• REBECCA LEMOS IGREJA • CAMILO NEGRI • (ORG.)

DESIGUALDADES GLOBAIS E JUSTIÇA SOCIAL

1 INTERFACES TEÓRICAS, ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA

FLACSO
BRASIL

Coleção Estudos Globais

VOLUME I

DESIGUALDADES GLOBAIS E JUSTIÇA SOCIAL

INTERFACES TEÓRICAS, ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA

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

Desigualdades globais e justiça social [livro eletrônico] : interfaces teóricas, acesso à justiça e democracia / organização Rebecca Lemos Igreja , Camilo Negri. -- 1. ed. -- Brasília, DF : Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2021. --
(Coleção de estudos globais ; 1)
PDF.

ISBN 978-65-87718-11-8

1. Ciências sociais 2. Democracia 3. Desigualdades sociais 4. Ideologia - Aspectos sociais 5. Justiça social I. Igreja, Rebecca Lemos. II. Negri, Camilo. III. Série.

21-73066 CDD-300

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais 300

Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

ÍNDICE

Apresentação 5
Rebecca Lemos Igreja e Camilo Negri

I - Desigualdades e Justiça Social: Um Esforço de Conceituação 13

1. Studying Social Inequality, Social Class and Sociocultures 14
Boike Rehbein

2. Alguns Demônios dos Direitos Humanos no Contexto da Globalização 41
David Sánchez Rubio

3. Misery Loves Company: Puerto Rico's bout with Collective Inequality 76
Ángel R. Oquendo

4. Bem-Estar e Proteção Social Em Perspectiva Multidimensional no Contexto Latino-Americano 102
Anna Paula Bagetti Zeifert

5. De "Ter" a "Ser": Autoestima e a Crise Atual da Sociedade Americana 121
Michèle Lamont

II - Acesso à Justiça e Garantia de Direitos 189

6. Politics and Legal Politics: Access to Justice in Context 190
Bryant G. Garth

7. Acesso à Justiça e Desigualdades: Perspectivas Latino-Americanas 214
Rebecca Lemos Igreja e Talita Rampin

8. El Comportamiento Judicial y la Política Pública Sobre el Derecho al Debido Proceso Penal. El Caso de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia Mexicana 241
Karina Ansolabehere

9. A Repercussão Geral e o Impacto no Acesso à Justiça 262
Debora Bonat

10. Fortalecimento das Carreiras Jurídicas e Relação com Desigualdades no Acesso à Justiça: uma Proposta de Análise 288
Luciana Silva Garcia

11. Sentido e Alcance do Direito Administrativo no Estado Contemporâneo e os Influxos da Globalização 315
Mamede Said Maia Filho

12. Geopolítica da Justiça na América Latina 340
Talita Rampin

III - Ideologia, Democracia e Poder 368

13. Radicalização da Direita e Naturalização das Desigualdades 369
Camilo Negri

14. Exploring the Connection Between Inequalities and Radicalisation: A Focus Through a Meta-Ethnographic Synthesis of Qualitative Studies 394
Alexandra Poli e M. Onur Arun

15. La Transversalidad en Acto: Pirateo de Figuras Históricas y Símbolos de la Izquierda Francesa por Parte del Front National de Marine Le Pen Durante el Período 2011- 2018 438
Guillermo Fernández-Vázquez

16. Reflexiones Teórico-Metodológicas Sobre Desigualdad Existencial y Poder Político 460
Hans Carrillo Guach

17. Republicanismo Cívico e Qualidade da Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação 496
Carlos F. Domínguez Avila

18. O Virus Não Atinge Todos de Forma Igual: Perpetuação do Estado de Calamidade Pública na Saúde à Revelia dos Direitos Humanos em Tempos de Covid-19 no Brasil 526
Marcus Pinto Aguiar

Apresentação

Rebecca Lemos Igreja[1] e Camilo Negri[2]

O presente livro reúne artigos resultantes da primeira Escola de Altos Estudos (EAE) sobre Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul-Norte, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB) e pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil)[3][4]. Com o objetivo de analisar as desigualdades globais e a justiça social sob uma perspectiva interdisciplinar, internacional e dialógica, a Escola buscou incentivar o desenvolvimento e contribuir com o reposicionamento dos estudos sobre a América Latina em contextos mais amplos, situando-os regional e globalmente. Para tanto, contou com financiamento do Programa Institucional de Internacionalização da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/PrInt); da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil) e da Fundação de Apoio à Pesquisa do

[1] Coordenadora da Escola de Altos Estudos, antropóloga, professora do ELA/Instituto de Ciências Sociais e da pós-graduação da Faculdade de Direito da UnB.

[2] Coordenador da Escola de Altos Estudos, sociólogo e professor do departamento de Gestão de Políticas Públicas e do programa de pós-graduação de Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos da UnB.

[3] Gostaríamos de agradecer a secretaria do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, especialmente a Ana Vianna e Otávio Igreja, pelo excelente trabalho de organização da EAE. Agradecer a dedicação e o cuidado que tiveram com a organização, o contato com as/os estrangeiras/os e a assistência aos participantes. Também gostaríamos de agradecer o apoio da FLACSO/Brasil, da diretora Salete Valesan e de sua secretaria. Estendemos nosso agradecimento ao Programa de Pós-graduação em Direito da UnB, especialmente ao coordenador, prof. Fabiano Hartmann e à toda secretaria, e demais docentes que estiveram conosco apoiando o projeto.

[4] http://estudosmundiais.org.br/index.php/pt/

Distrito Federal (FAP/DF).

A EAE constituiu um programa de formação e capacitação que reuniu, entre 2019 e 2020, pesquisadoras/es de instituições da América Latina, Estados Unidos e Europa[5]. O programa foi composto por seminários de pós-doutorado, em que 21 especialistas estrangeiras/os[6] nos temas estruturantes da Escola apresentaram investigações sobre suas regiões e, por meio do diálogo com 23 doutoras/es[7] participantes e do contato com pesquisas sobre outros contextos regionais, ampliaram seus horizontes de

[5] Instituições participantes: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS/México); Collège d'études mondiales, Fondation maison des sciences de l'homme (FMSH/França); École des hautes études en sciences sociales (EHESS/França); Institut de recherche pour le développement (IRD/França); Universidad de Sevilla (Espanha); Universidad Autónoma Metropolitana(UAM/México); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM/México); Universidade do Minho (Portugal); Universitat zu Berlin (Alemanha); Université d'Avignon (França); Université de Genève (Suíça); University of California, Irvine School of Law (EUA); University of Connecticut (EUA); Harvard University (EUA); Universidad Complutense de Madrid (Espanha); FLACSO (Costa Rica); Instituto Internacional de Derecho y Sociedad -IIDS (Perú); Universidad Nacional de Colombia (Colômbia); The Sanford School, Arizona State University (EUA).

[6] Professoras/es que participaram da EAE: Michel Wieviorka (Collège d'Études Mondiales - FMSH/França), Boike Rehbein (Universitat zu Berlin/Alemanha), Luis Reygadas (UNAM/México), Odile Hoffmann (IRD/França), Bryant Garth (University of California/EUA), Karina Ansolabehere (UNAM/México), Maria Teresa Sierra (CIESAS/México), David Sanchez Rubio (Universidad de Sevilla/Espanha), Aline Helg (Universidade de Genebra/Suíça), Jerôme Tadiê (IRD/França), Alexandra Poli (EHESS/França), Emmanuel Netter (Université d'Avignon/França), Angel Oquendo (University of Connecticut/EUA), Alessandra Silveira (Universidade do Minho/Portugal), Michele Lamont (Universidade de Harvard/EUA), Guillermo Fernández Vázquez (Universidad Complutense de Madrid/Espanha), Juan Pablo Pérez Sáinz – FLACSO Costa Rica, Gustavo Marín Guardado – CIESAS/México, Raquel Yrigoyen – Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS)/Peru, Mara Viveros – Universidad Nacional de Colombia/Colômbia, Rebecca L. Sandefur – The Sanford School, Arizona State University/EUA.

[7] Ana Clara Carvalho Machuca Voigt (UNIEURO), Anna Paula Bagetti Zeifert (UNIJUI), Camila Cardoso de Mello Prando (UnB), Carlos Federico Domínguez Avila, Daniela Marques de Moraes (UnB), Danilo Uzêda da Cruz (Depare/UFBA & Perifericas/UFBA), Debora Bonat (UnB), Fabiano Hartmann Peixoto (UnB), Gabriela Garcia Batista Lima (UnB), Gabriela Neves Delgado (UnB), Hans Carrillo Guach (UFG), Janny Carrasco Medina (UnB), Jessica Hind Ribeiro Costa(UCSAL/UNIRUY),Leonardo Passinato e Silva (FDUSP),Luciana de Souza Ramos (CIESA, UNIP, & MARTHA FALCÃO), Luciana Silva Garcia (IDP), Mamede Said Maia Filho (UnB), Marcus Pinto Aguiar (FAL & UFERSA), Maria Lídia Bueno Fernandes (UnB), Robson Fernando Santos (UCEFF), Talita Tatiana Dias Rampin (UnB), Thiago Allisson Cardoso de Jesus (UEMA & Universidade Ceuma).

análise e perspectivas teóricas. Além disso, a Escola promoveu eventos de Extensão e atividades de Ensino na Pós-Graduação, envolvendo todos os segmentos da comunidade acadêmica e contando com a participação regular de 116 estudantes (de extensão e pós-graduação).

Dessa forma, a proposta procurou contribuir com o fortalecimento, ampliação e qualificação dos programas de pós-graduação envolvidos, mediante a capacitação continuada de docentes de diferentes instituições nacionais, pesquisadoras/es doutoras/es de diferentes partes do mundo e do Brasil[8] e pós-graduandos da Universidade de Brasília.

A Escola se insere, por conseguinte, em uma perspectiva de internacionalização que busca promover diálogos horizontais e plurais que permitam as/os pesquisadoras/es do Sul compor uma agenda de pesquisa internacional conjunta com as/os oriundas/os de instituições do Norte. Com isso, a proposta visou reconfigurar as hierarquias institucionais tradicionais, em que as instituições do norte figuram como centrais, em prol do equilíbrio na produção do conhecimento sobre fenômenos globais.

Nesse sentido, a EAE vem cumprir os objetivos do Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais. A proposta do Colégio é reposicionar os Estudos Latino-Americanos a partir de sua contribuição para a compreensão de grandes temas globais, como desenvolvimento, desigualdades e direitos fundamentais, entre outros, que afetam distintas regiões do planeta. Parte da ideia de que, dadas as suas características especiais, como a perspectiva regional, a interdisciplinaridade e a promoção de estudos comparativos e multissituados, os Estudos Latino-Americanos encontram-se em uma posição privilegiada para tratar de problemas contemporâneos que afligem, de maneira geral, os distintos países. Além disso, eles podem contribuir para a produção de um pensamento crítico que renove as próprias Ciências Sociais e Humanas, promovendo uma reflexão não somente sobre a atualidade de seus marcos teóricos e metodológicos, mas também sobre o seu lugar e de suas/eus pesquisadoras/es no mundo acadêmico e em um contexto social global de desvalorização da produção

[8] Vale a pena destacar, igualmente, a amplitude regional que a EAE buscou alcançar. Entre as/os diversas/os pós-doutorandas/os que participaram, 23 (vinte e três) no total, 13 (treze) eram oriundas/os de Brasília, especialmente da Universidade de Brasil, muitas/os queridas/os colegas que embarcaram nessa experiência conosco. 10 (dez) vieram de universidades, especialmente públicas, de outros estados do país. As/Os professoras/es da Universidade de Brasília realizaram esse pós-doutorado junto a FLACSO/Brasil.

científica, especialmente, provocada por interesses conservadores, utilitaristas e do mercado capitalista.

Sua proposta também está fundamentada no diálogo entre os estudos latino-americanos e os recentes *Global Studies*, em consolidação em diversas universidades do mundo. O Colégio busca posicionar o pensamento latino-americano no âmbito dos *Global Studies* que também pressupõem uma perspectiva ampla, interdisciplinar e anti-eurocêntrica sobre os efeitos nos mais diversos níveis, global, regional e local, dos processos de globalização econômica, social e política. Os *Global Studies* buscam avançar em uma perspectiva que dê conta de promover análises multidimensionais sobre os fenômenos sociais caracterizados, de maneira especial, por intensos processos de mobilização humana e de hegemonia do capital financeiro[9].

Dos Estudos Latino-Americanos, o Colégio guarda a perspectiva latino-americana, opondo-se aos eurocentrismos e às imposições acadêmicas do Norte dominante. Alinha-se ao interesse de se promover conhecimento "sobre" e "na" América Latina, a partir de reflexões teóricas e pesquisas empíricas produzidas no próprio continente. Guarda, igualmente, a perspectiva interdisciplinar e comparativa, buscando compreender a realidade além das fronteiras nacionais, de forma regional, reconhecendo que os países latino-americanos compartilham experiências históricas comuns, como a colonização, a escravidão, a espoliação, e a resistência, por exemplo. Em resumo, o Colégio incentiva a construção de uma nova proposta que privilegie marcos teóricos-metodológicos e estudos empíricos das Ciências Sociais e Humanas produzidos na América Latina, com o objetivo de contribuir para a produção de conhecimento

[9] Jan Nederveen Pieterse, em seu artigo "What is Global Studies?" (NEDERVEEN PIETERSE, Jan. What is Global Studies?, Globalizations, 10:4, 499-514, 2013, DOI: 10.1080/14747731.2013.8067462013) propõe uma caracterização dos *Global Studies*, tomando como ponto de referência os Estudos sobre Globalização. *Global Studies* assentam-se na produção de um "conhecimento global" e sua maior incidência atualmente reflete a presença crescente do "global". Os *Global Studies* refletem o ritmo, o escopo e a intensidade crescentes das relações e efeitos globais. Eles têm expandido devido ao crescimento exponencial da dinâmica e dos problemas globais; é uma resposta à ramificação, intensificação e aprofundamento dos processos de globalização. Os *Global Studies* têm se espalhado porque as relações e problemas globais exigem uma abordagem global, uma necessidade que é sentida por forças sociais, organizações internacionais, governos e corporações em todo o mundo.

para além da região, promovendo pesquisas sobre outros países do mundo e abordando problemáticas globais. É nesse sentido, que o Colégio e a EAE se encontram com os *Global Studies*.

A proposta da EAE ganha mais importância com a contribuição do programa de pós-graduação em direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB). O campo disciplinar do direito, especialmente como compreendido pelo PPGD/UnB, tem se aberto para uma perspectiva interdisciplinar, especialmente no âmbito da discussão sobre os direitos humanos e fundamentais. Assim, o diálogo se abre para temas sociais relevantes que envolvem amplas discussões sobre pobreza, racismos, discriminações de todos os tipos, processos de exclusão, violação de direitos, acesso à justiça, novos desafios contemporâneos, como as novas tecnologias, e alternativas de proteção ao indivíduo e a sociedade em um mundo cada vez mais complexo, recordando de maneira especial a situação atual de pandemia de COVID-19.

Além disso, a desigualdade social, principalmente em países como Brasil, tem contribuído para o aumento na procura do Judiciário pela tutela de direitos fundamentais, notadamente no campo das políticas públicas, ou seja, a população, individualmente ou coletivamente, procura o socorro do Judiciário para obter a satisfação de seus interesses frustrados. Trata-se de uma verdadeira judicialização da política através da implementação de políticas públicas pelo Judiciário brasileiro. Busca-se a utilização da tutela jurisdicional para a concretização de direitos fundamentais não assegurados pelo plano nacional de políticas públicas, ao invés de uma participação popular nas decisões políticas do Estado o que, por outro viés, aumenta a desigualdade. Assim, a análise do posicionamento das Cortes Superiores, das iniciativas do poder judiciário em geral, da própria estruturação da carreira jurídica e sua representatividade da sociedade nacional entre outros elementos, é importante para a averiguação e defesa da democracia e da afirmação de direitos.

Dentre os temas e problemas sociais fundamentais para se pensar a relação entre a América Latina e os países do norte global, especialmente no que envolve a proposição de uma agenda de pesquisa situada no campo dos *Global Studies*, encontram-se tanto os relativos às desigualdades como à justiça social. Se a produção do conhecimento reproduz uma condição de desigualdade associada ao próprio desenvolvimento econômico global, é natural que distintas perspectivas sejam trazidas ao se tratar do tema.

O Norte, como centro econômico e de produção do conhecimento, e o Sul, como periferia do sistema econômico global, encontram-se nos pólos opostos da desigualdade. Assim, de um lado observamos a opulência da concentração de renda que possibilita a definição de agendas de pesquisa e campos de estudo, e do outro, as mazelas advindas da pobreza e da exploração que dificultam a própria reflexão sobre os problemas sociais a serem enfrentados e, ainda mais, a proposição de agendas de pesquisa ou de paradigmas analíticos reconhecidos pela comunidade internacional.

Ainda que a eliminação das desigualdades seja um horizonte distante, o combate às suas causas e, principalmente, a mitigação dos seus efeitos, tornaram-se um desafio global enfrentado com grande dificuldade, especialmente pelos países do sul. A profunda disparidade de renda e os processos econômicos globais que geram e intensificam as desigualdades são fundamentais para explicá-la, entretanto, são apenas parte dos desafios para se compreender e combater os seus efeitos. A desigualdade é um fenômeno definidor da modernidade, não apenas pela tendência à concentração de riquezas característica das economias capitalistas, mas também, pela persistência de clivagens socioculturais que historicamente estruturam hierarquias e se entrelaçam produzindo e reproduzindo as desigualdades sociais.

Nesse sentido, mesmo que a literatura sobre o tema aponte para a importância de abordagens interdisciplinares mais amplas que contemplem as diferentes configurações da desigualdade em escala local, regional e global, assim como compreendam fatores históricos e simbólicos fundamentais para a sua existência, frequentemente, o tema recebe enfoques disciplinares, centrados principalmente na dimensão econômica e em escala global. A desigualdade, entretanto, também é gerada, perpetuada e aprofundada por fatores como as hierarquias sociais fundadas em aspectos como raça e gênero, por instituições políticas pouco representativas, por sistemas jurídicos pouco permeáveis à realidade social, dentre outros fatores, que interagem diferentemente no longo da história de cada sociedade analisada. Além disso, a compreensão das experiências de grupos sociais cuja existência é ameaçada pela precarização das condições de vida é fundamental não apenas para explicar as causas e o impacto das desigualdades, mas, principalmente, para a promoção de uma sociedade mais justa.

Assim, a igualdade, entendida como desiderato moderno em contraposição à desigualdade, também é fruto da modernidade e sua com-

preensão envolve as mesmas peculiaridades características deste período histórico. Ao contrário da desigualdade, contudo, a igualdade se configura mais como um horizonte de possibilidades, permeado de valores, códigos morais, aspirações éticas e ideológicas e inscrito nos regulamentos e normas ocidentais, do que como uma realidade nas sociedades modernas. Tangidas por fluxos econômicos seculares que limitam suas capacidades e por valores liberais alheios à sua formação, as sociedades do sul possuem ainda mais dificuldade para promover a igualdade nos termos propostos pela modernidade. Nesse sentido, a ideia de justiça social, mais do que qualquer conceito abstrato de igualdade formado pelas Revoluções Liberais de alguns países do norte, fornece um caminho mais promissor para se analisar e se aproximar da igualdade social nos países do sul.

Sob o conceito de justiça social podem ser operacionalizados estudos sobre instituições políticas, jurídicas e sociais cujos princípios e objetivos são guiados pelo horizonte da conquista de igualdade. Podem ser abordadas ainda, as lutas e movimentos sociais e políticos de diferentes matizes que promovem a redução das desigualdades. Em suma, por deslocar o nível de abstração para um ponto mais próximo dos fenômenos sociais concretos, a ideia de justiça social é central para se investigar as condições de combate às desigualdades, contemplando todos os arranjos do Estado, da sociedade e do aparato jurídico, com seus conteúdos, normas e instituições.

Os textos aqui reunidos estão estruturados, portanto, em torno dos dois eixos orientadores da Escola, as desigualdades e a justiça social. Sob diferentes perspectivas analíticas, as/os autoras/es apresentam abordagens metodológicas diversas que vão desde reflexões teóricas até artigos centrados em evidências empíricas de primeira mão. O livro apresenta tanto artigos que analisam as características da desigualdade considerando os aspectos locais quanto artigos focados em aspectos relacionados ao contexto internacional e as relações entre os países. Sob a perspectiva interdisciplinar, as/os autoras/es observam diferentes características da desigualdade, em níveis e configurações que variam conforme se inter-relacionam com as dimensões material, simbólica e legal, essenciais para a vida nas sociedades modernas e para a análise das desigualdades e da justiça social.

Nesse livro, portanto, são contemplados os mais diversos olhares sobre o tema. Trabalhos sobre direitos humanos, acesso à justiça,

globalização e geopolítica, políticas públicas, ideologias políticas, novas tecnologias digitais e acesso à internet, além de categorias como classe, gênero e raça consideradas a partir de experiências locais e regionais. A amplitude temática e de abordagens, entretanto, não é apenas um retrato da infinidade de temas conectados à questão da desigualdade e da justiça social, mas um convite para refletir sobre um desafio global que se impõe cruelmente sobre as sociedades economicamente mais pobres. Um convite para se considerar a importância da discussão nos mais diversos campos do conhecimento, ampliando o escopo de análise e reposicionando a contribuição das ciências latino-americanas em um contexto de internacionalização da produção acadêmica marcado pelas relações assimétricas entre os países e instituições.

A publicação comporta dois volumes e foi dividida em eixos relacionados com as linhas da EAE, de acordo com as abordagens mais específicas dos capítulos. Todos os eixos partem da abordagem das desigualdades e justiça social conectando com os seguintes temas:

Volume 1

I- Desigualdades e justiça social: um esforço de conceituação

II- Acesso à Justiça e garantia de direitos

III- Ideologia, democracia e poder

Volume 2

I- Violência, direitos humanos e exclusão social

II- Discriminação e direitos fundamentais: a luta contra as desigualdades sociais, de gênero, raça e etnia.

III - Desigualdades e direitos sociais e econômicos

IV- Novas tecnologias, novas exclusões sociais

PARTE I

DESIGUALDADES E JUSTIÇA SOCIAL: UM ESFORÇO DE CONCEITUAÇÃO

1

Studying Social Inequality, Social Class and Sociocultures

Boike Rehbein[1]

Inequality is usually studied in quantitative and economic terms. A text about "inequality" is likely to be full of tables with numbers and percentages. These generally refer to income and, less frequently, to profession or wealth. This approach is seriously misleading. It reduces the issue of inequality to one dimension, which is not even the most relevant one. Inequality is about domination, not about money or career. We are made believe that we compete for a better job or more money. The cards for this competition, however, are dealt before it even begins. And the competition mainly takes place within the peer-group or the framework of a social class.

Ideology tells us that the best in this competition win and that wealth or success is due to individual merit. Why, then, is basically every person with the surname Rockefeller member of the upper class? And why do we not see any Dalit from India or any African from a township on the *Forbes* list? And what changes if you have more money? You spend it – which means that you lose it to a capitalist. What happens if you get a better job? You may have more respect and more money but your social position hardly changes. What about the rich football players and actors? Most of them lose their money after the end of their careers and end up in a similar social position as their parents. All of this is due to factors that are social rather than economic. These examples clearly show that the economic factors are situated on the surface and do not explain inequality.

This chapter argues that research on inequality should focus on social factors and especially domination. In today's capitalist societies, domi-

[1] Professor of Sociology at the Humboldt University Berlin

nation mainly consists in a hierarchy of social classes. This hierarchy is an heir of precapitalist hierarchies, which partly persist and partly determine the shape of the class structure. I call these earlier hierarchies sociocultures. The chapter explains the concepts of social class and socioculture as well as their relation. It tries to show that their relation allows a deeper understanding of inequality than the economistic perspective. The first section of the chapter summarizes some achievements and weaknesses of past research on inequality. Section two deals with social class and section three with sociocultures as well as with their relation drawing on case studies of Brazil, South Africa and Laos. The final section is devoted to methodological considerations.

Studies of Inequality in Economics and Sociology

The founding father of economics as a discipline, Adam Smith, was not interested in inequality but took it for granted. In his *Wealth of Nations* (2007; originally 1776), he developed the concept of a free market for goods and labor that leads to an increasing division of labor and thereby to economic growth. Smith argued that the overall product is distributed among the population so that everyone profits from this growth – but not equally. The "universal opulence … extends itself to the lowest ranks of the people" (2007: 7). That society consisted of ranks and that upper ranks receive more wealth than the lower ranks, deserved no discussion. Smith lived in a feudal society, where rank largely determined profession and life-chances. Even though there is a tension between the idea of competition in the market and feudal ranks, Smith did not address the issue. Economic growth was his prime goal and its distribution was secondary as long as everyone gets a share.

At the same time, Smith implicitly distinguished between economic and social inequality and proposed a concept of economic inequality that became the foundation for discussions of inequality in the nineteenth century. According to him, added value is distributed among three classes, namely rentiers, capitalists and laborers, in the form of rents, profits, and wages. These are economic groups and Smith distinguished them from feudal ranks. He saw the potential conflict between the economic

groups over the distribution of added value. He was convinced that even though wages can temporarily peak over the subsistence level, the greater bargaining power of capitalists would always eventually decrease wages to the subsistence level.

Smith took social inequality for granted and addressed economic inequality as distribution. This remained the main concern of inequality studies in economics until the second half of the nineteenth century. The marginalist school of economics interpreted economic inequality as a result of the interaction between the demand and the supply of labor and the relative scarcity of supply with respect to demand. As far as income distribution is concerned, Wicksell (1893) demonstrated that the levels of wages and rent tend to their respective marginal productivity. At the same time, the focus of analysis shifted from functional income distribution to personal income distribution. From this perspective, income inequality results from the factor contributions to the market value of the product and is therefore legitimate and not a problem of economics. In this tradition, Lucas (2004) in a much quoted assertion has written: "Of the tendencies that are harmful to sound economics, the most seductive, and in my opinion the most poisonous, is to focus on questions of distribution".

In other traditions of economics, inequality was acknowledged as a problem. This is basically due to the democratic revolutions that established the value of equality as a core principle of modern society. Simon Kuznets (1955) published the most influential contribution on the issue of economic inequality in the second half of the twentieth century. Based on empirical evidence, Kuznets claimed that inequality tends to rise in the early stages of economic development but declines in later stages, as capitalism matures. The development of inequality can be visualized as the classical inverted-U shaped curve. Kuznets' essay was used as a powerful argument for Western democracy and modernization theory until the end of the century but the counter-evidence has become so overwhelming that it no longer plays an important role.

Even if they proposed different theories of inequality, economists studying inequality in democratic societies agreed on the assumptions of liberal philosophy. According to this tradition, society consists of formally equal individuals. Inequality results from regulated competition between them. Therefore, any type of privilege is based on individual *merit*. This means that inequality between individuals supposedly results from

differences in achievement. Since liberalism considers individuals as biologically equal and socially endowed with equal rights at birth, it assumes that they have the same opportunities. This is the main assumption of liberalism from Hobbes (1968) and Locke (1967) to Friedman (1962). Whoever is poor or humiliated, has to bear at least part of the blame. Wealth and respect, in turn, are the result of individual achievement. This view of inequality seems to be confirmed by everyday observations. Even if we deny that we are all equal from birth and before the law, we seem to be individuals, who compete against each other for economic goods and have the chance "to make it".

The liberal and meritocratic view of society was the basis not only for studies of economic inequality but also of social inequality. The vast majority of sociologists of inequality considers society to consist of individuals and focuses on economic factors. This is very evident in Goldthorpe's class model, which is the most influential one in Anglo-Saxon sociology. Goldthorpe (2007, vol. II: 104) groups the population of a nation state in seven to eleven classes. These classes are types of professions, the highest class comprising academic professionals, leading managers and entrepreneurs with more than 50 employees, the lowest class consisting of manual and routine laborers. This means that the majority of the population is excluded from this analytical framework, as even in European countries less than half of the population carries out an officially recognized profession. Furthermore, the criteria for distinguishing the classes are descriptive and somewhat arbitrary. This is problematic because Goldthorpe's empirical research focuses on social mobility. If the criteria for distinguishing classes are arbitrary, the observation of mobility from one class to another is arbitrary as well.

Against the economistic view of social class in sociology, several influential strands of theory developed that considered factors beyond profession and income as important for understanding inequality. An example is Ralf Dahrendorf's "house model" and its extension by Rainer Geißler. According to Dahrendorf and Geißler, every room in the "house" of society is inhabited by one social group. The basic criterion for the distribution of groups to their rooms still is their occupation and the model is explicitly linked to modernization theory (GEIßLER, 1996: 85). But apart from economic factors, ethnicity, mentality, life-chances, and subcultures also play a role for the classification of groups. Furthermore, there are several

"rooms" on each floor, which means on the same hierarchical level.

Another strand of theory, which has some similarities with the "house model" but became more influential, was inaugurated by Pierre Bourdieu. Bourdieu (1984) studied social inequality as the unequal distribution of resources in a broad sense and referred to them as "capital". He distinguished four types of capital, namely economic, cultural, social and symbolic capital. Any analysis of inequality has to consider not only the total amount of capital but also the relative strength of each type and the history of its acquisition (BOURDIEU, 1984: 109). Bourdieu acknowledged that social inequality cannot be reduced to economic factors but is multidimensional.

The case of a parvenu can illustrate Bourdieu's point. The new rich may have more wealth than his aristocratic neighbor but he will not make many friends in the neighborhood and will not be admitted to the golf club and therefore remain an outsider. He lacks social capital or the socially relevant networks. In addition, he has not learnt to behave "correctly" in these circles, he does not possess any old pieces of art inherited from previous generations and he did not attend one of the elite schools that all the neighbors have frequented and used to form their social networks. This means that he lacks cultural capital or the appropriate practical skills, cultural objects and educational titles. Finally, his family name is not known to the neighbors and he does not have any honorary titles that would be appreciated in the neighborhood. He also lacks symbolic capital.

Another dimension of social inequality in Bourdieu's theory concerns the habitus, which refers to the tendency to act in the way that one has learnt to act (BOURDIEU, 1990). If a form of behavior is repeated many times, it tends to become a stable pattern. This pattern acquired in a particular context is re-activated when a similar context comes up. In a mostly stable environment, a stable pattern for activity is acquired and incorporated. That implies a standardization with regards to scenarios of use and a somatization of the acquired patterns. Habitus is a psychosomatic memory. Practices, according to Bourdieu's concept of habitus, are neither spontaneous nor predetermined; rather, they are the result of a connection between disposition and context. For Bourdieu, the contexts refer mainly to the social environment. Dispositions are generated in particular social conditions and produce expectations, which are adapted to these conditions.

According to Bourdieu (1984), all of the activities a person engages

in are similar to one another. The habitus establishes something like a style. At the same time, the habitus represents a structuring of existence, an element of a life-form and a social resource. Because social structures are imprinted on the habitus, it tends to reproduce these structures. Conditions and habitus are based on similar and sometimes identical social structures. The habitus not only tends to reproduce earlier practices but seeks conditions which correspond to its generation – mainly because it is shaped for these conditions. This means that the application of the habitus can change the social structures but only if the habitus does not fully coincide with them.

Bourdieu's theory seems to me the most advanced and meaningful approach to inequality. It acknowledges the multidimensional character of inequality instead of merely focusing on economic factors. Apart from this, it does not describe superficial phenomena but studies structures of inequality that persist over time and are actively and passively reproduced. Furthermore, Bourdieu also looks at the cultural dimension of inequality and class. However, his theory shares a few problematic characteristics with the majority of other approaches. It focuses on the nation state, on European realities, on capitalist societies and on inequality at a particular point in time. Another problem is Bourdieu's assumption that the habitus is coherent.

Bourdieu presupposes a unity of the habitus and a relative homogeneity of the conditions of its application. The presuppositions only apply if a person always acts the same way in the same situations and only if all members of the social group have a similar life course. Both presuppositions are not convincing. The human is fragmented, inconsistent and diverse (LAHIRE, 1998). Regarding the human as a homogeneous entity with a singular identity is rooted in the liberal tradition of individualism. It is not at all evident that people have a single identity. I will rather show with regard to Laos that many people have a hybrid habitus that is rooted in different social groups.

Studies of inequality usually present hierarchies of groups within a nation state, which is true for Bourdieu's theory as well. The groups are almost always defined by an economic indicator, mostly by income or profession. It is taken for granted that people compete for money and/or a higher step on the career ladder and that competition takes place within the framework of a nation state. Ulrich Beck has called this way

of looking at society in general and inequality in particular the "container model of society" (BECK, 1997). The container model perceives society as a closed entity with a stratified social structure and an inherent law of modernization. Beck has argued that this model should be replaced in the age of globalization, since more and more social phenomena transgress the borders of the nation state. I agree with this criticism.

Bourdieu's theory obviously has a European bias. Especially cultural capital is assessed very differently in the global South than in Europe, while social and symbolic capital are constituted in different ways. Commonalities are due to the fact that all societies have become more or less capitalist. But capital is only a relevant concept with regard to capitalist societies. A subsistence peasant does not compete for capital but seeks to produce enough food until the next harvest (Scott 1976). There is no competition between the peasants of a village, since many of them would be relatives. To claim that subsistence peasants compete for some kind of capital, is utter nonsense, and in a feudal society, people are born in a certain rank, which they supposedly cannot leave. Since there are remnants of feudal society in contemporary Europe and remnants of peasant structures in many societies around the world, capital (in Bourdieu' sense) does not explain all aspects of inequality.

Like most students of inequality, Bourdieu neglects the historical dimension. I would argue that it is impossible to understand inequality on the basis of the typical snap-shot surveys. Even two snap shots taken at an interval do not tell us much about the structures of inequality. One person may be rich today and relatively poor tomorrow. But we have to look at his or her entire life course in order to determine if the person actually experienced social mobility. And we have to look at the ancestors and children, siblings and partners. Only on this basis can we understand that life courses are not random and that hierarchies remain rather stable over time. Edward P. Thompson has demonstrated this in his great work on *The Making of the English Working Class* (1963). His main argument is that this class exists as a cultural unit, almost like a tribe. It is defined not merely by lack and oppression but develops an identity, a culture and a tradition – and a certain pride. The attitudes of the second- and third-generation workers only become intelligible against the background of the first generation and their development.

Social Classes

In order to solve the problems with the classical approaches to inequality, a multidimensional and historical approach has to be adopted. Classes or strata or income groups in contemporary societies develop out of earlier hierarchies. Apart from this, classes cannot be understood merely in terms of the distribution of capital but have to be viewed from the perspective of social practice as well. Practices are not created spontaneously but are passed on through the habitus from one generation to the next. Thus, the dividing lines between the classes as well as class cultures are reproduced from one generation to the next and they comprise practices and ideas that are rooted in earlier times.

Social structures, cultures and practices are subject to constant change. New institutions and discourses appear, old ones are done away with, crises and wars produce ruptures, governments change and unforeseen innovations take place. Some of these changes are so radical that they produce a new social hierarchy. I call such changes *transformations*. Transformations are closely related to revolutions but have to be distinguished from them. Transformations such as wars, changes in the social organization and political interventions are more frequent than revolutions. Even though these changes are radical, they are only transformations or revolutions and not creations from scratch, as the liberal tradition seems to assume with regard to Western democracies.

Today, all nation states have adopted some version of Western capitalism. Therefore, we have to study social inequality in terms of a capitalist transformation of precapitalist structures. The capitalist transformation creates a similar hierarchy of social classes everywhere but takes place under different historical conditions. All societies and nation states have different histories and therefore different configurations of inequality. The capitalist transformation was linked to colonialism. In this regard, we can distinguish between three types of capitalist states. The states, in which a bourgeois revolution introduced capitalism and democracy, have transformed precapitalist structures by successively integrating the lower ranks. In contrast, some of the former colonies were dominated by descendants of the former colonizers, who formed the ruling classes, especially in the Americas. The native populations were partly killed and

partly integrated as lower classes along with the former slaves, who were often imported. The third type are former colonies that transformed the precolonial and colonial structures directly into unequal democracies, especially in Asia.

In Europe, the capitalist transformation preserved feudal structures for some time, very much resembling Adam Smith's view of society. Only a privileged minority had full liberty and all rights, while the majority of the population had no equal access to markets and politics. These populations consisted of groups, such as women, workers, people without property, foreigners and, in most countries, even slaves. All of them were integrated as underprivileged groups over a long period of time, mainly due to protests and revolutions. Capitalism did not mean a complete break with the past. The old and new co-existed, and often reinforced each other. The excluded groups were integrated unequally and remain underprivileged.

In most American and some African states, the former colonial rulers and landlords remained at the top of society even after independence, with other European descendants forming an upper middle class. The rest of the population, which consisted of indigenous groups and/or slaves, received full citizenship long after independence and has remained underprivileged to this day. The descendants of the colonial rulers are the upper classes, while the descendants of the formerly oppressed segments of the population form the lower classes.

In many former colonies of Asia and Africa, the populations were declared equal citizens with independence. The previous structures of inequality were immediately transformed into capitalist structures. Linked to revolutionary struggles, there was more socioeconomic mobility in the newly independent states than would have been possible at any moment in the history of Western societies. At the same time, persisting inequalities were rendered invisible much faster because underprivileged groups were formally equal right from the start. The capitalist transformation is still under way in many societies of the global South.

The transformation does not significantly reshuffle the conditions for participating in capitalism and democracy. The distribution of privileges has mostly remained the same as in precapitalist society. A few revolutionaries and entrepreneurs have moved to the top but in general, the peasants have remained poor, uneducated, despised, powerless and mar-

ginalized, while the aristocrats have kept their land, wealth and prestige. Formally, these structures have been abolished in almost all capitalist societies. This has rendered their reproduction even more efficient because they are invisible.

Most people occupy a similar relative social position as their ancestors. Often, the social position can be traced back to a corresponding social position in the precapitalist hierarchy (JODHKA et al., 2017). That is, the descendant of a peasant usually is in a lower class today, while the descendant of a noble family is member of the upper class. This illustrates the historical and the cultural dimension of class, as developed by Thompson (1963). He defined classes not merely on the basis of capital but also interpreted them as cultures with a common practice. Practices, according to Thompson, are not created spontaneously but are passed on through training from one generation to the next. On the one hand, these practices are subject to constant change because they relate to and influence each other, on the other hand, they create and continue long traditions. Therefore, I characterize classes as *tradition lines* (VESTER et al., 2001). To distinguish this concept from any economistic interpretation of class, I speak of *social class*. Economic capital is important in a capitalist society but so are all other types of capital identified by Bourdieu (1984).

I define social class as a tradition line with a common culture which reproduces itself from one generation to the next by passing on relevant capital and symbolically delimiting itself from the other social classes (JODHKA et al., 2017). Hereby, it draws limits to social mobility and opportunities. On this basis, it is possible to establish classes empirically. The limits of social mobility and of access to activities are the limits of a class.

I wish to argue that inequality is not the result of competition but a consequence of structures that have their roots in precapitalist society. Classical theories of inequality have assumed that the capitalist transformation was a rupture and produced a shift from a fixed hierarchy to an open system of differential rewards based on individual merit. Inequality is supposed to result from competition on a market. Supposedly, capitalism is the highest form of the evolution of society up to the present. The historical dimension is reduced to a linear development, which is neutralized by the assumption that contemporary society produced a complete break with the past. I claim the opposite.

In the *Communist Manifesto* (MEW, 4: 459ff), Marx distinguished

between the capitalist class, the laboring class, the old middle class in between the two and the so-called lumpenproletariat at the bottom. The end of *The Capital* (MEW, 25), in contrast, mentioned only two classes, capital and labor. Interpretations of Marx have neglected the earlier interpretation of class in favor of *The Capital,* which mainly deals with economics and ends with an economistic notion of class. However, it is evident that not every manager or actor, who makes a lot of money, has enough economic capital to act as a capitalist or automatically becomes a member of the upper class.

This illustrates the relationship but also the difference between social and economic class. Even the upper social class has to reproduce its position in a capitalist society via economic capital. They may go bankrupt, while others may accumulate enough wealth to become members of the economic capitalist class. In either case, a change of social class may be the result of a change in economic class. But more commonly, a member of the upper social class will have enough economic as well as cultural, symbolic and social capital to be in a better position in the capitalist market than any competitor from the lower classes and therefore remain in the upper class (BOURDIEU, 1984). And the new rich of the example in the previous section will usually not be accepted into the upper class. Membership in the upper social class opens up all options for becoming or remaining a capitalist, while membership in the upper economic class without other types of capital only qualifies for being rich. Therefore, social class is more fundamental than economic class.

Sociocultures

Since precapitalist structures differ significantly between nation states and almost never coincide with the borders of the capitalist nation states, a single model is unlikely to fit all contemporary societies. On the one hand, the model needs to take the variety of precapitalist structures into account, on the other hand, the local criteria of inequality (beyond economic indicators) and the organization of society have to be explained. In many cases, it helps to draw on indigenous terms and possibly local literature.

In spite of constant change and the occasional transformation, so-

cial structures are rather persistent. The value of a PhD or the reputation of a doctor may be transformed but they do not disappear overnight. This is even more true for the institution of the PhD or the profession of a doctor in general and yet more so for the entire system of education and the entire professional structure. The most basic structure is the social structure itself. Since the emergence of the state, social structures have mostly been hierarchical, since they are systems of domination (JODHKA et al., 2017). However, non-hierarchical structures have persisted to some degree as well.

The persistence of earlier structures is the core idea of the concept *socioculture*. In contrast to the container model, which interprets society as a homogeneous order, the concept of socioculture points to the coexistence of multiple orders of society, which originated in different historical times. Any social structure has a long history and blends transformed and persisting elements with new elements. This is also true for society at large. We can think of society as a mountain consisting of layers of sediments. Any transformation creates a new layer, a new social structure. But its shape is contingent on the existing layers. And these layers persist underneath the surface. Examples would be legal corpora, the Church, guilds or trade unions in Europe. These are important institutions that even play structural roles in contemporary European societies but originated in earlier forms of society and do not fully comply with the present.

Therefore, each society has a different structure. To interpret an Asian mountain village in the same conceptual framework as a European democracy is as misleading as interpreting France in terms of caste. This is not how these societies work. A village can be a society, just like a nation state or a cultural space. Often, different conceptions (and limits) of society co-exist, since they belong to different sociocultures. This is exactly how we have to understand caste in India or village life in rural Laos. India consists of several sociocultures: a huge variety of village societies, integrated precolonial states (ranging from republics to kingdoms, many of which remained independent under colonialism), the caste system as re-constructed by British colonialism, the socialist postcolonial state and contemporary capitalism. All are relevant, all shape actual practices and all have different reach.

Especially in postcolonial societies, sociocultures with different concepts of society can co-exist. This is due to the fact that precapitalist

sociocultures clash with capitalism and naturalism, which were imported or usually forcefully imposed from the outside. In many ways, a hierarchy of sociocultures emerges, in which capitalism is dominant. The dominant groups in a particular contemporary nation state mostly base their power on capitalist structures and institutions. Often, however, co-existence and ambiguity of sociocultures are the result. Even in early childhood, people in the global South may alternate between lifeforms that are rooted in different sociocultures. Aspects of mutually exclusive sociocultures become thus incorporated in a single habitus. This has been demonstrated very clearly with regard to societies like Thailand, Vietnam or India (see BAUMANN and BULTMANN, 2020).

The variation of sociocultures across the world is not infinite but it differs from context to context. It is greatest with regard to small communities, such as villages. Nation states, in contrast, have not developed radically different hierarchies. It would be a challenge to study all local sociocultures of the world, while the variety of capitalist surfaces is not very large. At the same time, local sociocultures have been influenced by more encompassing hierarchies, especially by capitalism. More encompassing structures emerge and integrate the large variety of local sociocultures. This increasingly weakens the wide variety of local structures but does not entirely erase them.

Other forms of inequality function in a similar way as social inequality. They are linked to earlier sociocultures and are transfigured by the capitalist transformation. In capitalism, they do not disappear but they are shaped by social class more than they shape social class. Each class has its own configuration of gender inequality but not each gender has its own class hierarchy. The same is true for other dimensions of inequality. However, for a full understanding of inequality, even in capitalist societies, the intersection of all dimensions has to be studied in more detail and with some precision. The idea of intersectionality spread with Kimberlé Crenshaw's (1983) observation that blacks and women suffer from discrimination in the US but black women suffer from a double disadvantage. This became an important discussion in the 1980s and 1990s (cf. KRIZSÁN et al., 2012). The term intersectionality indicates that different dimensions of inequality, such as profession, income, race, ethnicity and gender, cannot be reduced to one basic variable but tend to reinforce each other. Their relation in a particular capitalist society becomes intelligible

when we link them to sociocultures and social classes.

I wish to exemplify my abstract argument with regard to three cases. Brazil and South Africa seem to have a lot in common. Both nation states suffer from extreme economic inequality, very high levels of violence and insecurity, while both are industrialized countries with a relatively high average income and average living standard. Their social structure looks very similar. Both were colonial slave-holding societies and today, the lower classes are overwhelmingly black and the upper classes white. A closer look reveals that their deep structures differ significantly because the immediate precapitalist socioculture is different for each country. Whereas slavery was abolished in Brazil in 1888, South Africa experienced racial segregation with Apartheid until 1994. The common hierarchy of white upper classes and black lower classes conceals the fact that South Africa, to some degree, still consists of two separate societies, one of which is privileged.

Table 1: Sociocultures in Brazil

	Postcolonialism	Industrialism	Liberal capitalism
Upper class	Large landowners	Capitalists	Aloof
Upper middle class	Administration	Elites	Established
Middle class		Skilled laborers and petty bourgeoisie	Middle class
Lower middle class	Small farmers and traders	Unskilled laborers	Fighters
Lower class	Landless laborers	Landless rural population	Marginalized

Table 1 gives an overview of the relation between the five social classes of contemporary Brazil and two previous sociocultures (cf. FEREIRA ROCHA and REHBEIN, 2020). Each cell of the table represents a hierarchical segment in one of the sociocultures. The three sociocultures emerged in successive historical periods, namely in the nineteenth century, the early twentieth century and the end of the military dictatorship in 1985. They partly coexist up to this day, but the postcolonial and industrial sociocultures have mostly disappeared, since people migrate physically

from rural areas into the towns and socially from an earlier socioculture to the contemporary one. The habitus of not even half of the Brazilian population is still rooted in the earlier sociocultures.

The postcolonial socioculture developed after independence. It was a mere transformation of the colonial structure since the plantation economy and slavery were retained. The abolition of slavery in the late nineteenth century set slaves free without giving them any means for social mobility. Even toward the middle of the twentieth century, the majority of the population grew up in a rural setting, which was dominated by the postcolonial structure. This means that few people who are in their sixties or older today are entirely untouched by the postcolonial socioculture. Postcolonial society had no real middle class. It consisted of a white top and a black bottom, and a tiny segment of urban laborers and merchants. The top consisted of large landowners and administration, while the bottom basically consisted of slaves and small farmers. When the slaves were set free, they had to find a job as rural laborers and remained at the bottom of the hierarchy. Very few became urban laborers and some others managed to acquire a small plot of land and thereby experienced upward mobility. The structure of the top of society, however, was basically a reproduction of the colonial setup.

Brazil turned into a developmental state in the early twentieth century and transformed into an industrial society, partly under military dictatorship. Urban structures changed quickly and significantly, while rural structures remained rooted in the postcolonial socioculture. The urban population developed a habitus, which differed significantly from the postcolonial socioculture. Industrial society was stratified into capitalists, functional elites and laborers. The laborers in turn were divided into two distinct classes, skilled and unskilled. This division largely coincided with skin color. Whereas the group of unskilled laborers consisted mostly of former slaves and their offspring, the skilled laborers were mainly European immigrants. A few highly educated immigrants made it into the elites, while a few Brazilian farmers managed to become skilled laborers. Some landowners invested in industry and became capitalists.

The social hierarchies of postcolonial and industrial society are the foundations of the contemporary Brazilian hierarchy of social classes. The landless and unskilled laborers have transformed into the marginalized class. They are connected to a lower middle class, which could also be

interpreted as an upper low class. This social class has its origins in the unskilled laborers and small farmers but mainly developed in connection with the social programs rolled out by the post-military dictatorship governments. This social class shares its origins and characteristics partly with the marginalized. However, the members of the upper low class attribute a central value to integration into society through work and family maintenance but have to struggle to maintain their position above the marginalized. This is why they have been referred to as *batalhadores* (SOUZA, 2012), the "fighters". Both these classes are overwhelmingly black in skin color due to their historical roots.

On the other hand, the opposite is true for the three higher classes, whose members are overwhelmingly white. The middle class emerged from the social class of skilled laborers and the petty bourgeoisie of industrialist society, many of them descendants of poor European immigrants. The upper middle class, which we refer to as the established class, is heir of the elites of the industrial socioculture. The upper class, which we refer to as "aloof" because it is invisible, considers itself a species apart from the rest of the population.

Brazil merely abolished slavery in the nineteenth century and moved toward a democracy in the twentieth century. But the social and economic inequalities were never addressed. The descendants of the slaves remain not only underprivileged but also despised and discriminated. Since the capitalist transformation began in Brazil more than a century ago and was coupled with a transition to democracy, a clear structure of social classes emerged. Its origins are hardly acknowledged today even though they are visible to the eye.

South Africa has the same hierarchy of social classes as Brazil (see REHBEIN, 2018). Their association with skin color is very similar as well. And the postcolonial hierarchy, which refers to the period before 1948, is close to the Brazilian structure too. Like in Brazil, the upper classes are descendants of the colonial rulers, while the lower classes are descendants of the slaves. In the South African case, the British colonial rulers had imported Indians and a few other Asians as additional laborers and administrators. They can be found on all steps of the ladder but not so much at the top and bottom. Furthermore, the "coloreds", children of mixed parents, form another social category and occupy a similar relative position as the Asians, even though they have different jobs and mostly lower

incomes. I will not deal with this complexity here in order to focus on my main point.

The main point is the segregation of whites and non-whites under Apartheid (1948-1994), which led to the emergence of two societies, reminiscent of Furnivall's "plural society". Black and Asian businesspeople and elites emerged, especially in the areas given to the African population. And the white society experienced more hierarchical differentiation as well. These dimensions are absent in Brazil. The Apartheid socioculture results in the existence of African capitalists today. The white working class in South Africa, in turn, does not consist of twentieth-century immigrants but of impoverished whites, who have social links to the better-off. Therefore, the social classes in South Africa are very heterogeneous, it may even be problematic to already refer to them as classes. And conflict in South Africa is very much along racial lines and less along class lines compared to Brazil.

Table 2: Sociocultures in South Africa

	Postcolonialism	Apartheid		Liberal capitalism
Upper class	Dominant	Dominant		Aloof
Upper middle class	Administration, landowners	Elites, landowners		Established
Middle class	Skilled labor	Working class	Business, skilled labor	Middle class
Lower middle class	Small farmers, traders, semi-skilled		Unskilled, rural workers	Fighters
Lower class	Landless laborers		Marginalized	Marginalized

The case of Laos allows me to add more dimensions of intersectionality to the picture and to add more depth to the concept of socioculture. Table 3 shows three sociocultures in Laos with the relation of gender, ethnicity and age in each hierarchical segment or milieu. The term "old" means that higher age requires more respect and exerts more dominance. "Male" means male domination. In addition, the main ethnic group is

mentioned, reduced to the (dominant) Lao and the (dominated) minorities. Even though the table uses the term intersection, I argue that the different dimensions of inequality do not simply add to each other but that each dimension is determined more by the sociocultural milieu than the other way around. This means that each milieu has its own configuration of gender, age and ethnicity – but not each gender, age or ethnic group has its own configuration of milieus.

Inequalities between the ethnolinguistic groups, genders and age groups persist as well but are being reconfigured. In the precolonial structure and to a lesser degree, in socialism, old age is respected and dominates youth. In capitalism, this relation is not entirely reversed but becomes more complex and ambivalent. Male domination in the precolonial top is countered by an egalitarian discourse in socialism and more egalitarian conditions in capitalism but does not entirely recede. The disadvantaged position of the ethnic minorities was less pronounced under socialism than in colonial times but resurfaces under capitalism.

Table 3. Intersection of milieu, gender, age and ethnicity in Laos

	Precolonial	Socialist	Capitalist
Dominant	Dominant class: old, male, Lao (some minorities), mixed ethos		
Upper middle	Patrimonial elites: old, male, Lao	Party cadres: middle aged, gender balance, mixed ethnicity	Urban middle class: age and gender balance, Lao
Middle			Commercial farmers: middle aged, male, Lao
Lower middle	Peasants: old, male, Lao (some gender balance)	Rural party: middle aged, male, mixed ethnicity	Laborers: young, gender balance, mixed ethnicity
Lower	Minorities: old, male (some gender balance)		Marginalized: all ages, gender balance, ethnic minorities

It is important to note that Laos was a (French) colony only from 1893 to 1954 with an independence struggle from 1945 to 1954, which became part of the US war in Indochina until 1975, when independence

under a socialist government was achieved. The impact of the war was massive in physical terms and colonialism transformed Lao society as well. However, very few French came to Laos and the structures did not reach very far into the hinterland, since Laos was poor and hilly and exploitation therefore too costly. Precolonial structures basically persisted until independence, especially since most foreigners and urban middle classes left the country in 1975.

This means that many Lao alive today developed their habitus under "precolonial" conditions and many other under socialist conditions. At the same time, Laos retains the socialist form of government and up to half of the population are subsistence peasants, who are hardly integrated into the capitalist economy. Even though we can discern five social classes emerging in contemporary Laos, they differ significantly from Brazil and South Africa. Firstly, there is no rural middle class in most societies today, but Laos has peasants who became commercial farmers. Secondly, there is only one urban middle class. In terms of status and income, lawyers do not differ much from bank employees or skilled workers. Thirdly, there are no descendants of colonial rulers and slaves in Laos.

Methodology

Bourdieu seems to apply the concept of habitus to all societies and all contexts. In the end, the notions of habitus and person become synonymous. However, if a society is little differentiated, it is not helpful to apply the concept of habitus sociologically because the social conditions are very similar for everyone. This implies that there is only one habitus and no social distinction. And this means that there is nothing for the concept of habitus to explain, since the description of the social conditions would render any term mediating between structures and actions superfluous when dealing with social inequality. Therefore, the concept should be restricted to differentiated societies. I would even suggest to use it only with regard to capitalist societies, since they combine a structure of social classes with the principle of social mobility. A habitus is characteristic for a particular social class but can vary within it and can change, at least to some degree, over life time. The concept of habitus could be

used to explain why behavior can vary within a seemingly homogeneous group. The explanation would have to trace how differences arise on the basis of differences in the formation of dispositions during the life course.

