «comunidades de cuidados» é o projeto de alguns coletivos anarquistas, DIY [*Do It Yourself*; faça você mesmo], em ambas as costas dos EUA, que acreditam que estas comunidades são uma pré-condição necessária para a construção de movimentos «autorreprodutivos». O modelo destes é o trabalho solidário realizado por Act Up como resposta à expansão da aids dentro da comunidade gay durante os anos 80, que frente a todas as previsões marcou um importante ponto de inflexão no crescimento deste movimento. É possível encontrar mais informação sobre as «comunidades de cuidados» em alguns sites da internet (como o do Dicentra Collective de Portland, Oregon), assim como uma grande variedade de publicações produzidas sobre este assunto. Sobre o mesmo tema, v. C. Hughes e K. Van Meter: op. cit., pp. 29-39.

São essenciais para a reorganização da nossa cotidianidade e a criação de relações sociais de não exploração. Como as sementes de um novo mundo não serão plantadas *online*, pois somente através da cooperação poderemos nos desenvolver e reproduzir nossos movimentos, esta cooperação e reprodução devem começar por aqueles de nós que enfrentam os momentos de maior vulnerabilidade de nossas vidas sem os recursos e a ajuda de que precisam, o que pressupõe uma forma oculta, porém indiscutível, de tortura em nossa sociedade. ☒

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Mayo-Agosto de 2015

Santiago de Chile

Nº 181

ARTÍCULOS: **Gloria Gaete Venegas**, India: una potencia emergente y su rol en Asia Meridional. Dimensiones políticas, económicas y culturales en el siglo XXI. **Pia Riggirozzi**, Unasur: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. **Sofía Boza y Ana Fernández-Ardavín**, La Política Agrícola Común Europea en el contexto de los procesos de negociación en la OMC. **Viviana García Pinzón**, Territorios fronterizos, agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: Plan Frontera Norte. **Amalia Stuhldreher**, La migración: cambio de ciclo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. OPINIÓN: **Gema Santamaría**, Drugs, Gangs and Vigilantes: How to Tackle the New Breeds of Mexican Armed Violence. RESEÑAS.

Estudios Internacionales es una publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Condell 249, Casilla 14187 Suc. 21, Santiago 9, Chile. Tel.: (56-2) 4961200. Fax: (56-2) 2740155. Correo electrónico: <inesint@uchile.cl>. Página web: <www.iei.uchile.cl>.

A política de drogas na América Latina: obstáculos e próximos passos

Aqueles que propõem uma abordagem repressiva como eixo principal do combate contra o narcotráfico e da política de drogas não foram capazes de demonstrar uma redução real da produção nem do consumo de substâncias hoje controladas. Contudo, as ideias sedimentadas sobre essa temática aumentam os custos políticos para quem se propõe a modificar o senso comum e as políticas públicas. As recentes mudanças na legislação de Washington e do Colorado, nos Estados Unidos, assim como do Uruguai, mostram outros caminhos possíveis, mas também os obstáculos para trilhá-los.

ARAM BARRA

A América Latina lidera atualmente o movimento pela reforma das políticas que regulam as substâncias psicoativas, as pessoas que as produzem e aquelas que as consomem. O desafio não é fácil; mais de cem anos de paradigma proibicionista fazem com que propor qualquer alternativa legal gere um alto custo político e vá de encontro às percepções da opinião pública. Sem contar que tudo isso ocorre em um oceano de desinformação e falta de estatísticas objetivas para a tomada de decisões.

Aram Barra: cofundador da Espolea (<www.espolea.org>) e oficial do Programa de Política de Drogas do México Unido Contra o Crime. Cursa atualmente mestrado em Políticas Públicas na Robert F. Wagner Graduate School of Public Service da New York University. Twitter: <[@AramBarra](https://twitter.com/AramBarra)>. **Palavras-chave:** descriminalização, guerra contra as drogas, maconha, paradigma proibicionista, regulação, América Latina.

Nota: Tradução de Luiz Barucke. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 255, 1-2/2015, disponível em <www.nuso.org>.

No entanto, os custos econômicos e sociais das políticas atuais não são menores. Seus impactos são muitos e diversos. Eles se refletem, pelo menos, na capacidade de governo do Estado, no funcionamento do Estado de direito e da aplicação da lei, na sobrecarga dos sistemas penitenciários e de saúde, na competitividade da iniciativa privada, na degradação do meio ambiente e na contínua violação de direitos humanos na região como um todo. Diversas pesquisas mostram que as tentativas de redução da oferta têm gerado consequências desastrosas, seja quando analisadas em termos de saúde pública ou de segurança pública¹.

Tal realidade tem feito com que, a cada dia, mais grupos de políticos, empresários, líderes sociais, comunicadores e acadêmicos comecem a pensar «fora da caixa». Somos cada vez mais numerosos os que sustentamos que a reforma da política de drogas é não só importante, mas necessária. O tema é de extrema relevância para nós que buscamos melhorar a qualidade da democracia e avançar rumo à justiça social. Contudo, isso nos leva a pensar novos modelos de política pública no tocante às drogas.

O movimento pela reforma da política de drogas tem sua base no fato fundamental de que a «guerra contra as drogas» fracassou². Por outro lado, os que propõem uma abordagem mais repressiva como eixo central dessa política não foram capazes de demonstrar uma redução real na produção, tráfico, venda ou consumo de substâncias psicoativas, nem na região, nem no restante do mundo³. Pelo contrário: na atualidade, os mercados de drogas ilegais lidam com produtos de maior pureza psicoativa e menor preço⁴.

Portanto, a pergunta central é: que iniciativas de reforma da política de drogas existem atualmente na América Latina? Consequentemente: que modelos de política pública são propostos nas discussões sobre o tema e quais oportunidades possui a região para tirar o maior proveito possível das mudanças legais aventadas?

1. Dan Werb et al.: «Effect of Drug Law Enforcement on Drug-Related Violence: Evidence from a Scientific Review Urban Health Research Initiative», International Centre for Science and Drug Policy, Vancouver, 2010; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC): *World Drug Report*, UNODC, Viena, 2011.

2. V. o dossiê sobre o tema em *Nueva Sociedad* N° 222, 7-8/2009, disponível em <www.nuso.org>.

3. UNODC: op. cit.

4. D. Werb et al.: «The Temporal Relationship between Drug Supply Indicators: An Audit of International Government Surveillance Systems» em *BMJ Open*, 2013.

■ O atual regime de drogas: um marco tradicional de discussão legal

A primeira coisa em primeiro lugar: o sistema internacional de fiscalização de substâncias. Ele tem sido a base tradicional da discussão e é formado por um elemento normativo e por princípios, somados a normas prescritivas e um órgão centralizado de tomada de decisões. No centro desse regime, encontra-se a Convenção Única sobre Entorpecentes, estabelecida em 1961 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e alterada pelo Protocolo de 1961, a Convenção sobre Substâncias Entorpecentes de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

Como antecedente direto desses acordos multilaterais legalmente vinculantes, o regime internacional se sustenta na Convenção Internacional do Ópio de 1912 e 1925, e na Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes de 1931, assinado na Liga das Nações. No entanto, como propõem outros autores, e para os fins deste artigo, entendemos como «regime de drogas» o regime vigente a partir da Convenção Única de 1961, ao passo que a estreita interpretação e a forçada aplicação desse regime são referidas no texto como «guerra contra as drogas»⁵. É importante recordar também que o regime de drogas possui dois órgãos centrais: um tomador de decisões, a Comissão de Narcóticos (CND, na sigla em inglês), e outro de monitoramento dos tratados, a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE), para supervisionar o cumprimento dos tratados por parte dos Estados signatários das convenções de 1961 e 1971.

Nos últimos anos, temos visto exemplos de «deserções brandas» do regime, como a descriminalização da posse de drogas para consumo pessoal ■

Para a sorte daqueles que desejam reformar essa estrutura legal, existem evidências de que o sistema não é tão sólido como o era anos atrás; na verdade, ele está abala-

do⁶. Nos últimos anos, temos visto exemplos de «deserções brandas» do regime, como a descriminalização da posse de drogas para consumo pessoal,

5. Termos propostos por Ilona Szabó de Carvalho: «Latin America Awakes: A Review of the New Drug Policy Debate», Norwegian Peacebuilding Resource Centre, outubro de 2013, disponível em <www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=172328>.

6. Jamie Doward: «Leaked Paper Reveals un Split over War on Drugs» em *The Guardian*, 30/11/2013.

o crescente enfoque em programas de redução de riscos e danos⁷, a regulação da maconha para uso medicinal e recreativo, e a bem-sucedida saída e readerência da Bolívia à Convenção Única, estipulando uma reserva para o uso tradicional da folha de coca no território boliviano⁸.

■ As «consequências não intencionais» do regime de drogas

Conforme mencionamos anteriormente, um dos principais obstáculos enfrentados por quem defende o atual regime de drogas são os impactos negativos causados por esse paradigma, particularmente na América Latina. O próprio Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC, na sigla em inglês), organismo multilateral que tem como objetivo lutar contra as drogas e o crime organizado transnacional, reconhece cinco «consequências não intencionais» do regime de drogas: a) a criação de um mercado ilegal e criminoso que oferece lucros atrativos; b) o deslocamento de políticas de saúde a um segundo plano, por trás da justiça penal; c) o deslocamento geográfico dos centros de produção e distribuição de drogas, fenômeno conhecido também como «efeito balão» (porque, quando se pressiona uma parte, o ar vai em direção à outra); d) o deslocamento de substâncias, de uma controlada a outras com efeitos semelhantes para o usuário; e) a má percepção por parte das autoridades nacionais das pessoas usuárias de drogas, que são frequentemente excluídas, marginalizadas e vítimas de um estigma moral que as afasta do sistema de saúde⁹.

Ainda que o UNODC tenha reconhecido essas consequências não intencionais, nem ele nem nenhum outro organismo multilateral realizou estudos sólidos, representativos, baseados em evidências científicas e sustentados ao longo do tempo para avaliar os custos da guerra contra as drogas em suas múltiplas dimensões. Por isso, diversas organizações civis têm unido esforços para quantificar esses custos por meio da campanha global «Calcule os custos»¹⁰, na qual os impactos são resumidos em sete grandes áreas: a) desenvolvimento e segurança; b) saúde pública; c) direitos humanos; d) discriminação; e) crime; f) meio ambiente; e g) economia.

7. Harm Reduction International: *The Global State of Harm Reduction 2012: Towards an Integrated Response*, Harm Reduction International, Londres, 2012.

8. I. Szabó de Carvalho: op. cit.

9. UNODC: «A Century of International Drug Control», versão ampliada do capítulo 2 do *World Drug Report, 2008*, Viena, 2008.

10. V. «Los siete costos», em *Count the Costs of the War on Drugs*: <www.countthecosts.org/es/los-siete-costos>, s. d.

■ Cinco modelos de regulação legal da oferta

A velha pergunta sobre a legalização ou não das drogas é grosseira e muito pouco precisa. Nesse sentido, acadêmicos, lideranças sociais e políticos da região têm avançado lentamente nos últimos anos na definição de uma série de conceitos-chave que ajudem a propor com mais precisão alternativas à proibição. A *legalização* é definida como um processo pelo qual o status de uma atividade passa de proibido a permitido. No entanto, é importante destacar que o termo «legalização» descreve um processo, e não um modelo de política pública.

Há um amplo espectro de enfoques distintos para controlar e regular produção, oferta e posse/consumo de diferentes drogas ■

Nesse sentido, a legalização de uma ou todas as drogas atualmente controladas poderia resultar na aplicação de políticas públicas distintas¹¹.

De fato, há um amplo espectro de enfoques distintos para controlar e regular produção, oferta e posse/consumo de diferentes drogas. Em linhas gerais, pode-se considerar que esses enfoques existem sobre um contínuo que corre entre dois polos: por um lado, mercados abertos completamente livres de regulação; por outro, uma proibição punitiva aplicada com severidade. Ironicamente, ambos os extremos implicam escassa ou nenhuma regulação do mercado¹². Em nossa opinião, é mais importante mencionar que, entre esses dois polos, residem as diversas opções existentes para a regulação legal.

Portanto, podemos pensar em cinco modelos para a regulação legal da oferta de drogas¹³. A partir do que vemos em outros mercados, ou do que já se aplicou a respeito de outras substâncias psicoativas, a disponibilidade das drogas pode ser controlada por meio de: a) esquemas de receita médica ou em locais de consumo supervisionado; b) venda em farmácias; c) pontos de venda autorizados; d) estabelecimentos com licença para venda e consumo; e) venda por fornecedores não autorizados em alguns casos particulares.

Variações desses modelos já existem e funcionam em diversos lugares do mundo. Vale a pena, por exemplo, observar a distribuição plenamente legal

11. Lisa María Sánchez Ortega: «Guías para el debate; Lenguaje sobre drogas: 5 términos a diferenciar» em *Espelea*, 8/7/2013, disponível em <<http://idpc.net/es/publications/2013/07/guias-para-el-debate-lenguaje-sobre-drogas-5-terminos-a-diferenciar>>.