In addition, I would define limits for the concept of habitus. It makes no sense to explain highly refined and variable dispositions like the preference for a certain wine on the basis of habitus, as Bourdieu (1984) has attempted, since life-styles are complex, partly conscious and rather fluid, while they are not as relevant to the explanation of social structure as more basic elements of the habitus. I suggest to only aim at deeply incorporated social attitudes, which are hardly accessible to conscious modification and are usually acquired in early childhood. These are the dispositions that are relevant for sociocultures. The social environment of early childhood is ordinarily that of the parents and it conveys attitudes such as varying degrees or lack of self-confidence, independence, a sense for education and culture, ambition and discipline. I subsume such attitudes under the term "primary habitus".

The methodology has to combine sociological research of the present with historical studies. More precisely, qualitative interviews are coupled with an approach that could be called genealogical. Since Bourdieu himself never proposed a methodology to study habitus, we have to draw on other authors. My methodology is inspired by Lange-Vester and Teiwes-Kuegler (2013) and Bohnsack (2014), who aimed at establishing a method of empirically studying the habitus. The analysis of precapitalist sociocultures makes use of the work by Geiger (1932), Thompson (1963) and Vester et al. (2001). It has to combine historical research with ethnographic and life-course research. All of these methodologies were developed for the study of Europe and had to be adapted for my studies of non-European societies.

The qualitative interview asks the interviewee for a structured narrative of his or her life course. The approach makes use of the double character of an interview as a social practice and a source of information about the emergence of the habitus in the interviewee's childhood and his or her family of origin. This delivers important information about the roots of the habitus, the tradition line and sociocultures. At the same time, the social relation between the interviewer and the interviewee plays out, since categories like age, gender, education and respect influence the way the interview partners talk to each other. The categories in turn are closely

related to the primary habitus. The interview is expected to reveal aspects of primary habitus, since the interviewee is performing his or her habitus. In addition, the interviewee presents information about his or her family of origin. Both, the habitus and the information, point to tradition lines and to sociocultures.

The interpretation of the interviews draws on Ralf Bohnsack's documentary method (2014) as a procedure to study Bourdieu's habitus. It aims at the construction of habitus types in an inductive way, often on the basis of interviews. The interpretation of the interviews is carried out by a group performing a sequence analysis, i.e. discussing the interview sentence by sentence. This methodology is closely related to other qualitative methods, especially habitus hermeneutic (VESTER-LANGE and TEIWES KUEGLER, 2013), which also draws on Bourdieu. I combine Bohnsack's inductive approach with the procedure of type formation developed by the habitus hermeneutic.

The interpretation of the interviews with the goal of establishing habitus and capital comprises five steps. The first step identifies the relevant sections of the interview and summarizes the meaning descriptively. The second step identifies those characteristics of the habitus but also elements of sociocultures and capital that are relevant in the respective context. The life-course interview contains passages on important transitions, actions, experiences and denials in the interviewee's life. Step three establishes the important characteristics of each case, especially information about the interviewee's ancestors, family situation, childhood, education and other aspects of his or her life. This allows to generate hypotheses about the formation of the primary habitus and identify the types and amount of capital that were relevant in the interviewee's life course. The construction of habitus types is the fourth step.

Often, social research is limited to isolated items and their correlation. In research on social structure and inequality, this is often the correlation between education and income. The proposed project, however, looks at a *combination* of habitus traits and capital categories. Only certain combinations of factors occur in reality while others are rare or even non-existent. In order to understand the probability of all possible combinations, the project draws on Ludwig Wittgenstein's (1984) concept of family resemblance. There are sons of aristocrats without high school diplomas and daughters of unskilled laborers with a PhD. But

there are almost no children who do not share the majority of socially relevant characteristics with their peers. Any particular characteristic may be absent but the majority will be present. Wittgenstein illustrates the varying combination of changing characteristics with regard to a family: The members of a family have some things in common but no two members share exactly the same characteristics with each other and with the other family members. "Different similarities between the members of a family overlap and crisscross: stature, face, eye color, walk, temper" (1984: aphorism 67; my translation). Many family members have the same hair texture and some of them also share the eye color, while facial traits are shared in yet another combination. "We see a complex web of similarities that overlap and crisscross each other. Small and big similarities" (66). It is not possible to reduce them to general categories shared by all members of the family. The characteristics embodied in the primary habitus can be understood in the same way.

For the construction of habitus types and their correlation with capital, a multiple correspondence analysis, which was also used by Bourdieu (1984), is applied to identify and weigh the likely combinations of characteristics. All interviews are encoded according to the established categories in a spreadsheet. The data thus generated is subjected to a multiple correspondence analysis but principle component analysis and latent class analysis render similar results. These multivariate instruments are data-driven and allow the understanding of complex correlations, such as family resemblances.

Sociocultures are mainly theoretical constructions, even though they are rooted in historical formations. Their study involves four steps. The first step of the research on sociocultures consists in historical study. To begin with, the most significant breaks or transformations of the recent past are to be identified along with their particular effects. This leads to hypotheses about changes in the social fabric, such as the emigration of a particular social group, the takeover of another group or a massive change in the division of labor. Each period before and after a significant transformation is a (hypothetical) socioculture. Ethnographic literature on the particular socioculture in the relevant time frames can complement the historical information. The second step aims at generating hypotheses about the hierarchical structures in each period that persist as sociocultures in contemporary society. In the third step, these hypotheses

have to be tested by tracing the sediments of the earlier sociocultures in contemporary habitus. This is possible since some aspects of the primary habitus were passed on from at least one earlier generation. It may be possible to go back in time a century or more, as the oldest possible interviewees acquired their primary habitus up to around 90 years ago from their parents. An additional source of information is language. It has been shown that the sociocultures in Laos correspond with sociolects, especially terms of address (REHBEIN, 2007: 88ff).

In the fourth step, hypotheses are linked to the construction of "family microcultures" (BERTAUX, 1995). Bertaux starts with the assumption that important aspects of the primary habitus are passed on from one generation to the next. The comparison of several habitus from the same family allows to generate a hypothesis about characteristic habitus traits of that particular family. Ideally, several members of the same family from different generations are interviewed. Even if this is not possible, the information given in a particular life-course interview about close family members can contribute to the identification of characteristics. Therefore, the interview has to contain as much qualitative information about earlier generations of the same family as possible. In addition, information on marriage and partnership will be processed, since a high degree of endogamy within classes and sociocultural groups could be observed in Laos as well as in Germany (REHBEIN et al., 2015: 23). The information generated by the study of sociocultures has to be connected to macro-hypotheses generated by historical research. A hypothesis on sociocultures in a particular contemporary society can be generated by linking sociocultures to habitus and capital in contemporary society.

Conclusion

This chapter introduced the concepts of social class and socioculture. It argued that all capitalist societies develop a hierarchy of social classes but older hierarchies and inequalities persist. The particular configuration of social classes and sociocultures differs from state to state and from context to context. It is impossible to understand contemporary

inequalities without studying these configurations. This implies original empirical work in the particular context. Therefore, some methodological considerations were added to the introduction of concepts. The methodology has to be largely qualitative and even somewhat anthropological because it needs to take people's habitus and practices into account.

The fact that inequalities are rooted in firmly established structures makes it difficult to counter inequality. Distributing money to the poor or an affirmative action program may help the concerned persons in the particular context but do not address inequality. The dimensions of habitus, the distribution of all types of capital, inequalities of gender, race, ethnicity and age, older sociocultures, symbolic classification (such as discrimination) as well as the problem of domination as such have to be addressed in order to seriously tackle inequality. This requires a multidimensional approach.

Bibliographic References

BAUMANN, B.; BULTMANN, D. (eds.) **Social Ontology, Sociocultures and Inequality in the Global South**. London and New York: Routledge, 2020.

BECK, U. **Risikogesellschaft**. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.

BERTAUX, D. Social Genealogies Commented on and Compared: An Instrument for Observing Social Mobility Processes in the 'Longue Durée', in **Current Sociology**, Vol. 43 (2): 69-88, 1995.

BOHNSACK, R. **Rekonstruktive Sozialforschung**. 8th edition, Opladen: Budrich, 2014.

BOURDIEU, P. **Distinction**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.

_____. **The Logic of Practice**. Cambridge: Polity Press, 1990.

CRENSHAW, K. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex, in **University of Chicago Legal Forum** (139–167), 1989.

FERREIRA ROCHA, E.; REHBEIN, B. Social Inequality, Sociocultures and Social Ontology in Brazil. In BAUMANN, B; BULTMANN, D. (eds.) **Social Ontology, Sociocultures and Inequality in the Global South**. London/New York: Routledge, S. 157-179, 2020.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GEIGER, T. **Die soziale Schichtung des deutschen Volkes**. Stuttgart: Enke, 1932.

GEIßLER, R. **Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung**. 2nd edition, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996.

GOLDTHORPE, J. H. **On Sociology**. Two volumes, Stanford: Stanford University Press, 2007.

HOBBES, T. **Leviathan.** London: Pelican, 1968.

JODHKA, S.S.; REHBEIN B.; SOUZA J. **Inequality in Capitalist Societies**. London and New York: Routledge, 2017.

KRIZSÁN, A; SKJEIE, H.; SQUIRES, J (eds). **Institutionalizing Intersectionality**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

KUZNETS S. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, Vol. 45, No. 1: 1-28, 1955.

LAHIRE, B. **L'homme pluriel**. Paris: Armand Colin, 1998.

LANGE-VESTER, A.; TEIWES-KÜGLER, C. Das Konzept der Habitushermeneutik in der Milieuforschung, in LENGER, A.; SCHNEICKERT, C.; SCHUMACHER F. (eds) **Pierre Bourdieus Konzeption des Habitus: Grundlagen, Zugänge, Forschungsperspektiven**. Wiesbaden: VS: 149–74, 2013.

LOCKE, J. **Two Tracts on Government**. London: Cambridge University Press, 1967.

LUCAS, R.E. The Industrial Revolution: Past and Future, **The Region**. Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis: 5-20, 2004

MARX, K. Das Kapital. **Marx-Engels Werke**, Vol. 23-25. Berlin: Dietz Verlag, 1953.

MARX, K.; ENGELS F. Manifest der Kommunistischen Partei, in **Marx-Engels Werke**, Vol. 4. Berlin: Dietz Verlag (459-493), 1964.
REHBEIN, B. **Globalization, Culture and Society in Laos**. London and New York: Routledge, 2007.

_____. Social Classes, Habitus and Sociocultures in South Africa, in

transcience, Vol. 7, No. 1 (1-19), 2018.

REHBEIN, B. et al. **Reproduktion sozialer Ungleichheit in Deutschland**. Constance: UVK, 2015.

SCOTT, J.C. **The Moral Economy of the Peasant**. New Haven/London: Yale University Press, 1976

SMITH, A. **The Wealth of Nations**. Petersfield: Harriman House, 2007.

SOUZA, J. **Os batalhadores brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

THOMPSON, E.P. **The Making of the English Working Class.** Harmondsworth: Penguin Books, 1963.

VESTER, M.; VON OERTZEN, P.; GERLING, H.; HERMANN, T.; MÜLLER, D. **Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel**. 2nd edition, Frankfurt: Suhrkamp, 2001.

WICKSELL, K. **Value, Capital and Rent**. London: G. Allen & Unwin, 1954.

WITTGENSTEIN, L. **Philosophische Untersuchungen**. Werke 1, Frankfurt: Suhrkamp, 1984.

2
Alguns Demônios dos Direitos Humanos no Contexto da Globalização[1]

David Sánchez Rubio[2]

Introdução

São duas as ideias principais das quais vamos partir neste trabalho, apontando a partir delas e as considerando como convicções orientativas, as luzes, mas principalmente, a escuridão ou as sombras (os demônios) que se escondem e giram em torno da maneira como concebemos e praticamos os direitos humanos no atual contexto contemporâneo global e mundializado: (1) a primeira expressa que a nível planetário e no âmbito da globalização, não existe uma sensibilidade sociocultural, popular e jurídica pelos direitos humanos, nem tampouco a humanidade como espécie é referenciada como um sujeito de direitos reconhecido em cada um de seus membros. Predominam as dinâmicas e relações excludentes sob as dinâmicas e relações inclusivas em todas as esferas sociais a nível político, econômico, religioso e cultural (GALLARDO, 2008); (2) a segunda ideia

[1] Esse artigo foi traduzido do texto em espanhol publicado no livro "Reflexiones en Torno al Derecho y el Estado en Tiempos de una Globalización Confusa" organizado por María José González Ordovás e editado pela Tirant lo Blanch, no ano de 2020. A tradução foi feita por Isabela Vince Esgalha Fernandes, advogada e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Brasília.

[2] David Sánchez Rubio é professor Sênior, Diretor do Departamento de Filosofia da Faculdade de Direito da Universidade de Sevilha. Foi coordenador e diretor de vários cursos de mestrado e doutorado na Universidade Pablo Olavide de Sevilha e na Universidade Internacional de Andaluzia. É autor de artigos e livros sobre teoria crítica de direitos humanos, democracia, educação para a cidadania e pensamento de libertação na América Latina.

é um complemento da primeira: onde há sensibilidade e, além disso, uma cultura favorável aos direitos humanos, é mínima, estreita, pobre e insuficiente. Não tem capacidade de enfrentar um de seus problemas nucleares: o manifesto abismo entre teoria e prática, entre o que é dito e o que é feito. Além disso, predomina juridicamente um paradigma mais conservador do que progressista.

A estrutura deste capítulo a partir dessas duas ideias se divide em quatro partes:

A primeira (1) explicará pelo menos seis posições sobre os direitos humanos, algumas delas totalmente opostas, outras parciais ou seletivamente favoráveis e outras manifestamente defensoras dos mesmos. São as seguintes: a) cínica; b) cética e/ou pós-moderna; c) tecnocrata; d) garantista e monocultural; e) culturalista; e f) multi-garantista e intercultural, a qual daremos mais atenção no final do trabalho. As três primeiras (cínica, cética e tecnocrática) estão intimamente relacionadas, e indicaremos alguns denominadores comuns.

Com a segunda parte (2), tentaremos visualizar alguns dos cenários e processos que no contexto da globalização apresentam os obstáculos, a escuridão e os demônios que impossibilitam uma maior sensibilidade e uma maior cultura teórica e prática dos direitos humanos e impedem maior prática, melhor garantia e eficácia real. Sublinharemos um totalitarismo, o do mercado; dois fundamentalismos, um religioso e um populista; e quatro processos de concretização contrários a uma cultura sensível dos direitos humanos.

A terceira (3) se concentrará na força limitada do discurso oficial sobre os direitos humanos que denominamos garantista. A forma generalizada e institucionalizada de compreender os direitos humanos é estreita, fraca e com pouca capacidade de assegurar e efetivar os direitos de toda a humanidade como um todo e de cada ser humano que o compõe. Além disso, suas premissas são monoculturais (por eurocêntrico) e baseiam-se em um paradigma do monismo jurídico.

Finalmente (4), vamos nos deter em uma proposta alternativa à posição de garantia e que chamamos de multi-garantista e intercultural, como um caminho possível entre muitos outros, de tentar fomentar uma cultura sensível aos direitos humanos em toda a Terra que permita que a teoria caminhe junto com a prática a partir de um maximalismo cotidiano, ativista e exigente no reconhecimento efetivo, real e factual dos mesmos

a todos os seres humanos (ou ao maior número de pessoas com nome e sobrenome, não abstratamente consideradas) de acordo com suas diferenças e particularidades. Assim pretende-se tanto enfrentar essa ausência de sensibilidade planetária quanto expandir e complementar o positivo da cultura minimalista predominante que também é multicultural, para reivindicar, em contrapartida, um paradigma de pluralismo do direito.

Seis Posições Sobre Direitos Humanos

Como linha comum das seis posições, vamos usar um personagem do universo cinematográfico Marvel Studios, que aparece de forma muito clara dentro da saga de super-heróis *Os Vingadores (The Avengers),* em seus dois últimos filmes *Guerra Infinita* (2018) e *Ultimato* (2019), embora ele também apareça em outros filmes, como *Os Guardiões da Galáxia.* Estamos falando de Thanos, o grande inimigo dos super-heróis que pretende eliminar metade da população de qualquer espécie inteligente que viva em cada um dos planetas do cosmos. Esse personagem tem alguma conexão com Tânatos, o deus da morte doce, tranquila e sem violência da mitologia grega, e com seu deus superior Hades, senhor dos mortos. Thanos, totalmente pedante, pensa que metade de todas as populações das civilizações espalhadas pelo universo devem desaparecer para que a outra metade sobreviva. Isso afeta a Terra e os humanos. Resta 50% da população humana, incluindo a natureza, para que o resto possa viver em condições supostamente dignas.

A primeira posição, *a cínica* (a), é aquela que, como Thanos, arrogante e prepotente, expressa que a metade da humanidade deve desaparecer. Classifica a realidade pelo par superior/inferior, amigo/inimigo, defendendo a xenofobia, o racismo, o machismo ou patriarcado, a violência e a desigualdade colonial. Essa é filosofia ou imaginário que está se tornando mais pública hoje sem qualquer constrangimento. Não tem escrúpulos.

Ao longo da história, sempre existiram posições excludentes de determinados seres humanos, por esse motivo ocorreram no passado tantos expurgos, guerras, campos de concentração, extermínios, escravidão..., mas o que é preocupante hoje é o desejo de manifestar ódio e rejeição pelo humano sem ressalvas e sem papas na língua, não aprendendo com

passados genocidas e repetindo esquemas muito semelhantes. Com um maniqueísmo extremista e fundamentalista, estão surgindo grupos que justificam inferiorizar, discriminar e até mesmo matar, classificando como inimigo (terroristas, bandidos, comunistas) quem defende direitos humanos para toda a humanidade. Nesse sentido, Gustavo Zagrebelsky refere-se a um niilismo estrutural elevado a máxima potência (ZAGREBELSKY, 2017). É apoiado por uma racionalidade econômica de vencedor/perdedor e por uma religiosidade maniqueísta, populista e, principalmente, de direita. Os exemplos da França com Marie Le Pen, da Itália com Matteo Salvini e seu antecedente Berlusconi, da Espanha com Santiago Abascal e o Vox, do caso de Viktor Orbán na Hungria, de Jair Bolsonaro no Brasil, de Donald Trump nos Estados Unidos e o fundamentalismo religioso católico e evangélico espalhado por certas geografias do mundo são demonstrativos.

O que chamamos de thanos-política ou a politi-thanos, participa de um discurso que defende que não há alternativas ao capitalismo e que tentar combater a injustiça (que é contrária aos seus interesses) nunca alcança a justiça, mas produz catástrofe (ZAGREBELZKY, 2017). No caso particular da América Latina, há um terreno fértil histórico que serve de base para o thanático que se aproxima sem escrúpulos. A tradição autoritária, racista, patriarcal, colonial (colonialismo interno que se soma ao externo), violenta, punitiva dos países latino-americanos se estende através desse clima da thanos-política que o capitalismo, com apoio militar e religioso, vem desenvolvendo de maneira mais sofisticada, mas que agora abertamente combina mecanismos mais instintivos, emocionais e básicos de exclusão. Nesse esforço, utiliza e combina vários dispositivos advindos da espiritualidade religiosa, da cultura consumista, da mística das tecno-ciências com a área militar à frente, e os meios de comunicação. O exemplo mais concreto está incorporado na ideia de que, no Brasil e em outros lugares da América Latina, entende-se direitos humanos como coisa de bandidos e privilégio de delinquentes. O pensador brasileiro Pedro Demo, vai além (DEMO, 2019) ao apontar que em seu país, por sua cultura colonial e excludente, desenvolve-se, seletiva e tendenciosamente, uma ideia de direitos humanos supremacistas, concebida como privilégios de uma minoria ou de poucos e nunca como um benefício ou um bem de todos ou de muitos.

A *posição cética ou pós-moderna* (b) está associada à modernidade lí-

quida de Zygmun Bauman (2008). Estamos em uma espécie de crise líquida entre pessoas privilegiadas do capitalismo central e do capitalismo periférico que muitos grupos vulnerabilizados reproduzem, onde a depressão das pessoas se mistura em contextos difusos e diluídos porquanto fragmentados, egoístas e consumistas, cercados de medo e desconfiança em relação ao outro ou de quem é diferente. O narcisismo da competitividade vencedora e gananciosa se mistura com a vaidade e um sentido do belo e culto ao corpo que desoxigena cérebros, ocultando a importância da autoestima e da corresponsabilidade. O amor líquido, o medo líquido, a cultura líquida de usar e tomar, de mentiras e ficções hipócritas, sofre esteticamente considerando que a solidariedade e a fraternidade são prejudiciais. Para os céticos, os direitos humanos não servem para nada. Cultiva-se o anti-humanismo ou um pseudo humanismo elitista, marcado por aqueles acima, produzindo uma crítica destrutiva que aniquila tudo e nunca é construtiva. A sensibilidade daqueles que são vítimas de um sistema desigual desaparece e a injustiça sólida daqueles que sofrem é ignorada, naturalizando e normalizando a desigualdade e assimetria racial, sexual, de gênero e de classe. A cultura conformista naturaliza uma visão da realidade que vê o copo sempre meio cheio e nunca meio vazio por sua gélida emoção em relação à barbárie, (ZAGREBELSKY, 2017) até mesmo acusando depreciativamente aqueles que tentam lutar por um mundo mais digno e justo.

A *posição tecnocrática* (c) baseia-se no sentido político de governança, entendido como um governo de tecnocratas que deve gerenciar tudo em termos econômicos e de austeridade. A tecnocracia e a divido-cracia (o pagamento da dívida pública e seus interesses) marcam as ações institucionais em torno dos direitos humanos que só são garantidas de acordo com o orçamento público e o custo econômico envolvido (HOLMES, 2011). Eles só podem ser reconhecidos, arbitrariamente, por uma espécie de sentimento caridoso das burocracias públicas e privadas que consideram os direitos humanos como presentes àqueles que realmente o merecem por critérios de eficiência, ideológicos e benevolência. São os técnicos, inspirados em critérios financeiros, especulativos e econômicos crematísticos que dão e tomam a mão, atacando e infringindo a legalidade e a normatividade dos estados constitucionais do direito, retrocedendo o papel da lei, do direito e das constituições garantistas (ZAGREBELSKY, 2017).

Essas três posições, nos casos em que defendem os direitos huma-

nos, o fazem de maneira seletiva, excludente e os concebem como privilégio de poucos, que geralmente estão do lado thano-político da humanidade a ser salvo. Além disso, a tríade se move em um marco e um contexto semelhante ao expresso por Ederic Jameson, para quem hoje é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo, porque não há alternativa possível, e se houvesse, seria absurdo por ser impossível (GARNIER, 2018, p. 23).

Existem vários pontos comuns às posições cínica, cética e tecnocrática. Em primeiro lugar, elas concordam com a tendência de invisibilizar as relações de poder que agora se tornam muito mais complexas e sofisticadas, que incidem biológica, corporal, mental, cultural, espiritual e psiquicamente sobre a cidadania e sobre todos os seres humanos, a partir da combinação de biopolítica ou bio-poder estudado, entre outros, por Foucault e o psicopoder analisado por Byung-Chul Han.[3] Embora mais difusas, anônimas, imperceptíveis, irrastreáveis, ocultas e difíceis de decifrar, são sempre endossadas por determinados atores ou grupos oligárquicos que expandem um governo de elites sobre estruturas fragmentadas de dominação, estabelecidas verticalmente em forma de rede, dispersas interseccionalmente (LUGONES, 2008) e hierarquicamente a partir de dinâmicas excludentes (GROSFOGUEL, 2014). Da mesma forma, o historiador do direito sevilhano Bartolomé Clavero aborda poderes inominados que são os que instituem a realidade e os que significam as normas e as instituições (CLAVERO, 2007). O poder do pai de família e o poder do proprietário, juntamente com o poder colonial e o poder das igrejas sobre a espiritualidade religiosa, entre outros, complementam-se através de múltiplos dispositivos de controle e acabam consolidando uma subjetividade indolente, passiva, obediente e subjugada, bem como um imaginário que aparenta uma realidade onde nada nunca acontece, no qual o *status quo* deve ser mantido por meio de hierarquias, assimetrias e desigualdades indiscutíveis e blindadas.

Gustavo Zagrebelsky explica esse fenômeno muito bem em um nível planetário em *Servos Livres.* Agora o exercício do poder global é diluído por forças anônimas e abstratas, despersonalizadas, inexoráveis e não

[3] Sobre o biopoder: ZAGREBELSKY, 2017; MÉDICI, 2011, particularmente o capítulo intitulado "Políticas del derecho y gubernamentalidad neoliberal. Aportes de Foucault a la crítica jurídica" (p.131). Sobre o psicopoder, ver HAN, 2016 e *Psicopolítica*, Barcelona, Herder.

controladas pela cidadania que são os mercados, os investimentos e os investidores, o equilíbrio financeiro, a dívida pública, o desenvolvimento e o crescimento, a inovação e a tecno-ciência, a competência e a competitividade, o consumo, os bancos... Funcionam e operam como fantasmas que não podem ser questionados (ZAGREBELSKY, 2017) e, como aponta o sociólogo mexicano Pablo González Casanova, reforça um capitalismo corporativo amparado em uma combinação do paradigma científico mecanicista clássico com o novo paradigma das novas ciências em sua versão militarizada, que é funcional ao sistema e que exclui, elimina e terceiriza tudo que o coloca em perigo (novo paradigma baseado na tecnociência, na cibernética, nas teorias dos sistemas organizacionais complexos e autorregulados, na informática, matemática, robótica, neurociência, biologia, nanotecnologia, genética, etc.). Sua difusão e expansão se dá através dos meios de comunicação e das instituições de pesquisa e das universidades patrocinadas pelas megacorporações (GONZÁLEZ CASANOVA, 2000).

Em segundo lugar, outro denominador comum refere-se ao tipo de convivência implantada. As relações sociais são fragmentadas e a convivência é reforçada, o que nos isola como mônadas entre as pessoas, e não a convivência de reciprocidades, sendo a suspeita, o medo, a desconfiança e o egoísmo o que predomina, e não a confiança, a amizade, a solidariedade e o compromisso fraterno. Cada um segue seu próprio caminho e não mostra empatia pelo próximo (BAUMAN, 2002, p. 23; 2008). As três posições também fomentam o ódio ao outro, em relação a aquele que é diferente, de forma maniqueísta sob o par amigável/inimigo, no religioso, no ideológico, no cultural e identitário, no político e no geográfico. O emocional e instintivamente irracional vem à tona. Atos racionais e de diálogo brilham por sua ausência. Além disso, essa desconfiança de nossos semelhantes nos converte inquisidores de nós mesmos. Tornamo-nos acusadores e potencialmente culpados de atos em desacordo com o sistema, independentemente de serem emancipadores e a favor da justiça social para todes (BAUMAN, 2002; 2008).

Além disso, juntamente com um ataque ao público, a sociedade civil é despolitizada pelo que temos dito sobre governança. A política se torna um assunto para tecnocratas. As instituições estatais são privatizadas sob o dogma da eficiência. Zygmun Bauman (2002, p.96) explica isso com a perda do espaço da *ágora* grega que serviu como mediação entre *eclesia* (o público institucional) e os *oikos* (o âmbito privado), e que considera ser a

base para o desenvolvimento da autonomia dos seres humanos livres. O público e o privado discutidos de forma participativa entre os cidadãos minimizam-se e desaparecem, restringindo a democracia deliberativa e presencial à sua expressão mínima, sendo substituída pela divido-cracia e pela eficien-cracia. O mundo econômico aparentemente despolitizado acaba por engolir o mundo político, passando as instituições ao papel de seu braço direito, anulando-se a capacidade instituinte dos cidadãos (SÁNCHEZ, 2018).

Os políticos já não definem a política e os governos dependem menos dos parlamentos e eleições, uma vez que são decididos em outras esferas (mundo dos negócios e *lex mercatoria*). Nossa capacidade de significar e constituir nossas realidades como cidadãos nos é retirada.

Outro elemento intimamente relacionado aos direitos humanos se apresenta com o ataque ao pensamento crítico, principalmente aquele que confronta o sistema capitalista, e a criminalização dos movimentos sociais. É curioso perceber que a origem dos direitos humanos está nas lutas sociais e como eles são agora demonizados quando podem ser fonte de reivindicação de velhos e novos direitos nesse processo aberto da história. Por outro lado, essa reação negativa aos movimentos sociais também não é estranha, pois no passado a mesma coisa aconteceu com as lutas pelo reconhecimento de novos espaços de dignidade do movimento burguês, do trabalhador e do camponês, do anticolonial e contrário à escravidão, dos indígenas, dos movimentos feministas e em favor dos direitos das mulheres, das lutas contra a homofobia, em favor do meio ambiente etc (SÁNCHEZ, 2018).

De forma estrutural, também, como outro denominador comum, o trabalho se torna precário, é vituperado como um direito e, com ele, a existência da maioria da humanidade, deixando a dignidade de ser referência ficando para trás do crescimento econômico e da acumulação desigual (WANDELLI, 2012). Da mesma forma, a flexibilidade do trabalho torna-se absolutamente dominante acompanhada pela violência estrutural do desemprego e a ameaça permanente de demissão, causando uma incerteza de medo que anula possíveis reações de resistência (BAUMAN, 2002, p.38).

Finalmente, em termos jurídicos, se nos séculos XIX e XX, Max Weber falava da gaiola de ferro estabelecida pela lei e pela burocracia, agora a gaiola de ferro se estabiliza e se reforça através do sistema financeiro

especulativo e do governo de técnicos (ZAGREBELSKY, 2017; HINKELAMMERT, 2018). As burocracias privadas de empresas transnacionais, as grandes corporações e as organizações internacionais, juntamente com as elites políticas e econômicas dos estados do capitalismo central e periférico, estabeleceram o ritmo de uma liberdade estrangulada, escravizada e subjugada.

A *defesa garantista* (d) dos direitos humanos é a quarta posição.[4] Apesar de ser necessária, é insuficiente e minimalista. Se Thanos é o protagonista das posições anteriores, a garantia se concentra em super-heróis, pois apenas operadores do direito, como especialistas legítimos, juntamente com ativistas paternalistas membros de organizações não governamentais (ONGs), atuam como o Homem de Ferro, o Capitão América ou Homem-Aranha, a partir de uma certa auréola de superioridade missionária, através das instituições estatais e apenas por meio de decisões judiciais argumentadas e políticas públicas com orçamentos monetários limitados. Somente eles, como especialistas com alto nível de moralidade eticamente responsável, são os salvadores e garantidores de nossas liberdades manifestadas em forma de direitos. Mas não há muitos, pois a cultura jurídica predominante, como dissemos, geralmente não é muito sensível aos direitos humanos. A escala do nível de importância do cargo que se tenha (juiz ou juíza, promotor, advogado/a....), definirá a capacidade de garantir direitos, estabelecendo uma hierarquia com base em uma autoridade legítima exclusiva para dizer o que são e quais são nossos direitos. A consequência se materializa na impossibilidade de cada ser humano ser responsável, partícipe e autor de seu próprio destino em colaboração e cooperação com os demais. Cruzamos nossos braços esperando que os direitos humanos sejam feitos em outros lugares (instâncias estatais da administração da justiça), e somente quando nossos super-heróis salvadores podem e estão dispostos a aplicá-los. Por essa razão, somos incutidos em uma cultura passiva, indolente, delegada, irresponsável e excessivamente jurídico-positiva (CORREAS, 2003; 2014; SANCHEZ, 2011).

Mais tarde iremos nos deter mais nessa concepção garantista, mas outro elemento importante que deve ser apontado, brevemente, é que, devido à sua estreiteza e limitação na forma de compreendê-la, com ela não se tem possibilidade de questionar e enfrentar a ordem estrutural des-

[4] Sobre o garantismo ver FERRAJOLI, 2019; 2014.

igual e assimétrica que prevalece em nossas sociedades.

A quinta posição é a *culturalista* (e) é a culturalista que tem sua versão intercultural. É a mais crítica em relação ao Ocidente e sua ideia de direitos humanos, porque seus olhares questionadores são feitos a partir de outras culturas e seus projetos de vida. Poderíamos diferenciar duas versões distintas, uma mais agressiva e outra mais construtiva, embora ambas denunciem que os direitos humanos são como um cavalo de Tróia utilizado calculadamente pelo Ocidente como instrumento de expansão e hegemonia em todo o mundo, representando o falso universalismo (VV. A.A., 2006). Também reivindica a dimensão colonial, abstrata, individualista, racista e proprietária subjacente (QUIJANO, 2014; GROSFOGUEL, 2014). As duas versões começam a se diferenciar, quando uma se torna excessivamente fechada, fundamentalista e cultivada com muito ódio e que justifica atos de rejeição, em alguns casos violentos e até mesmo terroristas, mas agora não entraremos em suas diferentes vertentes. Já a outra, mais aberta e intercultural, afirma que todas as culturas, juntamente com a ocidental, têm seus próprios processos de luta por dignidade que podem ser expressos na forma de direitos humanos. Toda reivindicação de libertação e emancipação humana seria parte da memória pela justiça que cada cultura desenvolve ao longo de sua história e converge com as reivindicações de todas as culturas. A história dos direitos humanos se tornaria parte da cultura humana da memória da libertação a partir das reações decorrentes de experiências humanas violentadas, como um de seus capítulos nas lutas que os seres humanos oprimidos e que sofrem injustiça desenrolam em todas as culturas (FORNET-BETANCOURT, 2001). Múltiplos são os caminhos da luta pela dignidade humana. De acordo com os contextos, os atores e os momentos espaço-temporais as expressões de libertação e emancipação são distintas e diferenciadas, sendo os direitos humanos expressão de caminhos monoculturais que podem ser ressignificados e complementados com outros caminhos histórico-culturais (SOUSA SANTOS e SENA, 2019).

Nesse sentido, trabalha Balakrishnan Rajagopal em seu livro *El derecho internacional desde abajo* (2005, p. 198, 205, 206 e 271). O campo de resistência contra as injustiças no sul global se traduz no estilo ocidental de lutar por direitos sem levar a sério toda a sua variedade e riqueza. Todas as lutas não-ocidentais são traduzidas a partir da perspectiva e da visão ocidentais, tornando os direitos humanos a única linguagem política

progressista e de resistência frente à opressão no Terceiro Mundo. Isso faz com que sejam ignoradas e invisibilizadas outras formas de protesto e luta que vão além do discurso único de resistência autorizado pelo direito internacional dos direitos humanos (RAJAGOPAL, 2005, p. 271).

Por outro lado, são outros que pensam que cada cultura tem sua própria ideia de dignidade, mas apenas o Ocidente a manifesta sob a forma de direitos humanos. Nesse sentido, o sociólogo da lei belga Christoph Eberhard aponta que a história do Ocidente, com suas (EBERHARD, 2002) falhas, desenvolveu os direitos humanos através de sua cultura e história, encontrando em sua tradição algo universal (o respeito pela vida humana e o ideal de fraternidade compartilham algo mais, pois afundam suas raízes no âmago da experiência humana). Por essa razão, não devemos desconstruir a visão ocidental dos direitos humanos, negando sua universalidade, mas enriquecer essa abordagem através de diferentes perspectivas culturais, a fim de tanto nos aproximarmos progressivamente de uma prática intercultural dos direitos humanos, como gerar a abertura de novos horizontes para a boa vida de todos. Mas não por isso a luta pela dignidade do Ocidente deve obrigatoriamente liderar. A história do Ocidente está repleta de processos internos e processos externos de colonização e imperialismo onde os coletivos ou grupos que resistiram à sua influência para proteger suas tradições sofreram represálias políticas, discriminação econômica de todos os tipos e até técnicas de eliminação e destruição genocida. Essa história caminhou lado a lado com o surgimento e posterior universalização do ideal dos direitos humanos. Apesar de seu componente emancipatório, seu contexto de desenvolvimento ao redor do mundo também teve uma face de dominação. Por essa razão, existem muitas culturas e grupos étnicos e indígenas que são receosos quando se trata de usar uma figura que tem sido associada a processos de conquista, roubo, saques, espólios e guerras. Esse culturalismo aberto, crítico e dialógico questiona os direitos humanos como uma possível instância universal que dê conta de todas as expressões culturais relacionadas aos ideais de emancipação, libertação e dignidade humana.

Com o intento de agrupamento intercultural, Boaventura de Sousa Santos aposta em uma luta contra hegemônica dos direitos humanos que busca por mudanças estruturais e sociais que são responsáveis pela produção sistemática do sofrimento humano injusto e que reagem contra diversos modos ou sistemas de opressão. São lutas contra o poder e

seus excessos, contra injustiça e opressão onde quer que ocorram (SOUSA SANTOS, 2013, p. 105, 122 e 134; SOUSA SANTOS e SENA, 2019, p. 35). Para facilitar sua recuperação e compreensão, Boaventura de Sousa Santos (1997; 2019) e, também, R. Panikkar (1990; 2004) defendem uma hermenêutica *diatópica* que articula lugares de concorrência e encontros interculturais abertos à alteridade através do diálogo, críticas recíprocas, fertilização e enriquecimento mútuo. Na última seção iremos expandir um pouco mais esta visão.

Finalmente, a *posição multi-garantista e intercultural* (f) busca romper com as perspectivas garantistas centralizadora que consideram que necessitamos de super-heróis para salvar nossos direitos. Pelo contrário, todos devemos ser anti-heróis ou heróis soberanos anônimos e cotidianos em nossos espaços relacionais quando se trata de fazer e realizar direitos humanos. Todo ser humano em todos os lugares de convivência, em tempo integral e em todos os lugares pode desenvolver, utilizar, incrementar e produzir práticas de reconhecimento mútuo como sujeitos, sendo múltiplos e heterogêneos os modos, os mecanismos e ações de garantia que os tornam efetivos e desfrutáveis, não se limitando apenas às esferas jurídico-estatais. Seria uma combinação de elementos de *práxis* pré-violatória e pós-violatória dos direitos humanos, tanto nos níveis jurídico como político e social. Além disso, cada cultura tem seus próprios modos de implementação na linha discutida na posição intercultural.

De qualquer forma, acerca desta posição multi-garantista, por ser a mais assertiva, nos aprofundaremos nela ao final deste capítulo.

O Contexto dos Demônios que Espreitam os Direitos Humanos e seus Processos

Como indicado no início, tentaremos visualizar alguns dos cenários e processos que no contexto da globalização apresentam os obstáculos, a escuridão e os demônios que impossibilitam uma maior sensibilidade e uma maior cultura teórica e prática dos direitos humanos, impedindo uma maior efetividade. Sublinharemos: 1) um totalitarismo, o de mercado; (2) dois fundamentalismos, um religioso e um populista; e (3) quatro processos de concretização contrários a uma cultura sensível de direitos

humanos: um primeiro processo de des-democratização da democracia; um segundo processo des-constitucionalização dos direitos; um terceiro processo de mercantilização de todas as parcelas da vida humana e natural; e um quarto processo de destruição da natureza. Apesar de focar em direitos humanos, outros conceitos como os de democracia, constitucionalismo/constituição, trabalho, economia, estado, propriedade, cidadania e direito, entre outros, fazem parte de uma guerra teórica e prática pelo controle do mundo. Todos eles envolvem conflitos e desafios com os quais se tenta estabelecer hegemonia e anti-hegemonias. Nessa batalha, a ordem sistêmica capitalista pró-thanos possui uma imensa capacidade de construir, significar e colocá-los em circulação de forma rápida e eficiente de acordo com seus interesses geoestratégicos.[5] Mas vamos em partes...

Totalitarismo de Mercado

O filósofo, economista e teólogo alemão Franz Hinkelammert (2018), de forma sugestiva, investe no conceito político de totalitarismo como uma forma de poder exercida exclusivamente pelos Estados, e entendida como a aniquilação da liberdade e autonomia individual dos seres humanos e de sua esfera privada por uma intromissão absoluta e controle do público estatal (BAUMAN, 2004). Agora, a diferença é que o novo totalitarismo se reproduz através dos poderes anônimos do mercado, submetendo os poderes políticos e públicos à sua lógica totalitária (HINKELAMMERT, 2018, p. 16). A *ágora* mencionada por Bauman (2002, p. 117) está dissolvida na privatização e na despolitização econômica capitalista, perdendo todo o sentido do público e do bem comum.

Do mesmo modo, ele transforma o ser humano em capital humano e o subordina como vassalo ao cálculo da utilidade, elevando-se ao topo do niilismo (HINKELAMMERT, 2018, p. 194). Fora do mercado não há realidade alguma. Tudo deve ser traduzido em sua linguagem, em sua lógica, em seu imaginário e em nada mais. Através do cálculo da eficiência e utilidade, o mercado inflexível decide a quem se distribui e a quem não

[5] Embora Marcos Roitman se refira principalmente ao conceito de democracia, está claro que é projetável a outros conceitos estratégicos e emblemáticos do nosso imaginário jurídico, político e econômico. Do título de seu livro tenho adotado a expressão de democracia sem democratas. Ver ROITMAN, 2011.

a satisfação de suas necessidades e o reconhecimento de seus direitos. Vai se tornar pura vontade pelo poder (HINKELAMMERT, 2018, p. 181). A nova razão no mundo é a razão empresarial e a razão instituída pela competitividade (LAVAL e DARDOT, 2013). Não há algo além do mercado e sua racionalidade e, se houver, é aniquilado, ignorado e anulado por todos os meios disponíveis.

Os Dois Fundamentalismos

Os dois fundamentalismos (KIENZLER, 2011; TAMAYO, 2009) que acompanham o totalitarismo do mercado são o populista e o religioso.

O Populismo (VALLESYN e MARTINEZ-BASCUÁN, 2017) pode ser à direita e à esquerda, sendo o primeiro, mais excludente e fundamentado nos pares amigos/inimigos, nós/eles. Se concentra na imigração e se mostra xenófobo, racista e machista contra o diferente e contra as mulheres. O segundo, o populismo de esquerda, divide a política de forma maniqueísta, em torno do conceito de povo, e separando o mundo entre ricos e pobres, sendo um líder carismático a solução salvadora (HARDT e NEGRI, 2019, p. 49).

De qualquer forma, o populismo é frequentemente utilizado como um recurso perverso para anular a capacidade instituída de cidadãos e do povo como sujeitos soberanos, pois parece que tudo o que tem como propósito atender às suas necessidades ou de empoderá-lo internamente e com apoio externo, é descrito pejorativamente como populismo. A chave está em ver se a democracia é utilizada demagogicamente para anular o poder popular (como tem sido feito recentemente em alguns governos supostamente progressistas na América Latina) e se tendenciosamente através da ideologia busca-se anular o protagonismo participativo e democrático do povo, ou seja, se realmente se pretende e se defende que o povo seja protagonista de seu destino, sendo considerado como um povo sujeito ou o como um povo sujeitado, de acordo com a terminologia usada por Félix Guattari (LAVAL e DARDOT, 2015, p. 507).

Além disso, no caso da América Latina, há os chamados estados de

compromisso social popular e nacional[6], como foram os casos, entre outros, do México com Lázaro Cárdenas e da Argentina com Juan Domingo Perón, que é necessário qualificar como outra maneira de entender o populismo e que Ernesto Laclau enriquece e complexifica a maneira de fazer política diferente dos países europeus e onde os significantes ideológicos flutuantes se movem em torno de uma realidade social heterogênea, móvel e instável (LACLAU, 2005, p. 163).

O fundamentalismo religioso não é expresso apenas em termos de terrorismo islâmico contrário à cultura ocidental. Há manifestações no judaísmo e no cristianismo (KIENZLER, 2011). Seriam a expressão espiritual de muitos populismos de direita, tendo a fé fetichista no transcendente como base para estabelecer um antiecumenismo contrário a um humanismo verdadeiramente universal e imanente, uma vez que o filtro de ser crente separa e distorce os critérios que estabelecem quem deve ser reconhecido como humano, e exclui aqueles que não são reconhecidos como tal, que é considerado como uma ameaça a ser repelida. O par amigo/inimigo e os dualismos crentes/não crentes, nós/eles, são aplicados de forma natural e totalmente normalizada.

Esses fundamentalismos promovem o confronto em detrimento do diálogo (TAMAYO, 2009) e têm uma maneira de compreender o poder ao estilo foucaultiano, poder *pastoral* com o qual os paroquianos devem se submeter e obedecer como ovelhas, sempre conduzidas por seus pastores. A religião evangélica na América Central e no Brasil de Jair Bolsonaro são dois exemplos disso. A fé cega prevalece sobre a política e a defesa irracional das tradições rejeita emocionalmente qualquer tipo de racionalidade imanente argumentada e crítica ao *status quo*.

Os Quatro Processos que Implementam o Totalitarismo do Mercado

A seguir explicaremos alguns dos processos que concretizam e executam o totalitarismo de mercado. São processos que, atualmente, estão enfraquecendo diretamente a cultura e a sensibilidade global pelos direi-

[6] Ideia sugerida pelo constitucionalista e amigo Alejandro Médici.

tos humanos, pelas constituições garantistas e pela democracia entendida como o poder do povo e para o povo (nunca realizado de forma duradoura, efetiva e real), onde foram institucionalizados como conquistas populares históricas mais ou menos negociadas, mas que correm o risco de se perderem. Por meio desses quatro processos, direitos humanos, democracias e as constituições garantistas são reduzidos, limitados, e esvaziados de conteúdo para a maior parte da humanidade, expandindo-se como privilégios para uma minoria poderosa, poli-thantica e cínica.

A primeira tendência (1ª) é marcada por processos bastante insolentes de des-democratização da democracia, entendidos como poder real do povo e para o povo. Há cada vez menos lugares onde os cidadãos podem tomar decisões de maneira participativa e eficaz. Se anteriormente, durante o período dos estados sociais (metade do século XX, principalmente), já havia uma expressão bastante reduzida de democracia associando-a apenas à representação, através de partidos políticos e através do espetáculo das eleições e do sufrágio universal por meio do voto a cada quatro ou cinco anos (GALLARDO, 2007; ROITMAN, 2011), agora, existe um maior esvaziamento da presença cidadã participativa, dado que se circunscreve a uma área bem delimitada e mínima de recorte localizado e sem impacto em âmbitos estratégicos de tomada de decisões que são mais decisivas no manejo da política e da economia. Quem realmente decide nos espaços mais influentes de caráter nacional, internacional e global, são os tecnocratas, os gestores e os governantes com seus funcionários tanto das burocracias públicas (de organismos internacionais como a UE, FMI e BM e dos Estados nacionais do capitalismo central e periférico), como das burocracias privadas (sistemas financeiros e bancários, assim como grandes corporações e empresas multinacionais), que se tornam os reais poderes constituintes dos sistemas políticos e suas normas.

Neste contexto, também é frequente a criminalização e desqualificação, como já dissemos, das lutas pelos direitos e, também, por uma maior participação dos movimentos sociais. Além disso, no quadro do domínio do capital, diminui-se a força do direito à greve da classe trabalhadora (PISARELLO, 2011; 2014). A dimensão sancionadora e punitiva dos sistemas penais nacionais contra os atores sociais que protestam surge sem rodeios. A democracia como poder do povo e para o povo deixa de ser um modo participativo de significar e defender o bem comum. Não responde mais ao povo, nem aos seres humanos, mas à lógica de mercado. O capital

soberano deve ser confirmado pelo poder soberano. O povo renuncia à sua soberania e se rende ao poder econômico e financeiro (HINKELAMMERT, 2018, p. 190 e 191).

A *segunda tendência* (2ª) se concretiza em processos de des-constitucionalização e descaracterização do constitucionalismo social e dos direitos fundamentais (FERRAJOLI, 2019, p. 143). Se dão onde se conseguiram determinadas conquistas dos estados sociais e constitucionais de direito, enfraquecendo-se essas conquistas como consequência da centralização substituta e a hegemonia do constitucionalismo dos negócios e do mercado (MONEREO PÉREZ, 2015).

Enfraquecem-se os direitos que permitem as condições materiais e exequíveis de uma vida digna de ser vivida por cada ser humano, em nome da racionalidade instrumental económica do cálculo médio-fim e do pagamento da dívida, vendendo-se a ideia de que só através do livre mercado se pode chegar em um futuro, a satisfazer as necessidades, muitas delas, suntuosas e baseadas em desejos consumistas, de toda a humanidade, valendo a pena que milhões de pessoas caiam no caminho e o resto acabe se endividando individualmente ou através de seus estados. Os sistemas financeiros e bancários de crédito tornam-se a base de nossas identidades e subjetividades cidadãs. Endividar-se para ter uma casa, comprar um carro, adquirir um computador, pagar as férias ou financiar os estudos torna-se a nossa filosofia de vida. O mesmo vale para os estados, que devem estar sujeitos às condições dos credores. As constituições são alteradas para fortalecer o pagamento das dívidas usurárias com juros exorbitantes, sendo o artigo 135 da Constituição espanhola e o que ocorreu na Grécia com Tsipras e Syriza, dois bons exemplos (DE CABO, 2014; HINKELAMMERT, 2018). Não há direitos sem cartões de crédito nem dinheiro. Os estados de direito constitucional devem agilizar a valorização do valor do câmbio e o fluxo de dinheiro controlado desde cima.

Os direitos humanos e qualquer forma de conteúdo ético são esvaziados, juntamente com as conquistas dos Estados de bem-estar social, porque se temos que falar sobre direitos são os das empresas e não os dos seres humanos (HINKELAMMERT, 2018, p. 143). A des-constitucionalização dos direitos é realizada por meio de processos desconstituintes oligárquicos acompanhados, seguindo o filósofo jurista Pedro Mercado, pela desestatização do público nas esferas supraestatais e pela des-normativização garantista dos direitos fundamentais (PISARELLO, 2011; DE

CABO, 2014)[7].

A *terceira tendência* (3ª) é a mais geral e a que melhor expressa o totalitarismo do mercado. Nos referimos à mercantilização de todas as parcelas da vida (POLANYI, 1997). Em nossas sociedades as bases do interior da vida animal, vegetal e humana (os genes), junto com o mundo do sexo e a satisfação libidinal começam a ser mercados muito rentáveis e sem escrúpulos, ampliando-se o espectro de apropriação ao âmbito do setor público e ao bem-estar social, como a saúde e a educação. Tudo deve ser traduzido em negócios: a natureza e a biodiversidade, a cultura, educação, saúde, o mundo da sexualidade, as bases da vida e códigos genéticos, o ar, a água etc. A economia capitalista e seu impulso de obtenção ao máximo de lucro buscam novos mercados, seja por meios legais ou ilegais. O homem econômico que se move apenas por razões de luxo pode usar as instituições para normalizar hábitos consumistas e competitivos e ir além do normativo e do ético, se o fim for para obter dinheiro, mesmo que o meio e o setor em que atua sejam execráveis e desumanos (SÁNCHEZ, 2018).

A mercantilização é acompanhada pela expansão de uma nova subjetividade contábil e de uma racionalidade em escala mundial com a qual a concorrência está generalizando a competência como norma de conduta e a empresa como modelo de subjetivação (LAVAL e DARDOT, 2013). Se falhamos como empreendedores, cada um de nós é responsável e culpado. Além disso, encontramos um tipo de espiritualidade e sociabilidade baseada na rentabilidade, competitividade, consumo e obtenção do máximo benefício, onde não cabe sentimentalismo ou sensibilidades preocupadas com as condições de trabalho ou condições de existência dignas de todos os sujeitos. É semelhante ao cálculo do pirata ou do conquistador (HINKELAMMERT e MORA, 2006), equivalente ao cálculo empresarial de hoje: é um cálculo baseado na pilhagem e era realizado por escravagistas europeus, colonizadores e piratas entre os séculos XV e XIX. Não há preocupação com os custos materiais e imateriais causados pelas ações de escravidão, colonização e assalto para obter um bom saque, demonstrado pela destruição de povos inteiros e na perda de vidas humanas. Se o ouro, a prata e os tesouros eram mais do que suficientes, em igual proporção era a quantidade de vidas perdidas e o derramamento de sangue causado.

Da mesma forma, o cálculo empresarial expressa de forma concreta

[7] Ver o trabalho de Pedro MERCADO que faz parte desse mesmo livro.

esse cálculo do pirata e da guerra, pois exclui e terceiriza esses custos relacionados às necessidades humanas e à preservação das bases naturais e existenciais da vida ambiental e laboral dos sujeitos, desde que, a partir da racionalidade instrumental de cálculo médio-fim, seja possível obter um preço mais barato. O critério de eficiência entre os meios utilizados e os fins produzidos (produtos com menor custo possível), baseado na competitividade, torna-se o valor supremo que decide sobre a validade de tudo. A rentabilidade do processo de produção abre uma espiral de violência, pois sob uma relação médio-fim que se totaliza no campo epistemológico e metodológico das ciências econômicas e na prática empresarial assumida socialmente, acaba por subverter a racionalidade reprodutiva que alude e atende às condições de existência dignas dos seres humanos (HINKELAMMERT e MORA, 2006). Tudo se aplica no processo de mercantilização de todas as parcelas da vida, expandindo uma ordem destrutiva baseada na primazia das relações comerciais sobre o conjunto do espaço social e do reconhecimento dos sujeitos que o compõem em suas condições existenciais dignas de serem vividas.

No que diz respeito a direitos humanos manifesta-se com a perda, em todos eles, tanto da dimensão solidária e fraterna, como do referente inspirador da dignidade humana entendida não como uma essência axiológica, mas como um marco ou um horizonte de abertura e de desfrute de espaços de reconhecimentos efetivos de existências e de qualidades vitais, junto com a convivência respeitosa com o meio ambiente e a natureza em geral. Os direitos humanos, como vimos na posição tecnocrática, têm um custo econômico e sua garantia depende do gasto público e da capacidade monetária dos estados que não devem ser excedidos em um orçamento reduzido em ambientes de privatização. Além disso, os direitos humanos desfazem-se nas esferas econômica financeira real e virtual do trabalho e da produção, tornando-se ou descartáveis ou valores úteis de troca a favor da competitividade, a subjetividade predatória e egoísta empresarial e a propriedade privada gananciosa e destruidora da natureza.

Finalmente, entre as três ameaças globais da absoluta inflexibilidade da estratégia de globalização, está a ameaça e destruição da natureza (4ª), juntamente com a exclusão da população e a subversão das relações sociais (HINKELAMMERT, 2018, p. 181). A destruição da natureza é incorporada por um capitalismo ecocida, destrutivo, desigual e explorador da biodiversidade animal e vegetal, por seu dogma de crescimento e consumo com

fins crematórios (GONZÁLEZ CASANOVA, 2000).