12. Transform Drug Policy Foundation: *Después de la guerra contra las drogas. Una propuesta para la regulación*, Transform Drug Policy Foundation, Londres, 2012.

13. Esses modelos são descritos com muito mais detalhes em Transform Drug Policy Foundation: op. cit.

de uma série de drogas psicoativas de uso médico, quase médico e não médico por meio das farmacêuticas. Naturalmente, o contexto de cada país dependerá dos marcos regulatórios específicos e da infraestrutura disponível para a aplicação da lei em cada caso.

Em certa medida, há linhas divisórias não muito claras entre esses modelos, o que gera certo grau de generalização, mas que também ajuda a enfatizar que cada um operará inevitavelmente de maneira diferente em distintos lugares. A seguir, é apresentada uma breve descrição dos cinco modelos de regulação da oferta anteriormente mencionados.

Prescrição médica. Entre todos os modelos atualmente aplicados, o modelo de prescrição médica é aquele que exerce um controle mais estrito e o imposto de forma mais severa sobre o abastecimento de drogas. Dentro desse modelo, um profissional qualificado e autorizado receita drogas a um determinado usuário. Essas drogas são fornecidas por um farmacêutico ou profissional autorizado em uma farmácia que possua uma licença ou em outro ponto de venda designado.

O processo é controlado por uma série de entidades legislativas, regulatórias e de cumprimento da lei. Elas orientam, supervisionam e vigiam os médicos que receitam drogas, como também os farmacêuticos que as fornecem. Esses atores também ajudam a determinar quais drogas estão disponíveis, de que forma, onde e sob quais critérios.

Modelo de farmácias. O modelo de farmácias, embora funcione ainda dentro de um quadro médico claramente definido, é menos restritivo e controlador do que o modelo de prescrição. Os farmacêuticos estão capacitados e autorizados a dispensar prescrições, ainda que eles mesmos não possam emitilas. Eles também podem vender determinadas drogas médicas que se encontrem atrás de seu balcão, geralmente de menor risco. Normalmente, tal venda ocorre em farmácias autorizadas.

Os farmacêuticos são regidos por uma legislação regulatória administrada por diversos órgãos e por uma infraestrutura claramente definida de aplicação da lei. Eles dispensam receitas ou vendem produtos que não requerem receita médica. O acesso a este último tipo de produto só é possível se forem cumpridos critérios rígidos que não são negociáveis, e que incluem restrições segundo a idade do comprador, o nível de intoxicação, a quantidade solicitada e preocupações particulares, relacionadas com um potencial uso indevido

de tais substâncias. Adicionalmente, os farmacêuticos estão capacitados para oferecer assessoria, apoio e informações médicas básicas.

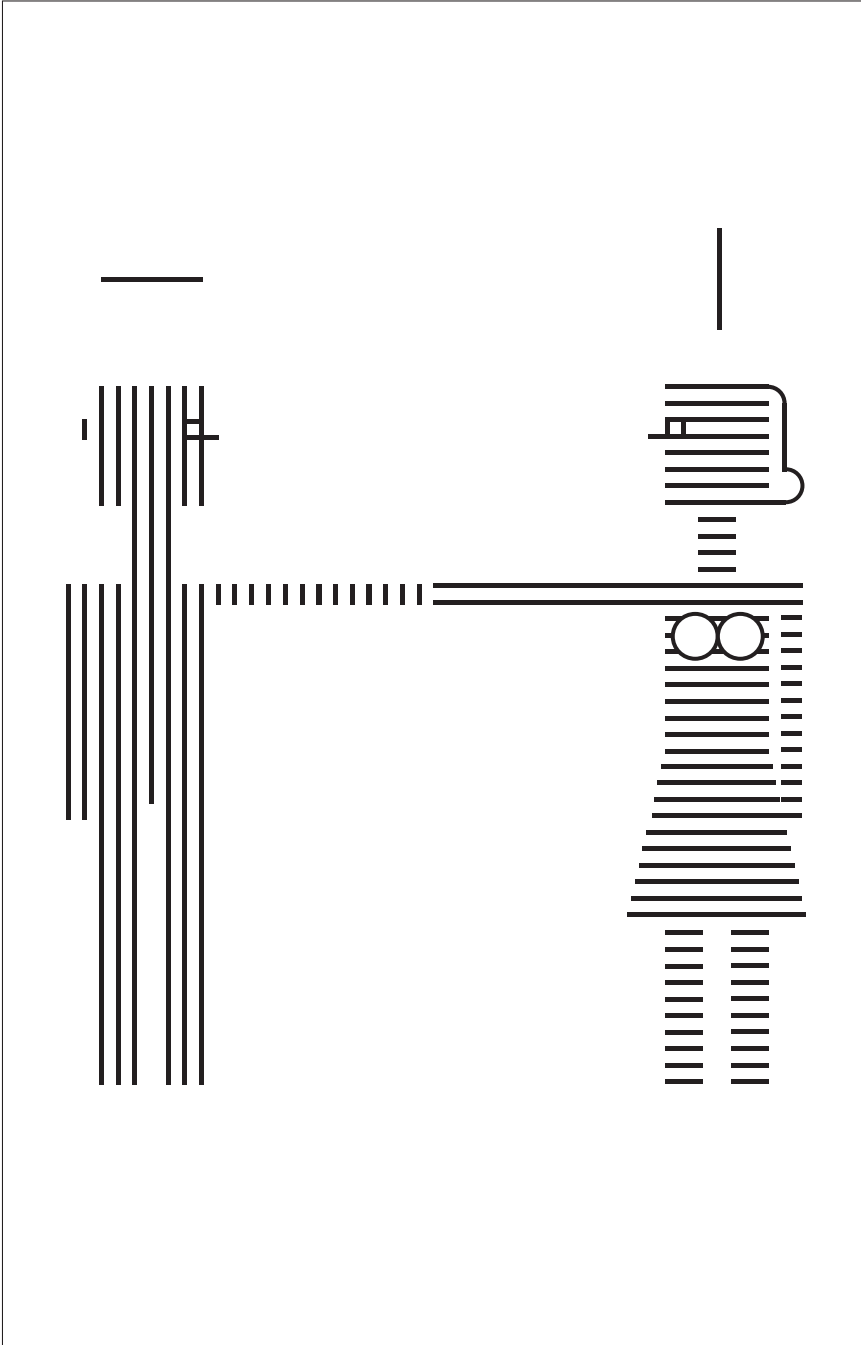
Vendas autorizadas. As melhores práticas atuais em matéria de venda autorizada de álcool e tabaco oferecem uma infraestrutura menos restritiva e mais flexível para a venda autorizada de certas drogas de uso não médico e de menor risco. Tal sistema colocaria em prática várias combinações de controles regulatórios para administrar vendedor, ponto de venda, produto e comprador, conforme seja aplicável.

De maneira muito similar às atuais práticas de programas de administração de álcool e tabaco, seria praticado um conjunto de políticas e legislações regulatórias, determinados de forma centralizada. Tais fatores seriam supervisionados e aplicados por autoridades municipais, regionais ou nacionais, de acordo com normas legais e culturais locais. Tais autoridades atuariam como a entidade que autoriza e teriam a capacidade de adaptar o marco regulatório às necessidades e prioridades de políticas locais. Para isso, elas contariam com o apoio da polícia, de funcionários de alfândega, normas comerciais e infraestrutura de saúde e segurança, conforme apropriado.

Estabelecimentos autorizados. Os bares e locais públicos que vendem álcool oferecem o exemplo mais comum de locais com licença para venda e consumo. Sob esse sistema estabelecido há muito tempo, há diversos controles sobre o local e – particularmente – sobre o titular da licença. Essa pessoa é responsável por restringir a venda do produto, baseando-se na idade e no grau de intoxicação do usuário, e no horário de abertura do local.

Geralmente, a autoridade a cargo das licenças é uma instância governamental local, que administra e faz cumprir uma série de regulamentos determinados de forma centralizada. Há uma hierarquia de sanções claramente definida para infrações às normas da licença, às quais se inclui um esquema escalonado de multas e revogações de licença, podendo chegar até mesmo a sanções penais. Os titulares das licenças podem ser responsabilizados parcial ou totalmente pelo comportamento de seus clientes – por exemplo, por conduta antissocial, barulho, despejo de lixo e condução de veículos em estado de embriaguez.

Vendas sem necessidade de autorização. Determinadas substâncias psicoativas consideradas de baixo risco, como café, chá de coca e alguns analgésicos de baixa potência, estão sujeitas a uma autorização mínima – ou nula. Nesses casos, a regulação se concentra nas descrições e no rótulo do produto padrão.



Quando apropriado, utiliza-se a legislação de alimentos e bebidas, que rege as normas de embalagem, data de vencimento, ingredientes etc. Tais substâncias são, dessa forma, de livre disposição, ainda que em certos casos possam estar sujeitas a restrições pontuais ou códigos voluntários.

■ **Experiências hemisféricas de modelos de política pública com relação às drogas**

Uma combinação dos modelos anteriormente mencionados pode ser encontrada nas experiências de regulação legal para uso recreativo aprovadas nos estados do Colorado e Washington (EUA), e também no Uruguai. Além da votação de 4 de novembro de 2014 a favor da regulação da maconha para uso recreativo, encontramos outros modelos de regulação nos estados de Oregon e Alasca, e no distrito de Columbia (EUA) ao longo de 2015.

Washington e Colorado. Precisamente por ser recente a aprovação das leis de Oregon, Alasca e do distrito de Columbia, ainda não estão disponíveis os detalhes desses sistemas. Desse modo,

Washington e Colorado legalizaram em 2012 a posse de até uma onça (o equivalente a 28,35 gramas) de maconha por parte de uma pessoa maior de 21 anos ■

concentramo-nos em Washington e Colorado, que legalizaram em 2012 a posse de até uma onça (o equivalente a 28,35 gramas) de maconha por parte de uma pessoa maior de 21 anos. Além disso, nesses estados, os eleitores de um referendo decidiram estabelecer sistemas de cultivadores,

processadores e vendedores sob licença do Estado. As medidas colocaram funcionários estatais na difícil posição de criar normas para uma incipiente indústria proibida pela legislação federal durante mais de sete décadas¹⁴.

Em Washington, foi estabelecido um imposto especial de 25% sobre a venda de *cannabis* (ainda que a taxa efetiva de impostos provavelmente será de 30% a 40%). Esse dinheiro será direcionado a um «fundo da maconha», do qual 55% serão destinados à assistência sanitária, 25% serão investidos no tratamento do abuso de drogas e educação sobre substâncias, 1% se destinará à pesquisa da maconha, e o restante irá para os cofres do Estado. Além disso, a integração vertical está proibida: os produtores e processadores não podem ter participação na venda de varejo.

14. «Dan reglas para marihuana legal» em *El Universal*, 17/10/2013.

Ainda que somente os usuários de maconha medicinal estejam autorizados a cultivar eles mesmos a planta, o sistema estabelecido por Washington define uma mistura entre o modelo de receita médica, o modelo de farmácias e o modelo de vendas autorizadas em estabelecimentos específicos e regulados.

Enquanto isso, no Colorado, não serão permitidos cultivos particulares de *cannabis*. As clínicas poderão ter um máximo de três plantas imaturas e três plantas maduras em um mesmo momento, com uma taxa efetiva de impostos de 15% a 25% sobre a venda. O modelo estabeleceu uma integração vertical na produção e venda durante o primeiro ano. Com isso, buscou-se permitir que os produtores e varejistas fossem independentes e que não se abastecessem de uma mesma fonte. Ao considerar os bons resultados para estabelecer um mercado com atores competitivos, iniciou-se – durante a redação deste texto – um novo debate sobre a eliminação da integração vertical como requisito primordial.

Também no Colorado, está sendo gerado um sistema no qual é mesclado o modelo de receita médica, o modelo de farmácias e o de vendas autorizadas. Para realizar o acompanhamento, esse estado decidiu criar também uma polícia especial, que possui como fim vigiar o cumprimento das normas. Essa autoridade determina também que os produtores ponham cartões com código de barras rastreáveis e uma «pistola» em cada uma das plantas, para saberem quantas são produzidas em cada estufa e qual sua composição específica¹⁵.

Em ambos os casos, as políticas de maconha possuem algumas importantes restrições de acesso em comum. É sempre ilegal que alguém menor de 21 anos possua ou consuma a planta, e não está permitida a venda para menores de idade. Os adultos podem possuir somente até o limite de uma onça, mas conduzir com mais de 5 nanogramas de tetrahydrocannabinol (THC) por mililitro de sangue e fumar em lugares públicos é estritamente ilegal.

Regulação legal da cannabis no Uruguai. A nova lei que regula toda a cadeia de produção e compra de maconha no Uruguai baseia-se em um sistema de permissões e um mecanismo de regulação¹⁶. O sistema de permissões busca controlar o mercado a partir de três tipos de licença: a) de produção; b) de comercialização; e c) de abastecimento pessoal.