Também é globofágico porque canibaliza a diversidade biológica e a devora por uma racionalidade econômica predatória que idolatra a técnica, a ciência e o progresso como ídolos e deuses fetichistas. As tecnologias junto às ciências que promovem o crescimento competitivo e o progresso centralizado são consideradas acima e superiores tanto à natureza quanto ao ser humano que o protege e respeita. Ignoram que com a natureza se estabelece as bases da existência e as possibilidades da vida presente e futura. Por fim, também é globofágico pelo ódio àquelas culturas que se movem por racionalidades mais ecológicas e dinâmicas bio-cêntricas e respeitosas com meio ambiente e pelo epistemicídio que produz (BARTRA, 2014).

Sobre o Garantismo e sua Insuficiência

Já antecipamos como, no nível oficial e geral, e também na cultura jurídica, predomina um imaginário muito estreito em relação aos direitos humanos. Isto se dá em função de sua expressão ser exclusivamente formalista, teórica, jurídico-positiva por normativista, burocrática, delegatória punitiva e, também, pós-violatória. Como resultado, prevê frágil e insuficiente proteção e garantia aos direitos. Quando se fala de direitos humanos recorre-se a uma ideia dos mesmos baseada em normas jurídicas de caráter tanto nacional como internacional, nas instituições com o estado à frente e em certos valores que lhes dão fundamento (como dignidade, liberdade, vida, igualdade e solidariedade). Os direitos humanos aparecem assim como instâncias instituídas, separadas de seus processos socio-históricos de constituição e significação, como realidades alheias ao nosso dia a dia que recorremos em situação de excepcionalidade ou que, mecanicamente acreditamos que eles estão lá para pegá-los quando nos sentimos violados ou ofendidos em nossa dignidade. Por essa razão, apontamos para o princípio de que ela fomenta uma cultura indolente, desentendida e passiva. A partir dessa perspectiva instituída e estritamente jurídica dos direitos humanos, também indicamos que delegamos inteiramente a determinados especialistas super-heróis, técnicos e intérpretes a capacidade de saber se estamos ou não protegidos quando a nossa dignidade, a nossa

liberdade ou as nossas condições de vida são violadas e, além disso, tendemos a reduzir a sua eficácia apenas quando um tribunal tem a sensibilidade interpretativa de os garantir.

Na mesma linha, se colocarmos uma maior atenção ao sistema de garantias que os tornam eficazes, constatamos que se reduzem ao jurídico-estatal, ou se expressam através de políticas públicas, ações policiais ou por meio de sentenças judiciais e se pensa que o direito estatal é a única instância salvadora da insociabilidade humana como fonte das violações dos direitos. Por qualquer que seja a razão, acaba-se por potenciar uma cultura burocrática, funcionária e normativista que reduz e encolhe a força presencial e instituinte de cada ser humano, já que nossos direitos, desde a totalização dessas dimensões, só são garantidos quando positivados por uma norma e quando um corpo de funcionários pertencentes ao Estado ou voluntários de ONGs, torna-os operacionais entre reflexões doutrinárias de apoio, dando-lhes curso através de garantias concretizadas por meio de políticas públicas, ações humanitárias e sentenças. Também temos a sensação de que a existência de um direito humano surge e se manifesta, no instante em que é violado ou lesado, fato que permite a abertura dos processos desenvolvidos nos circuitos da administração da justiça e das suas instâncias policiais de apoio judiciário, mas num sentido muito punitivo e sancionatório (SÁNCHEZ, 2018).

Já denunciamos em outros trabalhos que, a partir desse imaginário simplificado e minimalista, torna-se difícil para a teoria e a prática dos direitos humanos, seu dizer e seu fazer, andarem de mãos dadas. No entanto, há outro problema fundamental e nuclear: esse imaginário tampouco tem capacidade de transformar estruturas sociais, políticas, políticas econômicas, religiosas culturais desiguais e assimétricas sobre as quais se assenta o sistema capitalista, daí que afirmamos que os direitos humanos no Ocidente se movem sobre discursos de inclusões abstratas, com os quais todos somos incluídos no papel, mas sobre um solo de convivências, de relações e inter-relações baseadas em exclusões concretas e particulares, espalhadas por todos os lugares e espaços sociais (SÁNCHEZ, 2018). O que temos que tentar é que essas mesmas inclusões abstratas em processos sempre abertos se fundamentem sobre um terreno de inclusões concretas e particulares. Por essa e outras razões, propomos uma posição teórico-prática dos direitos mais complexa, relacional e holística.

Uma Proposta Multi-Garantista, Pluri-Espacial, Hetero-Ativa, Multi-Escalar, Interdimensional e Intercultural

Antes de explicarmos o multi-garantismo, vamos nos debruçar sobre o mundo das relações e sociabilidades humanas. Para isso, aludiremos ao modo como o cientista chileno Humberto Maturana interpreta a biologia que denomina do amor e, em concreto, à segunda das duas dimensões da existência que possuem os seres vivos: a) a primeira é sua fisiologia, sua anatomia e estrutura; 2) a segunda é sua relação com os outros, sua existência como totalidade, que nos seres humanos se particulariza no conversar, no entrelaçamento da linguagem e da emoção, como um viver juntos em coordenação (MATURANA, 1991, p. 23). Nessa rede de relações com nós mesmos, com os nossos semelhantes (ou com os outros e os demais) e com a natureza, as culturas humanas ao longo da história desenvolveram dois modelos distintos: a) um patriarcal (que não se associa ao masculino) nascido dos grupos humanos que viviam do pastoreio, baseado na apropriação, na violência, na guerra, no domínio e no controle, juntamente com relações de hierarquia; e b) outro matricial, próprio de culturas coletoras e agrícolas, mais marcados pelo seu sentido de cooperação, participação, de assistência mútua, não-violência e relações mais horizontais (MATURANA, 1991, p. 56, 302 e 303). Tanto a cultura patriarcal quanto a matricial chegam aos nossos dias manifestando-se de maneira distinta em cada contexto. E o próprio Humberto Maturana nos desafia como espécie e em nível global, perguntando em que mundo queremos viver? E nós acrescentamos como queremos viver, ativamente e nos sentindo protagonistas, ou passivamente e nos sentindo simples espectadores?

É deste modo que propomos entender e praticar direitos humanos. Tentamos oferecer um caminho entre muitos, para que nossas sociabilidades e nossas identidades se desenvolvam, sejam implantadas e consolidadas a partir dessa matriz matricial baseada numa prática de relações, ações, inter-relações, inter-subjetivações, conversas e convivências onde cada ser humano seja tratado como sujeito em sua pluralidade e diferença, empoderado, com autoestima e autonomia responsável e solidária, e não como objeto, apropriado, dominado, humilhado, excluído, marginaliza-

do, inferiorizado e subjugado.

Diante da ausência de sensibilidade aos direitos humanos e da noção estreita dos direitos humanos existente, propomos uma forma mais ampla de praticar, conceber e compreendê-los, que sirva como complemento e enriquecimento e não como rejeição dos elementos garantistas. Para tanto, os direitos humanos são entendidos não só como valores, liberdades ou princípios refletidos nas normas jurídicas e interpretados pelos operadores jurídicos e pela doutrina, mas principalmente como bens jurídicos e não jurídicos com os quais se possibilita ao ser humano, concretizar, realizar e transformar em realidade a satisfação de suas necessidades e o desfrute de uma vida digna de ser vivida. A *práxis* instituinte de cada ser humano em suas relações e através das tramas sociais sobre as quais criamos e produzimos nossas sociabilidades, é a base principal. A isto se somam as lutas sociais, individuais e coletivas, que junto com as instituições (estado, mercado e comunidade) articulam meios, modos, caminhos e opções diversas que concretizam os direitos humanos em sua relação com os valores de igualdade, liberdade, solidariedade e vida. Além disso, os direitos humanos relacionam-se com a capacidade de cada ser humano de ser reconhecido como sujeito, sem ser inferiorizado, desprezado, marginalizado ou humilhado por razões raciais, sexuais, de gênero, sociomateriais ou de classe, etárias, religiosas etc. Através deles, possibilita-se e garante a capacidade individual e coletiva de todos, sem exceções, crescer em autoestima, autonomia e responsabilidade (GALLARDO, 2007; SÁNCHEZ, 2018).

A partir do pensamento de libertação, Franz Hinkelammert (2007) resume muito bem com uma convicção ética que serve como critério de discernimento e expressa um compromisso e fé forte pelo ser humano com nome e sobrenome, corpóreo e concreto, não abstrato: que sempre o ser humano seja prioridade para o ser humano. Os direitos humanos seriam um dos principais veículos para levar a essa fé humanista contrária à thanos-política.

Além disso, a prática e a luta por direitos seriam formas diferentes de enfrentar os excessos das diversas expressões de poder que inferiorizam, excluem ou matam, funcionando como limites, procedimentos e processos de contenção e confronto em contextos de maior risco, precariedade e violência, mas também os direitos humanos complementam-se nos seus processos de luta com o desenvolvimento de ações que lhes per-

mitam desfrutar e usufruir, momentos em que somos sujeitos mais plenos e empoderados, a partir de ambientes quotidianos e convivências mais pacíficos e tranquilos, mas que também podem desenvolver-se, segundo os sujeitos, em situações de maior ou menor precariedade, apesar da normalidade aparentemente estabelecida. Ali entram tanto instâncias normativas, procedimentais, institucionais, argumentativas, espirituais e meios diversos, como as tramas sociais e o conjunto de ações e relações que desde um plano sociomaterial os tornam factíveis, efetivos, reais e desfrutáveis.

Por esta razão, a defesa e a proteção dos direitos humanos das pessoas vítimas deve constituir uma prioridade ao demandarmos um maior sentido de responsabilidade e busca por uma maior coerência do universal que deve ser realmente reconhecido, mas com o objetivo de possibilitar o empoderamento participativo de todos e como seres autônomos, tendo em conta as características dos grupos vulneráveis (gênero, raça, etnia, classe, idade), ou seja, por seu status de gênero (mulheres ou pessoas trans), sociomaterial (existência precária da vida), idade (menores) e racial (etno-cultural) (ROSILLO, 2014).

Para isso propomos como possível caminho ou via de solução incompleta, entre outros muitos, uma cultura pensada e praticada de direitos humanos que seja multigarantista, pluriespacial, hetero-ativa, multiescalar, interdimensional e intercultural. Nosso objetivo é combinar, complementar e interrelacionar uma perspectiva colaborativa e de diálogo entre a dimensão preventiva e pré-violatória dos direitos humanos com a pós-violatória. Porque os direitos humanos são uma p*ráxis* constante que permite que cada pessoa seja sujeito criador e recriador de realidades múltiplas e plurais em todos os momentos e em todos os lugares, pelo menos, assim deveriam ser considerados. É uma tarefa em que todos nós estamos envolvidos, como cidadãos, como policiais, como operadores jurídicos, como voluntários, como humanos em todos os âmbitos de nossas vidas. Vamos ver em que sentido.

Multigarantista porque alude ao conjunto de ações, atuações, relações, comportamentos e meios que são necessários para tornar os direitos humanos reais e factíveis. Referem-se à dimensão de eficácia e da efetividade que podem ser concretizadas em áreas de sociabilidade, relações ou tramas sociais e as articulações e utilização de meios em âmbito pré-violatório (antes de serem violadas) e também direitos pós-violatórios (após a violação).

A noção multigarantista consiste em mecanismos e instrumentos de garantias jurídico-estatais (por meio de políticas públicas e sentenças judiciais apoiadas pela polícia) e por meio de garantias de caráter social e cultural, tanto individuais como coletivas que possam ser desenvolvidas em colaboração com as instituições do estado ou independentemente da intervenção estatal. Em ambos os casos, os sujeitos ou atores que são protagonistas dessas garantias sociais são ONGs, associações de direitos humanos, universidades, sindicatos, movimentos sociais e também ações cotidianas desenvolvidas pela cidadania em cada espaço relacional e de convivência. As garantias seriam implementadas por mecanismos jurídicos estatais, jurídico não estatais (a partir de um pluralismo jurídico que enfrenta a estreiteza do monismo jurídico) e por garantias sociais, políticas e culturais relacionadas as nossas ações e relações como indivíduos solidários e responsáveis (WOLKMER, 2018; SOUSA SANTOS, 2009). O político englobaria o jurídico quando falamos e fazemos direitos humanos.

A *multi-espacialidade* refere-se a lugares sociais e campos relacionais nos quais se desenvolvem sociabilidades, convivências e o intercâmbio de vida entre as pessoas. Em cada esfera social (unidades judiciárias e policiais, ONGs, associações, espaços domésticos e familiares, comunidades de vizinhos, hospitais, clínicas, universidades, instituições de ensino etc.) surgem ações e lutas individuais e coletivas também podem implementar mecanismos de garantia, por meio de ação individual, mobilização, reinvindicação e ação dos movimentos sociais que sensibilizam, transcendem e questionam os limites da dignidade humana. As ações e as lutas individuais se expressam na vida diária e nos ambientes cotidianos nos quais as pessoas convivem e reagem como podem ser o espaço íntimo, no espaço doméstico, no mundo do trabalho, no âmbito da cidadania e no mundo do mercado.

Por esta razão, o multigarantismo o é a nível pluriespacial, em todos os contextos relacionais sociais, não só no âmbito estatal e jurídico-positivo que não deixam de ser importantes e necessários. Daí a irrenunciável colaboração e coordenação entre todos os atores sociais, capacitando, ensinando, conscientizando e sensibilizando a sociedade para que todos se envolvam na efetiva realização dos direitos, e na sua reação contrária à sua comissão desde as próprias atitudes e relações e os próprios comportamentos de não desprezo, não rejeição, não discriminação nem interio-

rização de qualquer tipo.

As relações humanas, devido à sua condição ambivalente e contraditória, modificam os níveis de reconhecimento, efetividade e garantia de direitos, sendo muitas as variáveis que influenciam e condicionam, porém, o nível de realidade para que uma pessoa seja um sujeito digno deve sempre estar presente e fazê-lo possível em suas condições de viabilidade. Os diferentes graus para ser um sujeito não vitimizado serão menores ou maiores de acordo com os casos, mas a atitude de respeito, horizontal, de reconhecimento mútuo e solidária ajudará em seu crescimento.

A *hetero-atividade e multidimensionalidade* referem-se diretamente a essa prática dos direitos humanos em tempo integral e em todos os lugares que continuamente reivindicamos, apesar dos altos e baixos e adversidades. São práticas que desenvolvemos desde que acordamos e amanhecemos, em nossos lares, por meio de nossas relações cotidianas com nós mesmos e nossos semelhantes, junto com a natureza. São também o apoio social dentro e fora das instituições públicas dos poderes legislativo, judiciário e executivo com seus ordenamentos e instâncias normativas e policiais de caráter nacional e internacional, apoiados por órgãos supra estatais. O fazer e atuar cidadão, a *práxis* inacabada e permanente dos direitos por cada um de nós em nossa convivência diária, sejam ou não profissionais jurídicos ou operadores do direito, são formas de tornar a dignidade humana uma realidade efetiva e real para todes. A cotidianidade prática multidimensional, espiritual e corporal, simbólica e vivencial, reflete os reconhecimentos sobre os quais se fundam as garantias e a colocação efetiva, contínua, concreta e expressa dos direitos.

Pelo contrário, infringir e violar direitos não é apenas uma questão de bandidos ou criminosos como muitas pessoas céticas e cínicas pensam. Todos nós contribuímos para isso quando praticamos ações e as atuações contrárias à dignidade humana.

Os direitos humanos também devem ser vistos de um ponto de vista *geopolítico e geográfico e a um nível pluriescalar*, já que são implementados e condicionados a nível local, regional, nacional e internacional, tendo que coordenar os diferentes sujeitos, agências, instituições e coletivos que podem efetivá-los a partir de uma *práxis* de reconhecimento pré e pós-violatório local, nacional, internacional e global. Em tempo integral e em todos os lugares, do nosso princípio a nossa morte.

Por fim, o multigarantismo é *intercultural*, não apenas estando vin-

culado ao projeto civilizatório da cultura ocidental. O penalista Raúl E. Zaffaroni (2013), do campo do direito, se alinha às abordagens matriciais de Humberto Maturana. Em seu livro *La pachamama y los humanos* distingue entre um saber do *dominus* e um saber do *frater.* O primeiro exemplifica a forma como o Ocidente entende a apropriação narcisista e violenta da natureza sob o par sujeito/objeto e que também projeta no tratamento de determinados seres humanos, mostrando-se hipócrita e falso. Por outro lado, o saber do *frater* não é violento nem predatório, é colaborativo, respeitoso e cooperativo, com sensibilidade e consciência ambiental e ecológica. Também não é competitivo e é contrário à mercantilização da biodiversidade e de certos serviços e bens essenciais à existência da humanidade e da Terra.

Como exemplos, dessa sensibilidade matricial de sociabilidades e reciprocidades horizontais podemos apontar: existem muitas culturas andinas kichwas e aymara que se baseiam nesse conhecimento através de *sumak kawsay* e da *suma qamaña*, o bem viver ou boa vida – a partir do conhecimento local do *yachay* ou *unancha* que busca gerar e regenerar a vida em harmonia e através da convivência comum a partir de baixo – (LLASAG, 2018)[8]; também há muitos povos africanos com o *ubuntu* cooperativo e seus direitos que chamamos de forma provocativa, *direitos ubuntamanos;*; a cultura *nosótricas* e comunitária maias (LENKERSDORF, 2002); a espiritualidade gandhiana da autossuficiência e da não-violência *(swadeshi)* (SOUSA SANTOS, 2019); para a sororidade fraterna das mulheres (LAGARDE, 2012) etc.

Os direitos humanos em chave intercultural seriam entendidos a partir destas sociabilidades, relações e tramas sociais de caráter matricial e de saberes equivalentes ao *frater*, tanto a nível interno de cada cultura como a nível externo e nas relações entre culturas. A cultura matricial (diante da cultura patriarcal) e o conhecimento da *frater* (diante do conhecimento do *dominus),* devem ser o que prevalece em nossas sociabilidades, através de uma *práxis* permanente, aberta e inacabada do colaborativo, do plural e diferenciado da condição humana, digno de viver e ser vivido em harmonia com o meio ambiente.

Incluídas nessa mesma linha e talvez como um eixo vinculante,

[8] Ver também o conceito de poder obediencial em Abya Yala desenvolvido no marco da teoria constitucional crítica por MÉDICI (2016, p. 162); e no contexto maya e da cultura mesoamericana (DE LA TORRE DE LARA, 2019, p. 339)

existem várias propostas sobre o *comum,* que podem ser uma saída emancipadora para aqueles demônios cínicos, tecnocráticos e céticos que colocam em risco a humanidade e o planeta e que transcendem tanto a lógica do mercado como do estado que o apoia como sua mão executora. *Común* ou *comunes* entendidas como diferentes formas de confrontar a mercantilização de todas as parcelas da vida a partir de práticas de não apropriação e não mercantilização, cooperativas, solidárias, colaborativas e respeitosas com o outro, de todas as culturas, não apenas ocidentais, em favor de uma cultura suficiente e não crematística, não especulativa, além de não luxuosa, respeitosa com o meio ambiente (LAVAL e DARDOT, 2019).

Conectando ainda mais ao intercultural, não se trata apenas de nos referirmos aos direitos humanos no sentido acima referido, mas de recuperarmos a memória pela libertação de todas as culturas nas suas lutas múltiplas e plurais pelo seu sentido da dignidade. Além disso e como eixo, como acabamos de dizer, toda sociabilidade ou forma de convivência é reivindicada onde a matriz e a fraternal predominam, a partir de ações, relações, inter-relações e tramas sociais de reciprocidades, reconhecimentos mútuos e colaborações. Recuperar e aumentar a pluralidade e diferenciação de cada projeto da vida cultural passada e presente, desde a consideração e o tratamento respeitoso e inclusivo de cada ser humano de ser sujeito instituinte, significante e criador, individual e coletivo, de sua própria realidade. Ser sujeito e não objeto em todas as parcelas identitárias: raciais, sexuais, de gênero, econômicas, religiosas, educativas etc. Por isso, todas as culturas, em suas trajetórias históricas possuem essas sociabilidades, imaginários, crenças e saberes solidários, horizontais, emancipadores, ambientais e libertadores, afastados e contrários a outras trajetórias cujas dinâmicas são de dominação, coloniais e excludentes, muito em sintonia com as posições thanática, cínica, cética e tecnocrática estudadas.

Da mesma forma, esse multigarantismo tenta combinar as propostas biocêntricas e geocêntricas com outras posições mais "antropodescentradas", opostas a narcisismos humanistas, no sentido sugerido por Franz Hinkelammert: O Ocidente nunca foi nem é antropocêntrico porque o ser humano particular e concreto, com nome e sobrenomes nunca foi o centro. Os referentes foram as produções e as criações culturais que foram fetichizando e idolatrando acima da condição humana. Por essa razão, segundo a época, foi e é mais mercadocêntrica, estadocêntrica, científico-

cêntrica, tecnocêntrica, fecêntrica.... Se nós, seres humanos, respeitarmos uns aos outros, também haverá respeito pela natureza e pelos animais. Se não nos respeitamos, é lógico que não respeitaremos animais, plantas ou natureza (HINKELAMMERT, 2007).

Em suma, dentro desta paisagem pluriescalar, multigarantista, multidimensional e intercultural de confronto construtivo e de complementos, há que superar a excessiva abordagem estatista e monocultural que se dá aos direitos humanos e aos seus sistemas de garantias. Toda a sociedade civil deve estar envolvida para que ela perceba seu grau de responsabilidade e se conscientize de que muito pode fazer. Deve insistir-se que é por essa razão que os direitos humanos devem ser percebidos como processos de ação e de luta individuais e coletivas diários, constantes, a todos os níveis, que se implementam em todo momento e em todo lugar e que se fazem e constroem (e se desfazem e se destroem) a partir dos modos de ação e dos comportamentos que as pessoas, dia a dia, desenvolvem em cada espaço social no qual se move com dinâmicas matriciais e fraternas, de reconhecimentos mútuos, reciprocidades e solidariedades. Não apenas instancias formais reconhecidas normativa e judicialmente, que se efetivam pela atuação das instituições estatais. São tramas de relações e ações de acompanhamento, respeito, apoio, reconhecimento mútuo, de solidariedades e comportamentos com os quais todo ser humano é reconhecido como um sujeito plural e diferenciado. A maioria deles opera em locais, espaços e tempo que são anteriores às violações de direitos, são pré-violatórios, pois contribuem para que os direitos sejam realidade, gerando condições dignas de trabalho, impedindo justificativas comerciais de rentabilidade especulativa no mercado e contrárias ao meio ambiente. Os direitos humanos não funcionam apenas e exclusivamente após terem sido violados (SÁNCHEZ, 2011), embora as relações emancipatórias também devam ser implementadas em estágios pós-violatórios dos direitos humanos. O tipo de sociabilidade que se desenvolve marcará se são feitas ou desfeitas em cada lugar e em cada espaço social.

Referências Bibliográficas

ARENDT, H. **Los orígenes del totalitarismo**, Madrid, 4ª ed.,Taurus, 2004.

BARTRA A. **El hombre de hierro. Límites sociales y naturales del capitalismo en la perspectiva de la gran crisis**, México D. F., Ítaca, 2014.

BAUMAN, Z. **Medo líquido**, Rio de Janeiro, Zahar, 2008.

_____. **En busca de la política,** Ciudad de México, F.C.E., 2002, p. 23.

_____. **Tempos líquidos**, Rio de Janeiro, Zahar, 2007.

CLAVERO, B. **El orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad Constitucional**, Madrid, Trotta, 2007.

CORREAS, O. **Acerca de los derechos humanos**. Apuntes para un ensayo, México D.F., Editorial Coyoacán/UNAM, 2003.

DE CABO, C. Capitalismo, democracia y poder constituyente, *In*: MARTÍNEZ DALMAU, R. (ed.), **Teoría y práctica del poder constituyente**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

DE LA TORRE DE LARA, O.A. **Maíz, autonomía y territorio. Dimensión constituyente de derechos humanos en México**, Akal, Ciudad de México, 2019, p. 339

DEMO, P. **Direitos humanos supremacistas à brasileira. De como fabricar cidadanias privilegiadas**, mimeo, 2019. Disponível em: https://pedrodemo.blogspot.com/2019/10/ensaio-450-direitos-humanos.html

EBERHARD, C. Derechos humanos y diálogo intercultural, *In*: CALVO GARCÍA, M. (coord.), **Identidades culturales y derechos humanos**, Madrid, Dykinson/Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, 2002.

FERRAJOLI, L. **Derecho y razón**, Madrid, Trotta, 1995.

_____. **Derechos y garantías**, Madrid, Trotta, 8ª edición, 2019.

_____. **La democracia a través de los derechos**, Madrid, Trotta, 2014.

FORNET-BETANCOURT, R. **Transformação intercultural da filosofia**, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2001.

GALLARDO, H. **Democratización y democracia en América Latina**, San Luis Potosí, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2007.
_____. **Teoría crítica**: matriz y posibilidad de derechos humanos, Murcia, Francisco Gómez, 2008.

GARNIER, J. P. **Las ciencias sociales desde una perspectiva post-capitalista: ¿una puerta abierta a la ciencia-ficción?**, en Papeles de Derecho Internacional, nº 143, 2018, p. 23.

GONZÁLEZ CASANOVA, P. **Las nuevas ciencias y las humanidades: de la academia a la política, Madrid, Anthropos**, 2000.

GROSFOGUEL, R. La descolonización de la economía política y los estudios poscoloniales: transmodernidad, pensamiento descolonial y colonialidad global, *In*: SOUSA SANTOS, B. e MENESES, P. (edit.), **Epistemologías del Sur (Perspectivas)**, Madrid, Akal, 2014.

HAN, B. **Sobre el poder**, Barcelona, Herder, 2016.

HARDT, M. e NEGRI, A. **Assembly**, Madrid, Akal, 2019, p. 49.

HINKELAMMERT, F. e MORA, H. **Hacia una economía para la vida**, San José, DEI, 2006.

HINKELAMMERT, F. **Hacia una crítica de la razón mítica**. El laberinto de la modernidad. Materiales para la discusión, San José, Editorial Arlekín, 2007.

_____. **Totalitarismo del mercado**, Ciudad de México, Akal, 2018.

HOLMES, S. e SUNSTEIN, C. R. **El costo de los derechos**. Por qué la libertad depende de los impuestos, Madrid, XXI, 2011.

KIENZLER, K. **El Fundamentalismo religioso**, Madrid, Aliança Editorial, 2011.

LACLAU, E. **La razón populista**, Buenos Aires, F.C.E., 2005, p. 163.

LAGARDE, M. **El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías**, Ciudad de México, Instituto de las Mujeres de Ciudad de México, 2012.

LAVAL C. e DARDOT, P. **Comúm**, Barcelona, Gedisa, 2015, p. 507.

_____. **La nueva razón del mundo**, Barcelona, Gedisa, 2013.

LENKERSDORF, C. **Filosofar en clave tojolabal**, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2002.

LLASAG, R. **Constitucionalismo plurinacional desde los sumak kawsay y sus saberes. Pluralidad desde abajo y plurinacionalidad desde arriba**, Quito, Huaponi Ediciones, 2018.

LUGONES, M. Colonialidad y género, **Tabula Rasa**, nº 9, julio-diciembre, 2008.

MATURANA, H. **El sentido de lo humano**, Santiago de Chile, J.C. Sáez Editores, 1991, p. 23.

MÉDICI, A. **El malestar en la cultura jurídica**, La Plata, Editorial de la Universidad de La Plata, 2011.

_____. **Otros nomos**: **Teoría del nuevo constitucionalismo latinoamericanos**, Aguascalientes-San Luis Potosí, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat y Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2016, p. 162.

MONEREO PÉREZ, L. **Espacio de lo político y orden internacional**. La teoría política de Carl Schmitt, Madrid, El Viejo Topo, 2015.

NOGUERA, A. Hacia una redefinición de la teoría del poder constituyentes, *In*: MARTÍNEZ DALMAU, R. (ed.), **Teoría y práctica del poder constituyente**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 172 e 173.

PANIKKAR, R. Seria a noção de direitos humanos um conceito universal?, *In*: BALDI, C. (edit.), **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**, Sao Paulo-Recife-Rio de Janeiro, Renovar, 2004, p. 237.

_____. **Sobre el diálogo intercultural**, Salamanca, Editorial San Esteban, 1990.

PISARELLO, G. Democracia y proceso constituyente: el regreso de un vínculo, *In*: R. MARTÍNEZ DALMAU R. (ed.), **Teoría y práctica del poder constituyente**, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

_____. **Un largo Termidor**. La ofensiva del constitucionalismo anti-democrático, Madrid, Trotta, 2011.

POLANYI, K. **La gran transformación**. Crítica del liberalismo económico, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1997.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social, *In*: SOUSA SANTOS, B. e MENESES, P. (edits.). **Epistemologías del Sur (Perspectivas)**, Madrid, Akal, 2014.

_____. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, *In:* LANDER, E. (comp.), **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales.** Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires, CLACSO, 2000.

RAJAGOPAL, B. **El derecho internacional desde abajo**, Bogotá, ILSA, 2005, p. 198, 205 e 206.

ROITMAN, M. **Democracia sin demócratas**, Madrid, Sequitur, 2011.

ROSILLO, A. **Fundamentación de derechos humanos desde América latina**, México D.F., Ítaca, 2014.

SÁNCHEZ, D. **Derechos humanos instituyentes, pensamiento crítico y praxis de liberación**, Ciudad de México, Akal, 2018.

_____. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**, Barcelona, Icaria, 2011.

SOUSA SANTOS, B. e SENA, B. M. (eds.), **El pluriverso de los derechos humanos**, Ciudad de México, Akal, 2019.

SOUSA SANTOS, B. **El fin del imperio cognitivo**, Madrid, Trotta, 2019, p. 367.

_____. Por una concepción multicultural de los derechos humanos, *In:* **Memoria**, 101, Bogotá, julio, 1997.

_____. **Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos**, São Paulo, Cortez Editora, 2013, p. 105, 122 e 134.

_____. **Sociología jurídica crítica**. Para un nuevo sentido común en el derecho, Madrid, Trotta/ILSA, 2009.

TAMAYO, J. J. **Fundamentalismos y diálogo de religiones**, Madrid, 2ª Ed., Trotta, 2009.

VALLESYN, F. e MARTINEZ-BASCUÁN, M. **Populismos**, Madrid Alianza Editorial, 2017.

VV. A. A. Los derechos humanos: ¿un nuevo caballo de Troya? (monográfico), **Ixtus**, nº 57, 2006.

WANDELLI, V. **La democracia a través de los derechos**, Madrid, Trotta, 2014.

_____. **O direito humano e fundamental ao trabalho**. Fundamentação e exigibilidade, São Paulo, LTR, 2012.

WOLKMER, A.C. **Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultural del Derecho**, Madrid, Dykinson, 2ª ed., 2018.

ZAFFARONI, R. E. **O pachamama e o humano**, Buenos Aires, Ediciones Madres Plaza de Mayo, 2013.

ZAGREBELSKY, G. **Libres siervos. El Gran Inquisidor y los enigmas del poder**, Madrid, Trotta, 2017.

3

Misery Loves Company: Puerto Rico's Bout With Collective Inequality

Ángel R. Oquendo[1]

At the moment, Puerto Rico's *de facto* bankruptcy is occupying all three branches of government in the United States. Probably, it will lead them merely to express sympathy, to offer small gestures of support, and to institute short-term mechanisms to assist in the satisfaction of creditor claims. Nonetheless, U.S. authorities might beat all odds, rise to the occasion, appreciate the territory's financial woes as a symptom, and tackle the politically underlying causes. In other words, they might terminate the prevailing undemocratic and disengaged federal decision-making system, which paved the way for the fiscal collapse in the first place and prevents a purposeful quest for a durable solution. In particular, Congress might acknowledge its own aversion to statehood as well as that of a plurality of the local population and work with Puerto Rican representatives toward rendering their homeland genuinely self-gov-

[1] George J. and Helen M. England Professor of Law, University of Connecticut; Ph.D., M.A. (Philosophy), A.B. (Economics and Philosophy), Harvard University; J.D., Yale Law School. On April 21, 2016, the author presented an earlier draft as a public lecture at the University of Puerto Rico under the sponsorship of the Interdisciplinary Project of the Initiative on Research and Creative Activity. He himself has translated the quoted non-English texts and vouches for the accuracy of the translation. He would like to thank José Julián Álvarez, Luis Avilés, Kenneth Colón, Yolanda Cordero, *Tim Fisher*, Tony García Padilla, Jorge Giovannetti, Helaine Gregory, Rafa Hernández, Rick Kay, David Lewis, William Lockwood, Carmen Maldonado, Hiram Meléndez, Sergio Mundo, Vivian Neptune, Daniel Pérez, Efrén Rivera, Celina Romany, Claudia Schubert, and Blanca Silvestrini for their invaluable contribution to the development of the ideas of this article.

erning in addition to capable of purposely and authoritatively attending to homegrown difficulties, needs, or possibilities.

At the outset, this essay will show in its Part I that officials from the United States resolve the most important insular matters not solely undemocratically but especially taking U.S. interests into account. It will affirm that they may have thus contributed to the territorial socio-economic ails, which have, in turn, fueled the current debt debacle. From this perspective, the United States should strive to democratize the dependency. It may advance such democratization outside rather than inside the Union in light of Congressional or on-site opposition to the latter option.

Part II will contemplate and ultimately reject the contention that the existing arrangement violates individual civil rights or that Puerto Rico must become a state in order to vindicate them. It will stress that no such violation transpires since the treatment of Puerto Ricans does not differ from that of their fellow U.S. citizens. Specifically, anyone bearing the citizenship of the United States can exercise all the guaranties in question if she resides on the mainland (or Hawaii) yet not on the island (or any other territory, or abroad).

The discussion will then establish that the extant regime encroaches not upon the islanders' personal entitlements but instead upon their collective right to self-determination. Ergo, vindication may consist in permitting the island to rule itself just as much as in admitting it into the federation. From this standpoint, the U.S. political establishment could simply amend the 1950 statute presently in force and pursue more successfully the same goal: namely, granting the dependency "self-governance" as an "associated free state."[2] Within this wide framework, the association could flexibly develop over time toward either more or less cooperation between the parties.

---

[2] *See* NAVARRO (Puerto Rico Rallies to Vote on Shift in Political Status, 1998), at 9A: "The commonwealth or 'free associated state' created in 1952 gives Puerto Ricans here American citizenship but denies them equal rights and obligations. It grants the island self-government in local affairs and subjects it to Federal law, like states. But unlike residents in the states, including Puerto Ricans who live in the mainland, Puerto Ricans on the island do not pay Federal taxes, cannot vote on Federal elections or elect Congressional delegations, and they do not receive Federal benefits comparable to those received on the mainland."

Socio-Economic and Legitimacy Crises

Dysfunctionality-Breeding Illegitimacy

Politically, Puerto Rico suffers under a status that offends fundamental fairness and hinders the development of its economy or society. It must adhere to laws enacted by a Congress in which it boasts no regular representation, executed by a President in whose election it does not participate, and interpreted by a judiciary appointed by those insularly non-representative branches. Indeed, authoritative actors from the mainland rule the island, yet they neither regard it as a preeminent preoccupation nor devise policies targeted to improve its lot socially or economically. Predictably, it has plunged into a seemingly permanent socio-economic and legitimacy crisis.

Naturally, officials from the United States seek to advance primarily the U.S. interest, which often does not coincide with that of the territory itself. Much as they may subsidize it as a whole, their specific decisions on matters such as crime control, welfare, or commerce frequently end up hurting it. As an illustration, the Border Patrol Agency concentrates more on restraining transnational criminal organizations in Florida than in the dependency out of fear that a number of them might otherwise shift their operations from the latter to the former location.[3] Similarly, the United States' legislature has locally excluded indigent single mothers from subsidies for their childcare expenses,[4] or aged, blind, or disabled Social Security beneficiaries from supplemental

[3] *See* HOPGOOD DÁVILA (2011) at 1: "El Gobierno de Estados Unidos tiene la capacidad para detener la entrada de drogas y armas por las costas de Puerto Rico, pero prefiere no cerrar el paso a esta ruta para evitar que la actividad de crimen y narcotráfico aumente en Florida y en su frontera sur, afirmó ayer un agente federal de la Patrulla Fronteriza[…]"; "A federal agent of the Border Patrol Agency declared that even though the government of the United States has the capacity to stop drugs and weapons at the coast of Puerto Rico, it prefers not to close down this route because it wants to prevent crime and drug trafficking from increasing in Florida and in its southern border more generally[…]"

[4] *See* Harris v. Rosario, 446 U.S. 651, 651-52 (1980) (*per curiam*): Congress may provide less assistance to Puerto Rico than to the States under "[t]he Aid to Families with Dependent Children program" based on the following "rational" grounds: Puerto Rican residents do not contribute to the federal treasury; the cost of treating Puerto Rico as a State under the statute would be high; and greater benefits could disrupt the Puerto Rican economy."

payments,[5] evidently in order to spare its own taxpaying constituents.

Sometimes federal legislation unilaterally undermines cardinal Puerto Rican values or principles. For instance, it has introduced common-law institutions that run counter to the local civil-law heritage.[6] More dramatically, its authorization of the death penalty or wire-tapping clashes with prohibitions in the territorial Constitution.[7]

Furthermore, the federation's lawmakers may have contributed to the existential and financial meltdown presently under way. First, their elimination of exemptions on the taxation of U.S. corporations' subsidiaries based on the island as part of their broader battle against corporate subsidization may have triggered the initial downturn in business activity.[8] Secondly, they have hampered the dependency in coping with its devastating deficits by barring it from qualifying its public enterprises to declare themselves bankrupt.[9]

---

[5] *See* Califano v. Gautier Torres, 435 U.S. 1, 2-4 (1978): "The exclusion of Puerto Rico" from "the Supplemental Security Income . . . program [providing] aid to qualified aged, blind, and disabled persons" does not contravene the "constitutional right to travel."

[6] *Cf.* Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863, 1884 (2016) (Breyer, J., dissenting): "Puerto Rico's legal system arises out of, and reflects, not traditional British common law . . . , but a tradition stemming from European civil codes and Roman law"; Díaz v. González y Lugo, 261 U.S. 102, 105–06 (1923): Federal courts should keep in mind that Puerto Rican tribunals have "inherit[ed]" and were "brought up in a different system from that which prevails here. . . . Our appellate jurisdiction is not given for the purpose of remodeling the Spanish American law according to common law conceptions except so far as that law has to bend to the expressed will of the United States."

[7] *See* United States v. Acosta-Martínez, 252 F.3d 13, 20 (1st Cir. 2001): "We thus conclude that Congress intended the death penalty to apply to these federal criminal prosecutions in Puerto Rico. The death penalty is intended to apply to Puerto Rico federal criminal defendants just as it applies to such defendants in the various states. This choice by Congress does not contravene Puerto Rico's decision to bar the death penalty in prosecutions for violations of crimes under the Puerto Rican criminal laws in the Commonwealth courts."); *id.* "[T]he federal wiretapping statute, which authorizes and controls the use of wiretaps, applies to Puerto Rico despite an express provision in the Constitution of Puerto Rico prohibiting wiretaps." (citing United States v. Quiñones, 758 F.2d 40, 41-43 (1st Cir. 1985)); Constitution of the commonwealth of puerto rico (1952) art. II, §7: "There shall be no death penalty."; *id.*, § 10: "There shall be no interception of telephone communications.".

[8] ÁLVAREZ (2014), at A1: "Tax laws were once abundantly generous, which fueled the spread of factories that made textiles and pharmaceuticals, among other things. That came to a crash in 2006, after the 10-year phaseout of a subsidy that provided American firms operating in Puerto Rico with tax-free income."

[9] *See* Franklin Cal. Tax-Free Trust v. Puerto Rico, 805 F.3d 322, 324 (1st Cir. 2015):

From a general standpoint, federally framed enactments do not intrinsically aim to profit the insular economy. They do so, if at all, only incidentally. In fact, a few of them actually thwart it from competing with its counterparts elsewhere in the region and, accordingly, from growing, attracting investment, or reducing the unemployment rate, which has stubbornly hovered over ten per centum throughout the years,[10] plus poverty, which affects over forty percent of the population (BISHAW and FONTENOT, 2014, on file with author). For example, the federal minimum wage, which started applying to islanders in the 1970s, tends to raise the local cost of production to first-world standards.[11] So does the Merchant Marine (Jones) Act, which exclusively countenances vessels "wholly owned" by individuals, companies or governmental entities from the United States to "engage in trade" anywhere there, including Puerto Rico. (Documentation of Vessels, 2012)

Consequently, even the White House's proposed emergency measures—which would have awarded territorial municipalities and utilities bankruptcy relief, conceded Puerto Ricans "the earned-income tax credit," and expanded Medicaid—might have bought precious time but would not have addressed the root problem.[12] The statute ultimately approved

---

"Puerto Rico, unlike states, may not authorize its municipalities, including these utilities, to seek federal bankruptcy relief under Chapter 9 of the U.S. Bankruptcy Code."

[10] Since 1976, the rate dipped below ten percent only from July to November 2000, when it fluctuated between 9.9 and 9.7 percent. *See* US Bureau of Labor Statistics, 1976-2016 (on file with author).

[11] *See* CASTILLO-FREEMAN & FREEMAN (1992, p.177): "In 1974, the U.S. Congress, supported by the Puerto Rican government, initiated a policy to raise the level and coverage of federally mandated minimum wages on the island to U.S. standards"; and p.178: "Imposing the U.S.-level minimum reduced total island employment by 8-10 percent compared to the level that would have prevailed had the minimum been the same proportion of average wages as in the United States. In addition, it reallocated labor across industries, greatly reducing jobs in low-wage sectors that had to raise minima substantially to reach federal levels."

[12] *See generally* WILLIAMS WALSH et.al (2015) at B1: "The legislation introduced so far would make bankruptcy relief available . . . to Puerto Rico's municipalities and its government enterprises"; "The administration is also proposing to extend the earned-income tax credit, a refundable credit for the working poor that is payable even to people who earn too little to owe income tax. It is not currently available in Puerto Rico."; "Administration officials who detailed the proposal offered no cost projection for the Medicaid expansion."

disregards these proposals and narrow-mindedly zeroes in on instituting an "Oversight Board . . . to provide a method for a covered territory to achieve fiscal responsibility and access to the capital markets" (Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 2016). Of course, it also creates "a Congressional Task Force on Economic Growth in Puerto Rico" (id., tit. IV, § 409(a)) yet does not oblige to embrace any of the recommendations proffered.

Substantially, the island's leadership itself bears the blame for the debt debacle as well as for any inter-related societal ails.[13] Still, it does not have the last word on Puerto Rican affairs and obviously cannot remove federally imposed constraints. Besides, no governor has obtained reelection to the insular governorship since 2000.[14] Hence, the extreme budgetary and other troubles appear to have persisted independently of the identity, affiliation, or level of competence of those who hold the reins of power territorially.

In sum, the authority exercised on site by the federation is both illegitimate and apparently a source of deep dysfunctions. As such, it may have played a non-negligible role in bringing the territory into its decade-long recession and current effective insolvency. To be sure, the

[13] *See* EDITORIAL (Save Puerto Rico Before It Goes Broke, 2015) at SR8: "There is no doubt that Puerto Rican leaders have mismanaged the island's finances and economy."

[14] *See* ÁLVAREZ (Puerto Rico's Embattled Governor Says He Won't Run for 2nd Term, 2015) at A16: "In rejecting a run for a second term, Mr. García Padilla, a member of the Popular Democratic Party, which supports continued commonwealth status, joins a line of governors from the two leading parties who have served only one term since the island sank into a decade-long recession. His two predecessors lost re-election after voters disapproved of their handling of the economic crisis, among other things."; COTO (2021): "Pedro Pierluisi […] was sworn […] as the U.S. territory's new governor."; "Saturday's ceremony marked the end of a chaotic four-year period in which Puerto Rico had three governors, including Pierluisi himself briefly after former Gov. Ricardo Rosselló stepped down last year following huge street protests."; "Pierluisi . . . will be leading a disgruntled and exhausted population after obtaining the lowest number of votes of any governor in Puerto Rico's history. He received nearly 33% of votes . . . , marking the first time either party failed to reach 40% of votes."; "Pierluisi takes over from Gov. Wanda Vázquez, whom the island's Supreme Court ordered be appointed governor in August 2019 after Rosselló resigned."; and ROBLES and MAZZEI (2021) at A23: The New Progressive Party held "on to the governorship in the November election but los[t] its majorities in the Puerto Rico House and Senate. After decades of two-party dominance, third-party candidates significantly expanded their share of the vote in the governor's race, signaling that a political realignment is underway."

overarching illegitimacy and dysfunctionality may have been around since the U.S. invasion in 1898. Nevertheless, they seemed to recede with the original move toward decolonization and self-governance in the aftermath of the Second World War, only to return with a vengeance in the twenty-first century.

The Federal Leadership's Paralysis

Ordinarily, one would expect the presidents of the United States to lead on such a grave issue. However, they never have, at least not in recent history. Oddly enough, national party-rules may explain in part this lack of initiative. Specifically, they have cleared islanders, who have retained their U.S. citizenship upon chalking it up in 1917 (Jones Act, 1917, 958-959), to cast a vote in presidential primaries since 1980.[15] As a result, a contender must first campaign in the dependency on her way to the White House. She must try to secure the endorsement of homegrown voters who choose to partake in the politics of the federation and who presumably identify either with the pro-statehood New Progressive Party or with the more conservative wing of the pro-commonwealth Popular Democratic Party. Typically, her campaign will deliver a generic pledge explicitly to honor the will of the local electorate and implicitly to avoid any alteration of the status quo.[16]

The Congress, in turn, never really confronts Puerto Rico's situation head on. It merely deliberates and votes, initially in committees

[15] *See* Agosto v. Aponte Roque, 631 F. Supp. 1082, 1095-96 (D.P.R. 1986): "Although the citizens of the United States residing in Puerto Rico do not vote directly for the President, they vote in the primaries of the Republican and Democratic parties."; and CHARNEY (1980): "The U.S. presidential primaries open Sunday among Republicans on this Caribbean island. [...] Island Democrats hold a separate primary March 16. [...] The law allowing the primaries was passed by the pro-statehood government led by Gov. Carlos Romero Barceló and his New Progressive Party."

[16] *See* CORASANITI (2015) at A14: Hillary Clinton "did take the same position as Mr. Rubio on potential statehood, saying that should Puerto Ricans vote for it, she would stand with them."; and COOPER (2011) at A14: "Mr. Obama began his four-hour trip [to Puerto Rico] with a quick speech in which he [...] professed his love and admiration for all things Puerto Rican and promised to support 'a clear decision' by the people of Puerto Rico on statehood, whatever it may be."

and then in plenary session, on whether to include the Puerto Ricans in particular laws or programs, like Medicare or Medicaid. Since the 1950s, federally instated lawmakers have built the relationship with the territory piecemeal through these discrete determinations. They have not approached it as they would that with any foreign country, namely, by projecting it into the future and assessing its importance in a direct and deliberate manner.

Doubtless, the Senate's Committee on Energy and Natural Resources, in charge of "Territorial Possessions,"[17] possesses comprehensive jurisdiction over the dependency. So does the House's Natural Resources Committee, which is responsible for "insular areas."[18] Still, these deliberative bodies just oversee the island as a territory and usually do not purport to rethink, much less transform, its constitutional condition.

In any event, these structural impediments to far-reaching exertions cannot completely account for the long-lasting standstill. Nor can Puerto Rico's overall low ranking on the list of priorities of the United States. In reality, the authorities in Washington appear to have purposefully tread the path of avoidance. After all, they have not seriously dealt with the island's status since 1952 and have never convoked a referendum on it since invading the dependency at the twilight of the nineteenth century.

The U.S. elective establishment occasionally attempts to justify its inaction by pointing to the disagreement among Puerto Ricans on their ties with the mainland.[19] Nonetheless, this rationalization misses the mark on a trio of grounds. For starters, there is indeed an overwhelming, almost unanimous, feeling within the territory that the federation

---

[17] *See* R. XXV(g)(1)(16), STANDING R. S. 22 (Revised January 24, 2013), "Standing Committees"; "Committee on Energy and Natural Resources"; "Territorial Possessions of the United States".

[18] *See* R. X(1)(m)(9), R. H.R. 8 (One Hundred Fourteenth Congress) (January 6, 2015), "Organization of Committees", "Committee on Natural Resources", "INSULAR areas of the United States generally".

[19] *See* Puerto Rico Consensus Urged (2001) at A11: "Puerto Ricans need to come to some agreement on the territory's status with the United States before approaching the U.S. Congress for support on the issue, Rep. Luis Gutiérrez said Monday [...] 'The absence of consensus is what has brought about Congress' inaction.'" *See generally* MOONEY (2000), p.51, 53: "In the end, the internecine struggles between Puerto Rico's factions prevent a consensus on the most basic definitions of the island's choices. And such lack of agreement on terms is a tried and true recipe for congressional inaction."

ought to authorize a plebiscite.[20] Secondly, the federal government could itself facilitate the formation of a substantive consensus by spelling out what options it would endorse, placing them on a ballot, and obligating itself to respect the people's choice.[21] Finally, islanders agree on the essentials of relations between the two communities. All three principal political movements on site seem not only reject the undemocratic regimen in force but also posit maintaining robust economic, civic, and military bonds with the United States and considerable control over matters such as the autochthonous culture or language. In the final analysis, they disagree solely on whether the island should participate in this kind of arrangement as an incorporated state, an enhanced commonwealth, or a sovereign republic.[22]

In consequence, U.S. representatives should hold themselves accountable for the absence of full democracy as well as for the partly ensuing socio-economic stagnation and fiscal breakdown. They could help toward a solution on both fronts by supporting one of a couple of relatively straightforward courses. On the one hand, their polity could welcome the dependency into the Union and collaborate with the subsequently locally elected officials to promote the local society and economy. On the other, it could devolve powers to Puerto Rico—as an internally autonomous, a bilaterally associated, or a separately independent unit—and aid the territorial regime in carrying out similar developmental objectives. Embarking upon either pathway would end the illegitimacy in place and allow a focused endeavor to develop the island socio-economically.

---

[20] *See* EDITORIAL (Lott Should Get Out of the Way, Let Puerto Ricans Vote on Future, 1998) at A22: "A recent poll shows 97 percent of Puerto Ricans want a chance to vote on their political status. On the mainland, 63 percent of American voters favor a referendum in Puerto Rico, a stunningly high figure." In the most recent non-binding plebiscites in 2012 and 1998, the local participation rate amounted to 78.2 and 71.6 percent, respectively (STATE ELECTORAL COMM'N, 2012, on file with author; STATE ELECTORAL COMM'N, 1998, on file with author).

[21] *See* MOONEY (2000) at 51, 53: Congress must provide Puerto Rican's with a binding vote on the island's status in order to allow Puerto Rican citizens to arrive at a consensus and allow them to "resolve their most basic question in the manner of a functioning democracy."

[22] *See generally* NAVARRO (Puerto Rico Rallies to Vote on Shift in Political Status, 1998) at A9: "Puerto Ricans remain at odds over whether to cement their ties with the United States with statehood or seek more autonomy, but most are united in holding on to three elements of their identity—Spanish language, Latin American culture and American citizenship."

U.S. Aversion to Statehood and Interest in an Alternative

In all likelihood, federally inducted officers have been looking the other way because they find Puerto Rican statehood unappetizing.[23] Today, they may very well perceive the dependency as a financial basket case, hardly worthy of extensive assistance with its disastrous finances, let alone of inclusion in the federation. More broadly, the official reluctance on the latter possibility rests on grounded concerns about long-term costs beyond those related to the homegrown debt,[24] about partisan or political consequences,[25] and about the challenges of absorbing a Latin American, Spanish-speaking, underdeveloped territory into an Anglo-Saxon, anglophone, highly industrialized nation.[26] In 1991, various Republican and Democratic Senators, while serving on the panel that killed a bill sanctioning a federally sponsored plebiscitary poll and resembling one previously passed by the House of Representatives (PEAR, 1990, A1), voiced opposition of the sort to inviting Puerto Rico into the Union.[27] During a

---

[23] Congressman Luis Gutiérrez has declared the Congress will never grant Puerto Rico statehood (GUTIÉRREZ, 2017). *See also* OLIVER (1997) at A8: "Statehooders also face nagging questions about whether statehood would be granted even if a majority of Puerto Ricans voted in favor of it."

[24] *See* OLIVER (1997) at A8: "Some members of Congress . . . say statehood would be too expensive because of the additional $3 billion to $4 billion in federal aid the island would receive."

[25] "Puerto Rico statehood would require approval from Congress, where it would face a tough fight because the territory is considered to lean Democratic and it would have two senators and five representatives if it became a state. But it could be hard for Congress to block it if a strong majority of Puerto Ricans demonstrated support for joining the union." (COTO, 2015). Likewise, federal lawmakers might resist simply because the local population, which exceeds that of twenty-one states, would entitle the island to a relatively large representation and to substantial power in mainland politics (U.S. CENSUS BUREAU, 2015 Population Estimates, on file with author).

[26] *See* NAVARRO (Puerto Rico Rallies to Vote On Shift in Political Status, 1998) at A9: "Congress . . . is sharply divided over whether to accept Puerto Rico as a possible state, and previous bills on self-determination have bogged down on questions about the political, cultural and economic cost of incorporating an island with 3.8 million Latin Americans as the 51st state."; OLIVER (1997) at A8: "Some members of Congress oppose admitting a Spanish-speaking state. [...]")

[27] TOLCHIN (Senate Panel Derails Bill on Puerto Rico Referendum, 1991) at A22: "Some Senate Republicans feared that a Puerto Rican state would send an overwhelm-

similar pursuit in 1998, as the lower chamber narrowly managed to press forward[28] and the Senate stalled once again,[29] essentially the same misgivings pervaded the debate.[30]

Of course, the United States does not have to accept the island as a state. It has never committed to doing so and explicitly disclaimed any such commitment seven decades ago when it approved the process that generated the dependency's Constitution.[31] In addition, no country bears

---

ingly Democratic delegation to Congress. Both Democrats and Republicans questioned the expense of a Puerto Rican state in which most of the population would qualify for welfare benefits. And some feared that Puerto Rican statehood would give momentum to a campaign to grant statehood to the District of Columbia."; TOLCHIN (Moynihan Tries to Save Puerto Rico Referendum, 1991) at A18: "Senators at Wednesday's hearing expressed concern about the costs of Puerto Rican statehood, noting that a majority of the population would qualify for welfare benefits. They also questioned whether Puerto Rico, with its own culture, language and tradition, was ready to become fully a part of the United States."; Martin TOLCHIN (Prospects Dim on Bill for Puerto Rico Referendum, 1991) at B7: "Although President Bush supports statehood for Puerto Rico, a growing number of Republicans in Congress fear that a Puerto Rican state would send an overwhelmingly Democratic delegation to Congress. And in the Senate, both Democrats and Republicans fear the expense of a Puerto Rican state in which a majority of the population would qualify for welfare benefits."