15. Fernando Belaunzarán: «La regulación de la marihuana en Colorado» em *El Excelsior*, 30/10/2013.

16. Junta Nacional de Drogas do Uruguai: «Regulación controlada del mercado de marihuana», 2013, disponível em <www.infodrogas.gub.uy>.

As permissões para a produção habilitarão os estabelecimentos a produzir maconha para uso pessoal e medicinal. Elas autorizarão também a produção de cânhamo, *cannabis* não psicoativa que possui distintas finalidades, como a produção têxtil e de papel. Por sua vez, as permissões para a comercialização habilitarão os locais de venda de maconha. Por último, as permissões para o abastecimento pessoal autorizarão os indivíduos a ter acesso à substância por quatro diferentes meios: a) o autocultivo doméstico de até seis plantas; b) locais de venda autorizados, com um limite mensal de 40 gramas por pessoa; c) uso medicinal, com autorização do Ministério da Saúde Pública; e d) clubes

**O mecanismo de
regulação previsto pela
lei estabelece uma série
de pontos a fim de
regular o processo e reduzir
os riscos e danos ■**

de *cannabis*, estabelecimentos onde poderá ser cultivada em grupo uma quantidade de plantas proporcional a seu número de associados.

O mecanismo de regulação previsto pela lei estabelece uma série de pontos a fim de regular o processo e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos e danos associados ao consumo de maconha. Para isso, proíbe-se a venda a menores de idade, são estipuladas penas àqueles que conduzirem veículos sob efeitos psicoativos, há sanções para quem produzir sem autorização e, como no caso do tabaco, é proibido o consumo em espaços públicos e qualquer tipo de publicidade.

Finalmente, a lei cria o Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA), que supervisionará todo o processo. O IRCCA será integrado pelo Ministério da Saúde Pública, o Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca, o Ministério do Desenvolvimento Social e a Junta Nacional de Drogas, entre outros órgãos. Além disso, o instituto se encarregará da regulação e gerará relatórios para uma permanente avaliação.

**■ Como a América Latina pode aproveitar as mudanças
legais em curso?**

Não há mais como retroceder. Depois de milhares de mortes, aumento do consumo, gastos desproporcionais e violações aos direitos humanos, a onda de reformas das políticas de drogas na América Latina traz uma luz de esperança a uma região onde os custos têm sido excessivamente altos. Mas o que os países da região podem fazer para aproveitarem ao máximo essas mudanças?

Os principais objetivos da regulação legal como modelo de política pública são proteger, promover e melhorar a saúde pública. Para isso, é necessário reconhecer que a política de drogas é, principalmente, um tema de saúde pública, que é preciso sempre buscar reduzir os riscos e danos associados ao consumo, que todo uso de drogas é arriscado e que devem ser diferenciados os danos associados ao consumo de drogas daqueles associados à política de drogas.

Nesse sentido, a regulação legal propõe quatro metas principais: a) melhorar a segurança reduzindo o crime, a corrupção e a violência; b) proteger os grupos populacionais mais vulneráveis, particularmente as gerações mais jovens; c) proteger e garantir o respeito e o exercício dos direitos humanos; e d) maximizar a eficiência dos gastos.

No entanto, a regulação legal não é uma bala de prata nem uma panaceia. Regular os mercados de drogas não substitui as políticas nacionais de educação, seguridade social, emprego digno, redução da pobreza nem, obviamente, a boa criação dos filhos. A regulação legal das drogas apenas minimiza o predomínio do uso problemático e os riscos e danos associados ao consumo, incluindo a morte por overdose, ao oferecer informações completas e objetivas sobre as substâncias. Além disso, ela garante a existência e o acesso a serviços de prevenção, redução de danos, tratamento e reinserção social sempre que houver necessidade. A regulação elimina os obstáculos que limitam ou impossibilitam o acesso aos serviços de saúde e reestabelece a primazia da saúde pública na política relativa a drogas.

Em termos de segurança, a regulação legal permite devolver ao Estado o controle sobre mercados que, até hoje, permanecem em mãos de criminosos, oferecendo-lhe informações melhores e mais completas sobre produção, distribuição, consumo e tamanho desses mercados. Com isso, é reduzida a atividade criminosa associada à produção e distribuição de drogas, bem como a desordem, a violência e o mal-estar social relacionados com o consumo de substâncias.

A partir desse lugar estratégico, os países latino-americanos podem abordar diversos desafios institucionais fundamentais. O Estado ganha uma oportunidade para promover revisões legais e mecanismos de funcionamento governamentais em, por exemplo, seus órgãos policiais e seu sistema de justiça penal. Além disso, estabelecer controles sobre as substâncias permite reduzir de maneira concreta a disponibilidade irrestrita que hoje impera nas ruas da

região e facilita o melhor atendimento das necessidades de grupos vulneráveis e vulnerabilizados. Assim, o «problema das drogas» deixa de ser uma vulnerabilidade a mais.

A primeira oportunidade de alto nível para estabelecer um novo paradigma internacional que compreenda e responda ao fenômeno das drogas será apresentada em 2016, na Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral das Nações Unidas. A partir de agora, Colômbia, Equador, Guatemala, México e Uruguai deram início a importantes trabalhos que exporão nessa reunião. Para que seus esforços sejam efetivos, é importante que o restante do hemisfério una-se na busca de um novo consenso global em torno das drogas.

Se a América Latina deseja deixar de absorver os custos da oferta e da demanda de drogas gerados pela guerra contra as drogas, ela deve avançar rumo a políticas baseadas na realidade, e não em posições dogmáticas ou moralistas¹⁷. Para isso, a regulação legal é um pequeno passo na direção correta. ☐

17. Daniel Mejía e Daniel Rico: *Drogas, inseguridad y Estados fallidos*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2013.

«Alguém tem que ser o primeiro»

A iniciativa uruguaia sobre a cannabis: um modelo regional?

SEBASTIÁN VALDOMIR

O Uruguai avançou em uma iniciativa inovadora que propõe regular o ciclo completo de produção, distribuição, comercialização e consumo de *cannabis* psicoativa em todo o território nacional, criando um mercado legal e controlado pelo Estado. Essa mudança, incentivada pela presidência de José Mujica – apesar da reticência do presidente recentemente eleito, Tabaré Vázquez –, gerou expectativas no exterior, diversas polêmicas na recente campanha eleitoral e inúmeros desafios para a aplicação da nova legislação, que se distancia da tradicional «guerra contra as drogas».

Sábado, 29 de novembro de 2014. É véspera do segundo turno das eleições presidenciais no Uruguai, entre o esquerdista Tabaré Vázquez e o conservador Luis Lacalle Pou. Um dos principais veículos de imprensa do Brasil, o jornal *Folha de S. Paulo* dedica nesse dia suas páginas ao Uruguai e aos desafios práticos que propõe a política de regulação da *cannabis*, tanto a respeito da institucionalidade pública criada para tais efeitos como em relação aos movimentos de usuários, que agora passarão a estar registrados para a produção regulada de maconha. Paralelamente, é informada também uma recente pesquisa do Datafolha sobre a opinião dos brasileiros a respeito da venda de maconha para uso medicinal: «a maioria é contrária [56%]; no entanto, 50% dos pesquisados aprovam a produção de derivados [medicinais]

Sebastián Valdomir: sociólogo uruguaio. Trabalhou em temas relacionados com movimentos sociais, integração regional, investimentos, empresas transnacionais e conflitos ambientais. Em 2013, integrou a campanha «Regulação Responsável» sobre a maconha no Uruguai, e atualmente trabalha na avaliação e no monitoramento da Lei 19.172.

Palavras-chave: guerra contra as drogas, maconha, narcotráfico, regulação, José Mujica, Uruguai.

Nota: Tradução de Luiz Barucke. A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 255, 1-2/2015, disponível em <www.nuso.org>.

de maconha». Finalmente, o jornal inclui um fragmento de uma entrevista que realizou nessa mesma semana com o presidente José Mujica, na qual ele destaca que «esta política proporciona uma alternativa à repressão ao narcotráfico»¹.

Esse breve exemplo serve para ilustrar a relevância regional da política de regulação da *cannabis* no Uruguai (Lei 19.172²), que é analisada com atenção pela Argentina e o Brasil e começa a ser estudada nos espaços de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e fóruns como a Organização dos Estados Americanos (OEA). A frase «alguém tem que ser o primeiro», pronunciada pelo presidente Mujica em junho de 2012 enquanto participava no Brasil da cúpula Rio+20, sintetizou a maneira particular de abordar o problema das drogas por parte do governo uruguaio.

Apesar da repercussão internacional favorável, havia a presunção, bastante difundida, de que a aprovação da lei de regulação da maconha no Uruguai afetaria eleitoralmente a Frente Ampla (FA). Mas isso não se confirmou: os resultados do segundo turno de 30 de novembro marcaram uma ampla vitória de Vázquez, que obteve mais de 53% dos votos³. A aprovação poderia ter afetado o resultado das eleições, já que a norma foi aprovada no Parlamento em 10 de dezembro de 2013, a apenas dez meses do primeiro turno, e o processo de implementação da lei se instrumentalizou simultaneamente ao processo eleitoral, durante todo o ano de 2014, em meio a críticas de vários setores da oposição.

Sem dúvida, a jogada do governo presidido por Mujica foi arriscada, e o próprio Vázquez mostrou-se contrário às reformas. Mas a realidade demonstrou que, segundo diversas sondagens majoritariamente contrárias à regulação da produção e do consumo da *cannabis*, essa temática não se encontrava entre os principais determinantes do voto da sociedade uruguaia. Sem mencionar que mais da metade da população mostrou-se disposta a esperar que o sistema de regulação esteja em pleno funcionamento para ver os resultados concretos da nova política antes de reivindicar uma revogação prematura do novo marco legal.

1. Sylvia Colombo: «Narcotráfico está rindo da repressão às drogas», diz presidente do Uruguai» em *Folha de S. Paulo*, 26/11/2014.

2. Ley 19.172, Marihuana y sus Derivados. Control y Regulación del Estado de la Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución, disponível em <www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/01_ley19172.pdf>.

3. «Tabaré Vázquez vuelve como el presidente más votado de Uruguay» em *Clarín*, 1/2/2014.

■ A criação de um mercado regulado

A nova legislação uruguaia consiste basicamente em estruturar um mercado regulado de produção, distribuição e comercialização de maconha. Enquanto a nova lei não estiver em pleno funcionamento, o mercado não regulado de maconha manterá sua atual estrutura dual (comercialização ilegal e consumo não criminalizado) e funcionará em um ambiente de incertezas, principalmente para aqueles que abastecem a si mesmos da substância por meio do autocultivo doméstico. Para participar do mercado regulado, os diferentes atores – produtores, consumidores, autocultivadores, clubes de associação e pontos de comercialização – devem se inscrever nos registros estabelecidos para tais fins. Além disso, será concedido um número determinado de licenças para os produtores, por meio das quais serão estabelecidas quantidades a produzir, locais de cultivo e preços para a compra por parte do Estado.

No caso dos autocultivadores, estes devem se registrar e comprometer a não ter mais de seis plantas em seu domicílio constituído. Somente podem ser titulares de um cultivo doméstico as pessoas físicas capazes, maiores de idade, cidadãos uruguaia ou residentes permanentes. A modalidade para o registro dos clubes de associação é similar, mas com uma quantidade adicional de membros registrados no clube (entre 15 e 45 integrantes), que possui habilitação para cultivar até 99 plantas. Para a comercialização ao público, as farmácias deverão possuir uma licença e poderão vender uma determinada quantidade mensal de *cannabis* psicoativa aos usuários registrados.

O modelo de governança interna de todo o sistema de regulação resultou na criação do Instituto de Regulação e Controle da Cannabis (IRCCA), que opera como o gestor administrativo e político do novo sistema⁴. Trata-se do órgão encarregado de conceder as licenças correspondentes e administrar com rigor de «dados sensíveis» os dados dos registros. O instituto tem status de «pessoa jurídica de direito público não estatal» e é integrado por autoridades da Secretaria Nacional de Drogas, do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Saúde Pública e do Ministério da Agricultura nomeadas pelo

O modelo de governança interna de todo o sistema de regulação resultou na criação do IRCCA, que opera como o gestor administrativo e político do novo sistema ■

4. V. <www.ircca.gub.uy/>.

presidente da República. Uma das instâncias com as quais conta o IRCCA é um Conselho Nacional Honorário. Essa entidade tem suas competências e composição estabelecidas pela própria Lei 19.172:

O Conselho Nacional Honorário será integrado por um representante de cada um dos seguintes órgãos do Estado: Ministério de Educação e Cultura, Ministério do Interior, Ministério de Economia e Finanças, Ministério de Indústria, Energia e Mineração; um representante da Universidade da República; um representante do Congresso de Prefeitos; um representante dos clubes de associação; um representante de associações de autocultivadores; um representante dos licenciados⁵.

Concebido como o espaço de interlocução das autoridades estatais com outras entidades, particularmente da sociedade civil e da Universidade da República, o Conselho Nacional Honorário é um órgão consultivo do IRCCA que assessora seu Conselho de Administração e opina em diversos assuntos. Ele funciona com um critério de nomeação indireta dentre os atores especificamente da sociedade civil e de empresas licenciadas: «os representantes dos clubes de associação, associações de autocultivadores e licenciados serão nomeados pelo Poder Executivo a partir da proposta destes».

Por outro lado, a tarefa do IRCCA não é somente administrar um mercado regulado, mas também colocar tal mercado em função de um objetivo de saúde pública. Ele

[t]em como objeto promover e propor ações que tendam a reduzir os riscos e danos associados ao uso problemático da *cannabis* e fiscalizar o cumprimento das disposições contidas na lei e na presente regulamentação, sem prejuízo das competências constitucionais e legais atribuídas a outros órgãos e entidades. A fixação da política nacional relativa à *cannabis* é de competência da Junta Nacional de Drogas, que conta para isso com o assessoramento do IRCCA.

Considerado em sua dimensão mais ampla – ou seja, que não se restringe à perspectiva dos atores de governo –, esse componente institucional é um dos fatores mais importantes, mas não o único, que operam no funcionamento do mercado regulado da *cannabis*. No entanto, na operabilidade concreta do mercado como um todo incidem outros fatores, tais como os incentivos dos atores para nele entrar e participar, os preços recebidos pela produção ou comercialização, e os preços pagos pelo produto, sua qualidade etc.

5. Lei 19.172, art. 26.

■ O Uruguai no contexto regional

Não se deve esquecer que a experiência uruguaia de regulação da *cannabis* desenvolve-se em um país localizado às margens do fenômeno do narcotráfico em escala regional. Os maiores mercados localizam-se na Argentina e no Brasil, destinos para os quais o Paraguai é um dos principais abastecedores. O Uruguai não ocupa um lugar de destaque no tráfico regional de maconha; não é o principal ponto de origem nem de destino dessa substância ilícita. Contudo, por suas características particulares, a nação rio-platense vem desempenhando um papel regional como praça financeira no terreno da circulação e lavagem de ativos vinculados ao narcotráfico. A partir de 2005, quando assumiu o primeiro governo da FA, foram empreendidas as primeiras medidas que buscavam dismantlar os circuitos ilegais de circulação de ativos financeiros. O narcotráfico entrou assim no radar da política de segurança uruguaia. Em 2006, foram eliminadas as Sociedades Financeiras de Investimento (SAFI), que eram um dos principais instrumentos para a realização da lavagem de ativos provenientes do narcotráfico (entre outras atividades ilícitas, como o tráfico de armas). A flexibilização do mercado financeiro e a expansão das SAFI ocorreram a partir de 1990, quando a Lei 16.170 modificou a Lei 11.073, que em 1948 criou e habilitou essas sociedades para «realizar atividades comerciais no exterior, por conta própria ou de terceiros, ou para terceiros». Como afirmou Milton Romani, ex-secretário nacional de Drogas (2005-2010), a criação das «SAFI foi um dos mecanismos para lavar muito dinheiro e transformar o Uruguai em um paraíso fiscal e um país desprestigiado»⁶.

O Uruguai vem desempenhando um papel regional como praça financeira no terreno da circulação e lavagem de ativos vinculados ao narcotráfico ■

No período compreendido entre 2005 e 2013, foram tratados 929 processos criminais por tráfico ilícito e lavagem de ativos; somente entre 2010 e 2014, foram realizados 15 leilões judiciais de bens apreendidos e confiscados do narcotráfico, com o que se obteve uma cifra de cerca de US\$ 2,5 milhões. No Uruguai, os fundos gerados com a apreensão de bens do narcotráfico e sua posterior venda em leilão têm servido para financiar um amplo leque de políticas e propostas de prevenção, reabilitação, reinserção e tratamento de

6. «Milton Romani: 6 años de lucha contra el narcotráfico», entrevista em *Latinhub*, s. d., <www.latinhub.com.au/entrevistas/item/1579-milton-romani-6-a%C3%B1os-de-lucha-contra-el-narcotr%C3%A1fico.html>.

usuários problemáticos de drogas, em consonância com os objetivos estabelecidos na «Estratégia Nacional de Drogas 2011-2015»⁷. No plano regional, a experiência uruguaia de criar um mercado regulado de produção, distribuição e comercialização de *cannabis* psicoativa, incluindo sua regulamentação para uso medicinal, pode atuar como um marco de referência que oriente abordagens alternativas ao paradigma proibicionista aplicado no restante da América Latina. Mas uma limitação à eventual capacidade de repetição da experiência uruguaia em escala regional reside nas características peculiares do país, mais especificamente o tamanho de sua população e suas dimensões territoriais, além das características da presença estatal ao longo do território.

Por isso é relevante considerar a regulação no Uruguai como um marco de referência geral, e não como uma receita a ser imitada. Nenhum dos países da região se pronunciou a favor de adotar o critério de regulação completa da maconha da forma como se desenvolve no Uruguai, mas cresce o número de opiniões que consideram a necessidade de abrir o debate e discutir abordagens alternativas ao proibicionismo e à «guerra contra as drogas». Nesse contexto, se a regulação da maconha no Uruguai fracassar por alguma razão inicialmente não considerada, as possibilidades de se concretizarem mudanças profundas sobre o tema em outros países da região se reduzirão.

Considerando a região para além do Mercosul propriamente dito, tem havido também manifestações que incentivam um debate mais profundo e a reconsideração da «guerra contra as drogas», por exemplo, em países como Colômbia e Guatemala. Deve-se também destacar que a atual conjuntura em que se desenvolvem tais discussões é particularmente importante, pois coincide com certo relaxamento da pressão estadunidense sobre os governos latino-americanos para que estes apliquem políticas de repressão e proibição da produção e do tráfico ilícito de narcóticos.

O que se encontra em retirada é a política de «ajuda» e fundos de cooperação técnica militar e de segurança que os Estados Unidos difundiram em vários países da América Latina para o combate ao narcotráfico. Mas é uma retirada ainda incipiente, que coincide e se caracteriza pela pouca atenção que a administração de Barack Obama tem prestado às relações com o continente. Além disso, levará bastante tempo para desmontar anos de políticas de «guerra

7. Junta Nacional de Drogas, Presidência da República Oriental do Uruguai: «Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011-2015», disponível em <www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_estrategia.pdf>.

contra as drogas» financiadas com o assessoramento e fundos da principal potência mundial. Nesse contexto, os países latino-americanos começam a ter maiores graus de liberdade para experimentarem abordagens e políticas alternativas com o fim de enfrentar o problema do narcotráfico e das drogas.

Como saldo muito inicial, essa matriz de políticas inspiradas no enfoque da «guerra contra as drogas» impulsionada pelos EUA no continente gerou instabilidade política, predomínio da abordagem militar e de segurança para o problema e violações de direitos humanos em amplas camadas da população civil afetadas por conflitos territoriais, além de ter obstaculizado a conciliação de políticas alternativas – em diferentes áreas – nos níveis sub-regionais. Mas hoje se abrem possibilidades para que o fenômeno do narcotráfico seja abordado de maneira efetiva com enfoques distintos em espaços de integração regional como a Unasul e o Mercosul.

É no plano deste último esquema de integração que são registrados alguns avanços na direção mencionada. Além das discussões na Reunião Especializada de Drogas do Mercosul, novos atores têm se somado ao debate regional. Na última sessão plenária do Parlamento do Mercosul, realizada em novembro de 2014, o representante da Frente Guasú do Paraguai, Ricardo Canese, apresentou uma proposta para iniciar um debate nesse âmbito supranacional sobre as políticas de redução de riscos e danos provenientes do consumo de drogas. O objetivo é estabelecer um estudo comparativo, em termos de saúde pública e atendimento de consumos problemáticos, entre processos de regulação como aqueles impulsionados no caso do Uruguai ou dos estados de Washington e Colorado nos EUA e as políticas inspiradas no proibicionismo vigentes na maioria dos países.

Levará bastante tempo para desmontar anos de políticas de «guerra contra as drogas» financiadas com o assessoramento e fundos da principal potência mundial ■

No âmbito bilateral, o Uruguai vem desenvolvendo uma estratégia de vinculação nas instâncias encarregadas da elaboração de políticas de drogas, o que se traduz, por exemplo, na reativação – em agosto de 2014, depois de 13 anos sem funcionar – da Comissão Mista Paraguaio-Uruguaia em Matéria de Drogas. Tal reunião, realizada em Assunção, serviu para restabelecer um marco de trabalho conjunto em um terreno no qual as autoridades competentes em matéria de drogas e segurança do Paraguai demonstraram inicialmente seu desacordo com a política uruguaia de regulação da *cannabis*. Uma das áreas

em que foram identificadas possíveis sinergias foi precisamente aquela encarregada de combater a lavagem de ativos, já que o Paraguai reconheceu as dificuldades de seu sistema jurídico para administrar os bens apreendidos do narcotráfico. Nesse terreno, aponta-se para o estabelecimento em breve de um acordo bilateral em matéria de cooperação jurídica. No mesmo sentido, acordou-se trocar informações sobre a experiência uruguaia relativa a administração e investigação patrimonial, particularmente as características de funcionamento do Fundo de Bens Confiscados administrado pelo Uruguai com base nas leis 18.046⁸ e 18.588 (Lei sobre Bens e Valores Confiscados pela Junta Nacional de Drogas, 2009), e o decreto 339/010 de 18 de novembro de 2010⁹. A experiência uruguaia nesse terreno é reconhecida regionalmente e explica por que, em agosto de 2014 (pela segunda vez em cinco anos), o Uruguai assumiu a presidência do Grupo de Especialistas para o Controle de Lavagem de Ativos da OEA.

Com relação à Argentina e ao Brasil, uma das preocupações sobre o futuro funcionamento do mercado regulado concentra-se na situação das regiões fronteiriças, onde as dinâmicas populacionais e de mobilidade são muito fluidas. Quanto à Unasul, seu novo secretário-geral, o ex-presidente colombiano Ernesto Samper, respaldou a política uruguaia de regulação da *cannabis* em sua primeira viagem pela região, em setembro de 2014. Samper afirmou que «uma política de revisão do tema das drogas em um continente que talvez seja o que mais sofre com esse problema poderia ser uma boa iniciativa para fortalecer um cenário de discussão e intercâmbios políticos na Unasul [e] poderia dar uma contribuição efetiva para reduzir o problema em suas devidas proporções»¹⁰. Previamente, já havia sido criado em 2009, no âmbito da Unasul, o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. Recentemente, foi acordada a retomada da iniciativa de criação de uma Rede de Observatórios de Drogas dos Estados Membros do bloco, durante a primeira Reunião de Trabalho do Grupo sobre Fortalecimento Institucional e Harmonização Legislativa, realizada em Montevideu em 28 e 29 de agosto, com a participação de representantes de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Finalmente, o Uruguai também implementou uma

8. Especificamente o art. 125, que estabelece a criação do Fundo da Junta Nacional de Drogas de Bens Confiscados, de 2006.

9. Presidência da República Oriental do Uruguai: «Reglamento del Fondo de Bienes Decomisados de la Junta Nacional de Drogas», 2010, disponível em <www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/decreto_339_2010_reglamenta_fbd_18_nov_2010.pdf>.

10. «Samper: 'Mujica tuvo la valentía de abrir camino regulador del mercado de la marihuana'» em *Junta Nacional de Drogas*, 20/9/2014, <www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2191&catid=14&Itemid=59>.

forte estratégia destinada a promover abordagens alternativas para as políticas de drogas no âmbito da OEA. Cabe mencionar, entretanto, que esta última organização não é um processo de integração regional como é o caso do Mercosul e da Unasul; portanto, qualquer tipo de inovação na abordagem hegemônica do problema das drogas deve ter a posição quase sempre contrária dos EUA.

Nesse contexto, deve-se ressaltar a resolução sobre «Direitos Humanos e Drogas; na busca de novos enfoques e soluções», promovida pelo Uruguai, copatrocinada pela Argentina, apoiada por Equador, México, Colômbia e Guatemala, e aprovada por unanimidade no 44.º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, reunida de 3 a 5 de junho de 2014 em Assunção. Nessa resolução, destaca-se «o compromisso de continuar avançando na busca de soluções efetivas para o problema mundial das drogas com um enfoque integral, equilibrado e multidisciplinar no âmbito do pleno respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais»¹¹.