[28] *See* ÁLVAREZ (House Approves Measure on Self-Determination for Puerto Rico, 1998) at A24: "In a cliffhanger roll-call, the House tonight passed a bill by only one vote, 209 to 208, that would let Puerto Ricans vote on their island's destiny—statehood, independence or continued commonwealth status—a delicate and hotly debated question on the Caribbean island. The self-determination bill would pave the way for a Congressionally approved referendum in Puerto Rico. If Puerto Ricans choose statehood, the legislation would compel Congress to vote as early as 1999 on whether to begin the process. Congress would then have no more than 10 years to vote on admitting Puerto Rico to the union."

[29] *See* NAVARRO (Looking Beyond Vote in Puerto Rico After 'None of the Above' Is Top Choice, 1998) at A16: "A bill that set the terms for such a vote was approved by the House this year but stalled in the Senate. [...]"

[30] *See* ÁLVAREZ (House Approves Measure on Self-Determination for Puerto Rico, 1998) at A24: "Some conservatives, who believe that the measure will lead to statehood, worried about the costs and the language differences, and opposed the bill because they did not believe that a majority of Puerto Ricans support statehood. . . . There was also concern about the impact the measure would have on the size of Democratic Congressional delegations, who may have to accommodate six new members if Puerto Rico becomes a state."

[31] *See* S. Rep. No. 81-1779, at 5 (1950): "Let me say that enactment of S. 3336 will in no way commit the Congress to the enactment of statehood legislation for Puerto Rico in the future. Nor will it in any way preclude a future determination by the Congress of

an automatic legal or moral duty to enclose external territories within its own at the request of the native population.

As the crisis intensifies, Puerto Ricans might at some point come to favor their incorporation by a clear or even commanding majority instead of the approximately forty-six percent margin registered in the couple of locally organized non-binding plebiscites that unreeled in the 1990s[32] or the slightly smaller percentage apparently arrived at in a "confusing" 2012 local referendum.[33] In the face of ever-mounting territorial taxes, governmental cutbacks, joblessness, destitution, and hopelessness, they might feel increasingly tempted by the hefty hike in transfer payments from which they would benefit by stepping into the federation.[34] In the meantime, the hundreds of thousands of islanders who have been migrat-

---

Puerto Rico's ultimate political status."; H.R. Rep. No. 81-2275, at 3 (1950): "This bill does not commit the Congress, either expressly or by implication, to the enactment of statehood legislation for Puerto Rico in the future. Nor will it in any way preclude a future determination by the Congress of Puerto Rico's ultimate political status."

[32] "Statehood lost [in 1998] to 'none of the above' 46.5 percent to 50.2 percent but won over three other status options—independence, which received 2.5 percent of the vote, and the boycotted commonwealth and 'free association,' which each got less than 1 percent. Free association was defined on the ballot as a form of independence that delegates certain powers, such as defense, to the United States under treaties." (NAVARRO, Looking Beyond Vote in Puerto Rico After 'None of the Above' Is Top Choice, 1998, at A16). "In a 1993 referendum statehood lost to commonwealth, 46 percent to 48 percent. The third option, independence, got 4 percent." (NAVARRO, Puerto Rico Rallies to Vote on Shift in Political Status, 1998, at A9).

[33] "Puerto Rico held a nonbinding, two-part referendum in November 2012 that was widely criticized for being confusing. On the ballot's first question, more than 900,000 voters, or 54 percent, said they were not content with the current commonwealth status. A second question asked voters to choose a status. Of the approximately 1.3 million voters who made a choice, nearly 800,000, or 61 percent, supported statehood. Some 437,000 backed sovereign free association and 72,560 chose independence. However, nearly 500,000 left that question blank." (Puerto Rico Gov Pledges New Plebiscite on Status, 2014). Exactly 834,191 voters out of the 1,878,969 who participated in the referendum, or 44 percent, supported making Puerto Rico a state (STATE ELECTORAL COMM'N, 2012, on file with author); *see also* COTO (2021): "During November's election, voters also participated in a non-binding referendum that asked, 'Should Puerto Rico be admitted immediately into the union as a state?' More than 52% of voters approved [...] It is the island's sixth such referendum."

[34] *See, e.g.*, U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE (2014), estimating a minimum yearly increase of over $400 million in Medicare and $1.4 billion in Supplemental Security Income (SSI).

ing to the mainland since 2006 have been figuratively voting with their feet by pursuing the quickest route to life in a fully federated state.[35]

With the anticipated shift in preferences of the islanders who stay behind, the pressure on U.S. authorities to incorporate Puerto Rico would likely increase. Patently, it would ultimately have to issue from not the disenfranchised indigenous citizenry but rather from the exponentially enlarging electorate of Puerto Rican or more generally Latin American origin north of the border.[36] In response to a possibly upcoming desperate insular entreaty for admission into the Union, Congress might eventually face the dilemma of either balking for the reasons referred to earlier or reluctantly yielding to the wishes of a significant sector of its constituency. It could escape this quandary altogether by proactively exploring legitimate and functional alternatives to integration.

Civil Rights or Self-Determination?

Equal Individual Treatment

At this juncture, someone might object that federal authorities have an obligation to admit the territory as a state. She might insist that its inhabitants will come to attain the civilly pledged rights that they now lack through such admission. From this perspective, pushing the dependency farther away from the United States would add insult to injury. It would amount to responding to the denial of certain such safeguards by denying others.

While this objection would have some appeal, it would eventually founder. Sure, islanders cannot savor all the boons of citizenship. However, their lot does not really diverge from that of any similarly situated U.S.

[35] *See* ÁLVAREZ (Anxiety Builds as Puerto Ricans Face Debt Crisis, 2015) at A1: "Many . . . in Puerto Rico, including a stream of professionals and middle-class workers, . . . have moved to the mainland for jobs and better prospects. Over the past decade, Puerto Rico has lost more than 5 percent of its population, which now numbers 3.6 million, according to a New York Federal Reserve report. An additional 250,000 people are expected to leave by 2020, according to the Puerto Rico Planning Board."

[36] *See* ÁLVAREZ (In Push for Puerto Rico Vote, Conservative Bent Is Stressed, 1998) at A1: "Republican pollsters and consultants have advised party members to seize on the issue of Puerto Rican self-determination, saying it is a natural for Hispanic voters and one that tracks with the party's support of statehood."

citizen, whether on the island or the mainland (or Hawaii). In truth, the existing arrangement infringes upon collective and not individual guaranties relating to democracy. A regimen of outer or inner self-determination would appropriately remedy the infringement.

The insular population seems to hold a second-class citizenship because it does not possess the same political, economic, or social entitlements as the rest of the citizenry. Its deprivation almost inevitably recalls that denounced by African Americans in their quest for authentic emancipation, quite effectively in the 1950s and 1960s. It might awaken a comparable sense of outrage and solidarity.

Indeed, the denizens of the dependency do not participate in the communal life of the United States on a par with their peers up north. As already observed, they do not vote for the presidency or send a regular delegation to the Capitol. Moreover, federalized largesse regarding welfare, infrastructure, and so forth does not advantage them to the extent that it does mainlanders.

Of course, these twin types of unequal treatment happen with the endorsement of the U.S. First Circuit and Supreme Court, respectively.[37] Still, they sound offhand offensive. Parenthetically, Judge Juan Torruella has dissented at the former forum and advocated for a declaratory judgment against the refusal of the federal franchise to islanders.[38] He has enunciated: "The indefinite disenfranchisement of the United States citizens [living] in Puerto Rico constitutes a gross violation of their civil

[37] *See* Harris v. Rosario, 446 U.S. 651, 651 (1980) (*per curiam*): "[T]he lower level of AFDC [Aid to Families with Dependent Children] reimbursement provided to Puerto Rico [does not violate] the Fifth Amendment's equal protection guarantee."); Califano v. Torres, 435 U.S. 1, 1-2 (1978): Paying "[c]ertain benefits under the Social Security Act . . . only to residents of the United States, [to the exclusion] of Puerto Rico is [not] unconstitutional."; Igartúa de la Rosa v. United States, 626 F.3d 592, 594 (1st Cir. 2010): "The panel is unanimous in agreeing that the U.S. Constitution does not give Puerto Rico residents the right to vote for members of the House of Representatives because Puerto Rico is not a state."; Igartúa de la Rosa v. United States, 32 F.3d 8, 9 (1st Cir. 1994): The "inability [of Puerto Ricans] to vote in the United States presidential election [does not violate] their constitutional rights."

[38] Igartúa de la Rosa v. United States, 386 F.3d 313, 320 (1st Cir. 2004) (Torruella, J., dissenting): "I would reverse the judgment of the district court and remand for the entry of a declaratory judgment consistent with the views expressed by me and stating that the United States has failed to meet its obligations under Article 25 of the [International Covenant on Civil and Political Rights]."

rights as guaranteed by the Fifth Amendment and by international treaties to which our Nation is a signatory." (Igartúa de la Rosa v. United States, 386 F.3d, 317)

The overall exemption of Puerto Ricans from the federally levied income-tax could hardly excuse this apparently crass iniquity.[39] Most of them would anyway owe the Internal Revenue Service little in light of the priorly mentioned steep unemployment and poverty rates. Better-off taxpayers, for their part, presently pay an amount in taxes equivalent to that that they would in a state.[40] In any event, no kind of fiscal compensation could possibly justify an encroachment upon somebody's fundamental freedoms.

Actually, an islander who might cry "foul" along these lines would not have much of a leg to stand on. The U.S. regime would not treat her any differently than it would anybody else bearing its citizenship. It simply considers the island to lie outside the Union and therefore does not offer the whole panoply of ordinarily assured liberties when its citizenry settles there instead of on the mainland. Those disadvantaged by the distinction cannot credibly allege discrimination.

An examination of how the scheme in question impinges upon concrete individuals corroborates this conclusion. On the one hand, when a Minnesotan migrates permanently to Puerto Rico, she can no longer exercise a significant number of locally inapplicable federal guaranties. On the other, a Puerto Rican who transfers to Minnesota automatically acquires all of them. The United States absolutely does not distinguish between this pair of persons.

Consistently, any citizen who relocates from the mainland to a foreign jurisdiction loses numerous federalized entitlements that she held in her previous domicile. As an exemplification of this effect, U.S. expatriates in France, somewhat like those on the territory, do not benefit from numerous prerogatives ordinarily wrapped into citizenship. Naturally, they cannot themselves complain any more convincingly about the loss.[41]

---

[39] *See* Lugo-Velázquez v. Stiefel Labs., Inc., 522 F.3d 96, 99 (1st Cir. 2008): "[R]esidents of Puerto Rico with only local income do not pay federal income tax."; Bergersen v. Comm'r, 109 F.3d 56, 58 (1st Cir. 1997): "[R]esidents of Puerto Rico are exempt from U.S. income tax on income derived from Puerto Rico sources."

[40] *See* U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE (2006, on file with author): "Taxes as a share of personal income are about the same in Puerto Rico and the states. [...]"

[41] With respect to the right to vote in federal elections, the "situation [of a New Yorker

Two citizens domiciled in the dependency and abroad, respectively, retain those civic benefits that the federally sworn-in legislature opts to preserve for them and that may differ in each case. Exemplarily, only the latter individual may ballot for candidates to federal office under the 1986 Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act.[42] To the eyes of the Second Circuit, the statute does not cover the former and does not thereby abridge "his constitutional rights to vote and travel, [or those] under the Privileges and Immunities and Due Process Clauses." (Romeu, 265 F. 3d, at 120) The tribunal upheld the enactment with the following reasoning:

> Congress thus [accorded the vote] in the prior place of residence to [anyone enjoying U.S. citizenship] who by reason of [his or her] move outside the United States would otherwise have lacked any U.S. voting [guaranties], without . . . extending [it] to those . . . who, having moved to another political subdivision of the United States, possess voting [entitlements where they have landed]. (Romeu, 265 F.3d, at 125)

Interestingly, while campaigning on the territory for the Democratic presidential nomination in 2016, Hillary Clinton "released a statement . . . saying all . . . citizens should have the right to vote for president regardless of where they live." (COTO, 2016)

Contrariwise, relocatees may continue cherishing various federally funded freedoms in Puerto Rico yet not overseas. Illustratively, they insularly receive many U.S. subventions doled out exclusively domestically, such as Head Start,[43] or Disaster Relief.[44] Congresspersons profit

---

who moves to Puerto Rico] is not materially different from that of a New York citizen, prior to the passage of the UOCAVA, who decided to leave New York to reside in France." (Romeu v. Cohen, 265 F.3d 118, 126, 2d Cir. 2001).

[42] States must "permit absent . . . overseas voters to use absentee registration procedures and to vote by absentee ballot in general, special, primary, and runoff elections for Federal office." (52 U.S.C. § 20302(a)(1)).

[43] Head Start Act, 42 U.S.C. § 9835(a)(2)(A) (2012): "The Secretary shall determine an amount for each fiscal year for each State. [...]"; § 9832(25): "The term 'State' means a State, the Commonwealth of Puerto Rico, the District of Columbia, Guam, American Samoa, the Virgin Islands of the United States, and the Commonwealth of the Northern Mariana Islands."

[44] The Stafford Act, 42 U.S.C. § 5122(1) (2012): "'Emergency' means any occasion or instance for which, in the determination of the President, Federal assistance is needed to

from considerable discretion in deciding whether to ensure such societal advantages, as well as suffrage in elections for the White House, in the outposts of the United States.[45]

Of course, an islander might protest that she, as opposed to a mainlander, must leave her home to secure the totality of her federal liberties. Notwithstanding, U.S. officials could dig in their heels and explain that she must do so solely because she does not reside in the United States. They might point out that a U.S. emigrant in Europe or elsewhere must shoulder a similar burden and should not take it personally either.

As a worthy but ultimately futile final attempt, Puerto Ricans might assert a disparate impact claim. Hence, they might contend that while the detriment at stake affects a few mainlanders dwelling on the island, it disproportionately burdens them, as a protected classification. Of course, arguments of this genre technically apply to an antidiscrimination codification such as Title VII of the 1964 Civil Rights Act, not to the Constitution's primary Equal Protection provision, which officially necessitates proof of animus,[46] let alone to the territorial context, in which the gov-

---

supplement State and local efforts and capabilities to save lives and to protect property and public health and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States."; § 5122(2): "'Major disaster' means any natural catastrophe . . . , or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the President causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance."; § 5122(3): "'United States' means the fifty States, the District of Columbia, Puerto Rico, the Virgin Islands, Guam, American Samoa, and the Commonwealth of the Northern Mariana Islands."

[45] *See, e.g.*, Califano v. Aznavorian, 439 U.S. 170, 177 (1978): A statute that "withdraws a governmental benefit during and shortly after an extended absence from this country" does not violate the Constitution. "Unless the limitation imposed by Congress is wholly irrational, it is constitutional in spite of its incidental effect on international travel." *See also* EEOC v. Arabian Am. Oil Co., 499 U.S. 244, 248 (1991): "[T]he protections of Title VII [do not] apply to United States citizens employed by American employers outside of the United States."; "We assume that Congress legislates against the backdrop of the presumption against extraterritoriality."

[46] *See generally* Romeu v. Cohen, 265 F.3d 118, 133 n.4, 134 (2d Cir. 2001) (John M. Walker, Jr., C.J., concurring): "It could be argued that because a large segment of the population of the territories is Latino, black, or of Pacific Islander or Asian extraction, the exclusion of U.S. citizens residing in the territories from the vote for electors to the electoral college therefore has a disproportionately discriminatory effect. . . . Of course, . . . neither the Fourteenth Amendment nor the Fifteenth Amendment proscribes 'discriminatory effects.' Only intentional discrimination is barred by these amendments.";

ernment must purely articulate "a rational basis for its actions."[47] Besides, they serve to establish a discriminatory practice against a group, in contrast to its members. Consequently, the citizenry on the territory might show a breach of its jointly shared rather than personal entitlements.

Deprivation of Democracy

In actuality, the existent regime discriminates against islanders as a community and tramples upon their communal guaranties. It does so directly, not by disparately impacting upon them. After all, they do not live in democracy, since they may not democratically shape the supreme law of their land. The executive, legislative, and judicial branches of the federally invested government operate on site as external forces.

In consequence, the dependency can decry an infringement upon self-determination principles instead of civil rights. It can and should demand respect for the joint (in contradistinction to personal) freedom of its people as a step toward eventually emancipating them. They can and should, in turn, struggle for the prerogative to determine their own destiny by at the very least playing a role in the selection of the men or women who supremely execute, legislate, and adjudicate in their society.[48]

Obviously, the presupposed collectivity does not exist as such. It derives its existence from that of its membership. Furthermore, a collective entitlement ultimately profits the latter. Nonetheless, it comes across as different from its individual ones.

The present case illustrates the difference. For starters, the rights pertain to the ensemble, not to the affiliate herself. Therefore, it holds them, not she. Secondly, any violations injure it in the first instance and

"[T]he denial of the vote to the territories, regardless of the disparate effects it may have, is not an *intentional* denial of the vote by the states."; "[T]he exclusion of the territories from the presidential selection process is a deliberate product of our Constitution."

[47] Harris v. Rosario, 446 U.S. 651, 651-52 (1980) (*per curiam*): "Congress . . . may treat Puerto Rico differently from States so long as there is a rational basis for its actions."

[48] *See generally* G.A. Res. 1514 (XV), ¶ 2, U.N. GAOR, 15th Sess., Supp. No. 16, U.N. Doc. A/4684, at 66 (Dec. 14, 1960): "All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

her barely derivatively. They may occur despite the absence of an individually inflicted injury. Thirdly, enforcement must unfold collectively, perhaps representatively too. It requires allowing the concerned collective to self-determine whether within or without the United States.

In contrast, conceiving such guaranties individualistically would not really fly. It would entail understanding them counterintuitively as purely entitling a person to engage politically in any available polity. From this standpoint, a breach would consist in precluding her from realizing such engagement. Conversely, vindication would essentially boil down to empowering her to partake in the democratic deliberations of some state or another upon moving there or through an absentee ballot.

Once again, the federation encroaches upon and fails to vindicate such entitlements when construed jointly rather than personally. It may readily redress the communally endured encroachment by endeavoring either to admit islanders into the Union or to acknowledge their ample autonomy authoritatively within an enhanced commonwealth, an associating republic, or a sovereign nation. U.S. representatives may legitimately venture upon this second itinerary in acknowledgement of their own opposition to incorporation, beyond that of a sizeable segment (perchance a majority) of the territorial electorate. As reasoned in Part I, however, they can find no justification to persist in ignoring the issue and depriving the island of self-rule or of a fair shot at socio-economic well-being and financial stability.

To head in the signaled direction, the White House and Capitol Hill could consult with the local leadership to produce legislation to render politics in a non-federated Puerto Rico legitimate and functional. The proposed bill could minimize controversy and maximize its chances of passage by echoing the 1950 codification currently in force and pursuing the exact same aim though hopefully more successfully this time around. Concretely, it could set the parameters for a new insular constitutional order that would afford Puerto Ricans genuine "self-government,"[49] explicitly conditioning the application of any statute stemming from Con-

[49] *See* Puerto Rico Federal Relations Act of 1950, Pub. L. No. 81-600, pmbl., 64 Stat. 319, 319 (1950): The "Congress of the United States . . . recogniz[ing] the right of self-government of the people of Puerto Rico" and "the principle of government by consent" enacts "a compact so that the people of Puerto Rico may organize a government pursuant to a constitution of their own adoption."

gress on their consent.

The federal top tribunal could itself contribute to the cause by ceasing to regard the territory as a mere piece of property owned by the United States or to defer to the other governmental powers on the matter.[50] It could reject this approach as constitutionally indefensible as well as self-defeating and press for change. On this effort, the justices could start themselves by according the dependency supplemental prerogatives of state sovereignty.[51] In addition, they could subject Congressional enactments that prejudice the homegrown citizenry to a probing review, while calling on the U.S. elective establishment to dismantle its illegitimate and dysfunctional governance on the ground.

Puerto Rico could thus evolve into an "Associated Free State" not merely in name as now but additionally in fact.[52] That is, it could (1) enter into an authentic association with the United States insofar as it would join in as an equal; (2) accomplish freedom in the sense of the capacity to fashion the highest legal norms by which it abides; and (3) score a statehood of its own, entirely recognized under international law.[53] At the close of the day, U.S. authorities might gladly embrace this arrangement because it would not only permit them to terminate the illegitimacy so long in place but also spare them the economic, political, or cultural challenges of integrating the island into the federation.

---

[50] *See* Downes v. Bidwell, 182 U.S. 244, 285, 287 (1901): The "territorial clause . . . is absolute in its terms, and suggestive of no limitations upon the power of Congress in dealing with them."; "We are therefore of opinion that the Island of Puerto Rico is a territory appurtenant and belonging to the United States, but not a part of the United States within the revenue clauses of the Constitution. [...]"

[51] *But cf.* Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863, 1875 (2016): "Puerto Rico cannot benefit from our dual-sovereignty doctrine.

[52] *See* CONSTITUTION OF THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO (1952), pmbl.: "We, the people of Puerto Rico, . . . establish this Constitution for the Associated Free State that we now create, exercising our natural rights, within our union with the United States of America."; "Nosotros, el pueblo de Puerto Rico, . . . establecemos esta Constitución para el Estado Libre Asociado que en el ejercicio de nuestro derecho natural ahora creamos dentro de nuestra unión con los Estados Unidos de América."

[53] *See* Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (1960), Principle VI: "A Non-Self-Governing Territory can be said to have reached a full measure of self-government by: (a) Emergence as a sovereign independent State; (b) Free association with an independent State; or (c) Integration with an independent State."

Conclusion

The federal government will probably continue to overlook the territory's root-problems for the reasons reviewed. Nonetheless, it might just surprise everybody in extremis and become proactive. In particular, the President and Congress might, perhaps with some prodding from the Supreme Court, wind up producing the discussed statutory amendment and waiving through legitimate and functional governance on site. Thus, they would finally institute genuine self-governance there appropriately attending not to the populace's individual civil rights but rather to its collective self-determination.

The envisioned development will most definitely not take place this year. Nevertheless, it might come about, in some form, within the next decade. Of course, the antecedent debate toward this end would have to launch now in the dependency as well as the United States. It would have to enable both sides to visualize a regime under which islanders democratically and deliberately devote themselves to promoting their economy and society and keeping their finances in check.

Bibliographic References

Agosto v. Aponte Roque, 631 F. Supp. 1082 (D.P.R. 1986).

ÁLVAREZ, L. **Anxiety Builds as Puerto Ricans Face Debt Crisis**, N.Y. TIMES, July 4, 2015.

_____. **Economy and Crime Spur New Puerto Rican Exodus**, N.Y. TIMES, Feb. 9, 2014.

_____. **House Approves Measure on Self-Determination for Puerto Rico**, N.Y. TIMES, Mar. 5, 1998.

_____. **In Push for Puerto Rico Vote, Conservative Bent Is Stressed**, N.Y. TIMES, July 23, 1998.

_____. **Puerto Rico's Embattled Governor Says He Won't Run for 2nd Term**, N.Y. TIMES, Dec. 15, 2015.

Bergersen v. Comm'r, 109 F.3d 56 (1st Cir. 1997).

BISHAW, A. & FONTENOT, K. **U.S. CENSUS BUREAU, Poverty: 2012 and 2013**, ACSBR/13-01 3 (Sept. 2014).

Califano v. Aznavorian, 439 U.S. 170 (1978).

Califano v. Gautier Torres, 435 U.S. 1 (1978).

Califano v. Torres, 435 U.S. 1 (1978).

CASTILLO-FREEMAN, Á. J. & FREEMAN, R.B. When the Minimum Wage Really Bites: The Effect of the U.S.-Level Minimum on Puerto Rico (Ch. 6). *In* BORJAS, G.J. & FREEMAN, R.B. (eds.) **IMMIGRATION AND THE WORKFORCE: ECONOMIC CONSEQUENCES FOR THE UNITED STATES AND SOURCE AREAS 177**, 1992.

CHARNEY, M. D., **GOP Primary in Puerto Rico**, ASSOCIATED PRESS,

Feb. 16, 1980.

CONSTITUTION OF THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, 1952.

COOPER, H. **In Visit to Puerto Rico, Obama Offers (and Seeks Out) Support**, N.Y. TIMES, June 15, 2011.

CORASANITI, N. **Race Pulls Candidates to an Increasingly Important Puerto Rico**, N.Y. TIMES, Sept. 5, 2015.

COTO, D. **New Governor Sworn in As a Wary Puerto Rico Demands Changes**, ASSOCIATED PRESS, Jan. 2, 2021.

_____. **Puerto Rico Statehooders See Opportunity as Woes Deepen**, ASSOCIATED PRESS, Aug. 24, 2015.

_____. **Sen. Bernie Sanders Visits Puerto Rico Amid Debt Crisis**, ASSOCIATED PRESS, May 17, 2016.

Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, G.A. Res. 1541 (XV), U.N. Doc. A/RES/1541(XV), at 29 (Dec. 15, 1960), Principle VI.

Díaz v. González y Lugo, 261 U.S. 102 (1923).

Documentation of Vessels, 46 U.S.C. §§ 12102-12103 (2012).

Downes v. Bidwell, 182 U.S. 244 (1901).

EDITORIAL. **Lott Should Get Out of the Way, Let Puerto Ricans Vote on Future**, SUN-SENTINEL (Fort Lauderdale), May 15, 1998.

EDITORIAL. **Save Puerto Rico Before It Goes Broke**, N.Y. TIMES, Oct. 25, 2015.

EEOC v. Arabian Am. Oil Co., 499 U.S. 244 (1991).

Franklin Cal. Tax-Free Trust v. Puerto Rico, 805 F.3d 322 (1st Cir. 2015).

G.A. Res. 1514 (XV), ¶ 2, U.N. GAOR, 15th Sess., Supp. No. 16, U.N. Doc. A/4684 (Dec. 14, 1960).

GUTIÉRREZ, L. **El Congreso jamás concederá la estadidad** (opinion), El Nuevo Día, Feb. 10, 2017.

Harris v. Rosario, 446 U.S. 651 (1980).

Head Start Act, 42 U.S.C. § 9835(a)(2)(A) (2012).

Head Start Act, 42 U.S.C. § 9832(25) (2012).

HOPGOOD DÁVILA, E. **La isla no es la prioridad**. El Nuevo Día, Nov. 10, 2011.

H.R. Rep. No. 81-2275 (1950).

Igartúa de la Rosa v. United States, 626 F.3d 592 (1st Cir. 2010).

Igartúa de la Rosa v. United States, 32 F.3d 8 (1st Cir. 1994).

Igartúa de la Rosa v. United States, 386 F.3d 313 (1st Cir. 2004).

Jones Act, ch. 145, §§ 25-28, 39 Stat. 951 (1917).

Lugo-Velázquez v. Stiefel Labs., Inc., 522 F.3d 96 (1st Cir. 2008).

MOONEY, C. **Treasure Island; Puerto Ricans Can't Vote for Congress or the Presidency. But They Can Write Checks. A Case Study of What Happens When Politics Is All Money and No Voters**. Am. Prospect, Sept. 25, 2000.

NAVARRO, M. **Looking Beyond Vote in Puerto Rico After 'None of the Above' Is Top Choice**, N.Y. Times, Dec. 15, 1998.

_____. **Puerto Rico Rallies to Vote on Shift in Political Status.** N.Y. TIMES, Dec. 12, 1998.

OLIVER, L. **3 Options—But No Clear Choice—for Island's Future.** ORLANDO SENTINEL, May 25, 1997.

PEAR, R. **House Votes Bill for Puerto Rico to Decide Status**. N.Y. TIMES, Oct. 11, 1990.

Puerto Rico Consensus Urged, ORLANDO SENTINEL, Apr. 10, 2001.

Puerto Rico Federal Relations Act of 1950, Pub. L. No. 81-600, pmbl., 64 Stat. 319 (1950).

Puerto Rico Gov Pledges New Plebiscite on Status, ASSOCIATED PRESS, July 16, 2014.

Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 114 P.L. 187, tit. I, § 101(a), 130 Stat. 549 (2016).

Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863 (2016).

R. XXV(g)(1)(16), Standing R. S. 22 (Revised January 24, 2013) ("Standing Committees") ("Committee on Energy and Natural Resources") ("Territorial Possessions of the United States").

R. X(1)(m)(9), R. H.R. 8 (One Hundred Fourteenth Congress) (January 6, 2015) ("Organization of Committees") ("Committee on Natural Resources") ("INSULAR areas of the United States generally").

Registration and Voting by Absent Uniformed Services Voters and Overseas Voters in Elections for Federal Office, 52 U.S.C. § 20302(a)(1).

ROBLES, F. and MAZZEI, P. **Ex-Governor Describes His Family's Panicked Exile from Puerto Rico.** N.Y. TIMES, Jan. 14, 2021.

Romeu v. Cohen, 265 F.3d 118 (2d Cir. 2001).

S. Rep. No. 81-1779 (1950).

The Stafford Act, 42 U.S.C. § 5122(1-3) (2012).

STATE ELECTORAL COMM'N, *Non-Territorial Options*, General Elections 2012 And Plebiscite On Puerto Rico Political Status (2012).

STATE ELECTORAL COMM'N, *Totales Isla*, PLEBISCITO 1998 (1998).

TOLCHIN, M. **Moynihan Tries to Save Puerto Rico Referendum**, N.Y. TIMES, Feb. 22, 1991.

_____. **Prospects Dim on Bill for Puerto Rico Referendum**, N.Y. TIMES, Feb. 21, 1991.

_____. **Senate Panel Derails Bill on Puerto Rico Referendum**, N.Y. TIMES, Feb. 28, 1991.

United States v. Acosta-Martínez, 252 F.3d 13 (1st Cir. 2001).

U.S. Bureau of Labor Statistics. Data, **P.R. Unemployment Stats**. 1976-2016.

U.S. CENSUS BUREAU, *Visualization & Table, Population by State*, 2015 Population Estimates.

U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-06-541, Puerto Rico: Fiscal Relations With The Federal Government And Economic Trends During The Phaseout Of The Possessions Tax Credit 111 (May 2006).

U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-14-31, Puerto Rico: Information On How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs And Revenue Sources (*Highlights*) 23 (March 2014).

WILLIAMS WALSH, M., CORKERY, M. & HIRSCHFELD DAVIS, J. **White House Devises Plan to Help Puerto Rico**, N.Y. TIMES, Oct. 23, 2015.

4

Bem-estar e Proteção Social em Perspectiva Multidimensional no Contexto Latino-Americano

Anna Paula Bagetti Zeifert[1]

O enfrentamento da desigualdade, enquanto uma questão política, econômica e cultural, exige uma ação permanente do Estado, reforçada por lutas coletivas que possuem como objeto de pauta a concretização da justiça social. A temática da desigualdade está relacionada, na maioria das vezes, aos modelos políticos e econômicos adotados ao longo da história, principalmente o neoliberal, que, com viés essencialmente econômico, acentuou, na contemporaneidade, as exclusões, provocando a obstrução na autodeterminação individual.

Considerando as dificuldades na promoção do bem-estar e da proteção social numa perspectiva multidimensional, a presente análise tem por objetivo discutir a importância de combater as desigualdades sociais, buscando estabelecer uma relação entre desigualdade e desenvolvimento, apontando para os diferentes tipos de desigualdades sociais e o quanto a sua existência é prejudicial para a construção de sociedades mais justas e inclusivas.

O estudo da desigualdade – e suas múltiplas facetas – apresenta-se como parte de um recorte possível de ser realizado quando se analisa estratégias desenvolvimentistas que requerem ir além da perspectiva essencialmente econômica. As desigualdades graves colocam em perigo a dinâmica das sociedades, geram crises nos sistemas democráticos e reduzem

[1] Pós-doutora na Escola de Altos Estudos (Direito – UNB e Flacso – Programa Capes PrInt). Doutora em Filosofia (PUCRS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos – e do curso de Graduação em Direito da Unijuí. Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade (CNPq). anna.paula@unijui.edu.br

a garantia de direitos individuais fundamentais. Esse problema fica ainda mais evidente quando examinamos a não efetividade das políticas para a promoção dos direitos sociais no contexto latino-americano. As desigualdades sociais são de ordem multidimensionais, isto é, manifestam-se de várias formas e tipos, estando associadas à classe, ao gênero, à etnia, à raça, entre outras. O ponto principal da multidimensionalidade é que as desigualdades são interdependentes e, por vezes, interligadas, existindo uma dinâmica entre elas, de modo que intensificam e afetam umas às outras.

No intuito de abordar a análise sobre o enfrentamento às desigualdades e tendo como pano de fundo a realidade latino-americana, iniciamos esse texto promovendo um diálogo com alguns teóricos contemporâneos que se debruçaram sobre o tema. Consideramos relevante a abordagem das capacidades apresentada por Amartya Sen e Martha Nussbaum, de modo a explicitar as necessidades humanas e seus índices de violação. O objetivo é buscar compreender a forma em que as desigualdades são tratadas, sua gênese, sua delimitação, para em seguida poder refletir sobre alternativas que que atenuem ou inviabilizem a sua ocorrência, de modo a reduzir os seus impactos na vida cotidiana.

A análise que propomos também procura explorar o conceito de *aporofobia* da filósofa Adela Cortina que, em essência, consiste na rejeição, aversão e desprezo pelos pobres e pelos indivíduos que não contribuem na lógica de troca das sociedades, considerando o viés fortemente contratualista que serve de base, ainda, para as relações sociais.

Finalmente, o presente estudo procura inter-relacionar tais discussões com a realidade social latino-americana, considerando as privações de capacidades (acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades como forma de satisfazer às necessidades humanas básicas para a efetivação dos direitos humanos e a promoção da justiça social) que tais desigualdades geram.

As Desigualdades e Suas Múltiplas Facetas no Contexto Latino Americano

Um cenário de incertezas, desigualdades e aumento da pobreza e extrema pobreza espalha-se pela América Latina. Esse descompasso abre espaço para a fragilização das estruturas democráticas e, consequentemen-

te, dos processos de assistência aos que mais necessitam. Transformações profundas e urgentes se fazem necessárias. Avançar em um caminho de maior igualdade não é apenas um imperativo ético, mas uma condição para preservação da dignidade de todos os envolvidos.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL, 2019b), analisando o panorama social da América Latina, apresenta dados sobre "[...] a distribuição de renda e da riqueza, a evolução e tendências da pobreza na região, a dinâmica do gasto social, a inclusão social e do trabalho da população e a autonomia econômica das mulheres [...]", bem como considera nos números o quanto a desigualdade e a pobreza se manifestam nos países latino-americanos, posto que houve um "aumento do número de pessoas pobres na região [...]." Ou seja, conforme o relatório, a pobreza extrema continua sendo um desafio para os países da América Latina, muito "embora a região tenha registrado importantes avanços entre a década passada e meados da década presente [...]", a pobreza extrema continua a ser um desafio a ser enfrentado. O fato de a América Latina ser uma região de desenvolvimento mais tímido e com desaceleração econômica constante exige que os governos promovam políticas de incentivo e acesso a condições mínimas para a manutenção da dignidade dos indivíduos.

A desigualdade consiste em diferença e assimetria, sendo de ordem multidimensional, pois se manifesta nos campos da saúde, trabalho, educação, renda, acesso a serviços e direitos essenciais, meio ambiente sustentável e vida digna. Conforme destaca a Cepal (2016, p. 18), "en su permanencia y reproducción inciden diversos mecanismos de discriminación, estructurales e institucionales, de género, étnicos, raciales y de origen socioeconómico, entre otros".

O quadro de desigualdade na América Latina (CEPAL, 201b) é agravado pela pobreza e extrema pobreza que aumentaram nos últimos anos, manifestando-se a partir da carência de bens, materiais e imateriais, derivada da falta de recursos econômicos. Os dados demostram que, em 2019, o número de pessoas pobres atingiu 191 milhões, o que em 2018 representava 185 milhões. Já a extrema pobreza, em 2019, compreendia 72 milhões de pessoas e, em 2018, os níveis eram de 66 milhões. As referidas taxas de pobreza não são uniformes e se manifestam de forma mais intensa nos seguintes grupos sociais: moradores rurais, crianças e adolescentes, mulheres, indígenas e afrodescendentes, o que demonstra a cultura de privilégios e desigualdades, marca das sociedades latinas.

Essa problemática nos faz introduzir o estudo desenvolvido pela filósofa espanhola Adela Cortina (2017, p. 6-7), a qual entende a pobreza como parte dos fenômenos sociais e da sociedade de base contratualista cunhada ao longo da história. Para tanto, a autora apresenta o termo *aporofobia*, que consiste no desprezo e rejeição aos indivíduos incapazes de contribuir e cooperar nas sociedades. O indivíduo pobre é excluído "de un mundo construido sobre el contrato político, económico o social, de ese mundo del dar y el recibir, en el que sólo pueden entrar los que parecen tener algo interesante que devolver como retorno". Ou seja, a ideia de participação e de colaboração não existirá; "los pobres parecen quebrar este juego del toma y daca, porque nuestra mente calculadora percibe que no van a traer más que problemas a cambio y por eso prospera la tendencia a excluirlos". Isso demonstra que a *aporofobia* atenta contra a dignidade e o bem-estar das pessoas, que são incapazes de perceber que ela já ocupa os espaços sociais há muito tempo e é fomentada, diariamente, por nosso cérebro aporófobo e os modelos econômicos e políticos instituídos.

As sociedade ocidentais vivenciaram experiências marcantes em sua história, tais como a abolição da escravidão, a luta contra a misoginia, o racismo, a homofobia e a xenofobia, fomentando uma consciência moral sobre o justo a partir de Constituições, Tratados e, especialmente, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU), no entanto existe um abismo entre a moral pensada e a moral escrita, o que faz com que haja ineficácia nas formas legais que impedem determinadas ações e omissões, tanto por parte dos indivíduos quanto das instituições. Esse abismo, retratado pela autora é denominado de debilidade moral – nossa predisposição em rejeitar o inconveniente, o pobre, o desamparado, nosso instinto em rechaçar aquele que não pode efetivamente colaborar com o sistema e somente dele depende (CORTINA, 2017).

Nesse sentido, o pobre estaria prejudicado quando se trata de dar e receber. Para Cortina (2017), o indivíduo nessas condições parece perder a capacidade adaptativa biológica e social, porque a lógica apresentada pelo sistema demonstra exigir uma postura que não se poderia esperar de quem mais necessita auxílio. Somente formas de ver dissociadas de tal racionalidade poderiam evitar um pensamento aporofóbico, garantindo um olhar mais humanizado.

> En el mundo del intercambio, los pobres provocan un sentimiento de rechazo porque sólo plantean problemas a quienes en realidad lo que desean es ayuda para prosperar, suscitan desprecio cuando se les contempla desde una posición de superioridad, miedo cuando generan inseguridad y, en el mejor de los casos, impaciencia por librarse de ellos, impaciencia del corazón (CORTINA, 2017, p. 86).

Para evitar o pensamento aporófobo é fundamental primar pela construção de instituições que tenham como seu eixo central a dignidade de cada ser humano. Essa também deve ser a opção das políticas econômicas: viabilizar a dignidade, a igualdade e o acolhimento dos mais necessitados, superando a racionalidade que endossa a *aporofobia*, ou seja, a ideia de riqueza, acumulação e individualismo.

Nesse contexto, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe trabalha com uma noção de igualdade que vai além dos recursos materiais. A Cepal considera a denominada igualdade de capacidades, que representa a ideia de autonomia, reciprocidade e direitos, na mesma linha dos teóricos Sen e Nussbaum. Assim sendo, alcançar a igualdade e suprimir ou amenizar as desigualdades e a pobreza e extrema pobreza é estabelecer um novo pacto social que viabilize a redistribuição de ingressos e outros ativos, reconheça identidades e autonomias diversas, garantindo equidade distributiva, sustentabilidade e proteção social.

> La desigualdad social en América Latina es resultado de una compleja matriz de determinantes, que se asienta en la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos y en la cultura del privilegio. La pertenencia a distintos estratos socioeconómicos o clases sociales constituye uno de los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social, junto con el género, la edad (ciclo de vida), la condición étnico-racial y el territorio, entre otros. La posición socioeconómica de un individuo, familia o grupo (y su cambio intra e intergeneracional) está relacionada también con los demás ejes estructurantes de dicha matriz, y es a la vez reflejo y explicación de muchas de las dimensiones en las que se expresa la desigualdad: empleo y trabajo, acceso a los recursos productivos e ingreso, educación, salud, servicios básicos, vivienda, tecnologías de la información y las comunicaciones, seguridad alimentaria, protección social, posibilidades de vivir una vida libre de violencias, tecnologías, participación y agencia, entre otras (CEPAL, 2019b).

Charles Tilly (2000), na obra *La desigualdad persistente*, analisa quais

os motivos que levam às desigualdades duradouras e sistemáticas em determinadas categorias sociais, bem como verifica as consequências que emergem das mesmas, a possibilidade de câmbios e o desaparecimento de determinadas categorias sociais. O referido autor utiliza-se do termo "categoria" para determinada classe, gênero, raça, etnia e outros sistemas de distinção organizados socialmente. Compreende o autor que as desigualdades persistentes perduram ao longo de uma carreira, uma vida e uma história organizacional a partir de categorias, e isso afeta os seguintes pares: mulheres/homens; aristocratas/plebeus; cidadãos/estrangeiros, assim como aquelas ligadas a filiações de religião, etnia ou raça. Elas existem porque com base em categorias limita-se o acesso a determinados recursos, e isso leva a um fechamento do sistema para certas categorias, ocasionando exclusões e/ou controle social discriminatório.

> La explotación, que actúa cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del esfuerzo de personas ajenas a las que excluyen de todo el valor agregado por ese esfuerzo. El acaparamiento de oportunidades, que actúa cuando los miembros de una red categorialmente circunscripta ganan acceso a un recurso que es valioso, renovable, está sujeto a monopolio, respalda las actividades de la red y se fortalece con el modus operandi de ésta (TILLY, 2000, p. 23).

Para Tilly (2000), esses pares categóricos manifestam-se e se constituem por meio de alguns elementos e vínculos, tais como: a) categorias emparelhadas ou desiguais, que se impõem a partir de uma relação assimétrica, havendo entre elas uma fronteira socialmente reconhecida que se revela mediante a exclusão das redes que não possuem os recursos necessários nem seu controle; b) dois tipos de mecanismos, denominados de exploração e açambarcamento de oportunidades que dão ensejo à desigualdade persistente, quando seus agentes incorporam as categorias emparelhadas e desiguais em limites organizacionais cruciais. Em infinitas situações sociais, considerando os dois modelos anteriores, é possível perceber a desigualdade em ação, mais especificamente a desigualdade categórica; c) destaca-se os mecanismos *emulação* e *adaptação*, que servem para reforçar a eficácia das distinções categóricas; d) o autor faz menção às distinções categóricas locais que ganham força e agem a um custo menor,

quando associadas a categorias pares e desiguais amplamente acessíveis; e) adoção das distinções categóricas por organizações, que alcançam um desdobramento maior e são fundamentais no âmbito social, pois o termo organização, para além de representar empresas, governos, escolas e demais estruturas hierárquicas e similares, compreende, também, os grupos corporativos de parentesco, lares, seitas religiosas, grupos de mercenários e muitas comunidades locais, espaço onde as desigualdade persistentes também se manifestam; f) encontram-se as análises das desigualdades produzidas entre os participantes das organizações, dentro da própria categoria, e a necessidade de que seja abordada essa diferença de maneira a minimizar e aproximar os participantes quando das novas organizações; e, finalmente, g) as desigualdades que emergem a partir da raça, gênero, etnia, classe, idade, cidadania, nível educacional, formadas por processos sociais, na maioria das vezes de difícil mudança, e que sempre estarão presentes nas estruturas organizacionais.

Assim sendo, as categorias sociais relacionam-se com as desigualdades na medida em que "diferenças sistemáticas e persistentes de acesso a bens, recursos e oportunidades, geradas independentemente dos talentos, capacidades e desempenhos individuais", afetam todos os indivíduos e geram exclusão (MACHADO, 2015, p. 303). Com o tempo, há uma espécie de cristalização dessas categorias que podem se manifestar de forma duradora em

> categorias de classe, de género, étnico-raciais, de status, de idade ou outras. Falar de cristalização das desigualdades, sejam elas vitais, existenciais ou de recursos, significa dizer que as linhas que separam as posições de vantagem e de desvantagem social se mantêm no tempo e que as pessoas, as famílias, os grupos e as populações inteiras que estão nessas posições tendem também a ser as mesmas. É assim que se formam as categorias sociais que ganham uma existência própria e se tornam socialmente visíveis e designáveis (MACHADO, 2015, p. 303).

Considerando as observações realizadas pelo autor, é possível afirmar que quanto mais cristalizadas as desigualdades maiores são as possibilidades de perpetuação dessas categorias, ou seja, quanto mais tivermos acesso a diferentes tipos de recursos, maior será a possibilidade de mobilidade social e, consequentemente, menores chances de perpetuação de categorias fechadas e perenes.

Por fim, levando em conta que o estudo da desigualdade exige um olhar multidimensional, Machado (2015) considera, conforme citado anteriormente, que as mesmas podem ser classificadas em três grandes grupos: desigualdades de classe, desigualdades étnico-raciais e desigualdades de gênero. Além disso, o autor também adota uma outra classificação, de modo que existem desigualdades vitais, existenciais e de recursos, o que demonstra a dinâmica das desigualdades, podendo se manifestar de formas interligadas e interdependentes. Cabe a nós, agora, avaliar cada uma dessas classificações e como elas relacionam-se com a proposta de justiça social.

As desigualdades vitais dizem respeito "[...] à vida e à morte, decorrentes de diferentes graus de exposição a riscos fatais. São desigualdades que remetem para o estado de saúde das populações e grupos sociais". São desigualdades fundamentais para considerar a expectativa de vida, a taxa de mortalidade infantil e a incidência de doenças.

A referida desigualdade está intimamente interligada com a desigualdades de classes, acesso a bens e recursos e, consequentemente, à saúde e a desigualdades étnico-raciais e de gênero. Em contrapartida, o "reconhecimento de cada ser humano enquanto pessoa", e a oportunidade que lhe é dada para que se realize livremente, desenvolva seus projetos de vida e tenha acesso a direitos, está relacionada à desigualdade existencial. Ainda, referem-se à garantia que o Estado oferece de proteção e respeito aos direitos, essencial quando se pensa em minorias e comunidades tradicionais (MACHADO, 2015, p. 301-302).

Consequentemente, conforme bem destaca Machado (2015, p. 305), "[...] a relação entre tipos de desigualdades sociais e categoriais sociais é uma relação biunívoca, funciona nos dois sentidos. Por um lado, os vários tipos de desigualdades sociais podem conduzir, pela sua persistência, à formação de categorias sociais cristalizadas e duradouras." Precisamos, porém, ficar atentos que a desigualdade que gerou tais categorias, que pode ser de ordem vital, existencial ou de recuso, também pode fomentar a permanência de formas não inclusivas, acentuando o distanciamento e a segregação. Por outro lado, por mais que nosso objetivo com o presente estudo seja demonstrar que o problema da desigualdade é muito mais que acesso a bens e renda, trabalhando a partir de um viés multidimensional, que tem como fundamento maior o bem-estar de todos os sujeitos, a desigualdade de recursos não pode deixar de ser abordada com atenção,

posto que "[...] a redução do desemprego, o aumento do número de novos empregos criados, a possibilidade de crescimento dos salários e, por esse intermédio, a existência de mais rendimento disponível para as classes assalariadas[...]", é fruto do crescimento econômico. As oportunidades que emergem com o incremento de recursos também colaboram para amenizar as desigualdades sociais. "As conseqüências de uma economia que estagna ou decresce são o aumento de desemprego, as reduções salariais e a degradação da qualidade do emprego, realidades que penalizam aqueles que dependem dos seus salários para viver." A recessão por períodos prolongados, motivada por crises econômicas, reflete no aumento das desigualdades vitais e existenciais (MACHADO, 2015, p. 311).

Considerando a necessidade de um olhar multidimensional com relação à desigualdade, Piketty (2014) observa que uma visão essencialmente econômica da desigualdade não seria a mais recomendável, uma vez que ela sempre foi um problema político e, atentando para a América Latina, podemos afirmar que é um problema histórico-estrutural.

As políticas adotadas ao longo dos anos demonstram o quanto a América Latina vem servindo de "laboratório" para que a retórica neoliberal se fortaleça. Mesmo com crises econômicas constantes que aceleram as desigualdades e, consequentemente, acentuam os índices de pobreza e extrema pobreza, continuamos a fomentar discursos de consumo acelerado e práticas não sustentáveis com vistas a um crescimento/desenvolvimento econômico seletivo.

No entendimento de Dardot e Laval (2016, p. 7), quando falamos em neoliberalismo a ideia de responsabilidade ou comprometimento com o coletivo desaparece, cedendo lugar para o individualismo do cidadão empreendedor e consumidor, ou seja, valorizamos aquele que colabora para o crescimento econômico do grupo e pouco exige do Estado. Essa espécie de "autonomia"[2], termo que consideramos altamente redefinido para sustentar a lógica neoliberal, é a marca do novo sujeito, que, na expectativa de ser considerado um empreendedor, renuncia aos seus direi-

[2] Conforme destaca Brown (2018, p. 42), "Enquanto capital humano, somos autoinvestidores – responsáveis por nosso sucesso ou fracasso, condenados à dependência e à expectativa de benefícios –, e também um recurso nacional. Enquanto cidadãos, devemos maximizar nossa própria saúde econômica assim como a da nação (ou constelação pós-nacional) através de gastos, poupança, empréstimos, trabalhar ou não trabalhar, dependendo das necessidades imediatas do capital."

tos e proteção. "O neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida."

Para Dardot e Laval (2016, p. 14), "o neoliberalismo está muito distante de se resumir a um ato de fé fanático na naturalidade do mercado". Na mesma perspectiva, Piketty (2014) afirma que não existem motivos para se acreditar que o crescimento tende a equilibrar-se de forma natural.

A globalização, por sua vez, uma das responsáveis pela apresentação desse cenário, tem como uma das suas principais características a incapacidade de proporcionar uma discussão sincera e honesta sobre o tema. Segundo Dardot e Laval (2016), o único tema autorizado a ser discutido no debate público é o da capacidade de levar a cabo determinadas "reformas". A necessidade das mesmas não é esclarecida e não se entende bem quais são os resultados buscados pelo Estado por meio dessas ações sobre a sociedade.

Para Brown (2018, p. 42), estamos diante da chamada "cidadania sacrificial", em que a lógica de exploração, promovida pelas políticas desenvolvimentistas neoliberais, distorce a condição de ser cidadão e impõe uma nova forma ou modelo de sujeitos que, ainda, porém, se sentem representados.

> A economicização da política e a redução da cidadania como investimento responsabilizado em si mesmo, por um lado, e como capital humano para a nação enquanto empresa, por outro, significam que a cidadania é despida de voz e engajamento político substantivos, e a virtude cidadã resumida a um acomodar-se, sem queixas, à vida econômica da nação.

Considerando o exposto anteriormente, a desigualdade no contexto latino-americano possui as suas particularidades, posto que está intimamente relacionada com explorações históricas que se perpetuam, com as políticas econômicas instituídas e com a fragilidade dos Estados Democráticos constantemente em risco. As referidas questões influenciam e colaboram para o aumento das desigualdades e, consequentemente, dos índices de pobreza e extrema pobreza na região, suprimindo direitos e garantias fundamentais e níveis de bem-estar, além de redefinir conceitos para que o capital possa impor a sua lógica de exploração.

O Enfoque das Capacidades Como Perspectiva para a Proteção Social no Contexto Latino-Americano

Pensar as sociedades latino-americanas nos conduz a testemunhar mudanças sociais que se expressam na distribuição da proteção social e garantia do bem-estar por um lado, e, por outro, na segurança e risco entre o Estado e o mercado. A desigualdade está se agravando em relação às décadas passadas; enfrentamos novas categorias de desigualdades, tanto em âmbito social e cultural quanto econômico. Novas exclusões, práticas sociais e discriminações são adicionadas àquelas já existentes. As desigualdades antigas e novas se interligam nos espaços latinos. Os contrastes sociais, herança de tempos remotos, sucedem-se em múltiplas dimensões da vida social como reflexo de condições estruturais injustas.

Nesse sentido, como forma de pensar a realidade que nos é imposta, alternativas e horizontes, consideramos pertinente trazer para a discussão, que no momento apresentamos, a análise de teóricos liberais igualitários. Sabemos das críticas possíveis, principalmente das Teorias De(s) coloniais, e das limitações presentes, diante da complexidade do cenário latino-americano, porém entendemos que tais análises podem despontar como um ponto de partida para reflexões pertinentes relativas à desigualdade e à necessidade de sua superação.

Com a finalidade de alcançar nossos objetivos de estudo, elegemos dois autores contemporâneos que dialogam com a questão da justiça, da dignidade, da liberdade, da desigualdade e da pobreza, como forma de abordagem. Será desde os escritos do economista indiano Amartya Sen e da filósofa norte-americana Martha Nussbaum, que iremos desenvolver nossas análises a partir de agora, considerando o *Enfoque das Capacidades* com foco na justiça social teorizada por ambos.

A abordagem da justiça feita por Sen (2011, p. 35) demonstra a necessidade de partir de uma compreensão que seja baseada na realização e satisfação, uma abordagem relacionada ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente à vida que as pessoas podem viver de fato. Vidas, experiências e realizações humanas são insubstituíveis, e representam aquilo de mais valioso que se tem no espaço social. Instituições e regras são naturalmente importantes, "[...] mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem – ou não – viver.".

Realizar essa análise, no entanto, não é suficiente para compreender a complexidade de justiças e injustiças existentes no interior da sociedade, porém pensar na ideia de liberdade como alternativa, parece ser uma via. Nesse sentido, duas perspectivas são apontadas como aquelas que fazem da liberdade algo tão importante para os indivíduos e para pensar a justiça social. A primeira refere-se à oportunidade de buscar os objetivos e os fins que cada indivíduo deseja alcançar; a segunda remete ao próprio processo de escolha dos objetivos e fins. Unificando essas perspectivas, ocorrerá a composição da liberdade como capacidade de um indivíduo decidir por si próprio seus objetivos. É a ideia de autonomia[3] interligando-se à noção de liberdade (SEN, 2011).