O Uruguai também implementou uma forte estratégia destinada a promover abordagens alternativas para as políticas de drogas no âmbito da OEA ■

■ Regulação, segurança e eleições

Chama a atenção que, sendo a política pública sobre drogas um terreno com resultados positivos na gestão de governo, durante a recente campanha eleitoral uruguaia a FA não tenha colocado o tema em primeiro plano. Uma hipótese possível é que a relação entre política de segurança e processos eleitorais nunca é simples, sendo também muitas vezes contraditória. A isso, e como assinalamos no início, soma-se o temor de um castigo das urnas à nova política sobre a maconha e a utilização do tema como uma bandeira das forças de direita, as quais associam as novas regulamentações como um futuro aumento da insegurança pública. Se revisarmos os principais discursos sobre a lei de regulação da maconha, a oposição nunca teve a iniciativa política no debate parlamentar e social, mas certamente a teve na campanha eleitoral. Nesta, a força governista manteve implicitamente o critério que «disso não se fala», buscando «desmaconhizar» a agenda eleitoral.

11. «OEA promueve enfoque de derechos humanos ante problemática internacional de drogas», em Presidência da República Oriental do Uruguai, 17/6/2014, <www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/resolucion-44-asamblea-general-oea-paraguay>. A resolução se intitula: «La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas» e está disponível em <www.oas.org/consejo/sp/ag/Prores44AG.asp>.

Essa situação deixou a iniciativa nas mãos da oposição, que durante todo o segundo período de governo da FA concentrou questionamentos à política de segurança pública e chegou ao ponto de qualificar a gestão do ministro do Interior, Eduardo Bonomi, como «a pior da história». Tal posicionamento se traduziu em quatro interpelações parlamentares, três convocações em regime de Comissão Permanente e outras citações por comissões parlamentares e prestação de contas em dez ocasiões. O ministro foi o mais convocado pela oposição a prestar explicações e relatórios ao Parlamento, mas, em todos esses comparecimentos, foram nulas as menções por parte dos legisladores da oposição sobre a problemática do tráfico de drogas e sua incidência na insegurança pública.

As estatísticas das apreensões de cocaína, pasta base e maconha entre 2000 e 2011 mostram um aumento considerável – fundamentalmente com relação à cocaína – durante a gestão da FA em comparação com os últimos anos dos governos dos partidos tradicionais.

Essa breve apresentação dos dados brutos mostra que, durante a última administração dos partidos conservadores (governo de Jorge Batlle, 2000-2004), as apreensões de drogas mais importantes ocorriam com relação à maconha. A partir de 2006, segundo ano do primeiro governo da FA, as apreensões de cocaína começaram a ser muito mais importantes, não somente em relação à maconha, mas também se comparadas com as apreensões de cocaína registradas antes de 2004. As principais operações contra o narcotráfico no Uruguai contextualizam-se na política desenvolvida entre 2005 e 2014 pelos governos da FA, que implementou uma abordagem na qual o centro da ação repressiva deve ser o crime organizado e a lavagem de ativos, não a exclusiva perseguição do microtráfico. E especificamente quanto a este último aspecto, a recuperação do território por parte do Estado não pode se dar somente em termos policiais, mas fundamentalmente políticos e institucionais.

Quadro

Evolução das apreensões de maconha, cocaína e pasta base no Uruguai (em kg)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cocaína	25,8	24,7	43	49,9	36,7	53,9	471	696,4	827,9	2466,1	440,9	237	647,8	1529
Maconha	807,7	1155,6	899,7	620,5	1256,4	969,6	444,9	1819,4	1062,6	543,1	380,3	1455	1848,5	2188
Pasta base					29,5	49,3	98,1	71,5	115,1	183,5	208,6	139	194,7	92,7

Fonte: elaboração do autor com base em estatísticas da Secretaria Nacional de Drogas e do Ministério do Interior.

Finalmente, no contexto da ação contra o narcotráfico, dentro da chamada «Estratégia pela Vida e a Convivência», foi incluída a proposta de separar o mercado de maconha – substância de uso corrente sobretudo entre a juventude uruguaia – do mercado ilegal de outras drogas. Antes da regulação e aprovação da Lei 19.172, o consumo de maconha não era criminalizado, mas sim as atividades de venda e distribuição da substância. Dessa forma, para ter acesso à maconha, os usuários deviam transitar em um limite difuso entre o legal e o ilegal. Com a criação do mercado regulado, soluciona-se a incongruência jurídica e são protegidos os usuários, que não precisam mais se expor a problemas legais no ato de abastecer-se de maconha.

Nesse processo de institucionalização, deve ser atendido, por exemplo, todo desafio que supõe, para atores sociais que operaram até agora sob um manto de incertezas e ilegalidade – como autocultivadores, em particular, e os usuários em geral – chegar a integrar registros pertencentes ao Estado para poderem desenvolver suas atividades em um plano de certeza legal e jurídica. Essa «alteração de chip» não será automática nem simples. Se ela ocorrer, e finalmente o mercado regulado contar com a fidelidade desses atores emblemáticos na disputa pela legalização da *cannabis*, terá ocorrido uma mudança extremamente relevante no plano cultural e institucional, uma vez que a desconfiança será substituída pela confiança. Essa mudança residirá (ou reside) no fato de as pautas sociais de comportamento desses atores perante o Estado terem sido alteradas, e essa alteração (se ocorrer) é a institucionalização de um novo comportamento.

Por último, os desafios não são importantes somente para os atores sociais, mas também para outros atores como o Poder Judiciário e para os encarregados de aplicar as políticas de segurança pública, o Ministério do Interior e a Polícia Nacional. Nesses terrenos, os desafios provavelmente são ainda maiores que no plano social, e as possibilidades de que haja uma mudança de mentalidade deverão ser incentivadas e aguardadas com muita paciência. ☐

O antimodelo brasileiro

Proibicionismo, encarceramento e seletividade penal frente ao tráfico de drogas

Embora a chamada «guerra contra as drogas» tenha dado escassos resultados e seja com frequência contraproducente, o Brasil continua empenhado nesse caminho. Um dos efeitos tem sido o superencarceramento, que afeta principalmente os jovens das favelas, muitos deles negros e mulatos. Ao contrário dos Estados Unidos, onde há sinais recentes de mudanças, o Brasil mantém a opção pela modalidade repressiva inclusive sob governos de esquerda. Desse modo, com o pretexto de proteger a saúde pública, deixa-se de proteger a vida e são ignorados os efeitos perversos que atingem a sociedade com a aplicação da lei de drogas.

LUCIANA BOITEUX

■ Sobre drogas e seus mercados ilícitos

As drogas de uso ilícito são «mercadorias que circulam em mercados ilegais, que são consumidas pelos indivíduos para alterar seu estado de consciência». No entanto, como afirmam David J. Nutt et al., não tem havido qualquer avaliação científica e baseada em evidências sobre os riscos concretos nessa distinção entre drogas legais e ilegais¹. Contudo, por serem mercadorias ilegais, o seu usuário não é um consumidor qualquer, mas sim um *indivíduo mergulhado*

Luciana Boiteux: mestre e doutora em Direito Penal. Professora adjunta de Direito Penal e coordenadora do Grupo de Pesquisas em Política de Drogas e Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Palavras-chave: drogas ilícitas, proibicionismo, superencarceramento, violência, Brasil.

Nota: Tradução de Luiz Barucke. Uma versão deste artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* Nº 255, 1-2/2015, disponível em <www.nuso.org>.

1. D.J. Nutt, Leslie A. King e Lawrence D. Phillips [em nome do Independent Scientific Committee on Drugs]: «Drug Harms in the UK: A Multicriteria Decision Analysis» em *Lancet*, 1/11/2010, disponível em <www.sg.unimaas.nl/_OLD/oudelezingen/dddsd.pdf>.

na ilegalidade, pelo caráter singular da economia ilícita de interação entre oferta e demanda, em decorrência da intervenção pública que interdita e reprime o consumo e o comércio da substância que ele faz uso².

Dentre as características específicas da circulação de uma mercadoria em um mercado ilícito, devem ser avaliadas: a produção, o tráfico internacional e a distribuição final; a variação do preço da droga, de acordo com a oferta e a procura; a demanda e sua relação com os preços, regulados pela oferta, a disponibilidade e o consumo e, finalmente, a interferência da proibição no mercado.

O valor da substância é elevado diante das dificuldades impostas pela lei para sua comercialização³, e o mercado ilícito não prevê nenhum tipo de controle sobre a qualidade das substâncias consumidas. Isso aumenta mais os lucros, além de reforçar os riscos dos usuários pela má qualidade do produto vendido. As estimativas indicam que a produção mundial de drogas ilícitas é muito superior ao consumo⁴, embora, por se tratar de um mercado criminal ilícito e não registrado, os dados sejam pouco confiáveis⁵.

Se considerarmos que o modelo de controle penal de drogas existe há mais de cem anos⁶, desde sua origem preconizando a repressão a todas as atividades que envolvem o circuito produtivo, verifica-se que a proibição nem conseguiu impedir que as pessoas continuassem a consumir tais substâncias proscritas. Tampouco conseguiu reduzir sua disponibilidade no mercado, sendo certo que o grande consumo de droga no mundo todo não se inibe pela proibição, nem muito menos pela ameaça de encarceramento.

Assim, por uma opção político-econômica decidiu-se manter esse grande e lucrativo mercado na ilicitude, o que significa não reconhecer oficialmente a existência dessa indústria bilionária, que atua livre de impostos. A pretexto de proteger a saúde pública, insiste-se na proibição como a melhor forma de lidar com a questão, mesmo sem resultados positivos.

Sob a perspectiva econômica, o regime de proibição das drogas mergulha os agentes no mundo das transações ilegais e cria formas de organizações

2. Pierre Kopp: *A economia da droga*, EDUSC, Bauru, 1998, p. 8.

3. *Ibid.*, p. 58.

4. *Ibid.*, p. 16.

5. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC): *World Drug Report 2014*, ONU, Nova Iorque, 2014, disponível em <www.unodc.org/wdr2014/>.

6. François-Xavier Dudouet: «La formation du contrôle international des drogues» em *Déviante et Société* vol. 23 Nº 4, pp. 395-419.

particulares⁷, tanto usuários como comerciantes, e faz com que o mercado de drogas tenha características específicas. Por exemplo, priva os agentes das transações ilegais dos meios oficiais de resolução de conflitos, como o Judiciário. A ausência de lei e de regras escritas nas transações envolvendo mercados ilícitos expõe as intervenções a transações de custo muito alto, que incluem a corrupção dos agentes públicos⁸.

De fato, a resolução de conflitos no comércio de drogas é uma das causas do incremento da corrupção e da utilização da violência armada, podendo ser citados dois exemplos: as favelas do Rio de Janeiro, controladas por traficantes bem armados, onde a polícia tem de fato uma autorização para matar pessoas identificadas como traficantes⁹; e as do México, onde a proximidade com o grande mercado consumidor dos Estados Unidos torna o mercado ilícito muito mais lucrativo e as disputas pelos cartéis e a corrupção das autoridades são circunstâncias geradoras de uma violência absurda. Triste exemplo disso foi o desaparecimento de 43 jovens estudantes em Ayotzinapa, em setembro de 2014. Para manter seu negócio e garantir a circulação de seu produto, o mercado ilícito da droga utiliza violência e, para garantir sua atuação e lucratividade, ainda conta com proteção, apoio ou adesão de autoridades. Isso porque não há comércio ilícito que se sustente sem alguma participação de funcionários do Estado.

Assim, com o foco na repressão, que recebe altos investimentos, deixa-se de lado a prevenção. Estima-se que apenas uma de cada seis pessoas com problema de dependência tenha tido acesso a programas de tratamento, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2014¹⁰. No passado, foi preciso que uma pandemia de aids assolasse o planeta para que se começasse a pensar mais seriamente em prevenção e redução de danos. Ainda assim, pouco foi feito nessa linha. Além disso, o aumento da repressão ao tráfico de drogas desde a década de 1990 é acompanhado de uma queda da detenção média no caso de outros crimes não ligados à droga para se concentrar na repressão ao tráfico¹¹.

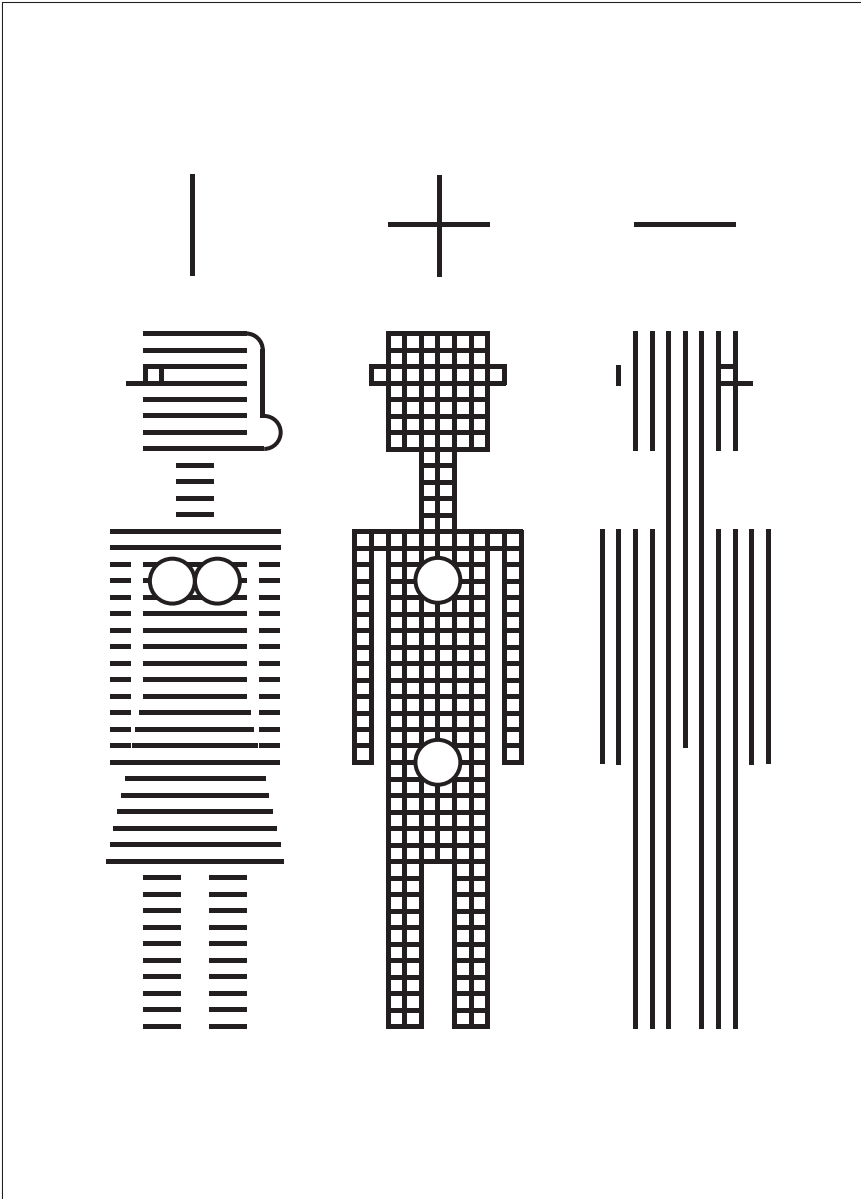
7. P. Kopp: op. cit., p. 125.

8. Peter Reuter: *Rand Corporation: Cross National Comparison*, Santa Mónica, 1993, citado em P. Kopp: op. cit., p. 126.

9. Os chamados «autos de resistência» são o registro oficial de mortes de pessoas pela polícia, que são arquivados pelo Ministério Público e pela Justiça sem qualquer investigação. A indicação de que o «oponente» é um traficante legítima a execução praticada pelo policial.

10. UNODC: *World Drug Report 2014*, Executive Summary, p. 1, disponível em <www.unodc.org/wdr2014/>.

11. P. Kopp: op. cit. p. 89.



Carlos Augusto Martins Lacaz (Guto Lacaz) nasceu e trabalha em São Paulo. É arquiteto pela Faculdade de Arquitetura de São José dos Campos (FAU SJC). É artista plástico desde 1978. Em 1995 recebeu a Bolsa Guggenheim. Seus trabalhos incluem esculturas lúdicas, videoinstalações, multimídia, eletroperformances, projetos e instrumentos científicos. Publicou *Desculpe a letra* (2000), *omenhobjeto* (2010) e *80 desenhos* (2012). Página web: <www.gutulacaz.com.br>.

O fato é que, como consequência da ideologia da «guerra às drogas», verificou-se uma «epidemia» de encarceramento em todo o mundo, o que levou recentemente países como os EUA a adotarem medidas de redução de penas,

Como consequência da ideologia da «guerra às drogas», verificou-se uma «epidemia» de encarceramento em todo o mundo ■

diante do absurdo crescimento do número de presos em seus sistemas penitenciários, em grande parte decorrente da repressiva política de drogas adotada.

Como parece óbvio, o controle penal não inibe o consumo nem a produção porque não tem condições de impedir o funcionamento de um potente mercado ilícito que fabrica, fornece e distribui com eficiência e lucratividade seu produto. Nem tem o efeito de fazer com que as pessoas deixem de consumir. Os resultados da repressão penal e da estratégia de combate militar às drogas não alcançaram a redução da produção ou do consumo de drogas. O negócio se desenvolveu, os grupos se organizaram, o mercado ilícito incrementou as vendas e os preços baixaram, junto com o aumento do consumo.

No entanto, por mais que se reconheça uma certa organização nesse mercado, o tráfico de drogas é bem menos organizado do que se imagina. Considera Kopp que o comércio de drogas estaria mais próximo de um tipo de *oligopólio pouco cartelizado*. Contrariamente ao discurso midiático, «a criminalidade funciona como um oligopólio com um certo viés de concorrência, e não como um monopólio». Seus agentes «agrupam-se em organizações que diferem de empresas clássicas e reagem às mudanças de seu meio segundo modalidades (...) surpreendentes»¹². Para o autor, as *redes* constituem a forma de organização do tráfico e atuam da seguinte forma: freiam a circulação de informações e fracionam a cadeia de produção, composta por intermediários de alta mobilidade, e seus procedimentos são reorganizados e redefinidos permanentemente, ou seja, a especialização é acompanhada por grande instabilidade, método eficaz de conduzir negócios ilegais.

Assim, a capacidade de criar novos mercados e a agilidade de seus operadores são o que leva ao aumento da oferta; as redes do tráfico não são idênticas e se mostram eficientes pois conseguem se adaptar às necessidades locais. Portanto, não é possível generalizar suas características. Ao mesmo tempo, seja pela corrupção de policiais e autoridades ou mesmo pela infiltração de

12. Ibid., p. 128.

interesses econômicos nas mais altas esferas de poder, há uma promiscuidade entre os chamados «traficantes» de drogas e o Estado, sem o qual o mercado de drogas ilícitas não permaneceria imune às ações dessas mesmas autoridades.

Ao contrário do modelo proibicionista uniforme que tenta controlá-lo, o tráfico é adaptado à economia e à diversidade locais. Contudo, no campo jurídico, a estratégia tem sido a generalização das condutas e a imposição de altas penas, de forma a ampliar o alcance da punição, quase sem nenhuma distinção. Prosseguindo nessa análise, há que se destacar a peculiar situação brasileira, pela dimensão diferenciada do fenômeno da droga e do controle social nos países em desenvolvimento¹³, bem como pela insistência na opção punitiva na política de drogas.

■ A economia da droga e as redes de tráfico no Brasil

Em termos socioeconômicos, deve-se destacar que «o Brasil é hoje uma economia de mercado onde os controles morais são fracos, a ética não se enraizou no comportamento cotidiano, especialmente dos políticos e empresários, e onde a lei não é vista pela população como justa e equânime»¹⁴. Trata-se de um país em que a informalidade e os mercados ilícitos, incluindo a sonegação fiscal e a corrupção, são muito significativos, o que reforça essa *cultura da ilegalidade*, na qual o tráfico de drogas está inserido.

O Brasil não figura como grande produtor de drogas na geopolítica internacional, mas deixou de ser um país de trânsito para se tornar um grande país consumidor de drogas ilícitas, seguindo fielmente a cartilha proibicionista da repressão. Mais recentemente, verificou-se no Brasil um grande aumento do consumo do *crack* (pasta base), notadamente pela população marginalizada que vive nas ruas, em razão de sua alta potência e do seu baixo preço¹⁵.

Em relação à oferta, não há como negar que o mercado brasileiro da droga está plenamente operante, ainda que as autoridades vez por outra consigam apreender parte da carga circulante. Nos grandes centros urbanos, o negócio

13. Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli: *Manual de direito penal brasileiro*, RT, São Paulo, 1997, p. 63.

14. Alba Zaluar: *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*, FGV, Rio de Janeiro, 2004, p. 49

15. Fundação Oswaldo Cruz e ICICT: *Estimativa do número de usuários de crack e/ou similares nas capitais do país*, ICICT / FIOCRUZ, 2014, disponível em <www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Pesquisa%20Nacional%20sobre%20o%20Uso%20de%20Crack.pdf>.

mais lucrativo é a distribuição de drogas aos consumidores, atividade que absorve grande parte dos excluídos do sistema econômico, ou seja, de trabalhadores informais à margem da atividade lícita. Para exemplificar, analisaremos a situação da cidade do Rio de Janeiro.

Os jovens pertencentes às classes baixas moradores de favela são hoje a mão-de-obra mais utilizada pelo tráfico do Rio para fazer chegar ao consumidor a mercadoria e, como veremos depois, são eles que estão lotando as penitenciárias. O salário pago aos «soldados do tráfico», que exercem funções desde «soltadores de foguetes»¹⁶ a gerentes da «boca», passando pelos «aviões», são os mais altos do mercado para quem não tem estudo ou profissão, apesar dos riscos inerentes à atividade ilícita, e da violência¹⁷. Para Túlio Kahn, no tráfico de drogas a situação está ligada ao *desemprego estrutural*, ou seja, de uma massa de excluídos, em sua maioria jovens, que constituem um «contingente de reserva que jamais entrou ou entrará no mercado de trabalho, o que tenderá a acentuar a relação entre desemprego e criminalidade»¹⁸.

Desta forma, a atividade econômica ligada ao tráfico de drogas se alimenta da pobreza e da exclusão social, pois dá oportunidades de renda. E inclusive se fortaleceu bastante nos últimos anos com a venda do *crack*, ao oferecer

A atividade econômica ligada ao tráfico de drogas se fortaleceu bastante nos últimos anos com a venda do crack ■

um produto de baixo preço e grande potência àqueles que não tinham condições de consumir substâncias psicoativas de maior pureza (por seu maior custo).

Na análise dos lucros dos traficantes de droga no Brasil, há que se diferenciar entre os diversos setores do tráfico, pois, obviamente, quanto mais alta a posição, maiores os lucros.

O fato é que as redes se organizam de acordo com o meio onde atuam, e reagem de forma flexível às mudanças¹⁹. Aponta Mingardi para a existência, no Rio de Janeiro, *de um modelo organizacional em grande escala* como ponto mais marcante do tráfico carioca²⁰, ou seja, de um mercado verticalizado de vendas de droga.

16. Meninos que soltam foguetes para avisar que a polícia está chegando.

17. A. Zaluar: op. cit, p. 30

18. T. Kahn: *Cidades blindadas. Ensaios de criminologia*, Sicurezza, San Pablo, 2002, p. 13.

19. P. Kopp: op. cit., p. 128

20. G. Mingardi: *O Estado e o crime organizado*, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), São Paulo, 1998, p. 132.

O mercado do Rio é fragmentado e violento²¹. A reduzida idade dos traficantes²² e as disputas sangrentas pelos «territórios comerciais», além da instável organização interna das facções, sem acordos de divisão do mercado, somadas à repressiva e corrupta intervenção policial, são fatores que contribuíram para o aumento da violência decorrente do tráfico de drogas na cidade nas últimas décadas. Há uso excessivo da força pela polícia carioca e alto índice de letalidade das ações repressivas²³.

Mesmo que o exemplo do Rio não configure um modelo único de tráfico de drogas no Brasil, a situação da cidade é emblemática pela maior visibilidade do problema. Diferentemente de outros locais, onde as áreas mais pobres se concentram em periferias afastadas do centro, a localização da concentração urbana desfavorecida carioca reforça o contraste entre exclusão social e a riqueza.

Os moradores das favelas vivem em áreas de risco e sofrem com os confrontos entre policiais e traficantes. Nesse aspecto, o *movimento* (termo que designa no Rio o mercado informal ilegal de drogas – principalmente maconha e cocaína – que se espalha, no varejo, nas aglomerações urbanas de baixa renda (favelas, conjuntos habitacionais de baixa renda e bairros da periferia²⁴) é facilitado pela localização estratégica nos morros, que, por constituírem um espaço social onde o Estado não chega, de urbanização precária e sem assistência social, abrigam as redes de distribuição e a moradia dos traficantes do varejo, protegidos da ação policial. Além disso, ficam próximos das zonas de consumo, onde vivem os usuários de poder aquisitivo mais alto. Outro incentivo é a ampla disponibilidade de recrutamento da mão-de-obra de jovens excluídos do mercado de trabalho formal, feito na própria favela.

Por outro lado, é importante desmitificar a relação entre pobreza e criminalidade, pois tal consideração, além de preconceituosa, não corresponde à realidade. Apenas uma pequena minoria dos pobres comete crimes, apesar de sua alta representatividade nas estatísticas penitenciárias²⁵.

Na rede de tráfico, no limite entre a simples quadrilha e uma forma mais organizada de crime, atuariam os pequenos traficantes, varejistas, que trabalham

21. Luiz Eduardo Soarez: *Meu casaco de general: 500 dias no front da Segurança Pública do Rio de Janeiro*, Companhia das Letras, São Paulo, 2000, p. 267.

22. Helio de Araújo Evangelista: *Rio de Janeiro: violência, jogo do bicho e narcotráfico segundo uma interpretação*, Revan, Rio de Janeiro, p. 58.