As contribuições de Sen, com relação à ideia de justiça social e seus elementos desigualdade e pobreza, estão diretamente relacionadas à própria noção de capacidade por ele produzida e diz respeito àquilo que os indivíduos podem ser e fazer, com capacidade para levar adiante seus planos para a concretização de uma vida digna. Isso envolve as condições dadas pelo Estado por meio de políticas, para que todos acessem, da mesma forma, as condições mínimas para viver. Representa o grau de liberdade/autonomia de cada indivíduo que possibilita sua emancipação enquanto tal. Essa forma de emancipação está relacionada à proposta seniana de desenvolvimento.

A abordagem das capacidades em Sen tem seu foco na liberdade que possui uma pessoa para fazer as coisas que tem razão para valorizar. A partir disso, é possível compreender, por intermédio da ideia de liberdade, de capacidade e de justiça, que a parte fundamental da liberdade consiste na capacidade do próprio indivíduo de escolher aquilo que mais valoriza, aquilo que deseja para si e para sua vida. A capacidade está ligada, portanto, à liberdade por meio do seu aspecto de oportunidade abrangente, ou seja, a capacidade como o potencial de o indivíduo realizar várias combinações de funcionamentos que tenham razão para serem valorizadas.

Nas análises de Sen (2000, p. 18), há percepções críticas às necessidades humanas e à ideia de *capabilities*, que ultrapassam a questão de renda – embora considere a liberdade econômica importante ao desen-

[3] É relevante destacar que há, para essa passagem, uma crítica ao modo de pensar de Sen apresentada por Catherine Walsh no texto "Desenvolvimento como buen vivir: arranjos institucionais e laços (des)coloniais" (2010). O referido artigo permite uma reflexão sobre o distanciamento entre teorias, principalmente se considerarmos a separação norte/sul.

volvimento. O autor alerta, todavia, para o fato de que outras determinantes são fundamentais para a expansão das liberdades humanas, como disposições sociais e dos direitos individuais. Reconhece o fato de as necessidades humanas comporem um conjunto que, para a sua satisfação, depende mais do que poder econômico, ultrapassa a visão unidimensional de necessidades e, consequentemente, de privação. Constitui, no entanto, importante referencial teórico a sustentar que as necessidades humanas são multidimensionais, bem como a própria acepção de pobreza. Não fosse o bastante, o economista argumenta circunstâncias que obstruem o desenvolvimento, como a denominada "pobreza econômica", sem que, com isso, incorra em redundância.

Mediante essa mesma compreensão, Sen (2000) oferece severo parecer às visões restritas de desenvolvimento, que o medem exclusivamente por critérios de valoração do Produto Nacional Bruto (PNB), ou seja, apenas quantificando a atividade econômica de uma região durante determinado período. Sua abrangência de examinar as necessidades e o desenvolvimento humano encontrou convergência nas construções teóricas de Nussbaum (2014), a qual afirma que o progresso econômico, embora seja responsável por importantes e grandes mutações em um conjunto social, não oportuniza isoladamente as condições dignas de existência. Nas considerações da autora, a liberdade diz respeito à importância de compreender a necessidade de um indivíduo possuir liberdade para escolher um estilo dentro dos diferentes modos de vida; capacidade que uma pessoa possui para escolher a vida que deseja levar, bem como, a possibilidade de realizar escolhas quanto à própria vida é uma questão de dignidade.

Seguindo com o economista indiano, as privações no sentido econômico são interligadas com outras formas de privação. Ele argumenta a possibilidade de a pobreza extrema tornar alguém vulnerável para a violação de outros tipos de liberdade. "A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica.". Mais uma vez sua teoria realça a multiplicidade e a complexidade da vida humana e das formas de vivê-la com dignidade (SEN, 2000, p. 23).

Nesse contexto, é importante destacar que liberdade e a capacidade são termos intensamente presentes nas obras de Sen (2000, 2011), entrecruzando-se e compondo suas teorias sobre justiça. O economista pressupõe que o senso de justiça de um determinado ato pode ser apurado a

partir da sua capacidade em promover a liberdade humana. Considerando que a liberdade é o meio para se alcançar o desenvolvimento, bem como o seu fim primordial, podemos afirmar que justiça e desenvolvimento estão inter-relacionados na teoria do autor.

Por outro lado, quando verificamos a pertinências da teoria da filósofa norte-americana Martha Nussbaum (2013), observamos que a autora desenvolve uma teoria voltada para a formulação de uma lista[4] de capacidades humanas com o objetivo de tratar de questões referentes à justiça social. O enfoque realizado por Nussbaum é único, pois parte de uma crítica às teorias contratualistas e adota uma concepção de indivíduo/pessoa diferente da adotada por outros autores.

A partir disso, Nussbaum (2013) utiliza a abordagem das capacidades para explicar as garantias humanas centrais que devem ser efetivadas pelo Estado e pela comunidade para todos os indivíduos. Essa explicação foca nas capacidades humanas, no que as pessoas são capazes, de fato, de fazer e ser, instruídas pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade do ser humano. Desse modo, a autora constrói uma lista de dez capacidades como exigências para que o indivíduo possua uma vida com dignidade, considerando a ideia de justiça social, ou seja, a sociedade que não garante essas capacidades em um nível mínimo não pode ser considerada justa.

Os autores em análise entendem que o modelo de desenvolvimento econômico que prioriza o lucro ignora a igualdade distributiva e social, os requisitos para uma democracia estável e as relações raciais e de gênero compatíveis, e a qualidade de vida da pessoa humana, para além do crescimento econômico, devem ser superados e rechaçados. Para isso, o Paradigma do Desenvolvimento Humano (IDH) é a base que sustenta as argumentações levantadas por Sen e Nussbaum.

> Segundo esse modelo, o importante são as oportunidades, ou "capacidades", que cada um tem em setores-chave que vão da vida, da saúde e da integridade física à liberdade política, à participação política e à educação. Esse modelo de desenvolvimento reconhece que todos os indivíduos possuem uma dignidade humana inalienável que precisa ser respeitada pelas leis e pelas instituições. Um país decente reconhe-

[4] 1. Vida. 2. Salud física. 3. Integridad física. 4. Sentidos, imaginación y pensamiento. 5. Emociones. 6. Razón práctica. 7. Afiliación. 8. Otras especies. 9. Juego. 10. Control sobre el propio entorno. (NUSSBAUM, 2012).

> ce, no mínimo, que seus cidadãos possuem direitos nessas e em outras áreas e cria estratégias para fazer com que as pessoas fiquem acima do patamar mínimo de oportunidade em cada uma delas (NUSSBAUM, 2015, p. 25).

Nesse contexto, a realidade global apresenta um cenário de desigualdades moralmente alarmantes e, enquanto isso, a distância entre as nações-Estado que detêm o poder (econômico e político) e as nações vulneráveis permanece aumentando. Nascer em uma nação ou em outra acaba definindo e estabelecendo as chances e as possibilidades de vida de cada indivíduo. Uma teoria da justiça deve confrontar a questão das desigualdades e o desafio que representam "em um mundo no qual o poder de mercado global e das empresas multinacionais erodiram consideravelmente o poder e a autonomia das nações" (NUSSBAUM, 2013, p. 278). Esse cenário parece ainda mais desafiador quando pensamos nas sociedades latino-americanas, marcadas pela desigualdade e pela pobreza.

Assim, a abordagem das capacidades é fundamental para criticar a perspectiva das necessidades básicas que não considera as desigualdades distributivas, assim como o enfoque do desenvolvimento, que não é capaz de atentar para a heterogeneidade de situações individuais, e o problema da distribuição igual de recursos, que não leva em conta o princípio de equidade para atender indivíduos conhecendo seus diferentes níveis de necessidades para atingir um estado de bem-estar. É de extrema importância uma avaliação do vínculo entre riscos sociais, desigualdade e regimes de bem-estar na América Latina, sabendo que tais problemas são de ordem estrutural. É urgente a demanda por igualdade de capacidades e reconhecimento recíproco e igualdade de direitos que se expressam em um desenvolvimento real.

Considerações Finais

As desigualdades sociais representam muito mais que desequilíbrios sociais entre grupos ou populações com culturas e estilos de vida distintos e específicos, diferenças de acesso a bens, recursos e oportunidades. Tais desigualdades sociais impactam, também, os processos de integração social, pois geram experiências de vida e expectativas sociais divergentes, causando rigidez social, segregação e conflitos. As referidas situações nos

conduzem a repensar as estruturas sociais construídas ao longo do tempo, pois pensar a justiça social nas sociedades latino-americanas requer um olhar crítico sobre as relações sociais e as formas de poder que estruturaram a realidade e as graves desigualdades que inviabilizam o desenvolvimento dessas sociedades.

Tanto a desigualdade quanto a pobreza, elementos que interferem de forma significativa na realização das necessidades humanas fundamentais com vistas a uma vida digna de ser vivida, foram e são pensadas a partir de estratégias desenvolvimentistas tradicionais que dominam o campo socioeconômico e emergem como possíveis alternativas para que as referidas necessidades sejam atendidas. Esse tem sido o modelo de desenvolvimento adotado pela maioria das sociedades, muitas vezes aliado a práticas paternalistas que naturalizam os processos de exclusão e de subalternização. As expressões "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos", nesse sentido, continuam a ecoar e perpetuar as relações de superioridade entre os sujeitos, como se ainda fosse possível, considerando as teorias do desenvolvimento, afirmando que uns sabem e outros não a receita do progresso e os caminhos para a justiça social.

Levando em conta o contexto latino-americano, visivelmente marcado pela desigualdade social que impede avanços em termos de desenvolvimento, impossibilitando condições mínimas de justiça social e perpetuando a exclusão de grupos sociais, as considerações da filósofa Adela Cortina (2017) nos permitem compreender como o fenômeno da aporofobia encontra-se nas raízes dessa desigualdade.

A retórica contratualista que se expressa na ideia de sociedade de troca, necessariamente impõe condições de exclusão àqueles que não podem colaborar; lógica a ser quebrada quando se fala na construção de sociedades mais justas e inclusivas.

Nesse mesmo sentido, as Teorias da Justiça, em especial a abordagem das capacidades de Sen (2011) e Nussbaum (2013), representam propostas de combate às desigualdades sociais graves que atuam em vários âmbitos das sociedades contemporâneas, influenciando o acesso a bens, oportunidades e direitos. Mediante a lista das capacidades apresentada pela autora norte-americana e a compreensão de liberdade de Sen, é possível pensar propostas interventivas para o cenário latino-americano, que sofre sérios impactos oriundos do processo de desigualdade e pobreza duradouro, demonstrado por meio de números que crescem ano a ano.

Acreditamos, por fim, com as abordagens apresentadas ao longo do presente estudo, que o combate às graves desigualdades é imprescindível para que se possa promover o mínimo de bem-estar em uma perspectiva multidimensional e que a exclusão e a obstrução na autodeterminação individual pode cristalizar-se e formar categorias sociais que impossibilitam a mobilidade social e, consequentemente, a noção de liberdade e autonomia referenciada por Amartya Sen. Não estamos falando aqui do conceito de autonomia redefinido pela racionalidade neoliberal, de maneira a satisfazer as suas metas; estamos fazendo referência a uma forma de autonomia que se interliga com a noção de liberdade e de capacidade (*Capability*).

Referências Bibliográficas

BROWN, W. **Cidadania sacrificial**: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade. Tradução Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Relatório Anual**. 2019a. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br. Acesso em: 12 jan. 2020.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **Panorama social da América Latina**. 2019b. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/45090-panorama-social-america-latina-2019-resumo-executivo. Acesso em: 15 nov. 2019.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. 2019. **La matriz de la desigualdad**. *Relatório* 2016. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

CORTINA, A. **Aporofobia**, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia. Barcelona: Espasa Libros, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

MACHADO, Fernando Luís. Desigualdades sociais no mundo atual: teoria e ilustrações empíricas. **Mulemba**, Revista Angolana de Ciências Sociais, Lisboa, Portugal: Edições Pedago, 2015. Disponível em: https://ciencia.iscte-iul.pt/publications/desigualdades-sociais-no-mundo-atual-teoria-e-ilustracoes-empiricas/27853. Acesso em: 29 mar. 2020.

NUSSBAUM, M. C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução Susana de Castro. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

_____. **Educação e justiça social**. Tradução Graça Lami. Portugal: Pedago, 2014.

_____. **Sem fins lucrativos**: por que a democracia precisa das humanidades. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes Editora. 2015.

_____. **Crear capacidades**: propuesta para el desarrollo humano. Barcelona: Paidós, 2012.

PIKETTY, T. **O capital do século XXI**. Tradução Monica Baumgarten. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, A; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradução Bernardo Ajzemberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Tradução Horacio Pons. Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL, 2000.

WALSH, C. Desenvolvimento como buen vivir: arranjos institucionais e laços (des)coloniais. **Revista Nuevamérica**, n. 126, p. 27-31, 2010.

5

De 'Ter' a 'Ser': Autoestima e a Crise Atual da Sociedade Americana[1] [2]

Michèle Lamont[3]

Introdução: O Desafio à Frente

A sociedade americana enfrenta atualmente desafios importantes e precisa encontrar um caminho para seguir adiante. O sonho americano está se tornando menos eficaz enquanto mito coletivo. Em um

[1] Este artigo foi traduzido de sua versão original em língua inglesa para a língua portuguesa, com a autorização da autora, por Otávio Forattini Igreja, bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo.

[2] Este discurso foi feito na London School of Economics em 25 de outubro de 2018 e para vários públicos cujos comentários e reações me ajudaram a desenvolver meu argumento: the Weatherhead Forum, Weatherhead Center for International Studies, Harvard University; o pro-seminário do Department of African and African-American Studies, Harvard University; a conferência de 30 anos do SCANCOR program, Stanford University; a conferência de 50 anos da Université du Québec, Québec City; a conferência de 110 anos das ciências sociais na Áustria, University of Vienna; e o Anuário de 2018 Allen D. and Polly S. Grimshaw Lecture, Department of Sociology, Indiana University. O artigo também se beneficiou de excelentes comentários de Asad Asad, Ellen Berrey, Amy Binder, Richard Butsch, Nicolas Dodier, Matthias Koenig, Ya-Wen Lei, Grace Meyer, Jonathan Mijs, e os membros do Successful Societies Program of the Canadian Institute for Advanced Research (CIFAR). Quero expressar minha grande gratidão aos seguintes estudantes de pós-graduação de Harvard por sua inestimável assistência com este projeto: Nino Cricco, Carolina Jimenez, Nicole Letourneau, Malaika Maka, Madison Renner e Derek Robey. Agradecimentos também a Lisa Albert e Kathleen Hoover por sua assistência técnica. Eu agradeço o apoio de CIFAR e do Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University. Este artigo foi publicado originalmente em inglês: "From 'having' to 'being': self-worth and the current crisis of American Society", The British Journal of Sociology, vol.70, n°3, p. 660 a 707, Junho 2019.

[3] Socióloga e professora de Estudos Europeus e Sociologia na Universidade de Harvard

contexto de crescente desigualdade, a mobilidade ascendente parece fora do alcance de um número expressivo de pessoas e está perdendo seu apelo para muitos, incluindo profissionais e executivos sobrecarregados. Após sucessivas décadas em que grupos minoritários étnico-raciais passaram a ser considerados membros dignos da sociedade, observa-se que as iniciativas de inclusão social estão em declínio: à medida que a difusão acelerada do neoliberalismo promove uma forte ênfase na autossuficiência, vários grupos estigmatizados, já antes considerados como um peso para a sociedade, sofrem uma rejeição ainda mais forte.

Um possível caminho a seguir é a ampliação do pertencimento cultural a um maior número de pessoas, ampliando critérios de autoestima de "ter" para "ser" e os institucionalizando por vários meios.[4] Passar de "ter" para "ser" implica valorizar a ser, em sua concepção de si mesmo, (e aos outros) com base em suas relações pessoais, experiências, qualidades morais, entre outras, em vez de considerar a quantidade de recursos materiais. Isso poderia ser alcançado em parte por meio da promoção de novas narrativas de esperança[5], centradas na promoção de uma pluralidade de critérios de valor e de um "universalismo comum", e na desestigmatização de grupos estigmatizados. Um número crescente de norte-americanos se autoavalia usando os padrões de sucesso que prevalecem na classe média alta, que eles não podem cumprir dado seus limitados recursos. Diante dessa situação absurda, precisamos considerar como promover condições que promovam o bem-estar coletivo e individual.

A abordagem cultural que proponho não se destina *apenas a adicionar, mas a complementar* o foco político habitual na distribuição de recursos

[4] Este texto se baseia em 'Addressing Recognition Gaps: Destigmatisation and the Reduction of Inequality', a palestra presidencial que eu entreguei à American Sociological Association no ano passado (LAMONT, 2018), que se propôs a desenvolver uma "sociologia empírica dos processos de reconhecimento e estigmatização" para ampliar o pertencimento cultural. O pertencimento cultural refere-se ao status daqueles que são coletivamente definidos como membros valorizados de uma comunidade (EDGELL and TRANBY, 2010).

[5] As narrativas são cada vez mais reconhecidas nas ciências sociais como uma das forças que impulsionam a ação – mesmo na economia (viz. SCHILLER, 2017) –. Elas estabelecem os termos para a ação estratégica, mobilizando atores e construindo solidariedade (POLLETTA, 2011), especialmente quando apelam para as emoções. Enquanto definições intersubjetivamente compartilhadas da realidade, elas têm o potencial de levar à objetificação das visões de mundo e à sua eventual institucionalização (BERGER e LUCKMAN, 1964).

materiais (por exemplo, através de programas universais de bem-estar) e expandi-lo para considerar a falta de reconhecimento sociocultural[6], uma dimensão muitas vezes negligenciada da desigualdade, como argumenta Lamont (2018), também de acordo com Edin et al. (2017). Além disso, complementa abordagens mais políticas para a inclusão social que se concentram nas políticas de cidadania, imigração e naturalização, por exemplo, Banting e Kymlicka, (2013) e Asad e Clair (2018). *Os desafios que enfrentamos são multidimensionais —estruturalmente culturais e sociais ao mesmo tempo — e devem ser enfrentados a partir de múltiplos ângulos*[7]. Grande parte do foco tem sido a distribuição de recursos e o alívio da desigualdade e da pobreza. Já é hora de darmos à estigmatização e à inclusão social o seu devido lugar.

Este artigo programático sugere perguntas e um quadro analítico para estimular uma conversa coletiva que possa influenciar políticas e promover soluções. Tais reflexões podem orientar os debates à medida que as sociedades passam por momentos de transição. Por exemplo, *What Money Can't Buy*, de Michael Sandel (2013), estimulou debates públicos sobre individualismo na China, no momento que sua sociedade experimentava um rápido crescimento no consumo. Da mesma forma, em *How Democracies Die,* os cientistas políticos Levitsky e Ziblatt (2018) mobilizaram seu conhecimento sobre a ascensão do autoritarismo na Europa e na América Latina do século XX para convidar os americanos a refletirem sobre as ameaças à democracia na era Trump. Em outra perspectiva, pretendo ajudar-nos a pensar sobre as raízes dos desafios culturais que a sociedade americana enfrenta e o caminho a seguir. Essa reflexão tem

[6] Expandindo Honneth (2014: 329), defino o reconhecimento como "a afirmação de qualidades positivas de sujeitos e grupos humanos". A estigmatização, processo que resulta no espelho oposto do reconhecimento, é entendida (seguindo Goffman, 1963) como um processo cultural que consiste em qualificar negativamente identidades e diferenças (LAMONT et al., 2014).

[7] Para uma discussão detalhada sobre como entendo o papel dos processos culturais na formação da desigualdade, ver Lamont, Beljean e Clair (2014). Este artigo aborda processos culturais, incluindo estigmatização e avaliação, como dois dos muitos caminhos (incluindo caminhos estruturais sociais) que alimentam a desigualdade. A partir de Lamont e Molnar (2002), considera-se como as fronteiras simbólicas são necessárias, mas condições insuficientes para a criação de fronteiras sociais que se manifestam na segregação espacial e na rede de homofilia. O presente artigo discute a transformação de limites simbólicos, mas não aborda como influencia a transformação das fronteiras sociais (padrões de exclusão social) devido às limitações espaciais. Também não discute a relação entre estrutura e cultura. Sobre este tema, ver Lamont e Small (2008).

implicações além dos Estados Unidos, dada a sua influência cultural internacional de longa data e a crescente prevalência do neoliberalismo em muitas sociedades industriais avançadas.

A ampliação do pertencimento cultural poderia ajudar os norte-americanos a superar o pessimismo e a raiva que a crescente desigualdade e a administração Trump alimentaram (e alimentam) em muitos segmentos da população.[8] A raiva e o ressentimento crescentes dos trabalhadores brancos que se sentem deslocados pela desindustrialização, globalização e desemprego têm sido evocados de forma consistente para explicar as vitórias do populismo de direita nos Estados Unidos e nas sociedades industriais avançadas (veja a edição especial do British Journal of Sociology sobre este tema, outono de 2017; DODD et. al., 2017). Encontrar maneiras de reacender o senso de autoestima entre os trabalhadores brancos é uma tarefa urgente, especialmente em um momento em que a xenofobia e a exclusão social estão gerando uma série de novos conflitos sociais (a saber, neste artigo, as manifestações dos *gilets jaunes* na França).

A primeira parte esclarece as questões que abordo e a perspectiva que desenvolvo. Em seguida, o argumento se desdobra da seguinte forma: a segunda parte oferece um diagnóstico do momento atual, com foco na crise do sonho americano, com particular atenção a seu impacto sobre a classe média alta, a classe trabalhadora e os pobres. Eu também ofereço algumas evidências do endurecimento das barreiras impostas às minorias étnico-raciais e imigrantes nos últimos anos, quando consideradas pela lente dos sentimentos da maioria branca em relação a esses grupos. A terceira parte considera uma forma específica de caminho, que se concentra na ampliação do pertencimento cultural, na promoção de uma pluralidade de critérios de valor, enfatizando o "universalismo comum", e na desestigmatização de grupos estigmatizados.

[8] De acordo com uma pesquisa nacional de 2018, 59% dos jovens americanos e 65% dos eleitores estariam mais temerosos do que esperançosos sobre o futuro dos Estados Unidos da América (Instituto de Política, 2018). Sobre o alto nível de "ódio" encontrado nos Estados Unidos hoje, ver Duhigg (2018).

Parte 1: Questões e Perspectivas

Pluralidade de Critérios de Valor e Declínio do Bem-Estar Coletivo

Meu título escolhido "De Ter para Ser" ressoará entre aqueles de nós que leram a clássica crítica de Herbert Marcuse ao consumismo, *One-Dimensional Man* (1964), que teve um efeito profundo na geração de maio de 68. Como Marcuse e o filósofo alemão Eric Fromm[9], estou preocupada com os critérios de avaliação que utilizamos para nossas vidas, em um momento em que o sucesso material (o "ter") domina todas as outras dimensões da realização humana. A partir da preocupação de Fromm com o "ser" (capturando experiências compartilhadas e atividades produtivas), defendo que os critérios de avaliação dominantes também devem incluir outros aspectos da vida social que nós, como seres humanos, mobilizamos para nos autoavaliarmos (não apenas como criadores de dinheiro ou empreendedores ocupacionais, mas também como pais, amigos, membros da comunidade, criadores artísticos, seres espirituais etc.).

Essas mudanças são oportunas, após quase quarenta anos de neoliberalismo, numa época em que o estilo de vida e os valores da classe média alta são sistematicamente apresentados como o ideal a ser perseguido por todos – embora cada vez menos pessoas tenham os meios necessários para torná-los uma realidade. A classe média viu sua renda diminuir significativamente após 2008 e a classe trabalhadora e as populações de baixa renda enfrentam uma crescente insegurança. Esta tensão alimenta o aumento do 'desgaste', ou carga alostática, associada à desigualdade e um declínio no bem-estar coletivo manifestado na queda da expectativa de vida, na atual epidemia de opioides e no aumento do suicídio (HALL e LAMONT, 2009; CASE e DEATON, 2015).[10]

Mesmo a suposta vencedora econômica dessa crescente desigualdade, a classe média alta, não pode sair triunfante (este grupo é definido

[9] Meu título é inspirado no livro do filósofo Erich Fromm (1976), "To Have or to Be?". Ver também McLaughlin (1980); Marcel (1965).

[10] "A reversão da tendência ascendente da expectativa de vida nos Estados Unidos é alarmante e quase sem precedentes para um país rico nas últimas décadas. O CDC contabilizou 63.000 mortes por overdose de drogas em 2016, marcando um aumento na taxa de mortalidade específica por idade de 6,1 por 100.000 em 1999 para 19,8 por 100.000 em 2016" (FLASKERUD, 2018). Ver também The Economist (2018).

aqui como profissionais e executivos com ensino superior, que estão concentrados nos 20 por cento mais alto da escala de renda).[11] De fato, apesar de sua prosperidade econômica, essa classe passou por uma queda de sua qualidade de vida (EHRENREICH, 1989). A competitividade e as preocupações econômicas alimentam o excesso de trabalho (WEIS et. al., 2014; COOPER, 2014) e o declínio na saúde mental que (um estudo sugere) é mais agudo para este grupo do que aquele enfrentado pelos que vivem na pobreza (ver também SCHIEMAN et. al., 2006, sobre o "estresse de status superior"). Veremos que, enquanto a população em idade universitária (onde as classes média-alta e média estão super-representadas) passa por uma enorme crise de saúde mental, muitos buscam um caminho para além do sucesso e dos privilégios materiais, em busca de sua paixão e da vivência de uma gama de experiências.

Resiliência Social, Esperança e Repertórios Culturais

Concentro-me em narrativas de esperança porque são essenciais para a resiliência social. Isso foi sugerido por (entre outros) Eggerman e Bricks (2010), dois antropólogos médicos de Yale que estudaram crianças que viviam nos campos de refugiados sírios do Líbano. Eles descobriram que a capacidade das crianças de ter esperança, de se projetarem no futuro, e de compartilhar uma narrativa com um outro significativo (definido pelos sociólogos como uma pessoa com influência significativa no autoconceito de um indivíduo) desempenha um papel central na promoção da resiliência (ver também YEAGER e DWECK, 2012; FRYE, 2012).

Não estou preocupada com a 'coragem' ou com a resiliência individual (DUCKWORTH, 2016) que é objeto de alguns psicólogos e que tem sido abraçada por muitas agências governamentais para promover a autossuficiência, por *think tanks* neoliberais, como os do Banco Mundial, para promover o desenvolvimento (JOSEPH, 2013; FELLI, 2016), e por movimentos neoconservadores para promover o mercado (VAÏSSE, 2010). Em vez disso, com base no trabalho do programa Successful Socie-

[11] Embora não haja uma definição universal da classe média alta, consulte Lamont (1992) para uma justificativa dessa definição. Muitos dos membros que combinam esses status educacionais e ocupacionais caem no quintil superior da distribuição de renda. Assim, também me refiro à classe média alta como o grupo de renda superior, após um Pew Report 2018 (KOCHHAR, 2018; Pew)

ties (HALL e LAMONT, 2009; 2013) que co-liderei por dezessete anos[12], foco em como a resiliência social, uma capacidade de grupos, é possibilitada por instituições (por exemplo, pelas políticas públicas e pela lei) que emitem mensagens sobre quem pertence, quem importa e quem é digno. Também estou preocupada com repertórios culturais que as pessoas têm à sua disposição para dar sentido às suas vidas e às ferramentas que podem mobilizar para se proteger de mensagens negativas sobre si mesmas (estigma em particular — LAMONT et. al., 2016). Esse tipo de resiliência não depende principalmente da força moral de indivíduos excepcionais que têm a capacidade de se levantar por meios próprios, mas de características do ambiente e, mais especificamente, neste artigo, da disponibilidade de narrativas sobre possíveis "eus" (MARKUS e NURIOS, 1986) que ressoam, inspiram e proporcionam esperança.

A disponibilidade de narrativas alternativas pode proteger as pessoas das tensões associadas com a desigualdade e promover o bem-estar coletivo. Isso é exemplificado pela considerável redução da tentativa de suicídio entre jovens LGBTQIA, após a adoção do casamento entre pessoas do mesmo sexo em 32 estados[13]: essas leis foram interpretadas por eles como visibilidade e reconhecimento muito necessários, embora esse grupo tenha uma atitude ambivalente em relação ao casamento enquanto instituição (CASCO, 2018).

Embora me concentre aqui na importância da mudança de narrativas, concebo o alcance dessas mudanças por meio da cognição e da prá-

[12] "Nossa principal preocupação é com o bem-estar amplamente definido e como ele é protegido por grupos de pessoas mais ou menos ligadas em uma organização, classe, grupo racial, comunidade ou país. Assim, usamos o termo resiliência social para denotar um resultado no qual os membros de um grupo sustentam seu bem-estar diante dos desafios impostos a ele.... Definimos o bem-estar amplamente para incluir a saúde física e psicológica, o sustento material e o senso de dignidade e pertencimento que acompanha o reconhecimento como membro da comunidade... Em causa está a capacidade de indivíduos ou grupos de garantirem resultados favoráveis (materiais, culturais, emocionais) sob novas circunstâncias, e se necessário, por novos meios" (HALL e LAMONT, 2013, p.13).

[13] Esses estados têm visto uma redução de 7% das tentativas de suicídio entre estudantes de ensino médio público de 15 a 24 anos de idade. As leis sobre casamento entre pessoas do mesmo sexo não foram aprovadas, a princípio, para fornecer aos gays uma mensagem de aceitação; muitas vezes justificadas pela necessidade de tratar casais LBGTQ como casados para todos os fins fiscais federais (FISCHER et al., 2018). No entanto, tais leis podem muito bem ter sido interpretadas pela juventude gay como desestigmatizantes, resultando em um declínio na anomia e nas tentativas de suicídio (RAIFMAN et al., 2017).

tica nas interações cotidianas, possibilitadas por vários tipos de recursos, incluindo redes e repertórios culturais (regras em SEWELL, 2005). Com base em Fraser e Honneth (2004), abordo a estigmatização e a distribuição de recursos como dimensões interativas de injustiça e desigualdade (LAMONT, 2018).

Sonhando um Sonho Impossível

O sonho americano (*american dream*) funcionou como um motor extraordinariamente poderoso planejado para a sociedade americana durante a maior parte do século XX, e especialmente no período de crescimento econômico pós-Segunda Guerra Mundial. O termo escrito foi, supostamente, usado pela primeira vez por JT Adams em "The Epic of America" (1931; SAMUEL, 2012), e foi rápida e amplamente difundido, contribuindo com a atração de imigrantes para os litorais dos Estados Unidos, incentivando a geração de GI Bill a aspirar ao céu, e alimentando a extraordinária e subsequente expansão do ensino superior americano. Enquanto "máquina da esperança" de desempenho notável, provou ser capaz de atrair corações e mentes e de orientar ações de forma consistente. Na verdade, forneceu "vocabulários de motivos" (MILLS, 1944; BURKE, 1945) para muitas pessoas e por muitos anos. Primo próximo das noções de excepcionalismo americano e destino manifesto (BOUCHARD, 2019)[14], este mito nacional fomentou a prosperidade coletiva, ao mesmo tempo em que habilmente ofuscou o fato que a prosperidade material americana foi alcançada, em grande medida, às custas dos povos nativos americanos expropriados, de mulheres mal remuneradas, de afro-americanos e outras minorias.

Os quatro princípios em que se baseia o sonho americano são: 1) igualdade de oportunidades, para que o sonho seja visto como acessível a todos; 2) a esperança de sucesso; 3) a visão de que o sucesso resulta de ações e características sob seu controle; e 4) a crença de que o sucesso está associado à virtude (HOCHSCHILD, 1995, cap. 1). Como um mito que ancora uma identidade coletiva, esse sonho forneceu aos cidadãos ame-

[14] Segundo este autor, os mitos nacionais celebram uma nação mostrando suas qualidades únicas; fortalecendo-a em torno de grandes projetos e ideais; ressaltando os perigos que enfrenta; e buscando assegurar sua sobrevivência.

ricanos um senso normativo de direção para suas ações (para construir prosperidade), padrões que determinam o pertencimento (o material/profissionalmente bem-sucedido) e uma noção de quem merece nossa confiança (por exemplo, aqueles que tentam) e de quais grupos merecem ser estigmatizados (por exemplo, aqueles que são preguiçosos e não demonstram autossuficiência). Portanto, o sonho americano exerceu uma influência poderosa nas divisões dos grupos nos Estados Unidos, especialmente quando combinado aos roteiros[15] sobre o "ser"[16] associados ao neoliberalismo, conforme detalhado a seguir. Esse mito é essencial para conectar os principais motores da construção de barreiras estadunidenses, meritocracia e autossuficiência, que estruturam o suporte para a metade superior e a estigmatização da metade inferior – pobres e grupos afins (LAMONT, 1992) –.

Fixados na distribuição, os cientistas sociais preocupam-se muitas vezes em buscar formas de fazer o bolo crescer ou mover seus pedaços de um jeito ou de outro para que possa beneficiar mais pessoas. Um ponto recente colocado em questão é destacado no estudo amplamente discutido de Chetty et al. (2017) sobre o declínio da mobilidade social ascendente na sociedade americana contemporânea. Pesquisadores muitas vezes equiparam a realização do sonho ao ingresso na classe média alta ou média – alcançando todos os indicadores típicos de uma trajetória social da classe média, como obter um diploma de faculdade e de pós-graduação, tornar-se um executivo, profissional ou empresário, comprar uma casa espaçosa e, idealmente, adquirir o 'nível de conforto' associado aos 20% mais ricos da população. Com frequência, ignoram o simples fato de que 100% da população não pode ser espremida entre os 20% superiores na distribuição de renda, especialmente após décadas de crescente desigualdade. Isso é, precisamente, o que torna o sonho americano impossível para a maioria – uma promessa irrealizável (MIJS, 2016, p. 16), enquanto especialistas continuam a promover a noção de que mais pessoas deveriam ter acesso ao sonho, apesar dos bem estabelecidos padrões de fracasso.

Contrariamente, acredito que o sonho americano esteja alimentando

[15] Nota da tradução: a palavra roteiro traduz a ideia da autora de *script*, mais especificamente no que a autora descreve como "script of self", ou "roteiro do ser" relacionado a construção do próprio ser, enquanto indivíduo.

[16] Nota da tradução: o termo original utilizado é *self* para se referir a construção do próprio indivíduo.

uma promessa falida de prosperidade que não se concretiza e que precisa ser, no mínimo, complementada por outras narrativas de esperança que possam promover uma maior inclusão social. Veremos que isso requer a melhora da nossa compreensão da produção e difusão de cenários coletivos para o nosso futuro. É aqui que o conhecimento cumulativo do meu subcampo da sociologia, a sociologia cultural, pode ser de uso particular.

Historicamente, o sonho americano relacionava-se não apenas à possibilidade de alcançar a mobilidade ascendente, mas também à promessa de igualdade de oportunidades e inclusão social – sonho de Martin Luther King que Barack Obama pretendia reacender com sua mensagem eleitoral de 2008, com foco na esperança (TESLER e SEARS, 2010; ALEXANDER e JAROWSKY, 2015) –. Destacar o empobrecimento do mito pode nos permitir fundamentar novas narrativas de esperança nos roteiros culturais do passado e, assim, fortalecê-los, oferecendo-lhes uma base mais ampla[17].

Roteiros Neoliberais do Ser (Self) e Lacunas de Reconhecimento

Minha análise postula a propagação do neoliberalismo, que, seguindo Evans e Sewell (2013), considero como um conjunto de mudanças sincréticas operando simultaneamente nos níveis econômico, político, administrativo e cultural para maximizar a eficiência do mercado e a livre troca de mercadorias.[18] Com essa definição expansiva em segundo plano, este artigo se ocupa, exclusivamente, com os aspectos culturais dessas mudan-

[17] Reconheço com gratidão que este comentário foi inspirado por uma discussão com minha colega Ya-Wen Lei.

[18] Compartilho a visão do conceito de neoliberalismo formulado por Rodrik (2017) que afirma: "O termo é usado para tudo o que se aproxima de desregulamentação, liberalização, privatização ou austeridade fiscal. Hoje é insultado rotineiramente como uma abreviação das ideias e práticas que produziram crescente insegurança econômica e desigualdade, levaram à perda de nossos valores e ideais políticos e até precipitaram nossa atual reação populista ... que o neoliberalismo é um conceito inconstante e escorregadio ...isso não significa que seja irrelevante ou irreal. Quem pode negar que o mundo experimentou uma mudança decisiva em direção aos mercados a partir da década de 1980?" Hall e Lamont (2013) reconhecem que muitos elementos do neoliberalismo estão intimamente ligados à história do próprio capitalismo (HARVEY, 2005; CENTENO e COHEN, 2012).

ças, isto é, com os roteiros do ser (self) que antecedem o neoliberalismo, mas que se tornaram amplamente dominantes sob o neoliberalismo, e que enfatizam o sucesso material, o status social, a competitividade e a privatização do risco (ou autossuficiência).[19] Esses roteiros reforçam a proeminência das virtudes associadas ao sonho americano, com foco no sucesso material, na competitividade e assim por diante.

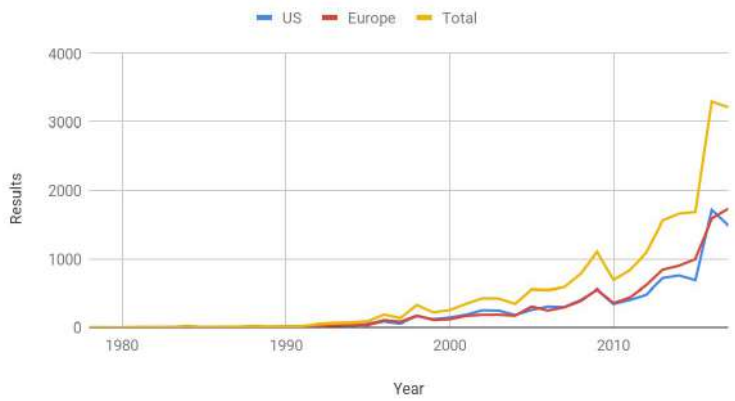
Especialistas concordam que diversas políticas neoliberais se difundiram rapidamente após a década de 1980, à medida que foram promovidas desde o início pelos governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margaret Thatcher no Reino Unido. A Figura I representa a difusão do termo entre 1978 e 2017, conforme capturada por menções da palavra no banco de dados LexisNexis de informações de mídia digitalizadas (também CENTENO e COHEN, 2012; HARVEY, 2005). A relevância do termo aumentou de forma particularmente acelerada nos últimos cinco anos, com um salto impressionante (de 686 para 1.714 menções) de 2015 para 2016 – expondo uma presença praticamente igual nas mídias europeia e americana –. É provável que a influência dos roteiros neoliberais do ser seja paralela a essas tendências, com ponto alto na eleição de Donald Trump para a presidência americana. Esses roteiros são apresentados diariamente com destaque na mídia. Em particular, eles são conspicuamente encarnados, celebrados e promovidos por um presidente americano, cujo sucesso em dominar o ciclo de notícias é notável.[20]

---

[19] Por conveniência, concentro-me apenas nessas dimensões, embora outros aspectos sejam discutidos na literatura. Por exemplo, McGuigan (2014) descreve o "eu" neoliberal como aquele caracterizado pelo empreendedorismo, individualismo e soberania do consumidor (também ADAMS *et al*, 2018); Martin (2000) enfatiza "novas concepções de 'aptidão' que estão alinhadas com mudanças no tipo de pessoa e trabalhador que é visto como desejável no mundo corporativo de hoje, em rápida mudança e ferozmente competitivo – incluindo 'flexibilidade contínua'" (p. 136); Boltanski e Chiapello (2007) enfocam a centralidade da rede. Há, igualmente, Demerath, (2009, p.150). Conforme observado por Matthias Koenig (comunicação pessoal), os roteiros neoliberais dizem respeito à solidariedade (e a ausência dela) tanto quanto ao "eu". Sobre a relação entre classe e "eu" conforme compreendida pelos sociólogos culturais, ver Corse e Silva (2017).

[20] Esses traços foram particularmente marcantes quando Trump se apresentou como o herói empreendedor do reality show "O Aprendiz" (KEEFE, 2019). Trump também abraça uma série de valores que não estão associados ao neoliberalismo, como tribalismo, masculinidade agressiva e nativismo.

Figura I: O uso da palavra "neoliberalismo" nas notícias



Obs. O gráfico mostra o uso da palavra "neoliberalismo" em notícias e artigos de 1980 a 2016. A linha azul (inferior em 2016) exibe o uso da palavra nos Estados Unidos. A linha vermelha (do meio em 2016) exibe o uso da palavra na Europa. A linha amarela (acima em 2016) exibe o uso total da palavra de todas as fontes de notícias ao redor do mundo. Fonte: LexisNexis 2017.

Apresentarei algumas evidências que sugerem que, concomitante à difusão acelerada do neoliberalismo, a associação com esses roteiros está influenciando a percepção de determinadas classes e grupos sociais enquanto dignos ou estigmatizados. Para os Estados Unidos, em particular:

- O grupo que melhor demonstra as virtudes neoliberais de sucesso material, competitividade e autossuficiência, a classe média alta, é hegemônico, como manifestado pelo fortalecimento da crença popular na meritocracia encontrada em muitas sociedades avançadas (MIJS, 2018a) e por sua presença predominante na mídia, onde seu estilo de vida é exibido como um modelo ao qual todos devem aspirar;
- Classes vistas como menos autossuficientes, como a classe trabalhadora ou pessoas de baixa renda, são comparativamente menos proeminentes e não raro estigmatizadas, com importantes efeitos cascatas para vários grupos, como afro-americanos e imigrantes sem documentação, que são acusados de usar uma fatia desproporcional dos recursos coletivos e muitas vezes confun-

> didos com os pobres – percepções de policiamento e hierarquias raciais os levam a escolher bairros mais próximos a latinos pobres nascidos nos EUA e afro-americanos pobres nascidos nos EUA – (ASAD e ROSEN, 2018).

Essa bifurcação tende a ensejar uma crescente diferenciação no reconhecimento, o que alimenta a multiplicação impressionante de pautas que testemunhamos ao longo dos últimos dez anos (#BlackLivesMatter e #MeToo, em particular). Quatro dos cinco maiores protestos na história norte-americana (todos anti-Trump) ocorreram nos últimos dois anos – as duas Marchas das Mulheres, a Marcha pela Ciência e a Marcha pelas nossas Vidas, organizada pela juventude contra as armas, cada uma com presença estimada em 1 milhão de pessoas – (Reportagem Dockay 2018 do Crowd Counting Project). Notem que esses movimentos são muitas vezes liderados por membros da classe média-alta de grupos subordinados (segundo dimensões de raça, gênero, sexualidade e posicionamento político – progressista liberal). Podem estar mais preocupados em contestar a dominação da própria classe média-alta que a de um mundo dominado por uma cultura branca, masculina, heterossexual e pendente para a direita.

Esse nível excepcional de mobilização é prova da urgência do desenvolvimento de uma compreensão mais sofisticada das diferenças de reconhecimento e como abordá-las (LAMONT, 2018). Isso pode ser feito em parte pela promoção de novas narrativas de esperança com roteiros de ser (self) que ampliem o pertencimento cultural, com foco na promoção de uma pluralidade de critérios de valor e "universalismo comum" (define o que pessoas sem ensino superior acreditam fazer das pessoas iguais/compatíveis/semelhantes), e por outra parte pela desestigmatização de grupos estigmatizados.

Enquanto novos roteiros, sozinhos, não aliviarão a crescentemente cruel desigualdade de classe, podem auxiliar indivíduos a evitar a internalização da estigmatização e a imaginar outros objetivos pessoais, que não sejam "chegar ao topo" – objetivos menos dependentes de recursos materiais. Na dimensão social, esses roteiros podem também enfraquecer barreiras fundadas na autossuficiência, com efeitos positivos na inclusão social de pessoas de baixa renda e grupos a elas associados por força de estereótipos (afro-americanos, imigrantes etc.) Enquanto a mudança cultural depende de mudança econômica – como descrito na análise de Iver-

sen e Soskice (2019) sobre a economia do conhecimento –ela não apenas sucede a transformação social: pode também orientá-la e acelerá-la em diversas formas.

Com esse amplo quadro em mente, continuo com o diagnóstico da atual crise que enfrenta a sociedade americana.

Parte Dois: Diagnóstico do Momento Atual

A Parte Dois oferece provas da fragilização do sonho americano, o apuro e a hegemonia da classe média-alta, e os problemas da desesperada metade de baixo[21], antes de apresentar elementos do enrijecimento de divisões de grupos que se desenvolveu com a expansão do neoliberalismo. Embora as tendências que descrevo sejam complexas, a minha revisão dos dados acessíveis é necessariamente limitada e minhas conclusões são preliminares, a serem desenvolvidas em um livro em elaboração.

A Fragilidade do Sonho Americano

Muitos economistas têm escrito sobre a acentuada concentração de renda que caracteriza a economia estadunidense hoje, especialmente desde a recessão de 2008. Em particular, Wolff (2018) demonstra que o 1% mais rico dos domicílios americanos possuía 40% da riqueza do país em 2017. Essa fatia era a maior desde 1962 e previu-se que continuaria aumentando após a Reforma Tributária Federal de 2017 (STIGLITZ, 2017). Ao mesmo tempo, a ascensão social tem se tornado muito mais difícil para americanos de diversas classes: novamente, Raj Chetty et. al. (2017) demonstram que a mobilidade ascendente é privilégio de um número decrescente de indivíduos. Mais especificamente, apenas 50% das crianças nascidas em 1984 conseguem atingir renda maior que a dos pais na mesma idade, comparado a 92% das crianças nascidas em 1940.[22] Ainda assim,

[21] Devido a restrições de espaço, não discuto separadamente a classe média e média-baixa.

[22] Esses autores concluíram que a mobilidade absoluta reduziu drasticamente em todos os conglomerados por nascimento durante esse período, com média caindo de 92% das crianças nascidas em 1940 com renda maior que a dos pais com 30 anos, para 50% das crianças nascidas em 1984 com renda maior que a dos pais na mesma idade. Essa tendên-

73% dos adultos americanos acreditam na possibilidade de "começar pobre e virar rico nos Estados Unidos" (CBS News Poll, 2016), apesar de níveis históricos de desigualdade econômica e declínio das taxas de mobilidade intergeracional. Em geral, a crença no sonho americano permanece (NEWPORT, 2018; Gallup Organization, 2018;[23] George Washington University Battleground Poll, 2018[24]) em um quadro no qual a maioria dos americanos acredita que os Estados Unidos ainda sejam um país de oportunidades onde o sucesso material está ao alcance.[25] A crença na meritocracia – "de que quem é bem-sucedido na sociedade é quem trabalha duro" – é consideravelmente maior nos Estados Unidos do que na França, Alemanha e no Reino-Unido (MIJS, 2018b, ver Figura II). A crença aumentou de 90% para 96% entre 1980 e os anos 2010 nos Estados Unidos, mas permaneceu em 84% durante todo o período no Reino Unido.[26]

---

cia de declínio variou segundo os subgrupos, com maior impacto nas classes média e alta (declínio de 93% para 45% e de 88% para 33%, respectivamente) que nas classes baixas (declínio de 94% para 70%).

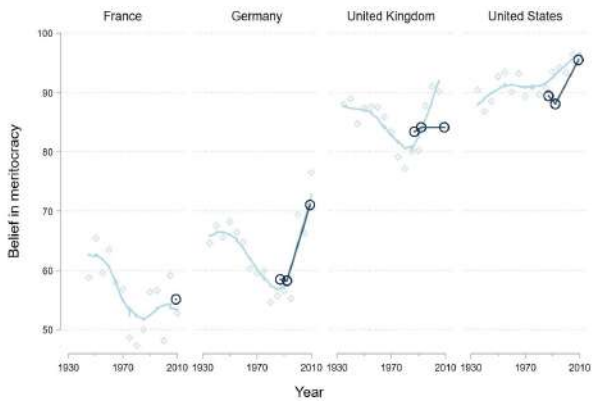
[23] 63% responderam positivamente à pergunta "Você está satisfeito ou insatisfeito com a oportunidade de uma pessoa ser bem-sucedida por meio do trabalho árduo/com a distribuição de renda e riqueza nos Estados Unidos?"; 32% responderam que estavam insatisfeitos. A satisfação prevalece mais entre Republicanos (86%) do que entre Democratas (50%).

[24] 66% concordaram com a afirmação "Nos EUA, qualquer um pode crescer se trabalhar o suficiente".

[25] Dois proeminentes estudos de pesquisa oferecem dados consistentes: Bartels (2016) conclui que mais de três quartos dos entrevistados em uma pesquisa de 2004 (the Maxwell Poll on Civic Engagement and Inequality) dizem que todas ou a maioria das pessoas tem a oportunidade de ser bem-sucedida, e mais de 85% atribuíram a desigualdade ao fato de pessoas trabalharem menos que outras. Por sua vez, McCall (2013) encontra que "a crença nuclear americana na oportunidade de enriquecimento do zero é fortemente sustentada" na pesquisa nacional que a autora analisa: desde o final dos anos 1980, a maioria dos entrevistados relatam o trabalho árduo como a principal razão pelo sucesso das pessoas. Em um estudo por entrevista recente da classe trabalhadora, Gest (2016) encontra que a classe mantém a fé em um sonho americano e tende a culpar falhas pessoais pelas suas dificuldades econômicas, ao invés de problemas estruturais. Em geral, "a maioria insiste que o sonho americano exista ou que o trabalho árduo dê frutos" (p.155), mesmo enquanto o seu próprio trabalho e o de seus amigos e familiares não logra em aliviar sua precariedade financeira.

[26] Comunicação pessoal com o autor. Para os Estados Unidos, cerca de 86% dos adultos que atingiram a idade adulta nos anos 1930 compartilharam essa crença, comparado a 96% dos que atingiram a idade adulta nos anos 2010.

Figura II: Porcentagem de pessoas que acredita que "é o trabalho que define quem se dá bem na sociedade" na França, Alemanha, Reino-Unido e Estados Unidos, de 1930 a 2010.



Mijs, 2018a, baseado na ISSP 2014. Os círculos mais escuros indicam crenças populares, conforme relatado na onda de pesquisa correspondente ao ano indicado no eixo horizontal. As linhas claras representam as crenças populares para cada coorte de 5 anos, conforme indicado no eixo horizontal, com base em regressões de mínimos quadrados ponderadas localmente sobre as médias do país da coorte (losangos cinza). Os losangos representam os valores da coorte.

Não obstante, o sonho enfraqueceu com a deterioração das condições para sua realização. Sua fragilidade manifesta-se de diversas maneiras: 1) em torno de 68% das pessoas acreditavam que o sistema econômico fosse justo e 29% que fosse injusto em 1998, comparado a 50% e 44%, respectivamente, em 2013 (DUGAN e NEWPORT, 2013);[27] 2) 48% dos adultos acreditavam que a vida para a próxima geração seria pior em 2014, enquanto 78% dos americanos acreditavam que "a próxima geração precisaria se esforçar mais" em 2017 (Pew Research Poll, 2017); 3) A diferença entre o número de diplomados de ensino superior e os de ensino médio que acredita poder concretizar o sonho americano tem aumentado com o tempo (Pew Rearch Center, 2017; Wall Street Journal, 1986; ISI Survey, 1994, 1996; CNN Survey 2010); 4) mais pessoas tendem a enxergar o sonho como possível para si, mas não para a sociedade como um todo

[27] Esses dados são um pouco diferentes dos que foram apresentados na Figura II. Embora resultados variem nas pesquisas, discuto o que eu percebo como tendências dominantes.

(BOWMAN et.al., 2014);[28] 5) o grupo mais imune ao questionamento do mito são os imigrantes. Em uma pesquisa de 2016, mais de três quartos dos hispânicos (77%) acreditavam que a maioria das pessoas pudesse ser bem-sucedida por meio do trabalho árduo, comparado a 62% do público americano. Essa crença é maior entre imigrantes de primeira geração do que entre latinos de segunda geração (LOPEZ et.al., 2018).

Novamente, independente de quanto os americanos acreditem no sonho americano, há amplas evidências que indicam que ele não está rendendo para um número expressivo de pessoas. Isso é sustentado por uma breve discussão sobre a situação de cada classe atualmente.

O Apuro Relativo da Classe Média-Alta

Juntamente com a classe alta, a classe média-alta tem se beneficiado da economia no estilo *winner-takes-all* (vencedor leva tudo) e se tornou a beneficiadora em absoluto das transformações econômicas que testemunhamos nas últimas décadas, especialmente se comparada à classe média. De acordo com dados acumulados pelo Pew Research Center ao longo de décadas (KOCHHAR, 2018), a renda mediana do grupo de renda mais alta era 2,2 vezes a de domicílios de renda média e 6,3 vezes a renda de domicílios de baixa renda, em 1970. Em 2016, as razões entre as rendas cresceram para 2,4 e 7,3, respectivamente. Quanto à diferença de renda entre famílias de alta renda e baixa e média renda, esta alcançou seu maior nível em 2016 (KOCHHAR, 2018) e as diferenças atualmente são impressionantes. De acordo com Wolff, em 2017, "os 20% dos domicílios de renda mais alta [possuíam] incríveis 90% das coisas nos Estados Unidos... isso deixa apenas 10% do bolo para os 80% restantes da população" (WOLFF, 2017, citado por INGRAHAM, 2017). Esse grupo também combina capital econômico, cultural e social que pode ser convertido em todo tipo de vantagem, como o acesso a escolas e mercados imobiliários melhores e a áreas metropolitanas que servem de elevadores sociais para uma mobilidade ascendente acelerada (LE GALÈS e PIERSON, 2019).

[28] Apenas 37% dos entrevistados da 2018 George Washington University Battleground Poll concordaram que a próxima geração estará melhor economicamente do que eles estão agora, mas 72% concordaram que estavam otimistas relativo à sua situação financeira dali cinco anos.

Em "Money, Morals and Manners: The Culture of the French and the American Upper Middle Class" (LAMONT, 1992), documentei como profissionais e empresários homens vivendo em Indian**á**polis e Nova Iorque no final dos anos 1980 definiram um eu digno ao mobilizar critérios como sucesso socioeconômico e moralidade. Baseada em oitenta entrevistas, explorei os significados e o peso que esses homens davam ao dinheiro, ao poder, **à** competição, **à** moral (incluindo autossuficiência), em detalhe, considerando variações regionais (mais peso para dinheiro do que para moral nos subúrbios de Nova Iorque em comparação com Indianápolis). Prevejo que continuem a dar o mesmo peso, se não mais, aos critérios socioeconômicos de avaliação – a ser confirmado por novas entrevistas (em progresso) dos respondentes em Lamont et.al. (2016) e outros –.