23. Ignácio Cano: *The Use of Lethal Force by Police in Rio de Janeiro*, ISER, Rio de Janeiro, 1997, pp. 79-81.

24. Michel Misse: «Malandros, marginais e vagabundos: a acumulação social da violência no Rio de Janeiro», tese de doutorado, IUPERJ, 1999.

25. A. Zaluar: op. cit., p. 30

com quantidades inferiores a 10 quilos, que podem ser autônomos ou gerentes de «boca». Eles muitas vezes têm antecedentes criminais por tráfico ou crimes contra o patrimônio. Já os médios traficantes trabalham tanto no atacado como no varejo, conseguindo lidar com até 250 quilos, e normalmente compram diretamente dos traficantes internacionais. Pouco se sabe sobre os

**O mercado ilícito
da droga fortalece o
tráfico, e os
traficantes só aumentam
seus lucros ■**

grandes traficantes, a não ser que a maioria deles se dedica ao tráfico internacional, na qualidade de atacadistas²⁶.

Nesse sentido, o mercado ilícito da droga fortalece o tráfico, e os traficantes só aumentam seus lucros, beneficiados por vários fatores decorrentes dessa ilegalidade: ausência

de controle sobre a mercadoria, inexistência de burocracia, «isenção» de impostos e facilidade de contratação de funcionários, que são submetidos a condições arriscadas de trabalho, mas são mais bem pagos do que no mercado de trabalho formal.

Além desses efeitos já apontados, Luiz Eduardo Soares ainda acrescenta outras *dinâmicas criminais perversas*, que devem ser consideradas no estudo do modelo proibicionista, a saber: a *desorganização da vida associativa* e política das comunidades, e das *estruturas familiares*; a imposição de um *regime despótico* às favelas e bairros populares; o recrutamento de *força de trabalho infantil* e adolescente, depois descartados pela morte prematura; a disseminação de *valores belicistas* contrários ao universalismo democrático; e o estímulo à *estigmatização da pobreza e dos pobres*²⁷.

Desta forma, percebe-se a estreita ligação entre a situação socioeconômica do Brasil e a criação de condições favoráveis à manutenção dos mercados ilícitos. O círculo vicioso se fecha: consumidores compram drogas, traficantes vendem, os excluídos do sistema se empregam na indústria ilícita com salários melhores; traficantes precisam comprar armas, o comércio ilegal quer vender armas; os lucros dos tráficos (de drogas e de armas) são exorbitantes; as altas esferas do poder têm sua representação na indústria, e absorvem parte do lucro; o dinheiro sujo circula e precisa ser lavado; as instituições financeiras lavam o dinheiro; a indústria do controle do crime quer vender segurança, a população aterrorizada quer comprar segurança; a «guerra às drogas» é cara, mas os lucros são enormes.

26. G. Mingardi e Sandra Goulart: *As drogas ilícitas em São Paulo: o caso da crackolândia*, ILANUD, São Paulo, 2001, p. 17.

27. L.E. Soares: op. cit., pp. 267-269.

Todos lucram de alguma forma com a criminalização desse mercado, menos a saúde pública, que sai ainda mais prejudicada, não por mortes decorrentes de overdose de drogas, aparente justificativa da punição, mas sim pela violência e pelas mortes que envolvem o exercício da atividade ilegal do tráfico de drogas.

A partir dessa realidade, veremos a seguir como se estrutura a repressão penal sobre esse mercado no Brasil.

■ Controle penal sobre as drogas ilícitas no Brasil

O Brasil sempre seguiu todas as estratégias punitivas estabelecidas nos tratados internacionais de controle de drogas, sendo signatário de todos eles²⁸. Nesse sentido, a cultura repressiva do país incorporou facilmente os compromissos punitivos pela criminalização das drogas liderados pelos EUA. A norma atualmente em vigor, Lei 11.343/06, representa na sua parte penal a reafirmação da opção legislativa pela intensificação da repressão penal em relação ao tráfico, embora tenha de certa forma avançado em relação à lei anterior, ao despenalizar a conduta da posse de drogas para uso pessoal em seu artigo 28, crime que hoje está sujeito apenas a medidas alternativas. Por outro lado, houve um significativo aumento da pena mínima para o delito de tráfico, que passou de tres para cinco anos, segundo o artigo 33, sem que a lei previsse critérios objetivos de distinção entre tais categorias.

Por tal razão, a lei de 2006 marca o reforço do endurecimento intencional da resposta penal ao comércio de drogas, o que constitui um dos principais fatores do aumento da população carcerária brasileira nos últimos anos. O contingente de presos por tráfico é o que mais cresce. Segundo dados oficiais de 2013, alcançariam cerca de 30% do total²⁹. A maioria dos presos são jovens, pobres, negros ou mulatos. Sessenta por cento das mulheres presas no Brasil são acusados do crime de tráfico³⁰.

28. L. Boiteux de Figueiredo Rodrigues: «Drogas y prisión: la represión contra las drogas y el aumento de la población penitenciaria en Brasil» em Pien Metaal e Coletta Youngers (eds): *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Transnational Institute / Washington Office on Latin America, Amsterdam-Washington, DC, 2010, pp. 30-39.

29. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), 2013.

30. L. Boiteux e João Pedro Padua: «La desproporción de la Ley de Drogas: los costes humanos y económicos de la actual política en Brasil» em Catalina Pérez Correa (coord.): *Justicia desmedida, Proporcionalidad y delitos de drogas en América Latina*, Fontamara / Coletivo de Estudos Drogas e Direito, México, DF, 2012, pp. 71-101.

Diante do quadro traçado da realidade do tráfico no Brasil, como atua a repressão? Poderia-se pensar que esse aumento da punição teria se refletido na desarticulação das redes criminosas pela prisão de grandes traficantes. Na prática, porém, o que se verifica é um reforço da seletividade penal, com intensificação da criminalização da pobreza.

A partir do estudo de caso do Rio de Janeiro, sabe-se que o perfil dos condenados por tráfico de drogas é de primários (66,4%), ou seja, sem envolvimento anterior com a Justiça: presos em flagrante (91,9%) e sozinhos (60,8%), sendo que 65,4% respondem somente por tráfico (artigo 33, sem associação ou quadrilha), e 15,8% em concurso com associação. Destes, 14,1% foram condenados em concurso com posse de arma, sendo 83,9% do sexo masculino, e 71,1% dos casos foram presos com cocaína. Destes, 36,9% receberam penas acima de cinco anos de prisão³¹. Perfil semelhante foi encontrado nas condenações por tráfico em Brasília. Pesquisas recentes realizadas em São Paulo identificaram o mesmo destinatário das condenações judiciais por tráfico de drogas.

Outra característica da aplicação da pena por tráfico no Rio é a ausência de controle judicial efetivo sobre a tipificação, pois é a polícia, no momento da prisão em flagrante, que define quem é traficante. São raros os casos em que há desclassificação para o delito de posse de drogas. Ou seja, tanto o Ministério Público como os juízes chancelam a atuação policial, embora, pelas características encontradas nos processos, possamos afirmar que muitos dos condenados como traficantes devem ser, na realidade, usuários pobres moradores de favelas confundidos como traficantes. Foi o caso de um preso entrevistado que era usuário e ficou mais de quatro anos preso, acusado de tráfico por portar cerca de 26 gramas de maconha, mas que acabou absolvido³².

Nesse sentido, o sistema penal, que já é seletivo em geral, mostra-se ainda mais seletivo no caso do tráfico. Destaque-se que, mesmo nos países centrais, é sempre mais fácil para os agentes da lei capturar os revendedores das ruas, varejistas, mais numerosos e fáceis de serem alcançados, do que os traficantes

31. L. Boiteux, Ela Wiecko Volkmer et al. (coord.): *Tráfico de drogas e Constituição*, Ministério da Justiça, Brasília, 2009; Maria Gorete Marques de Jesus, Amanda Hildebrando Oi, Thiago Thadeu da Rocha e Pedro Lagatta: *Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*, NEV / FUSP, São Paulo, 2011, disponível em <www.nevusp.org/downloads/down254.pdf>; Instituto Sou da Paz: «Relatório da pesquisa: prisões em flagrante na cidade de São Paulo», São Paulo, 2012, disponível em <www.soudapaz.org/upload/pdf/justica_prisoeflagrante_pesquisa_web.pdf>

32. L. Boiteux e J.P. Padua: op. cit.

(atacadistas). Mas a atuação concreta da Justiça criminal no Brasil e nos países periféricos se mostra ainda mais repressiva e seletiva no que se refere à criminalização da pobreza.

De acordo com a análise qualitativa de sentenças, os policiais são os responsáveis pela montagem das provas a serem apresentadas nos processos, e quase nunca são questionados em juízo. São eles as únicas testemunhas dos fatos delituosos arroladas na denúncia. Por outro lado, os juízes, de forma repetitiva, baseiam-se apenas nas palavras do policial para condenar o acusado. O baixo número de absolvições em primeira instância também comprova essa tese.

Os juízes, de forma repetitiva, baseiam-se apenas nas palavras do policial para condenar o acusado. O baixo número de absolvições em primeira instância também comprova essa tese ■

Portanto, a atuação concreta do controle penal repressivo no Brasil, fortalecido nos últimos anos pela repressiva aplicação da lei de drogas, constitui o retrato do superencarceramento em condições absolutamente desumanas dos presos. A grande maioria dos pequenos traficantes encarcerados serve como bode expiatório para o discurso simbólico e autoritário da repressão às drogas no Brasil, sem que nenhum resultado efetivo tenha sido verificado em termos de proteção da saúde pública, base da legitimação da intervenção punitiva.


Ao contrário dos EUA, onde há sinais recentes de mudanças, no Brasil, mesmo reconhecido o superencarceramento, vem sendo mantida a opção pela via repressiva mesmo por governos ditos de esquerda (como os de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), sem que se tenha alcançado, por meio repressão a traficantes, qualquer redução do consumo ou da venda de drogas.

■ Considerações finais

Entende-se que não há como refletir sobre a opção por uma política criminal de drogas sem levar em conta dados reais, pois é justamente esse distanciamento entre o discurso punitivo e a realidade que permite a manutenção do modelo atual. A pretexto de proteger a saúde pública, deixa-se de proteger a vida e ignoram-se os efeitos perversos que atingem a sociedade na aplicação da lei de drogas. Desta forma, a intervenção do Estado na questão das drogas é quase nenhuma – contabilizando-se o percentual das apreensões e prisões dentro do universo grandioso e milionário da droga –, mas ao mesmo tempo

intensa, considerando-se os crescentes conflitos armados e o alto nível de encarceramento por drogas. Percebe-se claramente, no Brasil, a estreita ligação entre a situação socioeconômica e a criação de condições favoráveis à manutenção dos mercados ilícitos que se sustentam no controle penal da pobreza.

O resultado da política criminal de drogas brasileira atual é o aumento do consumo e a manutenção da ampla oferta de substâncias ilícitas no mercado, de qualidade cada vez pior, como é o caso do *crack*, ao mesmo tempo em que o tradicional encarceramento de pobres, negros e mulatos é potencializado pela ampla criminalização de condutas, fortalecido pela ausência de controle judicial e de amplos poderes concedidos à polícia na repressão e no uso da violência.

A resposta oficial proibicionista não só foi incapaz de deter a produção e o consumo, como acabou fortalecendo o mercado das drogas ilícitas, que se beneficia da ilegalidade. Como afirma Rosa del Olmo, deu-se prioridade a uma concepção moralista e criminalizante nas representações construídas sobre o fenômeno da droga, mas deixou-se de lado a questão sociopolítica e a importante dimensão econômica da droga³³. 