Apesar de sua posição privilegiada, a classe média-alta enfrenta desafios consideráveis desde 2008. Cada vez mais, um medo do fracasso – documentado por Ehrenreich (1989) – se difunde nesse grupo, com amplas reverberações. Tome, por exemplo, decisões de fertilidade: analisando dados de uma pesquisa de 2018 conduzida pelo Morning Consult para o The New York Times, vemos que 21% dos indivíduos de grupos de maior renda explicam a escolha por menos filhos do que haviam planejado pela "incapacidade de sustento". Esse era o caso para apenas 14% das pessoas no grupo de baixa renda (MILLER, 2019).[29] Essa diferença de sete pontos percentuais é surpreendente, considerados os recursos relativamente maiores aos quais tem acesso o grupo de maior renda. Esse grupo poderia se voltar mais a passar privilégios de classes, e, portanto, ter uma estima maior sobre o custo de criar filhos. Poderia também se preocupar particularmente com sua posição econômica, ao mesmo tempo que essa se consolida. Esse medo paradoxal tem sido atribuído a ansiedades relacionadas à globalização e outros fatores fora de seu controle (WEIS et.al., 2016). A recessão de 2008 gerou preocupações sobre a possível mobilidade descendente de seus filhos que não são facilmente invertidas. Ao ter poucos filhos, investem pesadamente em educação, como forma de garantia (EHRENREICH, 1989), e se engajam em um frenesi de *applica-*

[29] Note, no entanto, que o grupo de maior renda é definido como tendo renda de apenas 50 a 100 mil dólares por ano. Utilizando esses dados, documentamos padrões em todas as classes: 16% do grupo mencionado dizem que provavelmente terão menos filhos do que haviam planejado, comparado a 25% dos que ganham menos de 50mil por ano.

tions (envio de currículo para ingresso em universidades)[30], uma forma intensificada de dever de casa (WEIS, 2014:5). Não resistem ao "cultivo combinado"[31] e à "criação helicóptero" para posicionar os filhos de forma a terem acesso às melhores universidades, por meio da contratação de tutores, conselheiros e de uma gama de comportamentos que buscam repassar privilégios (WEIS et.al, 2014; STEINBERG, 2009).[32] Esses pais têm sido criticados por transformarem seus filhos em "excelentes ovelhas" que podem reproduzir o que são ensinados, mas que evidenciam pouca criatividade (DERESIEWICZ, 2014). Estudos demonstram que os pais cultivam uma forte crença na meritocracia e são cegos às formas que transferem privilégios.[33]

Enquanto objeto desse intenso investimento parental, a juventude da classe média-alta enfrenta uma pressão considerável para ser bem-sucedida. As suas vidas de hiper competitividade levam muitos a se sentirem sufocados e se envolverem em abuso de substâncias. Surpreendentemente, esse tipo de reação e comportamento é mais comum entre jovens de renda alta que entre jovens da periferia – ao contrário de notórios estereótipos – (LUTHAR e D'AVANZO, 1999). Ao mesmo tempo em que são acentuadas particularmente no e perto do topo da estrutura social, essas pressões também estão presentes entre muitos estudantes universitários: a UCLA National Survey of Freshman (pesquisa nacional de calouros) apontou para um aumento significativo no número de estudantes entrevistados que dizem estar sobrecarregados, com aumento de 18% em 1985 para 34% em 2015.

---

[30] Nota do Tradutor

[31] "Cultivo combinado" pode ser medido por "medidas de organização das rotinas e linguagens dos filhos e intervenções parentais junto a instituições". Pais que praticaram o cultivo combinado visavam estruturar o tempo da criança e oferecer acesso a diversas experiências para sustentar crianças treinadas para sucesso na escola (CHEADLE, 2008:6).

[32] De acordo com a Independent Educational Consultants Association, o uso de consultores pedagógicos independentes (IECs) dobrou em número entre 2003 e 2008 (BICK, 2008). Pais contrataram IECs com o objetivo de auxiliar no gerenciamento do estresse expressivo no processo de *application* para as universidades (SUN & SMITH, 2017, p.14. DEMERATH, 2009, cap. 2).

[33] Demerath (2009) coordenou uma pesquisa que pediu estudantes para classificar os seguintes fatores determinantes para o futuro de uma pessoa: esforço individual, histórico dos pais, apoio social e qualidade da educação. Esforço individual foi o primeiro colocado em 71,5% das respostas (p.93).

Na mesma linha, a American College Health Association (Associação Americana Universitária de Saúde, 2017) relatou nos últimos anos um aumento significativo de graduandos com "esmagadora ansiedade", de 50% em 2011 para 62% em 2016. Ainda que essas tendências possam ser devidas, em parte, à maior conscientização de doenças mentais, à crescente proeminência da preocupação com a saúde da classe média (GREENHALGH e WESSILY, 2004) e à cultura terapêutica (ILLOUZ, 2009; HOOK et.al, 2018), também foram relacionadas à expansão de valores neoliberais: como afirmado por Curran e Hill (2017, p.4), baseados em um estudo comparativo,

> jovens parecem haver internalizado ideais sociais irracionais de um ser perfeito, que, embora não realístico, é para eles eminentemente desejável e alcançável. Em termos gerais, então, níveis rompantes de perfeccionismo podem ser considerados sintomáticos da forma com a qual que jovens lidam – para se sentirem seguros, conectados e valorizados – com a nova cultura do individualismo competitivo do neoliberalismo.

Esses estudos especulam que esse aumento observado se dá "porque, em geral, as culturas americana, canadense e britânica têm se tornado mais individualistas, materialistas e socialmente antagônicas ao longo desse período. Pessoas jovens atualmente enfrentam ambientes mais competitivos, expectativas menos realistas, e pais mais ansiosos e controladores que gerações anteriores".[34]

A população com idade universitária testemunha também aumento em suicídios e consumo de drogas, levando a American Psychological Association (Associação Americana de Psicologia) a emitir avisos expressos sobre uma epidemia de problemas de saúde mental, que, de novo, surpreendentemente, são mais presentes entre a juventude de domicílios da faixa de maior renda anual (se comparados ao grupo de baixa renda). Essa tendência é explicada pelo isolamento da juventude em relação aos pais

[34] Em sua meta-análise de 164 amostras incluindo 41.641 estudantes universitários americanos, canadenses e britânicos, Currin e Hill (2017) encontraram aumentos significativos de perfeccionismo auto orientado (aumento de 10%), socialmente prescrito (aumento 32%), e de outras orientações (aumento de 16%) em coortes de nascimento entre 1989 e 2016. Sobre esse assunto, ver também Beljean (2009) e Illouz (2008) sobre como o capitalismo molda o ser.

(figurativa e literalmente falando), o que alimenta problemas de saúde mental (LUTHAR, 2003).

Problemas semelhantes de saúde mental estão afetando indivíduos na faixa de maior renda (acima de US$ 75.000 anuais), adultos (acima dos 55 anos de idade) e brancos não latinos (WEINBERGER et.al., 2018).[35] Dinheiro e trabalho são citados como as principais razões de estresse pelos adultos de alta renda. Além disso, o excesso de trabalho está associado a um declínio na qualidade de vida e bem-estar subjetivo (SCHOR, 1993; MOEN et.al., 2013). Embora o desgaste (carga alostática) seja usualmente menor para indivíduos de *status* socioeconômico mais baixo, devido à falta de autonomia no trabalho, escassez de recursos e outros fatores (SZANTON et.al., 2005), uma preocupação intensificada com o *status*, o sucesso material e a competição no grupo de alta renda pode estar afetando essa relação, a ponto de enfraquecer a evidência entre uma relação positiva entre *status* socioeconômico, estresse e desgaste e bem-estar emocional (DOWN et.al, 2009) ou mesmo interpretá-la de forma inconclusiva (STEVENSON e WOLFERS, 2018).

Ainda que alguns desvalorizem (ou ridiculizem) a doença mental enfrentada pela classe média-alta rica em recursos, tais problemas ainda são novos e prejudicam a relativa atratividade de sua posição. Isso é o caso, especialmente, quando membros desses grupos se tornam cegos a sua própria vantagem. Como, cada vez mais, aglomeram-se em bairros caros, que são áreas de captação para as melhores escolas - especialmente para brancos (REARDON e BISCHOFF, 2011) e para famílias com crianças (OWENS 2016), os ricos se tornam espacialmente segregados de outras classes sociais, o que os levam a comparar o seu destino com o de outras pessoas de alta renda. Assim, podem facilmente perder suas próprias vantagens de perspectiva e sentir uma privação relativa,[36] com efeitos degradantes para seu bem-estar subjetivo (WILKINSON e PICKETT, 2009). Muitos se acomodam na homofilia de classe, que oferece segurança onto-

[35] Esses autores relataram aumento significativo de problemas de saúde mental na faixa de domicílios de menor renda anual (menos que US$ 20.000) e no grupo de domicílios de mais alta renda. Esses foram os únicos dois grupos de renda com aumentos significativos estatisticamente quando ajustados a fatores demográficos.

[36] Thal (2017) encontra que a separação geográfica do afluente leva a percepções da comunidade como um tudo baseadas na própria vizinhança. Suas percepções diferem do resto da comunidade, com viés positivo. Portanto, problemas enfrentados pelos pobres são subestimados entre os ricos, que têm influência desproporcional na agenda política.

lógica e "proteção", vistas como pré-condições para o sentimento de pertencimento (*entre soi*),[37] especialmente em cidades norte-americanas onde pairam percepções de violência e outros perigos (CROWDER e SOUTH, 2008; LESSITER e NIEDT, 2013; KRUSE, 2005).[38] Abordar as raízes de sua ansiedade em um mundo que celebra a competição e o sucesso material/profissional ilimitado é imperativo. Expandir nossa definição do ser (self) de valor (de *ter* a *ser*) e institucionalizar novos critérios de avaliação em nossas vidas pessoais e institucionais poderiam contribuir para a mudança que precisamos.

A Hegemonia Cultural de Profissionais e Executivos

Apesar das desvantagens de fazer parte da classe média-alta, esse grupo é frequentemente apresentado como modelo para todos. Isso é evidenciado em um estudo conduzido pelo especialista em mídias Richard Busch: em uma análise de conteúdo em mais de 400 seriados americanos de horário nobre, totalizando 68 anos de televisão, o pesquisador observou que 90% de todas as personagens desses seriados eram profissionais e administradores de classe média-alta ou da classe trabalhadora (BUTSCH, 2017). Desse número, apenas 10% dos personagens eram da classe trabalhadora, com um aumento em apenas 1% nos últimos anos. Na grande maioria dos casos, homens da classe trabalhadora são representados como palhaços ou incompetentes, imaturos, ignorantes ou irresponsáveis. Uma análise paralela conduzida em uma amostra de programas televisivos na Suécia (que é composta em 30% por programas americanos) chega a conclusões semelhantes (JACKOBSON e STIERNSTEDT, 2018).[39]

[37] "Entre soi" é um termo francês que significa "entre nós". Faz referência a sentimentos de comonalidade e comunidade entre membros de determinado grupo sociodemográfico.

[38] Para uma perspectiva comparativa, veja a análise dos que ascenderam socialmente na França, Índia e nos Estados Unidos, de Naudet (2018).

[39] Jackobsson e Stiernstedt (2018) encontram que apenas 9% das pessoas em sua amostra de programas televisivos são da classe trabalhadora, enquanto indivíduos de classe média – especialmente de colarinho branco – são representados por 76% das pessoas na tela. Além disso, as classes alta e média têm maior probabilidade de serem relevantes em um programa (aparecerem repetidamente e terem papéis significativos); há três vezes mais chances de falarem com pessoas de classe mais baixa do que o contrário; e há maior probabilidade de terem uma imagem de virtude, descritos com objetivos e aspirações claras

Em relação ao exposto acima, um estudante de comunicação política, Eunji Kim (2018) comparou o efeito da telerrealidade de estórias de ascensão com a telerrealidade sem essa narrativa na crença no sonho americano. A estudante observou que assistir esses programas tem um efeito significativo sobre essa crença, particularmente entre republicanos e politicamente otimistas. Ela argumenta que o efeito de assistir esses programas na recepção do sonho americano é tão forte quanto o de imigrante. Se a exposição de estórias de ascensão no entretenimento televisivo, que tem crescido nos últimos anos (ibid), fortalece a crença no sonho americano, muito desse entretenimento funciona como uma enorme máquina publicitária para os distintos roteiros do ser associados a virtudes neoliberais que a classe média-alta encarna. A realidade da classe trabalhadora está esmagadoramente ausente da televisão de entretenimento. Isso estimula trabalhadores a gradualmente se identificarem e naturalizarem o mundo da classe média-alta que observam, e a considerarem suas próprias condições como vergonhosas (SENNETT e COBB, 1972).

Assim como o sonho americano glorifica a classe média-alta, também celebra os ricos. Isso certamente afeta as atitudes em relação a esta classe, conforme a hipótese acima (p.11). De fato, a partir de dados de survey, Bartels (2016) e McCall (2013) revelam uma relutância a taxar os ricos nos Estados Unidos, especialmente quando vistos como contribuidores à distribuição de riqueza, por meio do fomento ao crescimento econômico mediante suas atividades.[40] Note, no entanto, que Bartels (2016) encontra forte apoio por valores igualitários na maioria dos estaduniden-

e de haver relações sociais intensas e importantes.

[40] Em seu exame de reações públicas ao corte de impostos de Bush, Bartels (2016) encontra que, apesar da expectativa dos entrevistados de que os ricos beneficiaram mais dos cortes de impostos e do ceticismo quanto aos benefícios para a classe média e famílias pobres, uma evidente pluralidade deles estavam a favor dos cortes. Em seu exame de como eleitores responderam em formas que premiavam ou puniam os partidos políticos nas eleições presidenciais dos Estados Unidos entre 1952 e 2004, Bartels encontra que eleitores de baixa renda eram particularmente sensíveis ao crescimento do grupo de alta renda ao apoiarem candidatos. Entretanto, eram mais sensíveis a esse fator do que eleitores de alta renda, indicando uma espécie de camaradagem por aspiração a qual ele se refere como "seu 'sonho materialista' de solidariedade econômica com a classe alta" (p.125). Assim, a obra de Bartels sugere que, ao invés de criar barreiras contra a classe alta, norte-americanos de média e baixa renda se alinham aos interesses da classe alta. Essas conclusões convergem com o estudo de Lamont sobre a classe média-alta dos subúrbios de Indianápolis e Nova Iorque.

ses, e McCall (2013) detecta difundida rejeição de altos níveis de desigualdade de renda. Isso estimula grupos de alta renda a minimizar suas vantagens e buscar exibir um etos democrático (SHERMAN, 2017). Ambos os comportamentos fomentam a tradição filantrópica, uma configuração histórica específica pela qual a solidariedade e o altruísmo são expressos, e que é de certa forma antitética à tradição estadista (JEPPERSON, 2002).

O Destino Desesperador da Metade de Baixo

E quanto à classe trabalhadora? No início dos anos 1990, entrevistei cinquenta operários homens e trabalhadores de colarinho-branco de baixo *status*, sem ensino superior, para "The Dignity of Working Men" (1992). Observei que esses trabalhadores estadunidenses, que residiam em Indianápolis e na região metropolitana de Nova Iorque, eram de certa forma críticos à classe média-alta – o pessoal Barbie e Ken, como foram chamados por um trabalhador –. Membros deste grupo eram descritos como viciados em trabalho, obcecados com o sucesso material e o *status* socioprofissional, dominadores e autocentrados, sem consideração pelo próximo. Argumentei que esses trabalhadores estariam mais sob o encanto da classe média-alta do que seus homólogos franceses, devido à relativa ausência, nos Estados Unidos, de repertórios culturais que celebrem a solidariedade da classe trabalhadora. Concretamente, era mais comum que os trabalhadores medissem seu valor pelos padrões de sucesso socioeconômico, e, portanto, era mais comum que se considerassem *losers* (perdedores) do que trabalhadores franceses, dado que não existia possibilidade de serem bem avaliados segundo os critérios que eles próprios mais valorizavam (ao contrário, os trabalhadores franceses demonstravam maior distância cultural e cinismo quanto aos valores da classe média-alta).

Medir-se diariamente pelos padrões de consumo da classe média só pode levar à autodestruição quando os meios para atingir esses status são inalcançáveis. Aqui, diversificar os critérios de valor (de *ter* para vários tipos de *ser*) pode ser empoderador – e não apenas para a metade de baixo. É claro que essa ampliação não levaria ao desaparecimento da pobreza e da insegurança, mas poderia reduzir o incômodo gerado pela incapacidade de abarcar a competição ou de ceder à perseguição desenfreada pelo consumo e *status*.

A institucionalização da pluralidade de critérios de valor só pode contribuir ao bem-estar coletivo.

Os efeitos perniciosos da autoavaliação pelo olhar do sucesso material podem ser maiores hoje do que eram no início dos anos 1990, dado o crescimento da desigualdade, a queda das condições de vida entre os que não possuem ensino superior e a crescente diferenciação entre as populações urbana e rural ou de cidades pequenas. Para muitos da classe trabalhadora, a sua capacidade pessoal de tornar o sonho americano realidade parece cada vez mais distante e um objetivo inalcançável, que deixa a quase todos de mãos vazias.[41] Com base em evidências recentes, Cherlin (2013) argumenta que à medida que homens trabalhadores se tornam cada vez menos capazes de assumir o papel de provedor, devido à ausência de trabalhos estáveis, menos se casam e têm filhos. Não raro, se isolam e não se engajam em organizações voluntárias e religiosas como faziam seus pais. Muitos se desesperam e se envolvem em abuso de substâncias. Confrontados com uma situação tão drástica, é imperativo que encontremos uma forma de reconsiderar nossa definição de uma pessoa de valor e o movimento para uma sociedade mais inclusiva.

E quanto às barreiras sociais para as pessoas de baixa renda? Ainda que muitos estadunidenses apoiem distribuição de renda nos Estados Unidos (BROOK e MANZA, 2007), Gilens (2000) aponta para barreiras persistentes para os beneficiários da assistência social, vistos como incapazes de autossuficiência, ambição e senso de responsabilidade. Isso pode ser relacionado às explicações dominantes das condições estigmatizantes dos pobres que presumem

> que muitos, senão todos, dos desprovidos não são merecedores: que o grande número de pobres existe em uma 'cultura intergeracional da pobreza'; e que a seguridade social é preferível à assistência, que é gastadora e desmoralizante; que uma política pública sábia busca a prevenir a destituição e não garantir a manutenção de renda; que o tra-

[41] Embora não tenha conduzido uma análise sobre as transformações de barreiras profissionais para os trabalhadores estadunidenses desde os anos 1990, fui coautora de um estudo sobre trabalhadores franceses: Lamont e Duvoux (2014) encontraram uma convergência de padrões entre trabalhadores estadunidenses e franceses. Esses erigem hoje barreiras mais fortes contra pobres e negros se comparado aos anos 1990. Além disso, mais trabalhadores têm internalizado a noção de autossuficiência, se comparado a duas décadas atrás. Barreiras mais fortes contra os pobres têm aparecido também em outros lugares da Europa Ocidental, paralelamente à difusão de políticas neoliberais (MIJS *et.al*, 2016).

> balho, não a assistência social, é a essência de uma vida de significado" (PETERSON, 1981: vii).

"The Dignity of Working Men" (2000) demonstrou como homens brancos estadunidenses da classe trabalhadora traçavam fortes barreiras morais contra os pobres, contrastando a sua disciplina com as alegadas preguiça e falta de autossuficiência destes, e, particularmente, pobres afro-americanos. Após 2008, em que tantos trabalhadores sentiram que foram deixados "à deriva" (COOPER, 2014), muitos acreditam que pouco os separa da situação de rua. Olham para os pobres com medo e ansiedade, muitas vezes misturados com uma dose considerável de desdém moral, sobretudo em uma época de influência crescente do neoliberalismo na qual "receber auxílio" é visto cada vez mais, e de forma generalizada, como algo vergonhoso (WILLIAMSON, 2017; GEST, 2016).

A percepção de que existem grupos beneficiários de assistência social que não são confiáveis e nem merecedores cresceu expressivamente nos Estados Unidos (CAVAILLÉ e TRUMP, 2015). Além disso, tem havido um declínio de solidariedade com determinados grupos de beneficiários de assistência social baseado em critérios de mérito nas sociedades europeias (BLOEMRAAD et.al, 2019, para mais detalhes).[42] Mães solteiras, desempregados, pessoas com deficiência e imigrantes são entendidos como não merecedores, ao contrário dos idosos e enfermos (VAN OORSCHOT, 2006; LOMAX-COOK, 1979, para os EUA).

As condições econômicas, que levaram a uma redução dos benefícios sociais da direita e à aprovação do Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA) pelo governo Clinton em

[42] Com base em dados internacionais do International Social Survey Program (ISSP), Bloemraad et.al. (2019) identificam 3 padrões de comportamento frente aos pobres nas sociedades europeias. "Primeiramente, há relativa estabilidade na crença dos cidadãos" a respeito do merecimento dos doentes e idosos (ISSP, 2018). Em segundo lugar, encontramos redução na simpatia por desempregados: os dados do ISSP indicam entre nações um declínio consistente no apoio aos desempregados nas cinco ondas (1985, 1990, 1996, 2006 e 2016) em 16 dos 24 países da pesquisa nesse período (ver Tabela 4). Em terceiro lugar, vemos que é mais comum atribuir sucesso social ao trabalho árduo – por exemplo, ver a desigualdade em termos de conquistas de indivíduos merecedores, ao invés de explicações estruturais (MIJS, 2018). A evidência permanece incompleta, mas parece que em países ocidentais, é mais comum que pessoas digam que determinados grupos de baixa renda são responsáveis pelo seu próprio destino e, portanto que neguem obrigações de solidariedade com esses grupos, do que antes.

1996, alimentaram uma retórica moralista anti-pobre – ao mesmo tempo em que o declínio da influência dos sindicatos e das organizações e partidos de defesa de centro-esquerda reduziu a relevância social do discurso de solidariedade –. Essas mudanças de políticas tinham como objetivo "incentivar" os pobres a demonstrar autossuficiência financeira, mas, frequentemente, conduziram-nos à ruína financeira (GREEN, 2017). Além disso, muitos passaram a confiar em diagnósticos psiquiátricos para justificar os benefícios de invalidez, estigmatizando a pobreza como "patologia médica permanente" (HANSEN et al., 2014). Essas mudanças endureceram as fronteiras simbólicas dirigidas às pessoas de baixa renda e, particularmente, entre elas, aos homens saudáveis (LOMAX-COOK, 1979).

Até hoje, a estrutura básica estadunidense de barreiras morais de classe social continua valorizando as "pessoas acima" (LAMONT, 2000; MCCALL, 2013). Os norte-americanos demonstram apoio preferencial a políticas que beneficiem os ricos (BARTELS, 2016), o que muitas vezes vai de mãos dadas com a rejeição de políticas que beneficiem diretamente os pobres – em favor de formas não-tradicionais de redistribuição, como a educação – (MCALL, 2013; FRANKO, 2016; WILLIAMSON, 2017), e com expressões explícitas de ressentimento com beneficiários de assistência social (GEST, 2016). Na terra americana da abundância e da oportunidade, a identificação do sucesso de mercado com favor divino e valor pessoal tem consistentemente promovido o olhar de que a pobreza designa fracasso pessoal (KATZ, 1989).

Sobre esse pano de fundo, populações de baixa renda muitas vezes são profundamente estigmatizadas ao ponto em que, raramente, são percebidas como tal e, não raro, tornam-se invisíveis. Sem poder e desmoralizados, poucos se mobilizam politicamente para defenderem seus direitos e sua humanidade – com algumas exceções, como o movimento contemporâneo de pessoas pobres analisado por Piven e Cloward (1978) e partes do movimento global Occupy (ANCELOVICI et.al, 2016) –. Baixos níveis de solidariedade são atenuados na prática por uma profunda e significativa tradição altruísta interpessoal que caracteriza a cultura cívica e religiosa norte-americana e permeia as interações do dia a dia (WUTHNOW, 1993). Essa tradição contribui para a sobrevivência de uma tradição impressionante de voluntarismo nos Estados Unidos (FISCHER, 2010).

Apesar desse último ponto de otimismo, apresentei aqui um diagnóstico, um tanto quanto sombrio, que aponta para uma crescente desco-

nexão entre os ideais oferecidos pela sociedade estadunidense e o que ela de fato oferece para as diferentes classes. Essa insuportável e paradoxal tensão alimenta a falta de esperança e outros males sociais, como a violência rompante em bairros de baixa renda (SHARKEY, 2018), a devastadora epidemia de opioides, e o crescente autoisolamento da classe trabalhadora. Alimenta também a surpreendentemente baixa satisfação e a relativamente precária saúde mental da classe média-alta – um pouco menos deletério, mas ainda assim um problema expressivo que não pode ser solucionado apenas com remédios individuais e cognitivos (*vis* a atual popularidade de *mindfulness* e preocupação com a saúde) –. Um olhar de perto para o recente enrijecimento das barreiras entre grupos étnico-raciais confirma a urgência dessa conjuntura.

Transformando Barreiras Simbólicas

A crescente estigmatização da pobreza traz um enrijecimento das barreiras contra grupos sob estereótipos de falta de autossuficiência – afro-americanos, hispânicos e imigrantes.[43] Frequentemente, esses grupos são vistos como consumidores de maiores recursos coletivos que o americano médio: assume-se que abusam dos sistemas de educação e de saúde, aos quais pouco contribuiriam (especialmente os imigrantes sem documentação). A falta de autossuficiência alimenta o ressentimento por parte de homens brancos da classe trabalhadora, que se definem como cidadãos sobreviventes e responsáveis, profundamente críticos aos parasitas que vivem de seu sangue, labor, suor e lágrimas (LAMONT, 2000, cap.2).

Bloemraad et.al. (2019) revisam a literatura em teoria política, psicologia e sociologia que apoia a ampliação de pertencimento nacional a minorias religiosas e étnico-raciais nos EUA e na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Testemunhamos hoje uma reversão dessa tendência longeva, como manifestado pela recente popularidade de um populismo de direita anti-imigrante na Europa e nos EUA (EGER e VALDEZ, 2015). Proponho apresentar algumas evidências das mudanças recentes no com-

[43] Entre outros fatores que contribuem para a solidificação de barreiras estão a ameaça econômica, a competição por *status*, e, em alguns casos, a proximidade ou distância física. Uma discussão completa desses fatores está além dos propósitos e possibilidades desse artigo.

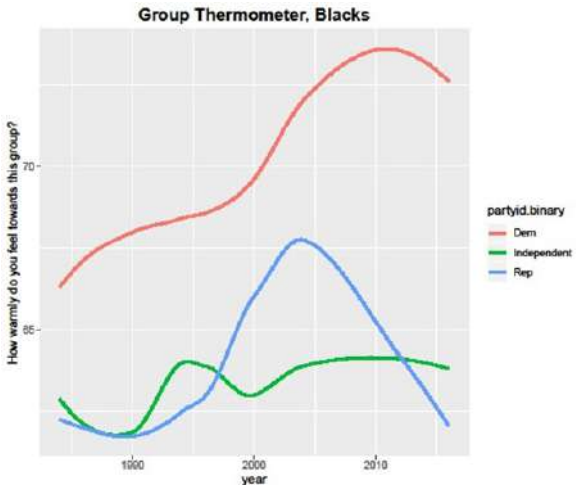
portamento direcionado a afro-americanos, hispânicos e imigrantes. Baseio-me em dados sobre alteração de comportamentos para com diversos grupos do "termômetro grupal" da American National Election Study, que mede o acolhimento a vários grupos nas últimas décadas. Esses dados revelam uma queda no acolhimento de grupos minoritários entre 1983 e 2016, que é mais expressiva para republicanos do que para democratas e independentes. Ainda que seja necessária uma análise compreensiva dos dados antes de tirar conclusões mais firmes, a minha análise sugere padrões que poderiam consolidar-se nas próximas décadas.

A Figura III mostra um aumento constante em sentimentos positivos direcionados a afro-americanos de 1983 a 2004, por parte de todos os grupos, seguidos por um expressivo e constante declínio entre republicanos (de 66% para 59% simpatizantes entre 2004 e 2016), e um pequeno declínio entre democratas (de 78% para 75% entre 2011 e 2016).

Uma mistura de fatores pode ter alimentado esse declínio e é bem provável que apenas alguns deles estejam associados à ênfase neoliberal na autossuficiência, como foi o caso da oposição popular à política de saúde do Obama (KNOWLES et.al, 2010) alimentada em parte pela retórica do Tea Party (SKOCPOL e WILLIAMSON, 2016) contra os chamados *free-loaders* (caroneiros) – imigrantes, pobres e jovens, em particular (YADON e PISTON, 2018). Outros fatores relevantes incluem o uso eleitoral de retórica racista (HANEY-LOPEZ, 2015; BOBO, 2017); um sentimento de ameaça coletiva crescente entre brancos, devido ao cambiante equilíbrio demográfico da população estadunidense (OUTEN et.al., 2012; FREY, 2015) e acentuado pela eleição do primeiro presidente afro-americano; e a preocupação com o racismo reverso (NORTON e SOMMERS, 2011). Em 2017, 55% dos brancos americanos acreditavam que havia discriminação dos brancos hoje em dia, enquanto 43% dos brancos não acreditavam na existência dessa discriminação.[44]

[44] Harvard School of Public Health (2017). Esses dados fazem parte de uma série intitulada "Discriminação nos Estados Unidos" que descreve uma pesquisa nacional conduzida pela National Public Radio, a Robert Wood Johnson Foundation e a Harvard T.H. Chan School of Public Health.

Figura III – Sentimento de simpatia por afro-americanos por partido político de 1993 a 2016



O gráfico demonstra o grau de sentimento positivo que cada grupo identificado politicamente tem direcionado a afro-americanos de 1993 a 2016. A linha azul (inferior em 2016) representa a simpatia de republicanos. A linha verde (do meio em 2016) representa a simpatia de independentes. A linha vermelha (superior em 2016) representa a simpatia de democratas. Fonte: American National Election Studies, 2017.

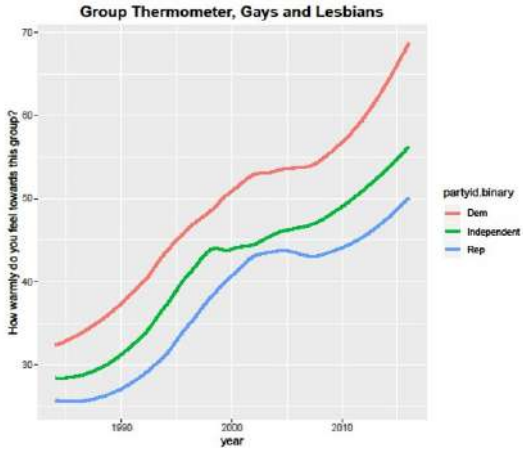
A Figura IV mostra que após um período de crescimento constante de simpatia por hispânicos, ocorreu uma queda menos drástica que para os afro-americanos, e apenas entre republicanos – com uma queda de 66% para 63% simpatizantes entre 2015 e 2016 (Figura IV) –. Como argumentam Flores e Schacter (2018), frequentemente se presume que os hispânicos são "ilegais" e que se beneficiam de recursos públicos, como a assistência social (ASAD e CLAIR, 2018). Os sentimentos em relação aos imigrantes sem documentação deterioraram um pouco mais (Figura V), com um declínio de simpatia de 43% para 40% entre democratas a partir de 2009, e de 36% para 28% entre independentes a partir de 2004. De forma semelhante, diz-se que esses grupos utilizam uma fatia maior dos recursos coletivos do que seria justo, como o Medicaid, segundo uma fundação de direita (CAMAROTA, 2015) – ainda que sejam proibidos, na maioria dos casos, de acessarem assistência federal pelo Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (os Estados podem oferecer

assistência médica estatal, mas isso varia de Estado para Estado) –. Essas tendências contrastam com a simpatia pela população LGBTQIA, que demonstra melhora ininterrupta ao longo do período considerado (Figura VI) – posto que o apoio seja mais sólido de alguns segmentos da população do que de outros –.[45] Isso não é surpreendente, dado que a comunidade LGBTQIA não está claramente associada aos pobres (CLAIR et.al, 2016).

Algumas dessas barreiras se intensificaram durante a eleição presidencial de 2016 à medida que os republicanos rejeitaram a diversidade e os afro-americanos, particularmente (BOBO, 2017). Um estudo detalhado da retórica utilizada por Donald Trump em 73 discursos eleitorais demonstrou como ele endureceu barreiras entre grupos e alimentou a raiva da classe trabalhadora ao articular suas preocupações com o "pessoal de cima" (profissionais, ricos e políticos) e ao construir barreiras morais densas contra imigrantes sem documentação, refugiados e muçulmanos. Esse estudo também revelou, no entanto, que Trump abordou afro-americanos e hispânicos americanos como trabalhadores que também mereceriam empregos, embora tenha vilificado ambos os grupos pelo uso de palavras raciais codificadas como "crime", "estupro" e "periferia" (LAMONT et.al., 2017). O que esperar em um contexto político onde cada eleição é terreno de negociação do lugar contestado da diversidade na política americana (MENDELBERG, 2001)? Divisões étnico-raciais seguem se enraizando, e ainda temos que encontrar um caminho.

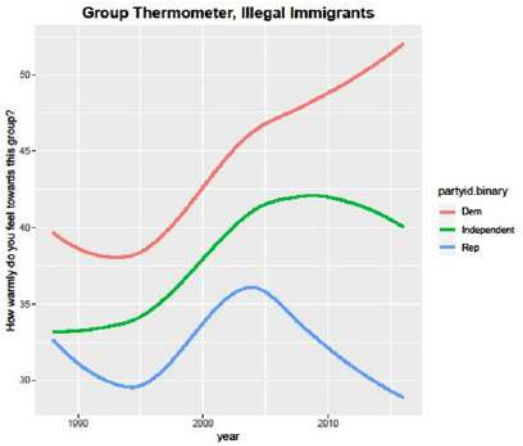
[45] Note, todavia, que os sentimentos pelacom a população LGBTQIA são mais nebulosos quando os entrevistados são perguntados se as pessoas deveriam utilizar os sanitários correspondentes a seu sexo de nascimento ou a sua identidade de gênero. Os sentimentos são mais negativos (em ordem decrescente) entre republicanos, conservadores, pessoas que vão à missa semanalmente, homens e pessoas entre 50 e 64 anos de idade. Os que mais apoiam a escolha são os liberais, democratas, pessoas que vão menos à missa, pessoas entre 18 e 29 anos de idade, mulheres etc. Portanto, embora barreiras simbólicas contra a população LGBTQIA tenham enfraquecido, essa tendência varia em grau de acordo com determinados segmentos da população (MCCARTHY, 2017).

Figura IV – Sentimentos de simpatia pelos hispânicos por partido político de 1993 a 2016



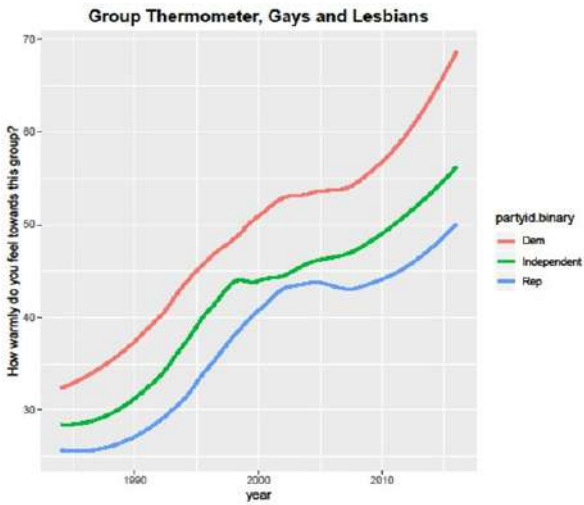
Esse gráfico demonstra o grau de simpatia de cada grupo de identificação política pelos hispânicos entre 1993 e 2016. A linha verde (inferior em 2016) representa a simpatia de independentes. A linha azul (do meio em 2016), representa a simpatia de republicanos. A linha vermelha (superior em 2016) representa a simpatia de democratas. Fonte: American National Election Studies, 2017.

Figura V – Sentimento de simpatia pelos imigrantes ilegais por partido político de 1993 a 2016



Esse gráfico demonstra o sentimento de simpatia de grupos politicamente identificados pelos imigrantes ilegais de 1993 a 2016. A linha azul (de baixo em 2016) representa a simpatia de republicanos. A linha verde (do meio em 2016) representa a simpatia de independentes. A linha vermelha (de cima em 2016) representa a simpatia de democratas. Fonte: American National Election Studies, 2017.

Figura VI – Sentimento de simpatia por homens e mulheres gays por partido político de 1993 a 2016



O gráfico demonstra a simpatia de grupos políticos identificados por homens e mulheres gays de 1993 a 2016. A linha azul (inferior em 2016) representa a simpatia de republicanos. A linha verde (do meio em 2016) representa a simpatia de independentes. A linha vermelha (superior em 2016) representa a simpatia de democratas. Fonte: American National Election Studies, 2017.

A Parte Dois discutiu algumas das dinâmicas culturais que contribuíram para a atual crise da sociedade estadunidense. Os diagnósticos que ofereci enfatizaram: 1) a contribuição de roteiros neoliberais para o estreitamento de definições de valor; 2) como esses roteiros alimentam uma crise de saúde mental na classe média-alta; 3) como levam trabalhadores a incorporar padrões de valor inalcançáveis e aprofundam a estigmatização de populações de baixa renda; e 4) como ampliam a estigmatização de grupos associados por estereótipo com a pobreza (afro-americanos, latinos e imigrantes). Roteiros neoliberais do ser interagem com fatores políticos e econômicos que contribuem para essa crise: desigualdade crescente, a crise das instituições democráticas etc. Embora reconheça que uma análise compreensiva discutiria as dinâmicas entre esses fatores, me volto para soluções culturais para complementar as reações que mais frequentemente acusam fatores sociais estruturais, como salários e a oferta de benefícios de bem-estar universal.

Parte Três: Caminhando para Frente

Narrativas de Esperança

A Parte Três defende a importância da ampliação do pertencimento cultural, que pode servir de fonte de esperança, em um contexto em que tantos se sentem desrespeitados, isolados, irritados e ressentidos. As soluções que proponho visam abordar os problemas de reconhecimento, particularmente proeminentes no momento histórico atual. Novos roteiros (ou scripts) de valor podem ser a fonte da esperança e promover a resiliência e o bem-estar subjetivo (HALL e LAMONT, 2018).

Há uma urgência do fomento à inclusão em um momento em que o público estadunidense passa por alto grau de polarização: em "Uncivil Agreement", Lilian Mason (2018) observa, nas últimas décadas, um antagonismo acentuado no espectro político e nota que as oposições se fundamentam mais em identidades e emoções que em divergências políticas de fato. Essa polarização é promovida pela estrutura cada vez mais isolada da mídia, na qual a rede social oferece informações distintas a diferentes segmentos da população, com pouca sobreposição entre as mídias republicana/conservadora (por exemplo, Fox News) e liberal/progressista/democrata (PARISER, 2011; BENKLER et.al, 2017, baseados em uma análise de retweets de mídias posicionadas em polos opostos do espectro político). Nos Estados Unidos, essa polarização política é facilitada pelo caráter altamente desregulado e hiper comercializado da mídia (desde o TeleCom Act de 1996), ao contrário da estrutura da mídia na maioria dos países europeus (BENSON, 2016).

Concentro-me em três possíveis formas de mensagens, para maior inclusão: a promoção de uma pluralidade de critérios de valor, o "universalismo comum" e a desestigmatização de grupos estigmatizados. Também faço breve referência a diferentes vias para difundir essas mensagens por meio de instituições (universidades, corporações e movimentos sociais) onde atores (profissionais do conhecimento, ativistas de movimentos sociais) possam colaborar na transformação de narrativas e na produção de novas linhas de ação.

Pluralidade de critérios de valor. Esta resposta consiste em criticar o foco atual nos roteiros neoliberais do "self" como uma hierarquia social unidimensional que necessariamente classifica vencedores e perdedo-

res (baseada em recursos materiais relativos). Consiste, igualmente, em considerar a implementação de condições que facilitem a valorização de variadas formas de realização, papéis e experiências. A promoção de políticas por corporações que favorecem o equilíbrio entre o trabalho e a família – por exemplo, licenças familiares (ALBISTON, 2010) –, que reconhece nosso papel enquanto chefes de família, profissionais e parentes, é um exemplo poderoso de como pluralidades de critérios podem ser institucionalizadas.

Universalismo Comum. Essa resposta enfoca os tipos de valor e comportamentos que podem ser alcançados por todos, porque não dependem de recursos. Foca no que as pessoas acreditam ser comum entre seres humanos e no que faz das pessoas iguais – ou compatíveis ou semelhantes (LAMONT et.al., 2002) –: biologia comum, natureza humana, insignificância cosmológica ou a crença que somos todos "filhos de Deus". Isso pode ser contrastado com ideologias de equidade baseadas no mérito, esforço ou testes padronizados de aptidões.

Desestigmatizar os estigmatizados. Essa resposta consiste em ampliar a inclusão por meio do ataque direto ao estigma ligado a determinados grupos. Eu me baseio em um estudo do processo pelo qual determinados grupos (pessoas com HIV-AIDS, afro-americanos e pessoas classificadas como obesas) demonstram a importância da remoção da culpa para rejeitar a noção de que determinado grupo merece seu destino por causa de seu comportamento – por exemplo, o alto nível de pobreza entre afro-americanos – (CLAIR et.al., 2016).

Essas três respostas podem funcionar como narrativas de esperança porque permitem novos modelos de relação entre grupos e configuram condições simbólicas para a transformação de barreiras sociais, ao se manifestarem em padrões de casamento entre grupos, amizades e segregação residencial (LAMONT e MOLNAR, 2002). Tais mudanças deveriam complementar outras abordagens para superar divisões sociais como a deliberação e ampliação de redes (SUNSTEIN, 2017) ou a adoção de políticas multiculturais.[46]

[46] Banting e Kymlicka (2013) propuseram o Índice do Multiculturalismo para medir o nível de inclusão das sociedades, por meio do foco em oito tipos de políticas multiculturais em 21 países ocidentais, apontando, então, para barreiras sociais. Wright e Bloemraad (2012) demonstraram como esses programas levam migrantes a se engajarem mais emocional e cognitivamente em suas sociedades, e se candidatarem mais a cargos políticos.

Essas respostas são "possibilistas" (para pegar um termo do clássico de Albert Hirschman *A Bias for Hope,* 1971): são expressões de expectativas de um futuro melhor, fundamentado em maior solidariedade, inclusão e diversidade. Envolvem avaliação e orientação moral que podem ter efeito direto sobre comportamentos futuros (FYRE, 2012).[47] Como tais, são ideias sobre "futuros imaginados" (MISCHE, 2009: 702) ou formas alternativas de visualizar e conceituar o que há de acontecer. Na medida em que circulam e se difundem, tais respostas têm o potencial de fomentar comportamentos previsíveis (BECKERT e BRONK, 2018; NOWOTNY, 2016). No entanto, é claro, as mensagens são apenas metade da fórmula. Para alimentar os nossos imaginários sociais,[48] precisam ser difundidas e adquirir legitimidade. Por mais importantes que sejam as mensagens, o seu meio ou via de difusão é igualmente relevante. Para compreender o que pode ser uma abordagem efetiva à difusão de mensagens, é preciso apoiar-se em pesquisas nos campos da comunicação, da sociologia cultural e dos movimentos sociais e capturar como elas são transmitidas.

Instituições, como universidades, corporações e a mídia, têm um papel crucial de "engrenagens da esperança" ao colocar mensagens explícitas ou implícitas de inclusão em nossos imaginários sociais. Por exemplo, as universidades apoiam a consolidação de identidades alternativas – por exemplo, minorias raciais e étnicas e LGBTQIA (CARREY, CLAYTON, e HORIUCHI, 2019; MEYER, 2010; BERREY, 2015; WARIKOO, 2016) –; os departamentos de recursos humanos em corporações padronizaram os direitos de várias categorias de trabalhadores (DOBBIN, 2009; MEYER, 2010). As indústrias do esporte e do entretenimento são configurações públicas das quais grupos estigmatizados acusam tratamento injusto. Esse foi o caso quando jogadores da National Football League se ajoelharam em 2017 para denunciar o racismo (LAMONT, 2017) e mulheres proe-

[47] Pode-se questionar se esses três exemplos são narrativas à medida em que não constroem um roteiro ou um relato de uma sequência de acontecimentos (POLETTA, 2013). Poder-se-ia argumentar que servem de roteiros à medida que são teorias populares sobre que tipo de valores deveriam guiar nossas interações e valorização do próximo.

[48] Aqui tomo exemplo de Charles Taylor (2004, p.23): "Por imaginário social, quero dizer algo bem mais amplo e profundo que esquemas intelectuais que as pessoas possam construir quando pensam sobre a realidade de forma desinteressada. Penso antes em formas em que as pessoas imaginam sua existência social, como combinam com outros, como acontecem suas interações, as expectativas atendidas e noções e imagens normativas mais profundas que estão na base dessas expectativas".

minentes da indústria cinematográfica utilizaram sua fama para chamar atenção para a campanha #MeToo. As dinâmicas culturais que essas e outras organizações desencadearam enquanto "engrenagens de esperança" devem ser sistematicamente traçadas e interconectadas para uma compreensão detalhada e empírica de transformação cultural.

Promover uma pluralidade de critérios de avaliação

Enquanto roteiros neoliberais de ser fomentam uma hierarquia singular de perdedores e vencedores, organizados em torno de uma dimensão única ou uma série de critérios convergentes (os ricos e os pobres, os diplomados e os sem educação, o *status* prestigioso e baixo), a promoção de uma pluralidade de critérios abre a possibilidade de definir o valor de muitos, simultaneamente baseada em uma diversidade de critérios – sucesso financeiro, moral, educação, por exemplo – (STARK, 2009, LAMONT, 2012). Essa resposta envolve a valorização de contribuições sociais que não estejam diretamente ligadas à produção ou consumo, como o cuidado, a educação, a consagração e outras formas de atividade, sem subordiná-las ou justificá-las pela maximização do lucro. Implica, igualmente, aumentar a proeminência de um amplo leque de papéis sociais como os de pais, amigos, membros de comunidades, educadores, líderes espirituais e outros.

Essa resposta tem o potencial de diminuir a pressão de "realização" sobre a classe média alta e seus descendentes, o que pode se traduzir em vidas menos estressantes e melhor bem-estar subjetivo. Poderia estimulá-los a dar mais peso para critérios de valor que não estejam estritamente relacionados a recursos materiais (embora sejam de alguma forma dependentes destes), como a busca por paixões, a abertura a relações pessoais profundas, a capacidade de explorar uma variedade de experiências humanas e o desenvolvimento de buscas não-instrumentais.

Essa resposta poderia ter um efeito sobre o bem-estar de trabalhadores: se a renda tiver menos centralidade na classificação de importância das pessoas, aqueles com menos recursos poderiam desenvolver uma melhor autoestima, pela menor dependência de bens materiais e maior multidimensionalidade. Isso seria o caso em uma ênfase maior em traços morais, como a demonstração de solidariedade e dignidade. Para tais mudanças, contingentes históricos de repertórios culturais (religiosos e humanitários, entre outros) e redes de pessoas próximas teriam que apoiar novas definições de valor (HALLER e WOELFEL, 1972; SMALL,

2018). Embora dar mais peso a padrões alternativos (sejam morais, críticos, educacionais, estéticos, espirituais, comunitários ou outros) não faça desaparecer a insegurança e as restrições materiais, pode diminuir sua relevância e impacto no bem-estar. Por exemplo, pode facilitar a manutenção do sentimento de dignidade, o que se demonstrou ter impacto direto no bem-estar subjetivo (HOLMAN e MIRANDA, 2017). Padrões alternativos explicam como a "qualidade de vida" pode ser compreendida e sentida de formas drasticamente diferentes segundo variados contextos sociais – como evidenciado, por exemplo, no surpreendente estudo de Singh (2015) sobre a vida de trabalhadores em extrema pobreza no Rajastão, Índia –.

Uma pluralidade de critérios de valor já pode estar ganhando protagonismo na definição preferida do sonho americano de gerações mais novas, que colocam a "busca por uma paixão" acima de considerações materiais. A crença no sonho americano é levemente mais baixa entre jovens estadunidenses. Em uma pesquisa nacional de 2018, 57% dos entrevistados millenials e da Gen X responderam que acreditavam no alcance do sonho americano, comparado a 62% de baby boomers. Esses grupos têm interpretações diferentes desse sonho: os mais jovens preferem definições menos materialistas e mais experimentais do que a coorte mais velha.[49]

Outras pesquisas recentes demonstram que millenials desenvolvem quadros de avaliação de suas vidas que se distanciam do consumo, do materialismo e do sonho americano. Em particular, Glanzer, Hill e Johnson (2017) conduziram uma pesquisa de representação nacional para a qual entrevistaram 110 estudantes universitários de 10 universidades e faculdades de variadas classificações e características (públicas, privadas, religiosas, seculares etc.). Pediram aos estudantes que concordassem ou discordassem de alguns fatores que dessem sentido a suas vidas. Mais de 50 por cento dos alunos discordaram ou discordaram veementemente da ideia de que ganhar dinheiro é o seu propósito final – objetivo de vida esse que recebeu a menor quantidade de apoio em comparação com outros. Já 81% dos estudantes concordaram fortemente que ser feliz é um dos objetivos que guia as suas vidas e 66% escolheram "viver a vida ao máximo". Os

[49] 49% de millenials e 59% da GEN X indicaram "aposentadoria confortável" como um componente chave do sonho americano, comparado a 73% de baby boomers. 47% de millenials, 29% da Gen X e 27% de baby boomers enxergam a "busca pela sua paixão" como componente chave do sonho americano (Bank of the West, 2018).

millenials priorizaram objetivos autocentrados e de relacionamento afim de construírem conexões significativas com as pessoas em suas vidas. As suas reações podem indicar que a promoção de uma pluralidade de critérios de valor é urgente na conjuntura atual. No entanto, essas orientações também poderiam ser explicadas como um efeito da juventude ou pela transição para valores pós-materialistas – ver Norris e Inglehart (2019) para uma formulação recente do argumento –.

Ademais, a institucionalização de uma diversidade de critérios é essencial para reforçar o seu impacto e sua legitimidade. Por exemplo, nos Estados Unidos dos dias de hoje, empregadores que apoiem o equilíbrio trabalho/família promovem o trabalho do cuidado como uma forma importante de contribuição social – e Moen et.al. (2013) mostram que essas mudanças promovem maior bem-estar entre trabalhadores –. Na França, a influência subterrânea da tradição católica, juntamente a sindicatos, partidos e movimentos sociais de esquerda, teve papel central no aumento da proeminência da solidariedade na cultura da classe trabalhadora, em comparação com os Estados Unidos onde essas instituições eram mais fracas (LAMONT, 2000). Por sua vez, Larsen e Dejgaard (2013) associam uma visão mais positiva dos pobres na Dinamarca e na Suécia, em comparação com o Reino Unido e Estados Unidos, ao regime de bem-estar social (liberal vs. social-democracia). Pesquisas futuras deveriam focar nesses processos de institucionalização e eu proponho como dar continuidade a essa agenda na conclusão.

Universalismo Comum

Uma segunda abordagem de promoção da inclusão social consiste em valorizar o que é comum – formas de valor acessíveis a todos, independentemente dos recursos –. Isso é o que chamo de "universalismo comum" e foca no que as pessoas creem ser comum a todos os seres humanos e no que as façam sentir iguais – biologia comum, natureza humana, insignificância cosmológica ou a crença que somos todos "filhos de Deus" –.

Enquanto pesquisava "The Dignity of Working Men" (LAMONT, 2000), conduzi entrevistas em uma amostra aleatória de imigrantes da África do Norte em Paris, a maioria deles operários, para estudar indutivamente "o que faz as pessoas iguais?". Nas suas respostas, os entrevistados apontaram para a evidência de semelhanças ou compatibilidade encontradas em nossa biologia comum ("todos passamos nove meses no

ventre materno e temos dez dedos"), nossa natureza humana ("há pessoas más e boas em todas as raças"), nossas necessidades ("todos nos levantamos de manhã para ir comprar pão na padaria") e a nossa compartilhada insignificância cosmológica ou o fato que sejamos todos "filhos de Deus" (LAMONT, MORNING e MOONEY, 2002). Os entrevistados não fizeram referência aos preceitos da teoria liberal a respeito da igualdade formal, eles utilizaram metáforas de suas observações, interações e experiências diárias. Assim, imaginaram "círculos morais" organizados em torno de semelhanças – Graham et.al. (2016) sugerem que as pessoas sentem empatia por aqueles com quem compartilham semelhanças –. Encontrar semelhanças estimula a solidariedade entre membros de grupos estigmatizados (RICHESON, 2016).

A importância do foco em pontos comuns é enfatizada por pesquisa recente sobre comportamentos políticos: Feinberg e Willer (2015), psicólogos sociais, defendem que obrigar republicanos e democratas, ou conservadores e progressistas, a convergir em uma única posição está fadado ao fracasso: isso leva opositores a permanecerem em suas posições e imporem suas visões sobre os outros. É mais produtivo o engajamento em um "reenquadramento moral", que consiste em destacar comunalidades, ao invés de diferenças, o que aponta para a importância da promoção de uma pluralidade de critérios universalistas de valor acessíveis a todos. O universalismo comum captura essas comunalidades e pode demandar a criação de oportunidades para encontros tête-à-tête e contatos intergrupais mais frequentes (MUTZ, 2006).

Pouco se sabe sobre como compreendemos o que nos une enquanto seres humanos, o que é particularmente necessário em tempos de polarizações sociais. Para os cientistas sociais, o primeiro passo será melhorar nossa compreensão empírica de como as pessoas comuns entendem nossas semelhanças e diferenças, usando métodos indutivos e de enquetes de pesquisa. Um segundo passo será considerar como reforçar mensagens culturais que contribuam para a inclusão social. Cientistas sociais têm expandido consideravelmente o espectro de suas atividades por meio de assessoria política e de formação de políticas públicas, para maximizar o seu impacto na engenharia social. Novamente, muito do foco se restringe à distribuição de recursos e alívio da desigualdade e da pobreza. É hora de dar atenção à estigmatização e à inclusão social.

A promoção de universalismo comum não pede que minimizemos

as pautas de grupos estigmatizados em benefício do que é comum. Com efeito, reconhecer sua experiência de injustiça e esforçar-se para sua desestigmatização é essencial para a ampliação do pertencimento cultural e para a limitação da possibilidade de emergência de novas formas de desigualdades a partir da promoção do universalismo comum. Abordagens sociais psicológicas que enxergam o tribalismo como característica fundamental da natureza humana (por exemplo, Green, 2013) não estão equipadas para compreender as variações de agrupamentos e da permeabilidade e propriedades de barreiras coletivas.