33. R. del Olmo: «A legislação no contexto das intervenções globais sobre drogas» en *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade* vol. 7 N^o 12, 2002, p. 70

Summaries ■ Resumos em inglês

Breno Bringel / Geoffrey Pleyers: June 2013... Two Years On: Polarization, Impact, and Reconfiguration of Activism in Brazil [4150]

The demonstrations by both the Right and Left that shook Brazil in 2013 and 2015 shared some forms of expression, action, and organization, which are common to many contemporary movements. They are associated with a new «geopolitics of global indignation». The article analyzes the demonstrations in depth, leaving aside the biased readings of the media and academics. It argues that the massive mobilizations of June 2013 produced a social opening in Brazil. New spaces and actors emerged, which led to a rise in unrest in public spaces and a questioning of the codes, subjects, and traditional actions that have dominated in the country during the last two decades. *Key Words: Demonstrations, June 2013, Politics, Social Activism, Brazil.*

Luiz Carlos Bresser-Pereira: Adjustment to Govern [4151]

At the start of 2015, Brazil faced three interdependent problems: recession, fiscal crisis, and serious political crisis. President Dilma Rousseff had to adopt a series of decisions to balance the

economy, and restore the primary surplus and confidence in the government. One of such decision was the recruitment of an orthodox economist to run the Treasury and adopt a firm policy of fiscal adjustment. The article examines this process and evaluates the adjustment that was undertaken, concluding with a perspective on the performance of the Brazilian economy in the coming years. *Key Words: Adjustment, Fiscal Responsibility, Political Crisis, Recession, Dilma Rousseff, Brazil.*

Julio Córdova Villazón: Old and New Religious Right in Latin America: The Evangelists as a Political Factor [4152]

Latin America has a long tradition of evangelical presence, but in recent decades it has taken a significant leap, especially in the Pentecostal version. This growth has strengthened its capacity to influence the public agenda through Evangelical parties or, more often, through «pro-life» and «pro-family» associations. Whilst at the beginning of the 20th century the Evangelical agenda struggled due to the separation of the Church and State, today its stance against the advancement of the «gay agenda» and the «ideology of gender» brings it closer to conservative Catholic groups fighting

against liberalizing changes in the family and society. *Key Words: Conversion, Sacred Cosmos, Religious Right, Pentecostalism, Protestantism, Latin America.*

César Rendueles / Jorge Sola: *Podemos* and the «Populism of the Left»: Towards a Counter Hegemony in Southern Europe? [4153]

Podemos is a new political formation that has taken advantage of the window of opportunity opened by the crisis, which has managed to shake the Spanish political board with unpredictable effects. For the first time in decades, a Left educated in defeat finds a discourse to interpellate the social majority. Although Pablo Iglesias' party faces today obstacles to the unstoppable growth that was seen in the first months, the historic results achieved by citizen candidates supported by *Podemos* in cities like Barcelona and Madrid show that the cracks opened by the crisis in Spanish politics have not been closed. *Key Words: Crisis, Left, Populism, Regime of '78, Podemos, Pablo Iglesias, Spain.*

Alfredo Iñiguez: State and Taxes in Latin America: Advances and Pending Agendas [4154]

The recent experiences of various Latin American governments, despite different intensities and problems in becoming established, generate the expectation that a new form of interpreting the housework of the State be consolidated. The global crisis of the prevailing accumulation regime opens the opportunity for the widening of politics that confront the basic principles on which this is based. However, on tax policy, if some progress with many nuances can be observed in those countries, the transformation of the tax system as a tool for redistribution of income and wealth remains a pending task. *Key Words: Social Inequality, Tax Policy, Taxes, Latin America.*

Inés Dussel: Debts and Challenges of a New Agenda in Education [4155]

In this first decade and a half of the 21st century, an agenda of rights and policies of social and cultural inclusion have been established that has produced a considerable expansion of education systems. However, the expansion is produced in a time of low legitimacy in the school institution and with multiple challenges over how to process educational inclusion. Additionally, the work of teaching is defined in the tension between the vicissitudes of public employment, the precariousness of resources, union power, and the dilemmas of the teaching profession. In several of these areas, the possibility to rethink public education in Latin America is at stake. *Key Words: Education, New Technologies, School, Teachers, Latin America.*

Valeria Esquivel: Care: From an Analytical Concept to a Political Agenda [4156]

There is a wide range of concepts and terms related with care, which depend on diverse theoretical currents and disciplinary frameworks. These analytical approaches have given way, in recent years, to a political debate over the construction of an agenda of feminist and transforming care. Transforming care as a concept with analytical potential into a political tool demands advancing in a construction not without pitfalls. Resuming the normative debate around care, revising the agendas –in plural– of care current in Latin America and marking some tensions in their implementation could contribute to these discussions. *Key Words: Economy of Care, Gender Equality, Recognition, Redistribution, Remuneration, State.*

Silvia Federici: On Elderly Care Work and the Limits of Marxism [4157]

To face the question of care of the elderly, it is not technological innovation that's needed. What is needed is a transformation in the social and sexual division of labor, and above all, the recognition of reproductive work as work. This is the axis of this article, which revises the limits of Marxism and the radical Left, who made a great mistake in ignoring this crucial question, upon which the possibility of creating intergenerational and class solidarity rests. Without facing this issue, it is impossible to advance towards a more equal and emancipated world. *Key Words: Care, Intergenerational Solidarity, Marxism, Mutual Aid, Sexual Distribution of Labor.*

Aram Barra: Drug Policies in Latin America: Obstacles and Next Steps [4158]

Those who propose a repressive approach as the axis of drug policies and the fight against drug trafficking have not managed to demonstrate a real reduction in either the production or the consumption of substances that are today controlled. Nevertheless, ideas settled on this subject raise political costs of those who propose modifying common sense and public policies. Recent changes in legislation in Washington and Colorado in the United States, as well as in Uruguay, show other possible roads, but also the obstacles that may be found along the way. *Key Words: Decriminalization, Marijuana, Prohibitionist Paradigm, Regulation, War on Drugs, Latin America.*

Sebastián Valdomir: «Someone Has to Be First»: The Uruguayan Initiative on Cannabis: A Regional Model? [4159]

Uruguay has moved forward an innovative proposal that posits regulating the entire cycle of production, distribution, commercialization, and consumption of psychoactive cannabis in all of the national territory, creating a legal market controlled by the State. This turn, encouraged under the presidency of José Mujica, despite the reluctance of recently elected president, Tabaré Vázquez, generated expectations outside the country, diverse polemics in the recent electoral campaign, and a number of challenges in applying the new legislation, which distanced itself from the traditional «war on drugs». *Key Words: Drug Trafficking, Marijuana, Regulation, War on Drugs, José Mujica, Uruguay.*

Luciana Boiteux: The Brazilian Antimodel: Prohibitionism, Imprisonment, and Criminal Selectivity in the Face of Drug Trafficking [4160]

Although the so-called «war on drugs» has given scant results –and has had often counterproductive outcomes–, Brazil remains committed to this path. One of those outcomes has been super imprisonment, which principally affects youth in the *favelas*, many of them black or mulatto. Unlike the United States, where there are recent signs of change, in Brazil the election of the repressive path remains, even under left-wing governments. As such, with the pretext of protecting public health, lives are no longer protected, and the perverse effects on society of the law on drugs are ignored. *Key Words: Illegal Drugs, Prohibitionism, Super Imprisonment, Violence, Brazil.*



 **NUEVA SOCIEDAD | 259**

El desembarco chino en América Latina

COYUNTURA

Jean Tible / Alana Moraes
Daniel Agramont Lechín

TRIBUNA GLOBAL

Iris Deroeux

TEMA CENTRAL

Enrique Dussel Peters
Yang Zhimin
Adrian H. Hearn
Luciano Damián Bolinaga
Dong Jingsheng
Bettina Gransow
Julie Michelle Klinger
Eduardo Daniel Oviedo
Ariel C. Armony / Nicolás Velásquez

ENSAYO

Álvaro García Linera

Especial
em português 2014



NUEVA SOCIEDAD

Contra o sistema?

Jovens, lutas e dissidências no século XXI

Laurie Penny

Rodrigo Nunes

Jéssica Cerqueira /

Thamyra Thamara

Carles Feixa Pàmols /

José Sánchez García /

Jordi Nofre Mateo

Pablo Vommaro

Verónica Gago

Samuel Farber

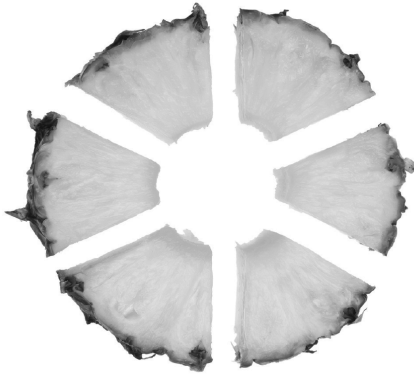
Bruno Bimbi

Massimo Modonesi

María Rigat-Pflaum

Rafael Uzcátegui

Especial
em português 2013



NUEVA SOCIEDAD

Ocidente na mira

Marcio Pochmann

Pierre Salama

Jorge Eduardo Navarrete

Eduardo Gudynas

Giorgio Romano Schutte

Michelle Ratton Sanchez Badin /

Daniel Ramos

Michael Dauderstädt

Sandra Borda G.

Varun Sahni

Gladys Lechini

Jean-Jacques Kourliandsky

Fernanda Beigel

Especial
em português 2012



NUEVA SOCIEDAD

**Trabalho hoje:
fronteiras e horizontes**

Michael Sommer

Víctor Báez Mosqueira

Artur Henrique

Jürgen Weller

Ricardo Antunes

José Dari Krein /

Anselmo Luis dos Santos

Stephen Pimpare

María Graciela Abarca

Ernesto Rodríguez

Pilar Sánchez Voelkl

Alma Espino

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Arcadia Libros, Marcelo T. de Alvear 1548, Tel.: 5258.8801.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@acelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:

<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:

<distribucion@nuso.org>

PARA ASSINAR NUEVA SOCIEDAD

ASSINATURA	ANUAL	BIENAL
Inclui frete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto do mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$396	\$ 792

> Formas de pagamento

1. Pagamento online: Entre em <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, onde encontrará um formulário para registrar seu pedido e efetuar o pagamento.

2. Pagamento com cartão de crédito via postal: Complete o cupom incluído na revista e o envie pelo correio a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. Pagamento com cheque: Envie um cheque com o valor correspondente em nome da **Fundación Foro Nueva Sociedad** ao seguinte endereço: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompanhado de dados do assinante (nome, endereço postal completo, telefone, correio eletrônico).

Para outras formas de pagamento e qualquer outra consulta, escreva a <distribucion@nuso.org>.

¿DÉCADA GANADA?

El Estado y la (des)igualdad en América Latina

COYUNTURA

Edelberto Torres Rivas. Guatemala:

la corrupción como crisis de gobierno

María Esperanza Casullo. Argentina: del bipartidismo a la «democracia peronista»

TRIBUNA GLOBAL

César Rendueles / Jorge Sola. Podemos

y el «populismo de izquierdas». ¿Hacia una

contrahegemonía desde el sur de Europa?

TEMA CENTRAL

Alfredo Iñiguez. Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes

Inés Dussel. Deudas y desafíos de una nueva agenda en educación

Karl-Dieter Hoffmann. Pobreza y desigualdad: la necesidad de un enfoque multidimensional

Pierre Salama. ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión

Roberto Gargarella. La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas.

Entre lo viejo y lo nuevo

Alejandra Peña López. ¿Hacia un Estado meritocrático? Las tensiones del cambio en el Ecuador de la Revolución Ciudadana

Pablo Ospina Peralta. ¿Por qué protestan en Ecuador? Rafael Correa y el fracasado aumento del impuesto a las herencias

Ximena Soruco Sologuren. La nueva burocracia plurinacional en Bolivia. Entre la democratización y la institucionalización

Horacio Cao / Maximiliano Rey. El modelo de administración pública en cuestión.

Visiones desde América Latina

ENSAYO

Horacio Tarcus. Leer a Balibar. Viejos y nuevos debates sobre la emancipación

SUMMARIES

EL DESEMBARCO CHINO EN AMÉRICA LATINA

COYUNTURA

Jean Tible / Alana Moraes. ¿Fin de fiesta en Brasil?

Daniel Agramont Lechín. Bolivia mira hacia el sur. El ingreso al Mercosur y la política exterior de Evo Morales

TRIBUNA GLOBAL

Iris Deroeux. Ta-Nehisi Coates: un grito de rabia afroamericano

TEMA CENTRAL

Enrique Dussel Peters. La «omnipresencia» del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe

Yang Zhimin. Los actores del desembarco chino en América Latina

Adrian H. Hearn. ¿Confucio *versus* Zeus? China, Brasil y la producción alimentaria

Luciano Damián Bolinaga. Política china en el Río de la Plata. ¿Asociación estratégica o nueva dependencia?

Dong Jingsheng. China y el Caribe: acercamientos, desconfianzas y desafíos.

Bettina Gransow. Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan?

Julie Michelle Klinger. Minerales estratégicos: cambio de escala de las relaciones entre China y Brasil

Eduardo Daniel Oviedo. Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio

Ariel C. Armony / Nicolás Velásquez. Percepciones antichinas en las comunidades virtuales latinoamericanas

ENSAYO

Álvaro García Linera. El Estado y la vía democrática al socialismo

SUMMARIES



www.nuso.org

Especial em português 2015

CONJUNTURA

Breno Bringel / Geoffrey Pleyers Junho de 2013... dois anos depois

Luiz Carlos Bresser-Pereira Ajuste para poder governar

TRIBUNA REGIONAL E GLOBAL

Julio Córdoba Villazón Velhas e novas direitas religiosas na América Latina

César Rendueles / Jorge Sola Podemos e o «populismo de esquerda»

TEMA CENTRAL

Alfredo Iñiguez Estado e tributos na América Latina. Avanços e agendas pendentes

Inés Dussel Dívidas e desafios de uma nova agenda em educação

Valeria Esquivel O cuidado: de conceito analítico a agenda política

Silvia Federici Sobre o trabalho de cuidado de idosos e os limites do marxismo

Aram Barra A política de drogas na América Latina: obstáculos e próximos passos

Sebastián Valdomir A iniciativa uruguaia sobre a *cannabis*: um modelo regional?

Luciana Boiteux Brasil: proibicionismo e seletividade penal frente ao tráfico de drogas



9 770251 355013