Desestigmatização

A terceira resposta para a promoção da inclusão foca na desestigmatização de grupos estigmatizados. Mudar a lente pela qual tais grupos são percebidos é crucial para a ampliação do pertencimento cultural. O que está em jogo aqui não é a conscientização sobre racismo implícito para o grupo majoritário, mas sim mudar a forma em que os grupos são enquadrados.[50]

Em uma pesquisa recente, eu e alguns colegas examinamos os processos de desestigmatização comparando três grupos que passaram por diferentes graus de desestigmatização ao longo das últimas décadas (CLAIR, DANIEL e LAMONT, 2016). Comparamos pessoas com HIV/AIDS, o caso de maior sucesso de desestigmatização (medido por mudanças em escalas de comportamento); afro-americanos, um grupo que apresenta resultados contraditórios; e o caso de pessoas classificadas como obesas, para as quais os esforços de desestigmatização tiveram pouco sucesso (SAGUY, 2012). Fundamentamo-nos em literatura secundária sobre esses casos para traçar o processo pelo qual ocorreu (ou não) a desestigmatização. Focamos na identificação de atores sociais centrais nesses processos, repertórios culturais e outros recursos em que se apoiaram e as ações de desestigmatização engajadas. Nossa análise considerou como melhorar as atitudes públicas com os grupos estigmatizados e como fomentar políticas e práticas inclusivas que ofereçam maior pertencimento cultural. A partir de percepções sociopsicológicas, consideramos o sucesso ou fracasso de cada grupo na remoção do sentimento de culpa e no reconhecimento de equivalências entre seus grupos e outros grupos marginalizados. Apontamos três passos

[50] Para uma crítica de pesquisa sobre associações implícitas de racismo, ver Lamont *et.al* (2017).

importantes para atingir esses objetivos: 1) melhorar as crenças e comportamentos por meio de instituições e interações informais; 2) oferecer construções positivas de grupos e comportamentos entre estigmatizadores; 3) oferecer apoio a leis e políticas que incorporem grupos.

Identificamos uma lógica causal que conecta atores sociais chaves, incluindo profissionais como peritos médicos, juristas e intermediários culturais, como jornalistas. Líderes e atores de movimentos sociais também são cruciais. Juntos, a partir de recursos culturais disponíveis no ambiente, como ideologias existentes sobre igualdade, direitos e multiculturalismo, promovem os grupos por quem se preocupam, por meio do engajamento em diversas ações de desestigmatização, como o desenvolvimento e a disseminação de reinvindicações, que não envolvam culpa, sobre a etiologia da desvantagem do grupo (CLAIR, DANIEL e LAMONT, 2016: 230). Isso envolve o uso da lei para promover direitos iguais e humanos (ROSENBERG, 1991; EPP, 1998)

Diversas condições hão de ser cumpridas para a adoção de novos significados: 1) o conhecimento produzido pelos peritos tem de ser crível e conclusivo. Isso foi o caso, por exemplo, quando pesquisadores de saúde puderam demonstrar que o HIV/AIDS é uma condição que pode afetar qualquer pessoa, o que demonstra o potencial de destino conectado (uma das várias condições gerais para a desestigmatização); 2) esse quadro também dissociou a doença de homens gays ditos sexualmente promíscuos (e, portanto, dignos de culpa); 3) A difusão dessas afirmações foram facilitadas quando pessoas de alto *status*, como o jogador de basquete Magic Johnson, afirmaram em público que estavam contaminados pelo vírus. Esse enquadramento de condições facilitou sua desestigmatização, pois era compatível com ideologias existentes, como as reinvindicações de direitos, crescentemente populares, utilizadas por outros grupos minoritários (SKRENTNY, 2009).

Essa análise conceitua a cadeia causal como um processo histórico de mudança cultural que ocorre em um espaço social tridimensional (que envolve grupos no tempo e no espaço). Essa cadeia não conecta apenas o conhecimento sobre a transmissão do HIV/AIDS, mas também o prestígio relativo e os recursos de peritos e seus canais e redes de difusão. A partir das conclusões realizadas com base nesses casos, pode ser possível considerar outros grupos estigmatizados a fim de generalizar o funcionamento de processos de desestigmatização. Se a colaboração de profissio-

nais do conhecimento, intermediários culturais e líderes e atores de movimentos sociais foi essencial para a desestigmatização de pessoas com HIV/AIDS, a configuração dos agentes pode ser diferente em outros contextos. A compreensão de como os significados ligados a grupos estigmatizados têm sido combatidos efetivamente é um passo enorme para uma maior inclusão social.

Conclusão: Desafios e Próximas Agendas

Expus alguns desafios que decorrem dos efeitos devastadores do neoliberalismo e propus um caminho para a ampliação do pertencimento cultural, no contexto da crise atual que encara a sociedade estadunidense. Enfatizei o papel de narrativas e de critérios de valor como instrumentos para abordar uma parte pequena dos desafios atuais – a crise cultural. A solução que proponho requer um otimismo pragmático que reconheça os desafios culturais do atual momento político e econômico, mas também se concentre em aberturas estratégicas.

Essas estratégias são apenas alguns dos caminhos possíveis para a transformação cultural. Concentrei-me em roteiros individuais de autoestima, mas muitos outros tipos de mudanças culturais devem ser considerados – por exemplo, como as comunidades religiosas ou legais estão promovendo justiça social; como o marketing corporativo contribui para a desestigmatização; e como a programação da televisão muda as percepções dos grupos (veja, por exemplo, www.aptn.ca/firstcontact, que visa melhorar a compreensão popular das comunidades indígenas no Canadá) –.[51]

Ademais, enquanto foquei nessas respostas, não discuti os diversos obstáculos para a transformação social, que incluem os seguintes:

A desestigmatização não está inteiramente nas mãos dos estigmatizados e seus aliados. Grupos dominantes têm um papel central na manutenção da crença no sonho americano, e isso é condição para a reprodução da nossa economia. Combater essa resistência pode ser um desafio considerável. Além disso, a desestigmatização de um grupo pode ser percebida negativamente pelo grupo dominante, dado que a posição social é definida

[51] Lakoff (2006) proporciona uma série de sugestões para um progressivo reenquadramento cognitivo e linguístico. Ver também Wright (2010).

em termos relativos (BOURDIEU, 1984) e que grupos tendem a defender suas vantagens comparativas e suas fronteiras (TILLY, 1998). A eleição do Obama foi, possivelmente, um momento de larga desestigmatização de afro-americanos versados e bem formados, mas foi muito ressentida por muitos brancos que enxergaram sua presidência como uma ameaça a seu sentimento de posição coletiva (BLUMER, 1958). A rejeição branca que seguiu elevou Trump ao poder, com as consequências que conhecemos. Portanto, precisamos estudar a desestigmatização não apenas pelo olhar dos estigmatizados, mas também dos estigmatizadores.

O contexto político estadunidense atual acentua a proeminência do individualismo enquanto credo americano e a competitividade (o que pode facilmente elevar barreiras sociais e um sentimento de ameaça). Este é particularmente o caso, dado o uso político difundido da estigmatização que está sendo mobilizado por conservadores e populistas contra imigrantes e outros grupos. A difusão de narrativas de esperança pode ser uma batalha contra a corrente, em um contexto que abundam desafios culturais.

Hierarquias podem facilmente ser formadas e, por isso, devemos compreender as condições que irão mudar critérios e traduzir-se em ações e políticas menos estigmatizantes.

O que podemos fazer para garantir que novos critérios de valor combinem com novas práticas? Para entender completamente essas questões, pesquisas futuras deveriam considerar como as novas narrativas operam em contexto – ver Binder e Abel (2018) para uma ilustração –.

Esse texto complementa meu chamado para considerar "como as desigualdades de reconhecimento e distribuição se reforçam mutualmente" (LAMONT, 2018). A partir de nossa análise sobre as pessoas com HIV/AIDS, sabemos que reenquadrar a sua identidade atribuída requer a junção cumulativa de conhecimento médico e social, ativistas de movimentos sociais e líderes, assim como a mobilização de recursos econômicos e organizacionais da população LGBTQIA. Ainda que as novas narrativas sejam condição necessária, a transformação cultural não ocorre em um vácuo.

Avançando, será imperativo aprimorar nossa compreensão da geração da esfera pública, de quais grupos de produtores e intermediários culturais têm mais influência, e da promoção e difusão de vários tipos de mensagens (religiosas, políticas e de mercado). Esses estudos existem para algumas sociedades – por exemplo, de Lei (2017), que documenta o papel de peritos legais, da tecnologia da informação e de militantes na formação

da esfera pública na China –. Entretanto, ao meu conhecimento, há ainda de se produzir uma análise compreensiva desses processos nos Estados Unidos, apesar da emergência de importantes estudos inovadores (HALLET, SAUDER e STAPLETON, 2019).

Abordar essa carência demanda a combinação de conclusões de pesquisa sobre um leque de temas distintos, porém conectados, sobre a constituição do background cultural (ZERUBAVEL, 2018; POLLETTA e CALLAHAN, 2017); a ressonância de ideias culturais (MCDOWELL, BAIL e TAVORY, 2017; SCHUDSON, 1988); a formação da opinião pública pelas elites (por exemplo, a respeito de políticas de redistribuição e solidariedade, de Heebling, et.al., 2016); a forma em que movimentos sociais abrangem divisões para ganhar seguidores e mobilizar pessoas (WANG et.al, 2018); a difusão de ideias das ciências sociais como o "second shift" e o "overworked American" e como definem a percepção da realidade (HALLETT et.al, 2019; IGO, 2008, ZERUBAVEL, 2018); a estruturação da mídia e do jornalismo pelas forças do mercado e subsídios públicos e privados, que em seguida estrutura debates sociais e políticos (BENSON e HALLIN, 2007; STARR, 2005); e como corporações, peritos legais, ativistas, burocratas governamentais, executivos da comunicação e agentes culturais transformam as concepções da diversidade (DOBBIN, 2009; SKRENTNY, 2004), etnicidade (MORA, 2014), nutrição (GHEIHMAN, 2019) e muito mais. Será imperativo, igualmente, considerar como a esfera pública está sendo reestruturada pela difusão de informação via tecnologia computacional (WOOLEY e HOWARD, 2017).

Finalmente, será imperativo o estudo de como imaginários sociais são formados por representações que emergem de processos, tanto de cima para baixo quanto de baixo para cima, de difusão cultural: 1) no nível macro – cultura política e ideologias e identidades nacionais produzidas por gestores, políticos e jornalistas (ANDERSON, 1983) –; 2) no nível micro interacional – reações à discriminação de membros dos estigmatizados (LAMONT et.al, 2016) –;[52] e 3) no nível médio – mensagens

[52] Seres humanos atribuem significados a suas interações diárias. Formam redes de influência que se juntam a mensagens culturais remotas – fornecidas por repertórios culturais (LAMONT e THÉVENOT, 2000) – para formar a sua compreensão da realidade. Essas redes por sua vez são formadas por recursos econômicos, sociais, culturais e institucionais, proximidade espacial e segregação. Juntas, interações e redes, assim como repertórios culturais, alimentam divisões de grupo, comportamentos intergrupais, e

produzidas por intermediários culturais e profissionais do conhecimento, assim como por instituições –.[53] A dimensão socioespacial (institucional) cada vez mais insular em que se encontram pobres e ricos, e a forma que esse isolamento pode reforçar tais imaginários sociais, impede as pessoas de enxergarem a vida ao longo de divisões de renda (MIJS, 2018c). Esses níveis não têm impacto equivalente. Por exemplo, elites econômicas e mercados organizados têm maior influência sobre políticas que o cidadão médio e grupos de interesse de massas (GILENS e PAGE, 2018).

Ainda que os Estados Unidos tenham sido o centro da minha análise, versões do sonho americano viajam para outros países. Um exemplo é a criação pelo líder chinês Xi Jinping da emergência de um distinto "Chinese Dream" (WASSERSTEIN, 2015). Enquanto há cem anos imigrantes vinham para os Estados Unidos inspirados pelo sonho americano, hoje, ao redor do mundo, especialmente na Europa, um número crescente de pessoas parecem definir seu valor próprio em oposição ao estilo de vida estadunidense, visto como não saudável e social e ambientalmente insustentável. Em um momento em que roteiros neoliberais do ser estão sendo difundidos globalmente, será importante considerar a importância desses roteiros para a desigualdade global. Isso abre todo um novo leque de perguntas que será melhor deixar para outra hora.

---

sentimentos de grupo. O sentimento de grupo, por sua vez, é moldado pela identidade social e barreiras simbólicas – significado compartilhado de grupos, repertórios remotos, repertórios transnacionais a respeito de direitos humanos (PASCHEL, 2016) –, assim como por barreiras sociais (padrões de associação manifestados na segregação espacial, homofilia etc.) (LAMONT *et al*, 2016).

[53] As instituições contribuem para a definição de barreiras comunitárias como as categorias censitárias, taxação, consumo, e diversas políticas que contêm mensagens sobre o merecimento, quem está dentro e quem está fora, quem deveria contribuir, e quem recebe o quê. Essas são expressão de posicionamento e legitimidade de grupos relativos, assim como de divisões de grupos. Dentro das instituições, intermediadores culturais como jornalistas, professores, líderes religiosos, especialistas de mídia e entretenimento, e outros profissionais criativos e do conhecimento contribuem igualmente para a produção e difusão de mensagens sobre identidade coletiva, status relativo e hierarquia e solidariedade (EYAL e BUCHHOLZ, 2010).

Referências Bibliográficas

ADAMS, J.T. 1931 **The Epic of America**, Boston, MA: Little, Brown, and Co.

ADIDA, C.L., Lo, A. e PLATAS, M.R. Perspective taking can promote short-term inclusionary behavior toward Syrian refugees. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 2018, 115(38), p.9521-9526.

ALBISTON, C. **Institutional Inequality and the Mobilization of the Family and Medical Leave Act***:* Rights on Leave. New York: Cambridge University Press. 2010.

ALEXANDER, J.C. e JAWORSKY, B.N. **Obama Power**, Cambridge, UK: Polity Press. 2015.

AMERICAN COLLEGE HEALTH ASSOCIATION 2017 American College Health Association-National College Health Assessment II: **Reference Group Executive Summary Fall**, 2016. Disponível em: https://www.acha.org/documents/ncha/NCHAII_FALL_2016_REFERENCE_GROUP_EXECUTIVE_SUMMARY.pdf.

ANCELOVICI, M., DUFOUR, P. e NEZ, H. (eds.) **Street Politics in the Age of Austerity**: From the Indignados to Occupy, Amsterdam: Amsterdam University Press. 2016.

ANDERSON, B.R. **Imagined Communities**: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism, London: Verso. 1983.

BANK OF THE WEST**. Bank of the West 2018 Millennial Study Results**. 2018. Disponível em: https://blog.bankofthewest.com/wp-content/uploads/2018/07/BOTW-MillennialStudy_Executive-Summary_FINAL_7.19.18.pdf.

BANTING, K. e KYMLICKA, W. Is There Really a Retreat from Multiculturalism Policies? New Evidence from the Multiculturalism Policy In-

dex, **Comparative European Politics** 11(5): 2013, p. 577–98.

BARTELS, L.M. **Unequal Democracy**: The Political Economy of the New Gilded Age, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2016.

BECKERT, J. e BRONK, R**. Uncertain Futures: Imaginaries, Narratives, and Calculation of the Economy**, Oxford: Oxford University Press. 2018.

BELJEAN, S. **The Pressures of Status Reproduction**: Upper-Middle-Class Youth and the Entry into Post-Secondary Education in Germany and the United States, Dissertation, Department of Sociology, Harvard University, forthcoming. 2018.

BENKLER, Y., FARIS, R., ROBERTS, H. AND ZUCKERMAN, E. 2017 Study: Breitbart-Led RightWing Media Ecosystem Altered Broader Media Agenda, **Columbia Journalism Review**, 3 March 2017. Disponível em: https://www.cjr.org/analysis/breitbart-media-trump-harvard-study.php.

BENSON, R. e HALLIN, D.C. How States, Markets and Globalization Shape the News: The French and US National Press, 1965–97, **European Journal of Communication.** 2007. 22(1): 27–48.

BERGER, P. e LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**: A Treatise in the Sociology of Knowledge, Garden City, NY: Doubleday. 1966.

BERREY, E. **The Enigma of Diversity**: The Language of Race and the Limits of Racial Justice, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2015.

BICK, J. Navigators for the College Bound', *The New York Times*, 13 September 2008. Disponível em: https://www.nytimes.com/2008/09/14/jobs/14starts.html. 2008.

BLOEMRAAD, I. Theorising the Power of Citizenship as Claims-Making, **Journal of Ethnic and Migration Studies**. 2017. 44(1). p. 4–26.

BLOEMRAAD, I., KYMLICKA, W., LAMONT, M. e SON HING, L. Membership without Social Citizenship? Deservingness and Redistribution as Grounds for Equality in M. Lamont and P. Pierson (eds.) **Daedalus Special Issue on Inequality as Process**, forthcoming. 2019.

BLUMER, H. Race Prejudice as a Sense of Group Position, **Pacific Sociological Review** 1958. 1(1), p. 3–7.

BOBO, L.D. Racism in Trump's America: Reflections on Culture, Sociology, and the 2016 US Presidential Election, **The British Journal of Sociology**. 2017. 68(S1): S85–104.

BOLTANSKI, L. e CHIAPELLO, E. **The New Spirit of Capitalism**, London: Verso. 2007.

BOUCHARD, G. **Les nations savent-elles encore rêver? L'avenir des nations et des mythes nationaux à l'ère de la mondialisation**, Montreal: Boréal, forthcoming. 2019

BOURDIEU, P. [1979] **Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste**, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1984.

BOWMAN, K., MARSICO, J. e SIMS, H. **Is the American Dream Alive? Examining Americans' Attitudes**, Washington, DC: American Enterprise Institute. 2014, p. 77

BROOKS, C. e MANZA, J. **Why Welfare States Persist**: The Importance of Public Opinion in Democracies, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2007.

BURKE, K. **A Grammar of Motives**, New York, NY: Prentice-Hall, Inc. 1945.

BUTSCH, R. Class and Gender through Seven Decades of American Television Sitcoms in J. Deery and A. Press (eds.) **Media and Class**: TV, Film, and Digital Culture, New York, NY: Routledge. 2017.

CAMAROTA, S.A. Welfare Use by Immigrant and Native Households: An Analysis of Medicaid, Cash, Food, and Housing Programs, **Center for Immigration Studies**, 2015. Disponível em: e https://cis.org/Report/Welfare-Use-Immigrant-and-Native-Households.

CAREY, J., CLAYTON, K. e HORIUCHI, Y. **The Hidden Consensus on Campus Diversity**, New York, NY: Cambridge University Press. 2019.

CASE, A. and Deaton, A. Rising Morbidity and Mortality in Midlife among White NonHispanic Americans in the 21st Century, **Proceedings of the National Academy of Sciences** 2015. 112(49): 15078–83.

CAVAILLÉ, C. e TRUMP, K.S. The Two Facets of Social Policy Preferences', **Journal of Politics**. 2015. 77(1): 146–60.

CBS News Poll CBS News Poll: **Hispanics in America**, *CB.* 2016. Disponível em: https://www.cbsnews.com/news/cbs-news-poll-hispanics-in--america/.

CENTENO, M. e COHEN. J. The Arc of Neoliberalism, **Annual Review of Sociology.** 2012. 38: 317–40.

CENTER FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Trends in Deaths Involving Heroin and Synthetic Opioids Excluding Methadone, and Law Enforcement Drug Product Reports, by Census Region –United States, 2006-2015**. 2017. Disponível em: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/66/wr/mm6634a2.htm.

CHEADLE, J.E. Educational Investment, Family Context, and Children's Math and Reading Growth from Kindergarten through the Third Grade, **Sociology of Education** 2008. 81(1): 1– 31.

CHERLIN, A.J. **Labor's Lost Love: The Rise and Fall of the Working-Class Family in America**, New York, NY: Russell Sage Foundation. 2013

CHETTY, R. et al. The Fading American Dream: Trends in Absolute In-

come Mobility since 1940', **Science**, 2017. 356(6336): 398–406"

CLAIR, M., DANIEL, C. e LAMONT, M. **Destigmatization and Health**: Cultural. Constructions and the Long-Term Reduction of Stigma, **Social Science & Medicine**. 2016.165: 223–32.

CNN SURVEY. Cable News Network. CNN/ORC Poll: **Obama/Political Parties/Immigration** [dataset]. USORCCNN2010-010, Version 2. Opinion Research Corporation [producer]. Cornell University, Ithaca, NY: Roper Center for Public Opinion Research, Roper*Express*[distributor], jul.2010. Acesso em 23 de dezembro de 2018.

COOPER, M. **Cut Adrift**: Families in Insecure Times, Berkeley, CA: University of California Press. 2014.

CROWDER, K. e SOUTH, S.J. Spatial Dynamics of White Flight: The Effects of Local and Extralocal Racial Conditions on Neighborhood Out-Migration, **American Sociological Review**. 2008. 73(5): 792–812.

CURRAN, T. e HILL, A.P. Perfectionism Is Increasing over Time: A Meta-Analysis of Birth Cohort Differences from 1989 to 2016, **Psychological Bulletin**. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1037/bul0000138.

DEMERATH, P. **Producing Success**: The Culture of Personal Advancement in an American High School, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2009.

DERESIEWICZ, W. **Excellent Sheep**: The Miseducation of the American Elite and the Way to a Meaningful Life, New York, NY: Free Press. 2014.

DOBBIN, F. **Inventing Equal Opportunity**, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2009.

DOCKAY, H. **The Largest Protests in American History Are Happening Right Now:** Expect Them to Get Bigger, 27 March 2018. Di-

sponível em: https://mashable.com/2018/03/27/largest-protestsamerican-history/#nPxNAguYRsqf.

DOWD, J.B., SIMANEK, A.M. e AIELLO, A.E. Socio-Economic Status, Cortisol and Allostatic Load: A Review of the Literature, **International Journal of Epidemiology.** 2009. 38(5): 1297–1309.

DUCKWORTH, A. **Grit**: The Power of Passion and Perseverance, New York, NY: Scribner. 2016.

DUHIGG, C. Why Are We So Angry, **The Atlantic**, January-February. 2018, p. 62-75.

DUGAN, A. e NEWPORT, F. **In U.S., Fewer Believe "Plenty of Opportunity" to Get Ahead**, *Gallup*, 25 October 2013. Disponível em: https://news.gallup.com/poll/165584/fewer-believeplenty-opportunity--ahead.aspx.

THE ECONOMIST. **Suicide Is Declining Almost Everywhere**, 24 November 2018, p. 50–1.

EDIN, K.; SHAEFER, H. L. e TACH, L. A new Anti-Poverty Litmus Test. **Pathways**: a Magazine on Inequality, Poverty and Social Policy. 2017. Spring: 9-13.

EDGELL, P. e TRANBY, E. Shared Visions? Diversity and Cultural Membership in American Life, **Social Problems** 2010, 57(2): 175–204.

EGER, M. A. VALDEZ, S. Neo-nationalism in Western Europe. **European Sociological Review**. 2015, 31 (1): 115–130.

EGGERMAN, M. e BRICKS, C. Suffering, Hope, and Entrapment: Resilience and Cultural Values in Afghanistan, **Social Science & Medicine**. 2010, 71(1): 71–83.

EHRENREICH, B. **Fear of Falling**: The Inner Life of the Middle Class, New York, NY: Pantheon Books. 1989

EYAL, G. e BUCHHOLZ, L. From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Interventions, **Annual Review of Sociology**. 2010, 36: 117–37.

FEINBERG, M. e WILLER, R. From Gulf to Bridge: When Do Moral Arguments Facilitate Political Influence?, **Personality and Social Psychology Bulletin**. 2015. 41(12): 1665–81.

FELLI, R. The World Bank's Neoliberal Language of Resilience, in: S. Soederberg (ed.) **Risking Capitalism (Research in Political Economy, Volume 31***)*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited. 2016.

FISCHER, C. **Made in America**: A Social History of American Culture and Character, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2010.

FLASKERUD, J.H. Our Increasing Discontent: Why Aren't We Happier? **Issues in Mental Health Nursing**. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01612840.2018.1462872.

FLORES, R.D. e SCHACHTER, A. Who Are the "Illegals"? The Social Construction of Illegality in the United States, **American Sociological Review**. 2018. 83(5): 839–68.

FRANKO, W.W. Political Context, Government Redistribution, and the Public's Response to Growing Income Inequality, **Journal of Politics**. 2016. 78(4): 957–73.

FRASER, N. e HONNETH, A. **Redistribution or Recognition?** *A Political-Philosophical Exchange,* New York, NY: Verso. 2004.

FREY, W.H. **Diversity Explosion**: How New Racial Demographics are Remaking America, Washington, DC: Brookings Institution. 2015.

FROMM, E. **To Have or To Be?**, New York, NY: Harper & Row. 1976.

FRYE, M. Bright Future in Malawi's New Dawn: Educational Aspirations as Assertions of Identity, **American Journal of Sociology**. 2012, 117(6): 1565–1624. Gallup Organization 2018 (nino)

GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY. George Washington University Battleground Poll. 2018. Disponível em: https://www.tarrance.com/wp-content/uploads/2018/BG-63-slides.pdf.

GEST, J. **The New Minority**: White Working Class Politics in an Age of Immigration and Inequality, Oxford: Oxford University Press. 2016.

GHEIHMAN, N. **Veganized**: How Cultural Entrepreneurs Transformed a Fringe Movement. Dissertation in Progress, Department of Sociology, Harvard University. 2019.

GILENS, M. **Why Americans Hate Welfare**: Race, Media, and the Politics of Antipoverty Policy, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2000.

GLANZER, P.L., HILL, J.P. e JOHNSON, B.R. **The Quest for Purpose**: The Collegiate Search for a Meaningful Life, New York, NY: SUNY Press. 2017.

GOFFMAN, E. **Stigma**: Notes on the Management of Spoiled Identity, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1963.

GRAHAM, J. *et al.* **Centripetal and Centrifugal Forces in the Moral Circle:** Competing Constraints on Moral Learning, Cognition. 2017. 167: 58–65.

GREEN, J. **Moral Tribes**: Emotions, Reason, and the Gap Between Us and Them. New York: Penguin. 2013.

GREENE, S.S. The Bootstrap Trap, **Duke Law Journal.** 2017. 67(2): 233–311.

GREENHALGH T. e WESSILY S. Health for Me: A Sociocultural Analysis of Healthism in the Middle Classes, **British Medical Bulletin**. 2004, 69: 197–213.

HALL, P.A. e LAMONT, M. **Successful Societies**: How Institutions and Culture Affect Health, Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2009.

HALL, P.A. e LAMONT, M. **Social Resilience in the Neoliberal Era**, Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2013.

HALLER, A.O. e WOELFEL, J. Significant Others and Their Expectations: Concepts and Instruments to Measure Inter-Personal Influence on Status Aspirations, ***Rural Sociology.*** 37(4): 590–622.

HALLETT, T., SAUDER, M., e STAPLETON, O. **Public Ideas**: Their Varieties and Careers. Unpublished ms., Department of Sociology, Indiana University. 2019.

HANEY-LÓPEZ, I. **Dog Whistle Politics**: How Coded Racial Appeals Have Reinvented Racism and Wrecked the Middle Class, Oxford: Oxford University Press. 2015.

HANSEN, H., BOURGOIS, P. e DRUCKER E. Pathologizing Poverty: New Forms of Diagnosis, Disability, and Structural Stigma under Welfare Reform, **Social Science and Medicine**. 2014, 103: 76-83.

HARVEY, D. **A Brief History of Neoliberalism**, Oxford: Oxford University Press. 2005.

HARVARD T.H. CHAN SCHOOL OF PUBLIC HEALTH. Poll finds a majority of white Americans say discrimination against whites exists in America today, 7 November 2017. Disponível em: https://www.hsph.harvard.edu/news/press-releases/poll-white-americans-discrimination/

HELBLING, M., REESKENS, T. e WRIGHT, M. The mobilization of identities: a study on the relationship between elite rhetoric and public opinion on national identity in developed democracies. **Nations and Nationalism**, 2016. *22*(4), p.744-767.

HIRSCHMAN, A.O. **A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America**, New Haven, CT: Yale University Press. 1971.

HOCHSCHILD, J.L. **Facing up to the American Dream**: Race, Class, and the Soul of the Nation, Princeton, NJ: Princeton University Press. 1995.

HOJMAN, D. A. e MIRANDA, A. 2018. Agency, Human Dignity, and Subjective Well-Being. World Development. 1995. 101:1–15.

HONNETH, A. **The I in We**: Studies in the Theory of Recognition, Cambridge, UK: Polity Press. 2014.

HULL, K. 2018 Same-Sex Marriage: Principle versus Practice, **International Journal of Law**, **Policy and the Family**, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1093/lawfam/eby018.

IGO, S.E. **The Averaged American: Surveys, Citizens, and the Making of a Mass Public**, Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2007.

ILLOUZ, E. **Saving the Modern Soul**, Berkeley, CA: University of California Press. 2008.

INGRAHAM, C. The Richest 1 Percent Now Owns More of the Country's Wealth Than at Any Time in the Past 50 Years, **The Washington Post**, 6 December 2017. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/12/06/the-richest-1-percent-nowowns--more-of-the-countrys-wealth-than-at-any-time-in-the-past-50-years.

ISI SURVEY. Reader's Digest. Connecticut Poll Special #163, Aug, 1994 [dataset].

ISI SURVEY. 1996. Reader's Digest. Roper Center/Reader's Digest Poll # 1996-FINANCES: Financial Achievements and Status, Jul, 1996 [dataset].

USISIROP1996-FINANCES, Version 2. Institute for Social Inquiry/Roper Center [producer]. Cornell University, Ithaca, NY: Roper Center for Public Opinion Research, Roper*Express* [distributor], accessed Dec-23-2018.

USISIROP1994-163, Version 2. Institute for Social Inquiry, University of Connecticut [producer]. Cornell University, Ithaca, NY: Roper Center for Public Opinion Research, Roper*Express* [distributor], accessed Dec-23-2018.

INSTITUTE OF POLITICS **Fall 2018 National Youth Poll**, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School Institute of Politics. 2018. Disponível em: https://iop.harvard.edu/spring-2018-national-youth-poll.

ISSP ISSP Research Group 2018: International Social Survey Programme: Role of Government V - ISSP 2016', *GESIS Data Archive,* Cologne. ZA6900 Data file Version 2.0.0, doi:10.4232/1.13052. 2018.

IVERSEN, T e SOSKICE, D. **Democracy and Prosperity**: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century. Princeton: Princeton University Press. 2019.

JAKOBSSON, P. e STIERNSTEDT, F. Naturalizing Social Class as a Moral Category on Swedish Mainstream Television, **Nordicom Review** 2018. 39(1): 81–94.

JOSEPH, J. Resilience as Embedded Neoliberalism: A Governmentality Approach, **Resilience** 2013, 1(1): 38–52.

KATZ, M. **The Undeserving Poor**, Oxford: Oxford University Press. 1989.

KEEFE, P. R. How Mark Burnett Resurrected Donald Trump as an Icon of American Success. **The New Yorker.** January 7, 2019.

KIM, E. Entertaining Beliefs in Economic Mobility, Dissertation, Department of Communication, Annenberg School of Communication, University of Pennsylvania. 2018.

KNOWLES, E.D., LOWERY, B.S. e SCHAUMBERG, R.L. Racial Prejudice Predicts Opposition to Obama and His Health Care Reform Plan, **Journal of Experimental Social Psychology** 2010, 46: 420–3.

KOCHHAR, R. The American Middle Class Is Stable in Size, but Losing Ground Financially to Upper-Income Families, Pew Research Center *Fact Tank,* 6 September 2018. Disponível em: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/06/the-american-middle-class-is-stablein-size-but-

-losing-ground-financially-to-upper-income-families/.

KRUSE, K. **White Flight**: Atlanta and the Making of Modern Conservatism, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2005.

LAKOFF, G. e THE ROCKRIDGE INSTITUTE. **Thinking Points**: Communication our American Values and Vision. New York: Farrar, Strauss and Giroux. 2006.

LAMONT, M. **Money, Morals, and Manners**: The Culture of the French and the American Upper-Middle Class, Chicago, IL: University of Chicago Press. 1992.

_____. **The Dignity of Working Men**: Morality and the Boundaries of Race, Class, and Immigration, Cambridge, MA: Harvard University Press. 2000.

_____. Toward a Comparative Sociology of Valuation and Evaluation, Annual Review of Sociology 38: 201–21. 2012

_____. The Big Picture: Social Solidarity, **Public Books**, 13 November 2017. Disponível em: https://www.publicbooks.org/big-picture--social-solidarity/.

_____. Addressing Recognition Gaps: Destigmatization and the Reduction of Inequality, **American Sociological Review** 2018, 83(3): 419–44.

LAMONT, M., ADLER, L., PARK, B.Y. e XIANG, X. Bridging Cultural Sociology and Cognitive Psychology in Three Contemporary Research Programmes, **Nature Human Behaviour**. 2017, 1: 866–72.

LAMONT, M. AND DUVOUX, N. How Neo-Liberalism Has Transformed France's Symbolic Boundaries?, **French Politics, Culture & Society**. 2014. 32(2):57–75.

LAMONT, M., MORNING, A. AND MOONEY, M. Particular Univer-

salisms: North African Immigrants Respond to French Racism, **Ethnic and Racial Studies**, 2002. 25(3): 390–414.

LAMONT, M. *et al.* **Getting Respect**: Responding to Stigma and Discrimination in the United States, Brazil, and Israel. Princeton, NJ: Princeton University Press. 2016.

LAMONT, M, SMALL, M. L. How Culture Matters for Poverty: Thickening Our Understanding. *In*: **The Colors of Poverty**. Edited by D. Harris and A. Lin. New York: Russell Sage Foundation , 2008, p. 76-102

LAMONT, M., THÉVENOT, L. **Rethinking Comparative Cultural Sociology**: Repertoires of Evaluation in France and the United States. New York: Cambridge University Press. 2000.

LASSITER, M.D. AND NIEDT, C. 2013 Suburban Diversity in Postwar America, **Journal of Urban History.** 2013, 39(1): 3–14.

LE GALÈS, P. AND PIERSON, P. "Superstar Cities" and the Generation of Durable Inequality, *In:* M. Lamont and P. Pierson (eds.) **Daedalus Special Issue on Inequality as Process**, forthcoming. 2019.

LEI, Y. **The Contentious Public Sphere**: Law, Media, and Authoritarian Rule in China, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2017.

LEVITSKY, S. e ZIBLATT, D. **How Democracies Die**, New York, NY: Crown Publishing. 2018.

LOMAX-COOK, F. **Who Should Be Helped? Public Support for Social Services**, Beverly Hills, CA: Sage Publications. 1979.

LOPEZ, H.M., GONZALEZ-BARRERA, A. e KROGSTAD, J.M. Latinos Are More Likely to Believe in the American Dream, but Most Say It Is Hard to Achieve, Pew Research Center **Fact Tank**, 11 September 2018. Disponível em: http://www.pewresearch.org/facttank/2018/09/11/latinos-are-more-likely--to-believe-in-the-american-dream-but-most-sayit-is-hard-to-achieve/.

LUTHAR, S.S. The Culture of Affluence: Psychological Costs of Material Wealth, **Child Development**. 2003, 74(6): 1581–93.

LUTHAR SS e D'AVANZO K. Contextual Factors in Substance Use: A Study of Suburban and Inner-City Adolescents. **Development and Psychopathology.** 1999, 11:845–867.

MARCEL, G. **Being and Having**: An Existential Diary, New York, NY: Harper & Row. 1965.

MARCUSE, H. **One-Dimensional Man**: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society, Boston, MA: Beacon Press. 1964.

MARKUS, H. e NURIUS, P. Possible Selves, **American Psychologist.** 1986, 41: 954–69.

MARTIN, E. Flexible Bodies: Science and the New Culture of Health in the US. *In:* S. William, J. Gabe and M. Calnan (eds.) **Health, Medicine, and Society**, London: Routledge. 2000.

MASON, L. **Uncivil Agreement**: How Politics Became Our Identity, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2018.

MAST, J.L. e ALEXANDER, J.C. **Politics of Meaning/Meaning of Politics**: Cultural Sociology of the 2016 U.S. Presidential Election, London: Palgrave Macmillan. 2018.

MCCALL, L. **The Undeserving Rich: American Beliefs about Inequality, Opportunity, and Redistribution**, Cambridge, UK: Cambridge University Press. 2013.

MCCARTHY, J. Americans Split over New LGBT Protections, Restroom Policies, **Gallup**, 18 May 2017. Disponível em: https://news.gallup.com/poll/210887/americans-split-new-lgbt-protectionsrestroom-policies.aspx

MCCALL, L., BURK, D., LAPERRIÈRE, M. e RICHESON, J.A. Exposure

to rising inequality shapes Americans opportunity beliefs and policy support. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 2017, 114 (36): 9593-9598.

MCDONNELL, T.E., BAIL, C.A. AND TAVORY, I. A Theory of Resonance, **Sociological Theory**. 2017, 35(1): 1–14.

MCGUIGAN, J. The Neoliberal Self, **Culture Unbound**, 6: 223–40. 2014.

MCLAUGHLIN, N. How to Become a Forgotten Intellectual: Intellectual Movements and the Rise and Fall of Erich Fromm, **Sociological Forum**. 1998, 13(2): 215–46.

MENDELBERG, T. **The Race Card: Campaign Strategy, Implicit Messages, and the Norm of Equality**, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2001.

MEYER, J.W. World Society, Institutional Theories, and the Actor, **Annual Review of Sociology**. 2010, 36: 1–20.

MIJS J. J. B. Inequality as a Problem of Inference. How People Solve the Social Puzzle of Unequal Outcomes. **Societies**. 2011. 8 (3): 64.

_____.The Unfulfillable Promise of Meritocracy: Three Lessons and Their Implications for Justice in Education, **Social Justice Research**. *2016,* 29(1): 14–34.

_____. Visualizing Belief in Meritocracy, 1930–2010, **Socius.** 2018, 4(1): 1–2.

_____. Why Don't We Care about Growing Inequality?, **Centre for Labour and Social Studies (blog)**. 2018. Disponível em: http://classonline.org.uk/blog/item/why-dont-we-care-aboutgrowing-inequality.

MIJS, J.J.B., BAKHTIARI, E. AND LAMONT, M. Neoliberalism and Symbolic Boundaries in Europe: Global Diffusion, Local Context, Re-

gional Variation, **Socius**: Sociological Research for a Dynamic World. 2016, 2: 1–8.

MILLER, C.C. Americans Are Having Fewer Babies: They Told Us Why. **The New York Times**, 5 July 2018. Disponível em: https://www.nytimes.com/2018/07/05/upshot/americans-are-havingfewer-babies-they--told-us-why.html.

MILLS C.W. Situated Actions and Vocabularies of Motive, **American Sociological Review**. 1944. 5: 904–13.

MISCHE, A. Projects and Possibilities: Researching Futures in Action, **Sociological Forum**. 2009 24(3): 694–704.

MOEN, P., LAM, J., AMMONS, S. e KELLY, E.L. Time Work by Overworked Professionals: Strategies in Response to the Stress of Higher Status, **Work and Occupations.** 2013, 40(2): 79–114.

MORA, G.C. **Making Hispanics**: How Activists, Bureaucrats, and Media Constructed a New American, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2014.

MORNING CONSULT. **National Tracking Poll** #180629: 19-21 June 2018.

MUTZ, D. C. **Hearing the Other Side**: Deliberative Versus Participatory Democracy. New York: Cambridge University Press. 2018.

NAUDET, J. **Stepping into the Elite**. New York: Oxford University Press. 2018.

NEWPORT, F. Majority in U.S. Satisfied with Opportunity to Get Ahead, **Gallup**, 7 March 2018. Disponível em: https://news.gallup.com/poll/228914/majority-satisfied-opportunity-ahead.aspx.

NORTON, M.I. e SOMMERS, S.R. Whites See Racism as a Zero-Sum Game That They Are Now Losing, **Psychological Science**. 2011, 6(3): 215–18.

NOWOTNY, H. **The Cunning of Uncertainty**, London: Polity Press. 2016.

OORSCHOT, W.V. e HALMAN, L. Blame or fate, individual or social? **European Societies**, *2*(1). 2000 p.1-28.

OUTTEN, H.R., SCHMITT, M., MILLER, D.A. e GARCIA, A.L. Feeling Threatened about the Future: Whites Emotional Reactions to Anticipated Ethnic Demographic Changes, **Personality and Social Psychology Bulletin**. 2012, 38(1): 14–25.

PARISER.E. **The Filter Bubble**: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and How We Think, London: Penguin Books Ltd. 2011.

PASCHEL, T. S. **Becoming Black Political Subjects**: Movements and Ethno-Racial Rights in Colombia and Brazil. Princeton: Princeton University Press. 2016.

PATTERSON, J. **America's Struggle against Poverty in the Twentieth Century**, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1981.

PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE & THE PRESS. **Pew Research Center Poll**: 2017 Political Typology Survey, Jun, 2017 [dataset]. 31103004, Version 2. Princeton Survey Research Associates International [producer]. Cornell University, Ithaca, NY: Roper Center for Public Opinion Research, Roper*Express* [distributor], 2017. Acesso em: 23. dez. 2018.

PIVEN, F.F. e CLOWARD, R. **Poor People's Movements**: Why They Succeed, How They Fail, New York, NY: Vintage Books. 1978.

POLLETTA, F. Narratives, *In:* D.A. Snow, D. della Porta, B. Klandermans, and D. McAdam (eds.) **The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements**, Hoboken, NJ: Blackwell Publishing Ltd. 2013

POLLETTA F., CALLAHAN, J. Deep Stories, Nostalgia Narratives and Fake News: Storytelling in the Trump Era. **American Journal of Cultural Sociology**. 2017, 4 (3): 392-408.

RAIFMAN, J., MOSCOE, E., AUSTIN, S.B. e MCCONNELL, M. Difference-in-Differences Analysis of the Association between State Same-Sex Marriage Policies and Adolescent Suicide Attempts, **JAMA Pediatrics** 171(4):350-56.

REARDON, S.F. AND BISCHOFF, K. Income Inequality and Income Segregation, **American Journal of Sociology**. 2011, 116(4): 1092–153.

RODRIK, D. Rescuing Economics from Neoliberalism, **Boston Review**. 6 November 2017.

SAGUY, A.C. **What's Wrong with Fat?** Oxford: Oxford University Press. 2012.

SAMUEL, L.D. **The American Dream**: A Cultural History, Syracuse, NY: Syracuse University Press. 2012

SANDEL, M. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets, **Ethical Theory and Moral Practice**. 2013, 16(1): 219–20.

SAWHILL, I.V., YARROW, A.L. E PITA, A. Americans Stuck on the Sidelines, **Brookings**, 12 September 2018. Disponível em: https://www.brookings.edu/podcast-episode/americans-stuck-on-thesidelines

SCHORR, J. **The Overworked America**, New York, NY: Basic Books. 1993.

SCHUDSON, M. How Culture Works: Perspectives from Media Studies on the Efficacy of Symbols. **Theory and Society**. 1989, 18(2): 153–180.

SENNETT, R. e COBB, J. **The Hidden Injuries of Class.** New York: Norton. 1973.

SEWELL, JR., W.H. **The Logic of History**: Social Theory and Social

Transformation, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2005.

SHERMAN, R. **Uneasy Street**: The Anxiety of Affluence. Princeton: Princeton University Press. 2017.

SHILLER, R. Narratives Economics, **Cowles Foundation Discussion Papers 2069**, Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University. 2017

SILVA, J.M. e CORSE, S.M. Envisioning and enacting class mobility: The routine constructions of the agentic self. **American Journal of Cultural Sociology**. 2018, 6(2): 231-265.

SINGH, B. **Poverty and the Quest for Life**: Spiritual and Material Striving in Rural India, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2015.

SKOCPOL, T. e WILLIAMSON, V. **The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism**, Oxford: Oxford University Press. 2016.

SKRENTNY, J.D. **The Minority Rights Revolution**, Cambridge, MA: Harvard University Press. 2002.

SMALL, M.L. **Someone to Talk to**. New York: Oxford Univeristy Press. 2017.

STARK, D. **The Sense of Dissonance**: Accounts of Worth in Economic Life, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2009.

STARR, P. **The Creation of the Media**: Political Origins of Modern Communications, New York, NY: Basic Books. 2005.

STEINBERG, J. Before College, Costly Advice Just on Getting In, **The New York Times**, 18 July 2009. Disponível em: https://www.nytimes.com/2009/07/19/education/19counselor.html.

STEVENSON, B. E WOLFERS, J. Inequality and Subjective Well-Being, **Working Paper**, 12 October 2018.

STIGLITZ, J.E. Déjà Voodoo, **Project Syndicate**. 4 October 2017. Disponível em: https://www.projectsyndicate.org/commentary/republican-tax-reform-voodoo-economics-by-joseph-e-stiglitz-2017-10

SUN, K.C. e SMITH, J.M. Parenting, Uncertainty, and Expert Advice: How Privileged American Families Work with Private Counselors in Their Children's College Race, **Symbolic Interaction**. 2017, 40(1): 3–24.

SUNSTEIN, C.R. **#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2017.

TAYLOR, C. **Modern Social Imaginaries**, Durham, NC: Duke University Press. 2003

TESLER, M. e SEARS, D.O. **Obama's Race**: The 2008 Election and the Dream of a PostRacial America, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2010.

THAL, A. Class Isolation and Affluent Americans Perception of Social Conditions, **Political Behavior.** 2017, 39(2):401–24.

TILLY, C. **Durable Inequality**, Berkeley, CA: University of California Press. 1998.

VAÏSSE, J. **Neo-Conservatism**: The Biography of a Movement, Cambridge, MA: Harvard University Press. 2010.

VAN OORSCHOT, W. Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States, **Journal of European Social Policy**. 2006, 16(1): 23–42.

WALL STREET JOURNAL. ROPER ORGANIZATION/WALL STREET JOURNAL POLL: THE AMERICAN DREAM SURVEY, Oct, 1986 [dataset]. USRSPDREAM1986-644-193, Version 3. Roper Organization [producer]. Cornell University, Ithaca, NY: Roper Center for Public Opinion Research, Roper*Express* [distributor], accessed Dec-23-2018.

WASSERSTORM, J. Here's Why Xi Jinping's 'Chinese Dream' Differs Radically from the American Dream. **Time**. October 19, 2015

WARIKOO, N.K. **The Diversity Bargain**: And Other Dilemmas of Race, Admissions, and Meritocracy at Elite Universities, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2016.

WEINBERGER, A.H *et al.* Trends in Depression Prevalence in the USA from 2005 to 2015: Widening Disparities in Vulnerable Groups, **Psychological Medicine**. 2018, 48(8), 1308–15.

WEIS, L., CIPOLLONE, K. e JENKINS, H. Class, Race, and College Admissions in a Changing US Context', *In:* L. Weis, K. Cipollone, and H. Jenkins (eds.) **Class Warfare**: Class, Race, and College Admissions in Top-Tier Secondary Schools, Chicago, IL: University of Chicago Press. 2014.

WILKINSON, R. G., PIKETT, K. **The Spirit Level**: Why Greater Equality Makes Society Stronger. New York: Bloomsberry Press. 2009.

WILLIAMSON V. **Read My Lips**: Why Americans Are Proud to Pay Taxes, Princeton, NJ: Princeton University Press. 2017.

WOLFF, E.N. **A Century of Wealth in America**, Cambridge, MA: Harvard University Press. 2018.

_____. Household Wealth Trends in the United States, 1962 to 2016: Has Middle Class Wealth Recovered?, **NBER Working Paper**, No. 24085, 2017. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w24085.

WOOLLEY, S.C. AND HOWARD, P.N. Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary, **Project on Computational Propaganda Working Paper** Oxford: Project on Computational Propaganda, comprop.oii.ox.ac.uk. 2017

WRIGHT, M. AND BLOEMRAAD, I. Is There a Trade-Off between Multiculturalism and Socio-Political Integration? Policy Regimes and

Immigrant Incorporation in Comparative Perspective, **Perspectives on Politics**. 2012, 10(1): 77–95.

WRIGHT, M. AND REESKENS, T. Of what cloth are the ties that bind? National identity and support for the welfare state across 29 European countries. **Journal of European Public Policy**. 2013, *20*(10), p.1443-1463.

WRIGHT, E. O. **Envisioning Real Utopias.** London: Verso. 2010.

WUTHNOW, R. **Acts of Compassion**: Caring for Others and Helping Ourselves, Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.

ZERUBAVEL, E. **The Taken-For-Granted. The Remarkable Power of the Unremarkable**. Princeton: Princeton University Press. 2018.

PARTE II

ACESSO À JUSTIÇA E GARANTIA DE DIREITOS

6

Politics and Legal Politics: Access to Justice in Context

Bryant G. Garth[1]

This essay is part of a long engagement with the legal, political, and scholarly program of Access to Justice. My first position after law school graduation was a research fellowship in Florence with Mauro Cappelletti. It evolved into collaboration, co-editorship and authorship of a number of books and articles of what we called the Florence Access-to-Justice Project (Cappelletti and Garth 1978; 1979). The program of access to justice is one in which law, lawyers, and courts are central to progressive reform. From our perspective, it was about a combination of reforms in procedures, alternative dispute resolution, and the legal profession that would promote "making rights effective" for disadvantaged groups and individuals. Our general report proclaimed a "worldwide movement" to make rights effective and to promote social equality.

When the social program of "making rights effective" largely disappeared in the United States in the 1980s, shortly after I began my academic career, I became more interested in examining the sociology of what produced and what killed this program of legal and social reform in the United States. Curiously, the approach we championed in the late 1970s has remained alive in Latin America, especially in Brazil because of the orientation of the1988 Constitution and the high profile translation into Portuguese published that same year by Ellen Gracie Northfleet, then a young prosecutor but later the Chief Justice of the Brazilian Supreme Court (CAPPELLETTI and GARTH, 1988).

After many years, and in part because of the vitality of access to jus-

[1] Professor Emeritus of Law and Co-Director of the University of California, Irvine School of Law (UCI Law) Center for Empirical Research on the Legal Profession (CERLP)

tice issues outside of the United States, there is a strong revival today in the United States of interest in access to justice. Talented young legal and socio-legal scholars such as Rebecca Sandefur, Kathryne Young, Emily Taylor Poppe, and others are hosting conferences, getting major grants, conducting empirical studies, and gaining recognition for a new body of work. Meanwhile, one indicator of the vitality of access to justice issues in Brazil is the fact that two Brazilian professors/defensores publicos, Cleber Alves and Diogo Couto Esteves, have built connections to the Florence Project and initiated a new global access to justice project which is well underway (Global Access to Justice 2020). This revival makes it especially opportune to review where we are not just in Brazil and the United States but with respect to this approach generally. This essay is a preliminary reflection. I will build it through analyses of five articles that frame the issues of access to justice as a strategy to combat social inequality.

My approach here is based on a sociological approach to law, legal change, and globalization. Therefore, I will not be concerned with such themes as how best to promote rights to attack inequality in a massively unequal society. I will look more at how the legal approaches to attacking inequality relate to global hierarchies and in particular to US hegemonic influence. Tracking the sources of approaches emphasizes structure rather than the possibilities of progressive agency. This sociological approach is not meant to deny agency, or the agency of legal politics, but it does seek to examine the context for legal approaches.

Access to Justice and Legal Politics

I begin with very recent article on the state of access to justice research in Brazil by three professors, Daniela Monteiro Gabbay, Susana Henrique da Costa, and Maria Cecilia Araujo Asperti, at the Fundação Getúlio Vargas School of Law in Sao Paulo (2019). The thesis of this article, as I understand it, is that the mantra of "access to justice" has played a strong role since the 1988 Constitution in Brazil, but that consistent use of the term disguises major changes in approach. At the time of the 1988 Constitution, the rhetoric of access to justice was related closely with the promotion of social justice and social rights for the disadvantaged. It in-

cluded reforms such as class actions which, while they might have been more progressive, were nevertheless quite important in a progressive legal agenda. Later initiatives in court reform and civil procedure have increasingly focused on what the Florence Project termed the "third wave" of access to justice. But the ideal of making rights effective, according to the authors, has slipped away. The recent reforms examined by the authors retreat from that ideal in favor of technical questions, efficiency, and cost-cutting. They hypothesize that the impact of these "access to justice" reforms is to make the courts better serve the powerful, especially repeat players who know how to play the courts for their interests.

The remedy proposed in the article is to refocus on the politics of law. That means looking carefully at any proposed change according to the more political agenda of access to justice. It perhaps means seeking to mobilize bar groups such as the OAB, law professors, and others to more aggressively push the more activist access to justice agenda -- and resist so-called reforms that thwart that agenda. The problem is the loss of the original vision of an activist legal politics.

My colleagues at the University of California, Irvine develop this kind of approach in another recent article. They note the crisis with respect to immigrants in the United States and posit what a traditional access to justice approach might entail: "For many watching these events unfold, the response seemed simple. The country needed more lawyers. Lawyers to help immigrants make claims. Lawyers to counsel immigrants on how to make the best of a bad situation. Lawyers to think creatively about how to serve more people: by organizing clinics for those protected by the Deferred Action for Childhood Arrivals program, setting up complaint hotlines, and creating self-help materials. Lawyers to invoke the power of the judiciary to check executive power and clear the path for reform" (ASHAR and LAI, 2019). But the authors suggest that access to lawyers and courts is not enough. They are skeptical of relatively non-political efforts to use the courts to remedy the huge problems of immigrants. Instead, they suggest, we should adopt a vision of lawyering that includes but goes beyond individual representation and "impact" litigation.

Seeking to politicize the legal movement, they suggest,

> working with organizers and community groups to develop the capacity of marginalized people to obtain and exercise power. In this type

> of legal work, lawyers support organizers and community groups so that they may themselves identify the causes of systematic disadvantage and alter the structures and public discourse that constrain their communities…. This creates openings for broader social change and motivates elites to defend the vulnerable and participate in the progressive redistribution of resources (id.).

As with respect to the first article calling for a renewal of the politics of access to justice in Brazil, here the approach is also to seek to politicize access to justice, with the idea that the "marginalized" can alter structures of public discourse gained from a relatively non-political effort to use access to the courts to remedy the problem. Both of these well-documented and reasoned articles suggest a kind of pushing the political boundaries of access to justice. I took a similar approach in my first works as a law professor in the early 1980s (GARTH, 1980), and I remain sympathetic to these scholars and their effort to expand the views and approaches to law and social reform promoting equality.

I want nevertheless to raise some issues about the access to justice approach, even if involving an expanded legal politics. As a preliminary observation, there is a question of how legal politics compares to the larger field of politics. In anti-immigrant and neo-liberal worlds, there is an issue about how much "relative autonomy" the legal or legal/political strategies have. When those in government are focusing on shrinking the state, cutting budgets, reducing regulations, and diminishing the economic power of labor unions, it is relatively easy to see the facade of access to justice -- which can accommodate different politics – represented by procedural informalism, efficiency through fees, special courts, and professional deregulation -- thriving in a political period hostile generally to access to justice. Even the facade of helping communities to organize may seem to work in an era of political attacks on immigrants, but the legal remedies do not change the overall situation. It is not clear what the social change advocacy brings.

Neither of these observations vitiates the strategies as appropriate for progressive lawyers. As legal tactics, these political access to justice approaches may be the best possible. They help to bring major issues of inequality into the legal system, and they lead to some judicial victories. But the political context will matter in how much the strategies lead to more durable progressive outcomes. There is even an issue, to be addressed

later, on how much the victims of unequal social policies in immigration and elsewhere, will be willing to invest in legal/political strategies that leave the politics intact.

Judicialization and Globalization

Next, I want to address an article on what we termed the second wave in the Florence Project. At the time of that project, private non-governmental advocacy for "diffuse interests," groups and collectivities was quite limited globally. The US, with public interest law firms, class actions, and so-called private attorneys general already in place, was relatively distinct. We could not point to legal NGOs or public interest law firms outside the United States. The situation is now very different. Part of the difference is what Ran Hirschl depicted as the "judicialization of politics" (2011). One part of that purportedly global trend at the national and transnational level is what Hirschl terms "'judicialization from below'—legal mobilization by groups and movements that aim to advance social change through constitutional rights litigation" (id.). This trend is linked also to the so-called "rights revolution." Charles Epp notes further that the rights revolution requires "legal infrastructure" such as entrepreneurial lawyers, public interest law firms, and the like (1998).

The diffusion and creation of legal infrastructures through legal NGOs and public interest law firms is a very recent phenomenon. The next article, by Fabio de Sa a Silva, is entitled "Lawyers, Governance, and Globalization: The Diverging Paths of 'Public Interest Law' Across the Americas" (2017), addressed differences and similarities in public interest law -- a central component of activist legal politics -- in the US and Latin America. De Sa e Silva notes that public interest law is now global, a major transformation from the late 1970s. One interesting aspect of this diffusion outside the United States is that it happened over the same period when neo-liberalism also diffused globally. Part of the latter diffusion is the rise of corporate law firms, another US invention, in almost all the major capitals of the world. This general diffusion raises an issue that De Sa e Silva addresses in this paper. He notes the important role that US philanthropic organizations, such as the Ford Foundation and

the MacArthur Foundation in particular, played in building such legal NGOs and "civil society" outside the United States. While these foundations represent the liberal and progressive side of US politics, this export process can be seen as a form of imperialism -- exporting the US model of "law and social change." But De Sa e Silva notes also that there is a local demand that matches with the agendas of the progressive foundations, and that the local versions in Latin America and the US have substantial differences. It is not just one model.

In the United States, according to this article, public interest law, despite the orientation of a number of programs, including one discussed earlier, is generally focused more on individual clients than social change. In Latin America, in contrast, more attention is paid to the social impact through law, including impacts through publicity even in losing legal efforts. De Sa e Silva insightfully observes that public interest law in the United States tends to define itself in contrast to corporate law -- representing people in need rather than big corporations. More will be said about this relationship latter in this essay. But for the moment, what is significant is the different orientation in Latin America. There the "enemy" of public interest law is positivism and legal formalism, which historically has given law a different and more conservative role in Latin America. In that context, "everything would come from politics" rather than "the rule of law as an avenue" for social and political change. This new approach in favor of public interest law posits a shift in orientation for lawyers and courts and a privileging of "law as the language of governance." It also posits a challenge to the existing legal hierarchy that is discussed below. Suffice to note here that the goal of the Latin American reformers here is once again to build up a legal politics as a new avenue of social change.

Legal Politics and Complexities of Imperial Hierarchies

My theme so far is that these two articles, one on access to justice in Brazil, and the other on public interest law in the Americas, agree on the need to build up legal politics. The ostensible target of the first is neo-lib-

eralism in the reform projects that are under the rubric of access to justice. The second distinguishes the US and Latin America by noting that legal politics is taken for granted in the United States but had to be promoted in Latin America against the prevailing orthodoxy in law. There is a kind of equilibrium between the legal politics in pursuit of corporate interests and a legal politics in pursuit of the interests of the less privileged. Both are entrenched in the US legal and political system. But the effort in Latin America is to build a legal politics that challenges legal positivism and a legal formalism that supports it.

This shift merits more analysis. As a preliminary point, the work that Mauro Cappelletti and I produced in the late 1970s had a similar agenda. Access to Justice was about exporting more political role of courts in the United States, and the Ford Foundation support of the project is partly explained by this orientation favoring a stronger role for lawyers and courts. Cappelletti's domestic agenda in Italy also merits attention. He was a professor of procedural law who had mastered the highly formalistic and technical procedural scholarship of Italian law professors in his early career. He then for various reasons turned against the establishment procedural scholars and expressed contempt for their positivism and complete neglect of the potential political role of courts and procedures. Cappelletti retained his position as a professor in Italy but took a position also at Stanford and began to write mainly in English.

There is a kind of similar genealogy in Latin America that is parallel to what De Sa e Silva describes. Javier Couso, a Chilean professor of law who has written about judicialization, legal activism, and cultures of legality in Latin America, notes the complexity of his position in favor or a new and expanded role for law and lawyers. In a recent essay, he assesses a North-South venture based at Yale, the "Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política" (Latin American Seminar on Constitutional and Political Theory), also known as SELA. Couso himself has been active in this group since 2001. The network constituted by this group, as Couso points out, "brings together legal scholars from Latin America's most important law schools, and one of U.S.'s most prestigious centers of legal education, Yale Law School," [and it] represents one of the most consequential networks contributing to global legal education in the last two decades" (2021).

This annual seminar began in 1995 through the entrepreneurship

of Owen Fiss of Yale Law School, who with some of his Latin American students, sought to build a seminar to keep together networks that had existed around the Argentine legal philosopher, Carlos Nino, who had died very suddenly. SELA, always by invitation only, began with Yale and a few law schools in Argentina and Chile, but it expanded to include a good portion of the leading law schools in Latin America. Rigorously intellectual, the seminar continues and works with plenary sessions and critiques of individual papers: "in the first years of SELA the papers were commissioned by the Yale faculty, since the mid 2000s they started to be selected in a competitive way by the Organizing Committee, from abstracts submitted by the members of the network." Yale provides most of but not all of the financial and administrative support. Couso recognizes that this is a "hegemonic" project even though it is completely open and collegial. He thus cites "the role that it plays in furthering U.S.'s conceptions of law and legal education throughout Latin America" (2021).

He notes, therefore, that, intellectually, "The paradigm that frames most of the debates that take place at a typical SELA meeting is a liberal-egalitarian one. Thus, the kind of authors most likely to be cited by the papers are H.L.A. Hart, John Rawls, Tom Scanlon, Robert Alexy, Owen Fiss, Catherine Mackinnon, Reeva Siegel, Carlos Nino, Thomas Nagel, Ronald Dworkin, as well as scores of Anglo-American and European scholars who work within that tradition" (id.). It has broadened to include critical legal studies, law and society, feminist jurisprudence, and other disciplinary approaches, but the seminar has maintained "its liberal democratic and egalitarian outlook" (id.).

But this was not *only* US hegemony. There was a strong Southern domestic agenda. The Latin American scholars, at the beginning mostly with graduate law degrees from Yale, were ambitious. They sought "a cultural shift in Latin America's legal academy" that drew on their Yale educations. They sought "the gradual construction of a community of scholars sharing a 'common language,' 'a certain vision of law,' and an 'intellectual style' characterized by sharp, analytical, and horizontal debates." This was not the prevailing "language" or "style" in Latin America.

SELA was also to be a meeting place and supporting network for "scholars from different countries of the region sharing the above-stated conceptions" (id.). The network was expected to help their members "confront the hierarchical, parochial and formalistic traditional legal dis-

course then prevailing in Latin America." They hoped to become influential players themselves in their own legal systems: "The most common criticism issued by the new generation against the judiciary and the legal academy was its 'formalism.' By this, they meant the mechanical application of statutory law, even in cases where it led to utter violation of important constitutional values (with the material injustice that came with it)." Accordingly, "most original SELA members shared the notion that courts can be important actors on behalf of social justice, through an active enforcement of the constitutional principle of substantive equality," including through participation in international courts (id.).

As with respect to Cappelletti and the Brazilian access to justice initiatives from 1988, SELA was in part a generational revolt against a positivism and intellectual laziness that had too easily served authoritarian regimes. The power of the revolt came also from its alignment with the dominant hegemonic power -- including the power of ideas and credibility. As Couso notes very well, there is an imperial aspect and a reformist aspect. The success is in two ways. First, "At the very least, one can point to the disproportionate number of presidents of universities and deans of law schools, justices of supreme and constitutional courts, and highly influential legal scholars that have been members of SELA to support that claim" (id.). Second, their careers show the growing legitimacy in Latin America of the scholarly approaches and legal politics that originally were identified especially with the US. The old guard may still exist, but its power is much diminished, and now there is much more credibility than in the past for the progressive legal politics that De Sa e Silva depicts. The processes represented by SELA are exemplary of challenges and adaptations in other disciplines and settings.

The development of legal politics is in part a generational challenge to a legal profession that has been too complacent in times of authoritarian government. Such a challenge could take place in many ways. Reformers could draw on welfare state democracies, for example. But the hegemonic power of US-style globalization under what Benjamin Coates terms a "legalist empire" has made law and legal approaches identified with the US ascendant (2016). Thus, even if for different purposes and perhaps hostile to US political power as such, alliances proliferate between a progressive view of US legal approaches and generations challenging what Yves Dezalay and I call embattled legal oligarchies (forthcoming 2021). The

new generations at the same time challenge the oligarchies and import approaches that move states closer to the modes of governance of the US state. The double edge is emphasized by Couso and helps build a place for legal politics and public interest law and more general judicialization. It also helps build academic attention from other academic disciplines receptive to the same hegemonic influences and often similar generational revolts fighting other associated aspects of these dynamics.

Interrogating Legal Politics: Competitive Capitalisms and Imperial Competition

I want now to shift attention to the context of this shift in interest and approach of scholars and others. First, it is important to recognize that different outcomes in imperial competition could have pointed to different consequences. Second, this rise of US approaches to law and governance is relatively recent, a consequence especially of the post-Cold War period.

Lawyers and law play somewhat different roles in two competing forms of capitalism -- Rhine capitalism associated with Germany and France (and influential elsewhere, including Latin America) and Atlantic capitalism associated with Britain and the United States (ALBERT, 1993). The former is linked to stronger state power and law in the service of state power, while the latter is associated with more emphasis on private markets and law especially in the service of private power. Political strategies in the Rhine version may have involved lawyers, but, consistent with the "enemy" of Latin American public interest lawyers and the Southern participants in SELA, "everything would come from politics" rather than "the rule of law as an avenue" for legal/political activism. These are the two models featured in the 1990s debate about "capitalism versus capitalism" (ALBERT, 1993), which coincided with the rise of the influence of the US model. The two capitalisms discussed here historically represented different models of state, politics, law, market and economy. Each has and continues to influence the other as well.

At the time of the New Deal in the United States and into the 1960s, lawyers in the United States became closer to the state since, under the

influence of the Great Depression and then the Cold War, social issues, including racial discrimination, gained more domestic attention. US social and racial inequalities undermined the position of the US in its Cold War competition with the Soviet Union. Similarly, Britain emphasized the welfare state under the influence of the Labour party and concerns with inequality in the period after World War II. Influenced by moderate Socialist movements in Britain that helped produce the welfare state, other countries, perhaps most notably India, sought after independence to develop a moderate socialist economy. The comparative global prestige of state involvement in the economy helped strengthen the role of Rhine capitalism and those who mimicked it in various ways such as South Korea, Japan, and Brazil under the guise of the "developmental state." The highest prestige lawyers during this period were those with strong roles in the state. Even in the United States, the Washington, D.C. corporate lawyers oriented toward the state became more prestigious than the Wall Street lawyers without the strong state connections.

Even during the period of the developmental state, the US believed that it was in US interests to export the US model of lawyers and law. The "law and development" movement of the 1970s, as part of US Cold War strategies, generally sought to build up the position of lawyers as brokers for moderate social change as opposed to political activists promoting communism or socialism. The goal was to upgrade the education and position of lawyers within developmental states on the assumption that more involvement of lawyers and law would provide resistance to communism and socialism. The law and development movement is generally deemed a failure. But the seeds later bore fruit at the end of the Cold War and the rise of US style globalization and neo-liberalization.

The neo-liberal revolution came with the end of the Cold War and the rise of US led globalization (DEZALAY and GARTH, 2002). It began as an alliance of monetarist economists in Chicago and businesses and financial interests responding to a kind of crisis of the state blamed on high taxes, regulations, and expensive social programs characteristic of the US version of a welfare state. Elite lawyers at the time in the US were largely on the side of the welfare state, but they adapted to the new orthodoxy. The neo-liberal economists acted globally. They built their credibility in part by helping to fight against socialism in Chile and supporting Chicago educated economists in Chile -- the "Chicago Boys" -- who joined Pino-

chet and applied the recipes of the monetarists (id.). Margaret Thatcher soon brought the same economic recipes to Britain. The spread of policy changes aligned with the economic doctrines also led to the spread of US-modeled corporate law firms thriving with the openings to foreign investment, deregulation, and privatization.

This highly conservative and one-sided approach encountered opposition in the United States and outside. Within the US, the legal counterpart to political opposition to neoliberalism was public interest law, exported initially as human rights law forged out of local and global components against Pinochet in Chile. Just as in the United States, liberal foundations such as the Ford Foundation played a major role in funding as part of an effort to build up the role of progressive lawyers and helping to make US influence more acceptable and legitimate. Legal politics as described in this essay grew along with the return to democracy in Latin America, Asia, and elsewhere.

This history suggests that there was a kind of competition between the two models of politics and law. US power including soft power that went with the rise of neo-liberalism (which itself evolved in relation to changing political circumstances) in the 1980s promoted a more legalistic form of governance associated with private power, markets, private corporate lawyers, and a greater role for courts. The 1980s was also a time when talented law graduates from the South began to seek graduate degrees in the United States, where many gained inspiration from public interest law and the operation of legal politics. Many also felt that the model of strong states had become too conservative and rigid in their own countries. What they learned from their ties to elite US law and legal education was put to work in their generational battle with the legal status quo, which many believed had not done enough during the military and authoritarian regimes.

There is, as noted above, an imperial dimension to the story. It stems from local and global factors. Certainly, one is the importance of the US rise to power and prestige in the 1980s, which increased the power and attractiveness of US approaches. As Couso noted, the importers of these approaches in law (and in other disciplines) had their own agendas against a very narrow and conservative elite legal profession that, even if ostensibly politically progressive, thought only in terms of party politics and not legal politics. The "best and brightest" in Latin America become much more

focused on the ideas associated with the US than on ideas associated with France and Germany, for example. The faith in the state as the key to solving social problems such as inequality diminished. The "rights revolution" associated with legal politics gained and the faith in the actions of a progressive state diminished. The power of neo-liberal ideas, which became embedded in transnational as well as national approaches, such as the WTO, made a rights approach seem attractive. Legal politics such as access to justice and public interest strategies, however, faced difficulties in challenging the status quo in politics and economics (which may change, of course).

US Complications with Legal Politics: A Cautionary Tale

Every national setting is different, and the export and import of US models does not lead to clones of the US system. Even if one tries to import a US model directly, the local context will lead to strong differences. Nevertheless, it is useful to see how this US model of legal politics operates in the US context, because there are some strong features that are often overlooked.

As De Sa e Se noted about the United States, the classic target of public interest lawyers has been corporate law firms. In top law schools, there is a kind of battle for the souls of the students. Will they go for the money or represent the public interest? As this contest plays out, public interest lawyers are a very small percentage of lawyers in general. They receive funding from philanthropic groups and individual supporters. Most public interest law firms are progressive, but there is also a conservatizing tilt to public interest law in the US. By conservative I mean they are bound to be "moderate." The most important public interest groups funded by the Ford Foundation initially were *required* by the Foundation to have elite corporate lawyers on their governing boards as a condition of funding. The Ford Foundation wanted to ensure that the public interest law firms behaved respectably. They did not want, for example, anti-corporate plaintiffs' lawyers serving on boards. In the environment of the 1970s, public interest law firm boards nevertheless supported quite activist strategies against the rising political right wing and its attack on

the social welfare state. But naturally they did not challenge corporate power or governance aligned with the interests of corporate power.

The Ford Foundation and the founders of these public interest law firms also wanted these organizations to hire public interest lawyers by the same standards as corporate lawyers -- school attended and grades. This was a self-conscious elitist strategy and, indeed, one goal was to attract idealists into leading law schools at a time when many were alienated by the behavior of corporate law firms. The elitist and moderate character of public interest law firms has endured. There are of course less prestigious public interest firms with less moderate agendas, but their voices are by definition less important. The political economy of public interest law, parallel to the economy of corporate law, favors the privileged graduates of a relatively few law schools and strategies that do not stray far from prevailing orthodoxy (DEZALAY and GARTH forthcoming).

More generally, political economy of public interest law in the US today is totally enmeshed with corporate law. One reason is that corporate law firms are now committed to pro bono legal services, which are even used as a factor in firm rankings. Corporate law firms do pro bono in alliance with the public interest firms, serve on their boards, and the partners contribute resources necessary to operate. The more prestigious the public interest law firm, the more prestigious the corporate law firms that are tied to it. Each reinforces the other's prestige. Public interest law firms do not challenge the corporate clients or typically even the general interests of the client sector that the law firm represents. Today, public interest lawyers are extremely active on issues that do not affect corporate clients, such as immigration law or seeking to help individuals on death row after murder convictions.

There is still an ideology of social change through law especially within the law school clinics, but the US story suggests that there is a strong tilt toward corporate law firms and the powerful clients that they represent. The hierarchies of legal politics are part of that conservatism. There was a grassroots political/legal strategy to attack the ban on gay marriage in the United States, for example. As it was proceeding, however, two elite corporate lawyers -- one from each political party -- filed their own pro bono lawsuit, and they took the case to the Supreme Court as their own venture. They appropriated the legal politics to the benefit of themselves and the image of their law firms. The won a big victory, and

their prestige and credibility with the Supreme Court may have helped them win, but the nature of the process merits attention. The less prestigious lawyers were easily pushed aside because of the credentials and power of the corporate lawyers.

After thirty years of relative conservatism in economic policies in the United States, now well-represented in the courts at all levels, it is not surprising that the public interest agenda and the corporate agenda have grown even closer. Corporate lawyers are typically moderate democrats supportive of markets on one side, and progressive social issues on the other. We are in a period of remarkable social inequality, and elite groups in the United States recognize that this inequality could lead to social disruption.

There is a revival of access to justice concerns in the recent era. It began internationally, including in Latin America, and now it has returned to the United States. It was in part imported by young scholars and lawyers concerned about the massive inequality we now have. These scholars are conducting new research on issues of civil justice, philanthropic foundations are committing resources, conferences are being held, and new publications are emerging. One of the leaders of this resurgence in the United States, Rebecca Sandefur, recently received a MacArthur "genius award" for helping to inspire this renaissance. An article that she recently authored, entitled, "What We Know and Need to Know About the Legal Needs of The Public" (2016), highlights the fact that this new emphasis includes a focus on specific legal needs, such as social benefits, domestic disputes, consumer issues, and employment discrimination. In the current political era, this agenda has the possibility of building a consensus among moderate reformers from the right and the left.

In this remarkable period of social inequality, with the progressive policies of the 1970s almost invisible, this minimalist approach seeks to gain adherents from consensus proponents. The empirical work associated with this approach, of course, highlights inequalities and social needs, but the legal politics is mostly understated. As suggested in the Brazilian critique of reforms under the banner of access to justice, the legal politics around access to justice issues is relatively low key. Matters promoted in the 1970s such as class actions and rights to welfare are not part of the agenda. But there is a tremendous amount of idealism and activity today, and it appears to have been built on a recognition that the space for legal activism on issues of inequality is very small today.

In the United States, legal politics today is pretty much in line with establishment politics. That does not mean aligned with the politics of now ex-President Donald Trump. It represents a moderate effort to work harder to bring people into the system, provide them with more benefits, and also to promote the rule of law. This is a challenge to those who have ignored the poor and those who cannot afford lawyers, but it is also a refurbishing and defense of the major tenets of prevailing economic and social policies.

This new focus on access to justice in the United States has the potential of bringing more individuals into the legal system and providing some improvements in their lives, even if it lacks the legal politics and more aggressive social change agenda of earlier decades. Also worth noting, however, is the US is the extreme case of faith in legal politics as an avenue to promote progressive social change. It is also the extreme case of bringing outside challengers into the legal system to moderate pressures for social change and protect the integrity of that system. As suggested in the next section, that absorption of challenges cannot be taken for granted – even in the US.

Law, Legitimacy and Power: Another Cautionary Tale

An article about Israel authored by Almog and Barzilai raises a different concern based on a study of mass protests in Israel in 2011 (2014). Israel, because of the close ties with the United States, has become much like the United States in terms of legal politics. There is a very robust public interest sector that has a record of some notable successes in the Israeli Supreme Court. The authors emphasize that in Israel many political issues are "legalized", and the "language of rights" plays a major role in public discourse. A key dimension of the protest examined by Almog and Barzilai targeted the cost of housing in Tel Aviv, and the protest centered on a "tent city".

The authors interviewed leaders and activists and found that, surprisingly, they had no interest in legal strategies or framing their concerns in the language of rights. There was surprisingly no connection to

access to justice issues, legal NGOs, and lawyers generally. The target was neo-liberal economic policies, and the organizers and participants felt that the legal establishment, including the courts and the NGOs, was complicit in neoliberalism in Israel. Activist law, they thought, did not and would not have any impact on the negative housing policies. A legal strategy was therefore doomed from the start. The authors summarize as follows: "Our findings explicate how the non-legalistic and even anti-legalistic discourse of the protest was formed, shaped and generated within the power relations of the protest, and how a pyramid of power produced a new poetics of protest that rejected the traditional poetics of state law" (id.).

This rejection of legal politics versus mass protests, the authors note, has echoes in such recent political activities as the "Occupy" movement in the United States. The recent protests about the police killing of George Floyd in Minneapolis may also suggest at least a short-term loss of faith in legal strategies as a way to improve the conditions of African Americans hammered by the Covid-19 virus, the shutdown of the economy, and a long history of abuse by police.

Fabio De Sa e Se's recent work on anti-torture movements in Brazil (2020) raises some similar issues in the different context. The article is about the "legal consciousness" of the activists in an area where there is much law on their side. He finds that the activists do not generally turn to the law: "This discursive association between torture and structural features of the Brazilian society has two practical consequences for the issues analysed herein. First and foremost, it lowers the expectations of interviewees about legalised accountability significantly. The social structure is seen as conducive to torture, and criminal lawsuits targeting individualised cases in the attempt to hold perpetrators accountable are not seen as sufficient to changing this state of affairs. Instead, that adverse social structure appears as an explanation for why, as a rule, anti-torture legalised accountability fails. … Second, interviewees tend to prefer anti-torture solutions of a larger and non-legalistic scope, even if these are more difficult or take more time to be put together than individual criminal lawsuits."

The attitude to legal institutions is particularly notable: "In the words of [one interviewee]: 'legal professionals who should oversee the prison system share some common class, race, and gender attributes, and based on those, they cannot make sense of torture. Unless somebody is

bleeding in front of them, they will not recognize torture.' … 'there is no empathy for torture victims on the part of courts, the Public Prosecutor's Office, and even the Public Defender's Office. How can someone who never got close to mud feel empathy for those who have their feet mud-covered?'" (id.).

As suggested above, a similar allegation could be made with respect to activist public interest law in the United States. The leading public interest lawyers come from the top schools and relatively privileged backgrounds. Their classmates and indeed their spouses are in politics, investment banks, and corporate law firms. Moderate legal strategies are consistent with this social position. To the extent that the root of the problem is in the institutions and people of an interconnected legal and social world, legal strategies may not offer much.

More generally, there are virtually no sites where legal strategies have been successful against neo-liberal policies. The welfare state was dismantled in the United States at the same time as the rise of public interest law. Rights strategies can moderate the impact of the conservative revolution of the past forty years. Lawyers, we can say, moderate change, including the rise of conservatism and neo-liberalism but also of challengers to those policies. Legal politics operates by bringing the activism of social movements into the law and legal avenues to pursue change. But the most powerful challenges arise outside of the law, as the examples in this section show.

There are reasons to celebrate the moderating influence of law and legal politics, but the point is that the model of legal activism is not the leading edge of social change. And, to go back to the discussion of capitalism vs. capitalism, the US model tends to favor investment in legal politics more than the politics of taking over the state and using the state to implement change. In the heavily polarized political context of the United States, legal politics provides a kind of neutral, elite, position "above the fray" of political division. Again, in this context, legal elites have more in common with each other than with activist movements.

Reflections: Why We Think Lawyers Are Leaders of Social Change

My point is not to denigrate legal politics and strategies for change built around legal politics. It is rather to insist that the relative autonomy of law, the autonomy of which legal activists like to emphasize, is still *relative*. Law channels activism into peaceful and relatively moderate strategies that do not challenge the status quo. The idea of lawyers as leaders of social change, I would argue, is an artifact of the 1960s and 1970s, when the so-called liberal establishment in power in the US at the time adopted a strategy of opening up politics and political participation by joining with those attacking poverty and by supporting civil rights movements. This strategy was supported by political parties, the academy, major businesses, the courts, and the powerful foundations. Liberal legalism was at the zenith of its power. As scholars have noted (KABASERVICE, 2012), the Eastern establishment at the time sought to preserve its position against social revolution by opening up to poor people and minorities and giving them rights to participate in the system. Ford Foundation programs including Access to Justice were part of that agenda. Activist and progressive law looked autonomous but was deeply embedded in the constituencies of the welfare state. Class actions, public interest law, and the rights revolution gave major roles to elite lawyers, who, especially after Richard Nixon was elected, believed they were in the vanguard of social change. Nixon resisted, but the accident of his election did not diminish the power of this seeming "legal revolution."

From the US perspective, the period of the 1960s and 1970s was one of a legal revolution following, empowering, and taming a potential social revolution represented by the civil rights and poor people's movements (and later the environmental movement). Legal politics gained power through social movements brought into law and connected to a liberal legal establishment. That conservatism is not inconsistent with empowering marginalized groups to gain at least a seat and a voice in settings of political significance, and also winning legal victories recognizing certain rights. But larger issues of inequality were not addressed by such strategies, which means that they ultimately depend on the political balance of power, which has turned from the liberal establishment.

The rights strategy also hit its limits in the 1970s. The liberal establishment had to give up when the idea of a crisis of the state seen in inflation, huge deficits, and a perceived decline in US competitiveness in relation to Japan, in particular, gave legitimacy to neo-liberal politics incubating in Chicago and Chile, among other places. Lawyers at the time did not favor neo-liberalism, but soon, as we have seen, they adapted to the new balance of power. The law and social change lawyers of the 1980s were those empowered by the rise of the conservative movement, who then became part of the new legal and political establishment. Like the lawyers in the 1960s, they moderated and legalized the conservative revolution.

Conclusions: Inequality, Politics, and Legal Politics

Legal politics are beholden to politics writ large. Legal rights strategies feel like social change strategies when they are part of a movement that gains power and embeds it into law, and they may feel like they work when legal institutions do not change as quickly as political power changes. The connection between legal activism and activism may moderate the activist agenda but also empowers it with legal legitimacy. This is the basic story of the United States. Over a long period of time, elite lawyers and private institutions have stayed in power by adapting to changing times. What this means is that, so far, they have absorbed and contained social movements so they have not threatened elite law and its ties to private individual and corporate power.

This system changes over time, but the success in bringing movements into law makes legal politics a key component of how political change takes place and is resisted. This is not the place to examine what features of the United States have enabled elite lawyers to survive all the challenges of progressive and conservative movements noting how much law is identified with the status quo. The examples from Israel, Brazil, and current protest movement in the United States suggest that this cannot be taken for granted. Indeed, the activities of the Trump administration in favor of authoritarian populism suggest that the role of elite law

could be challenged. But so far that has not happened in the United States. Challenges to poverty and inequality in this setting will depend on the strength of what is happening outside the law, as in the Depression and the War on Poverty of the 1960s, and then they may be moderated – but also legitimated -- by connection to the law. In the United States, there is a trade-off between social change and the preservation of the legal elite connecting corporate law firms, public interest, corporations, and elite law schools.

Recognizing the way that lawyers have moderated social change in the United States, it is not surprising that the US sought to export this model of elite lawyers connected to politics and private power to its colonies, including the Philippines at the turn of the twentieth century, and later in the context of the Cold War and the fight against socialism and communism. The export effort in the "law and development" era of the 1970s did not succeed at the time and was later denounced as an effort of "legal imperialism." But the effort belatedly succeeded in the twentieth century as an import project. We see it with the rise of legal NGOs and corporate law firms and more generally legal politics. As de Sa e Silva and Couso both note, there is an imperial dimension to this importation. It serves US interests to see governments come to share more of an emphasis on elite law, the protection of private interests, and moderate social change. The US naturally favors its form of capitalism versus Rhine capitalism and its link to relatively powerful states.

But the importers into Latin America, in fact, were well aware of this imperial dimension even if not often discussed. The credibility of US approaches and the strong role assigned to lawyers in politics made US imports an attractive strategy to attack an older generation of legal academics and lawyers averse to legal politics and engagement. Legal politics enhanced the role of lawyers as such and built a role for this new generation. But, of course, it also has a conservative dimension that comes from the US approach to law and social change. And it raises the challenge of bringing social movements into the law, which may be harder in Latin American settings than in the US.

My main goal in this essay, however, is not to favor or disfavor these local and global developments. It is to make explicit these processes and what they might mean for legal politics and for politics in general. Legal politics cannot be separated from politics. Law as a strategy for fighting

inequality has limits in part because of the conservatism of legal strategies and in part because they depend on the support of political power.

That does not mean, finally, that legal politics pushing legal/political boundaries should not be pursued in public interest law, access to justice, or in law associated with the disadvantaged. My essay emphasizes structure, but one reason to study structure is to find pressure points for agency. Further, this kind of legal activism or rights strategy may work differently in different places. De Sa et Silva's study of public interest law notes that legal activism in Latin America may be different and perhaps more "political" than in the United States. There is a conservative element, therefore, but there are also opportunities available for actions that push the boundaries of law and politics, reveal social issues, and bring benefits to the disadvantaged. The very moderate access to justice revival and the closely linked public interest/corporate law world in the United States have something to contribute to attacks on inequality.

But we should not forget that legal change follows social change that is typically initiated outside and even against the law. Despite the rhetoric we hear in the US, lawyers with legal strategies are not leaders of social change. And the more lawyers legalize social movements, the more the movements are tamed in the name of the law (and what is embedded in it). But the taming also expands what is embedded in the law. As a last, basically conservative idea, stronger legal establishments may also help tame potentially authoritarian social movements such as led by Donald Trump and Jair Bolsonaro. Trump could use his populist power to bend and even seem to break many traditional institutions, but it turned out he failed with the federal courts, conservative but still part of the legal establishment.

Bibliographic References

ALBERT, M. **Capitalism vs. Capitalism**. New York: Basic Books, 1993.

ALMOG, S. and BARZILAI, G. Social Protest and the Absence of Legalistic Discourse *In*: the Quest for New Language of Dissent. **International Journal for the Semiotics of Law**, 27:735–56, 2014.

ASHAR, S. and LAI, A. Access to Power. **Daedalus**, 148 (1), 2019, p. 82-87.

CAPPELLETTI, M. and GARTH, B. G. (eds.) **Access to Justice: A World Survey**. Vol. I of the Florence Access to-Justice Project series. Alphen aan den Rijn & Milano: Sijthoff & Giuffre, 1978.

CAPPELLETTI, M. and GARTH B. G. **Access to Justice: Emerging Issues and Perspectives**. Vol. III of the Florence Access-to-Justice Project. Alphen aan den Rijn & Milano: Sijthoff & Giuffre, 1979.

CAPPELLETTI, M. and GARTH, B. G. **Acesso à Justiça**. Ellen Gracie Northfleet (translator). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COATES, B. **Legalist Empire: The United States, Civilization, and International Law in the Early Twentieth Century**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COUSO, J. **Transnational Legal Networks and the Reshaping of Legal Education in Latin America: The Case of SELA**, 2021.

DE SÁ E SILVA, F. **Lawyers, Governance, and Globalization: The Diverging Paths of 'Public Interest Law' Across the Americas**. IPEA, 2017.

_____. 'Not falling for that': law's detraction and legal consciousness in the lives of Brazilian anti-torture activists. **International Journal of Law in Context**, 16 (1), 2020, p. 1–18.

DEZALAY, Y. and GARTH, B. G. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

DEZALAY, Y. and GARTH, B. G. **Law as Reproduction and Revolution: An Interconnected History**. University of California Press, forthcoming 2021.

EPP, C. **The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

GABBAY, D., HENRIQUES DA COSTA, S., and ARAUJO ASPERTI, M. C. Acesso À Justiça No Brasil: Reflexões Sobre Escolhas Políticas E A Necessidade De Construção De Uma Nova Agenda De Pesquisa". **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, 6 (3). 152-181, 2019, p. 152-181.

GARTH, B. G. **Neighborhood Law Firms for the Poor: A Comparative Study of Recent Developments in Legal Aid and in the Legal Profession**. Alphen aan den Rijn: Sijtoff, 1980.

GARTH B. and SHAFFER, G. (eds.), **The Globalization of Legal Education: A Critical Perspective** (forthcoming), 2021.

Global Access to Justice Project. (2020). http://globalaccesstojustice.com/general-coordinators/

HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In GOODIN, R.E. (ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford, 2011.

KABASERVICE, G. **The Guardians: Kingman Brewster, His Circle, and the Rise of the Liberal Establishment**. New York: Henry Holt & Co., 2012.

SANDEFUR, R. L. What We Need to Know About the Legal Needs of the Public. **South Carolina Law Review**. 67., 2016. 1–18

7

Acesso à Justiça e Desigualdades: Perspectivas Latino-Americanas

Rebecca Lemos Igreja[1]
Talita Rampin[2]

Introdução ao Tema

A análise que trazemos neste texto sobre o acesso à justiça busca contribuir com alguns elementos que apontam para uma nova perspectiva da América Latina sobre o assunto que seja, ao mesmo tempo, crítica e empiricamente situada. Há uma potencialidade crítico-reflexiva neste campo de estudo, que está diretamente relacionada a emergência de pesquisas empíricas dedicadas à sua análise enquanto fenômeno social, aqui compreendido em sentido amplo, denotando ações, condutas ou situações observáveis em um determinado contexto. No entanto, muitos desses estudos ainda são limitados por um pré-entendimento sobre o que é justiça e que precisa ser revisitado.

Progressivamente, o acesso à justiça tem sido inserido em um campo associativo que relaciona justiça ao poder judicial e aos procedimentos e instrumentos formais disponibilizados para movimentá-lo ou nele

[1] Doutora em Antropologia e professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito e do Departamento de Estudos Latino-americanos (Universidade de Brasília, Brasil); coordenadora do Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais (FLACSO/Brasil) e do Laboratório de Acesso à Justiça e Desigualdades (LADES/UnB); e-mail: rebecca.igreja@gmail.com.

[2] Doutora em Direito e professora da Faculdade de Direito (Universidade de Brasília, Brasil); pesquisadora do Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais (FLACSO/Brasil); coordenadora do Laboratório de Acesso à Justiça e Desigualdades (LADES/UnB); e-mail: talitarampin@gmail.com

adentrar. Essa captura, por sua vez, reflete a propagação de uma perspectiva do direito que pressupõe a mediação do Estado para criar e reconhecer direitos e resolver conflitos em uma determinada sociedade, que, aqui, designaremos de forma genérica como monismo jurídico.

Via de regra, os estudos na área abordam o acesso à justiça enfocando a dimensão da resolução de disputas dentro de sistemas jurídicos específicos e o seu acionamento por determinados sujeitos que, por sua vez, são reconhecidos e legitimados pelo próprio sistema que aciona, tendo como pano de fundo direitos ou bens jurídicos que, igualmente, estão reconhecidos por normas que o integram. Precisamos refletir sobre esses termos. Estufos estudos assim baseados acabam por refletir e propagar uma perspectiva limitada sobre a justiça e o seu acesso, pois ao se dedicarem a analisar os sistemas – normativo e de justiça -, a partir de suas próprias referências, passam a se defrontar com os próprios limites que estão colocados à interpretação da realidade, quando esta é perpassada por pressupostos tais como a existência de uma fonte legítima de produção e de aplicação do direito e da necessária mediação do Estado.

Além disso, essa perspectiva possui uma capacidade limitada de compreender e explicar os fenômenos sociais, uma vez que restringe ou delimita seu horizonte analítico a um conjunto de pressupostos que foram forjados desde interesses específicos que decorrem de relações assimétricas de poder. Dito de outra forma, há uma série de elementos e reflexões que precisam ser desnaturalizadas e anunciadas no campo temático, tais como o questionamento sobre o que é justiça e qual acesso nos referimos quando pretendemos estudar o 'acesso à justiça'.

Outro exemplo dessa capacidade limitada à que nos referimos é o retrato usualmente feito da justiça enquanto espaço exclusivo em que disputas individuais e patrimoniais devem ser resolvidas na esfera do estado-nação. Essa construção oculta todo o processo de constituição do próprio espaço, enquanto síntese de uma correlação de forças políticas, econômicas e sociais, que, portanto, possui suas contradições, seus limites, mas que, historicamente, vem sendo caracterizado como espaço supostamente neutro, separado da esfera política, dissociado de interesses econômicos e capaz de promover uma possível pacificação da sociedade por meio de atores qualificados como independentes e imparciais.

Essa forma de conceber a justiça e seu acesso reforça alguns pilares essenciais para a manutenção de certas relações desiguais de poder que,

historicamente, foram instituídas nos mais diversos contextos. Aceitar que a justiça está sob monopólio legítimo do Estado, e que denota uma maneira específica de resolver conflitos e pacificar a sociedade, implica reafirmar algumas suposições como a essencialidade e a irreversibilidade da estrutura social em torno do estado-nação; a existência de um momento germinativo-racional no qual os membros da sociedade formulam e se submetem a um pacto social com termos que discutem e aceitam deliberadamente; o pressuposto da igualdade (não substantiva) entre indivíduos que, uma vez incorporados à lógica da organização estatal, serão convertidos em sujeitos do direito; a ideia de supremacia de um interesse público no bojo de um Estado de Direito que é fundado em uma legalidade, seletiva e com força de imposição, sendo, inclusive, considerada legítima a invocar o uso da violência para a sua observação; a incorporação de ideais de liberdade, de igualdade e de fraternidade, anunciados em um plano formal, anunciativo, bem como, de princípios liberais tais como o da livre-escolha, o da segurança jurídica, o da liberdade de comércio e propriedade privada que, novamente, aproximam-se de garantias formais e não adentram na esfera das relações reais de poder.

Paralelamente a todas essas teorias e premissas adotadas em estudos sobre acesso à justiça, encontramos um conjunto de análises fundamentadas em pesquisas empíricas sobre situações e contextos concretos, que tem contribuído para a identificação, a descrição e reflexão sobre diferentes práticas adotadas, por variados sujeitos e coletividades, em distintos espaços, para mobilizar seus interesses. Esses estudos têm progredido ao longo dos anos em busca de melhor conhecer a realidade do fenômeno e identificar os seus elementos integradores.

Como trataremos ao longo do texto, essas pesquisas sobre acesso à justiça têm progredido ao longo dos anos em busca de melhor conhecer a realidade do fenômeno e identificar os seus elementos integradores. No entanto, novamente, é necessário observar que essa progressão não é linear ou homogênea e apresenta alguns limites que, inclusive, remetem à própria constituição do campo: há limites relativos aos custos de pesquisas empíricas e ao baixo investimento em sua realização; outros estão relacionados à comum associação do tema como específico do campo do direito e à baixa tradição, deste, em pesquisar empiricamente; outros relacionam-se à predominância do interesse de órgãos financiadores e pesquisadores sobre a dimensão estatal do fenômeno; há, também, os que se inserem na

ordem dos atores que protagonizam e movimentam o campo científico; e, ainda, os que refletem limitações epistêmicas e decorrentes do construção de conhecimentos e agendas de pesquisa muito centradas em interesses hegemônicos, colocados desde o centro do sistema econômico mundial.

Não pretendemos, com isso, desqualificar os estudos já realizados na área, pelo contrário: nosso objetivo é, sobretudo, lançar um olhar sobre os avanços alçados no campo, problematizar o tema e buscar elementos que nos revelem os percursos analíticos geralmente desenvolvidos e, ao mesmo tempo, a sua potencialidade ou limitação para explicar ou revelar relações percebidas como pertencentes ao fenômeno. Especialmente, quando olhamos a realidade latino-americana, considerando o seu histórico, a sua construção, precisamos, necessariamente, ter em vista esses e outros limites. Talvez com o reposicionamento dos termos da expressão "acesso à justiça" possamos expressar melhor nosso argumento: qual acesso? E à qual justiça?

Na tentativa de contribuirmos para a renovação do debate, propomos analisar algumas perspectivas latino-americanas sobre o tema que tiveram como base pesquisas empíricas que procuravam trazer o contexto regional e local e suas especificidades. Essas perspectivas buscam reafirmar a importância de se ter em conta o contexto sociocultural, político e econômico em que se situam as propostas de promoção do acesso à justiça, reafirmando que não basta apenas ampliar a entrada de mais cidadãos ao sistema formal de justiça, mas sim promover a revisão da estrutura desse sistema que tende a reproduzir as desigualdades e hierarquias sociais, assim como as exclusões e discriminações presentes na sociedade.

Com base, igualmente, em um conjunto de pesquisas empíricas que tivemos oportunidade de desenvolver ao longo de pelo menos uma década de estudos dedicados ao acesso à justiça (IGREJA & RAMPIN, 2012; RAMPIN, 2018) e na revisão da literatura sobre o tema, especialmente latino-americana, verificamos que pensar a ampliação do acesso à justiça, considerado como acesso à justiça formal é pensar o espaço onde essa justiça se realiza. Um espaço de interrelações em que os mais diversos atores e as mais diferentes concepções de direito e da justiça estão presentes, local de encontro e de confrontações, onde todos disputam formas de expressão e reconhecimento, de acordo com as correlações de força estabelecidas por hierarquias e desigualdades sociais. A observação desse espaço nos leva a concluir que não há "justiça" ou seu "acesso" em um

sentido abstrato e deslocado; mas experiências e conceitos de justiça e seu acesso, desafiando a ideia de um monismo jurídico e o predomínio do direito estadual.

Assim, é no sentido de vocalizar e reconhecer a pluralidade existente na sociedade que entendemos que a promoção do acesso à justiça deve ser entendida como o reconhecimento desse espaço de interrelações onde se deve buscar uma forma de garantir o respeito aos direitos de todos, direitos esses compreendidos de forma ampla e em conexão com as diferentes perspectivas sobre lei e justiça, fruto das particularidades sociais e culturais da sociedade.

O Campo de Estudo

O campo de estudo sobre o acesso à justiça na América Latina é abarcado por diferentes olhares disciplinares, especialmente, da sociologia do direito e da antropologia jurídica. Segundo Eliane Botelho Junqueira, em seu artigo "Acesso à justiça: um olhar retrospectivo" (1996) no Brasil, a pesquisa sociológica sobre o tema foi conduzida a partir da década de 1980, com estudos dedicados à experiência popular de estruturação de sistemas político-regulatórios que permanecem como esquemas paralelos ao escopo da incidência estatal (SANTOS, 1986) e outros dedicados à análise de formas de administração estatal de conflitos surgidos da realidade (SADEK, 2001).

É desse período, por exemplo, os estudos de Joaquim Falcão (1984) sobre conflitos relativos ao direito de propriedade em Recife e, também, os de Boaventura de Sousa Santos (1977 e 1986) sobre os tensionamentos entre o direito não-oficial e o estatal, a partir da pesquisa empírica que realizou junto à favela denominada "Jacarezinho", no Rio de Janeiro, e que serviu de base para o ensaio "*Law of opressed*" e a obra "O Direito dos oprimidos: a construção e reprodução do direito em Pasárgada", ambas amplamente difundidas.

A antropologia do direito, por sua vez, foi desenvolvida com estudos sobre as instituições e órgãos judiciais, a segurança pública - especialmente a polícia -, também com estudos comparativos de sistemas de justiça, entre outros (LIMA, 2008; 1999; 2013). São pesquisas que se concentram na

análise comparativa de diferentes sistemas de justiça nos países ocidentais, estudos sobre instituições jurídicas, órgãos judiciais e segurança pública, especialmente pesquisas sobre a polícia (LIMA, 1999; 2013).

A abordagem antropológica, na América Latina, viabilizou o desenvolvimento de estudos sobre os sistemas jurídicos nas sociedades tradicionais e, mais recentemente, nas ocidentais, analisando processos tais como os de resolução de controvérsias (SIERRA & CHENAULT, 2006); o encontro de diferentes sistemas jurídicos no mesmo campo social e suas implicações sociais e políticas, configurando um pluralismo legal constituído pela preservação das formas jurídicas tradicionais, especialmente observadas em povos indígenas que sofreram o processo de colonização; ou mesmo a existência de múltiplas regulamentações presentes nas sociedades modernas. (MOORE 1986; CHENAULT & SIERRA, 2006; STAVENHAGEN, 2006).

Importante destacar que essas diferentes e complementares abordagens, que representam as principais referências e avanços teóricos alcançados no campo, derivam de pesquisas empíricas desenvolvidas com abordagens qualitativas. Estudos de caso, etnografias, observação direta, entrevistas, análise de conteúdo são os principais métodos e técnicas manejadas por esse conjunto de pesquisas e muito contribuíram tanto para o aumento do interesse sobre metodologia na área do direito, como para consequente produção no campo. São estudos que promovem, igualmente, atualizações teóricas, antropológicas ou sociológicas, a partir dessa inserção no campo como uma imersão estratégica na realidade do acesso à justiça, ou seja, na observação dos atores que participam das relações de justiça, aproximando-se das dimensões do que é entendido, em determinado contexto, por "acesso".

Um excelente exemplo é a pesquisa empírica comparativa coordenada por Mauro Cappelletti e Bryant G. Garth, na década de 1970, pela qual formularam uma teoria explicativa para o fenômeno que identificaram como sendo um movimento mundial pelo acesso à justiça. Os autores denominaram como à teoria das ondas de renovação do acesso à justiça (1978), que refletiriam os esforços para garantir ajuda jurídica aos pobres (primeira onda), a representação de interesses difusos (segunda onda) e o acesso à representação jurídica a um conceito mais amplo de acesso à justiça, por exemplo, os holofotes sobre a eficácia do processo (terceira onda). Histórica e contextualmente situada, essa pesquisa permitiu a

reflexão empírica sobre o fenômeno e avançou no campo, formulando uma síntese teórica capaz de explicá-lo. Posteriormente, Garth deu continuidade aos seus estudos, realizando outras pesquisas e aprofundando sua análise. Destacamos, nessa oportunidade, as formulações que propôs, juntamente com Yves Dezalay, a partir da teoria do campo social de Pierre Bourdieu (DEZALAY; GARTH, 2002), e a reflexão sobre as 'guerras palacianas' travadas no campo da justiça.

De forma geral, nos Estados Unidos, os estudos sobre o acesso à justiça têm recebido grande contribuição de pesquisadoras empíricas e despertado atenção por se dedicarem a reforçar a crítica sobre a forma em que as desigualdades podem permear o acesso à justiça. Gostaríamos de destacar, aqui, os estudos de Rebecca Sandefour (2018) e de Debora L. Rhode (2013).

Debora L. Rhode (2013), ao analisar as repercussões da recessão econômica na prestação de serviços legais à população, especialmente a partir do estudo sobre o A*ccess to Justice Iniciative in the United States Department of Justice*, iniciativa desenvolvida durante a gestão Barack Obama, verificou a existência de uma agenda de estudos sobre o acesso à justiça, que deveria incluir desde pesquisas com a população de baixa renda, para identificar quais problemas existentes e como poderiam ser solucionados, até a promoção de educação jurídica, e a consideração dos desafios colocados para a efetivação dessa agenda quando consideramos os desafios colocados pela falta de recursos para a sua realização.

Rebecca Sandefour (2018), por sua vez, enfoca sua análise no acesso desigual à justiça, buscando bases empíricas para refletir sobre aquilo que ela denomina como sendo "problemas de justiça" ou "casos justiciáveis". Em seus estudos, notamos um grande interesse em investigar e explicar por que acesso à justiça está restrito somente a algumas pessoas e para alguns tipos de problemas, e encontramos uma reflexão crítica sobre como se diferencia o acesso à justiça tendo como foco diferenças de classe social, gênero, raça (SANDEFUR, 2008).

No Brasil, mais recentemente, essa área de estudo ganhou um novo impulso com o incentivo e engajamento de novas redes que vem sendo estabelecidas[3]. São estudos que têm indicado obstáculos específicos en-

[3] São exemplos de esta nova fase de desenvolvimento de pesquisa empírica no Brasil, incluindo a realizada por instituições públicas, os estudos promovidos pela Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

frentados no Brasil, para que a população possa entrar no sistema de justiça formal. Fatores como a disponibilidade de informações, a capacidade de conhecer e entender seus direitos, a capacidade de reivindicar direitos sob o ponto de vista técnico, a cultura das violações de direitos, os paradigmas dos sujeitos de direitos que estão incorporados na prática judicial, a capilarização com contextualização de como a justiça formal é estruturada e oferecida pelo Estado aos cidadãos, o surgimento de novas formas de direitos e reivindicações de justiça e a existência de múltiplos atores envolvidos nas relações locais são alguns dos desafios específicos no contexto brasileiro que nos levam a considerar que a incorporação de teorias sobre o acesso à justiça deve ser acompanhada pelos elementos concretos ou empíricos da realidade em que será incorporada.

Acesso à Justiça no Contexto Latino-Americano

Ao partir da concepção de acesso à justiça como um conjunto de experiências que são vividas em determinados contextos, consideramos que não há "justiça" ou seu "acesso" em um sentido abstrato e deslocado; senão experiências de justiça e seu acesso, com possibilidade de diferentes níveis de análise: local, regional, internacional. Podemos, por exemplo, refletir sobre experiências concretas de práticas realizadas por determinados sujeitos, analisar suas interrelações em diferentes planos, buscar caracterizá-las a partir dos processos de mobilização e luta em torno de reconhecimento de direitos, ou então, contextualmente, buscar identificar os bloqueios e desafios que emergem da realidade e verificar se convergem nas tensões entre as práticas instituídas e a busca por maior dignidade das populações excluídas pelo sistema de justiça.

O contexto histórico latino-americano, que envolve o colonialismo, as relações de exploração e de espoliação permanentes, faz do continente um espaço regional exemplar para a abordagem do tema do acesso à

(IPEA), o Departamento de Pesquisas do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), o Centro de Estudos Judiciários do Conselho de Justiça Federal (CEJ/CJF), o Centro de Estudos sobre a Justiça da Reforma do Judiciário, Ministério da Justiça (CEJUS/SRJ/MJ), o Projeto "Pensando o Direito" Da Secretaria de Assuntos Legislativos, Ministério da Justiça (SAL/MJ), o Instituto de Pesquisas Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), o Centro Brasileiro de Pesquisas (CEBRAP), entre outras iniciativas.

justiça. Especificidades locais e nacionais interagem com as regionais e globais, fazendo com que fenômenos legais e sociais recebam e exerçam influências em diferentes níveis.

Nesse contexto, falar sobre justiça e seu acesso implica lidar com um fenômeno sociojurídico local que tem características e dinâmicas ressoadas a partir dos níveis nacional, regional e global. São dinâmicas contextuais que revelam o forte componente da espacialidade na essência do que é justiça. Trata-se, por exemplo, de contexto caracterizado pela intensificação da exploração da força de trabalho, pela expansão do capital internacionalizado e do neoliberalismo, pelo ataque aos direitos das diversas populações, pela produção de novas formas de violação e exclusão social, pelo racismo e as várias formas de discriminação e opressão.

Diante disso, nos questionamos: como seria possível não incorporar todos esses elementos nos estudos sobre acesso à justiça? Como desconsiderar toda essa complexidade que marca, tão profundamente, a realidade latino-americana? O questionamento serve como provocação, para desnaturalizar (LAURIS, 2015) a forma como o acesso à justiça é tratada.

Em estudos recentes (IGREJA & RAMPIN, 2012; RAMPIN, 2018) que realizamos com foco nas experiências de reforma judicial nas Américas, tivemos a oportunidade de analisar alguns dos desafios especialmente colocados na realidade latino-americana, particularmente em relação à interpretação da justiça em sua conexão com as relações sociais de dominação, e observamos que a justiça constitui uma área estratégica de manutenção dos interesses políticos e econômicos estabelecidos no capitalismo.

Na perspectiva do sistema mundial-colonial moderno marcado pela globalização do capital (CHESNAIS, 1996), a promoção da justiça e da retórica sobre o direito de acesso estão nas agendas das preocupações dos Estados-Nação, dos projetos de integração política e econômica e organizações internacionais, das quais são a expressão daqueles que fazem parte do Grupo do Banco Mundial (WBG, etc.), do sistema das Nações Unidas - das Nações Unidas e do FMI - Fundo Monetário Internacional (IGREJA & RAMPIN, 2012; RAMPIN, 2018).

Vale a pena destacar, nesse contexto, a atuação do Banco Mundial, intensificada na década de 1990, no contexto das reformas nos estados latino-americanos após as ditaduras empresariais-civis-militares que devastaram o continente, na reorganização do sistema de justiça dos países da região. Essa atuação da instituição financeira ocorre por meio da execução de empréstí-

mos ou assistência financeira à área da justiça, da promoção da produção de conhecimento na área temática sobre o tema e da elaboração de diretrizes a serem seguidas no processo de reforma das justiças desses Estados.

A reflexão sobre esse fenômeno pode adquirir diferentes abordagens que não exclusivamente focada no próprio sistema de justiça constituído. Dezalay e Garth (2000), por exemplo, em seu estudo sobre a dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado, analisam as mudanças do Estado, nesse contexto, enfocando as pessoas e o conhecimento que produzem, e avançam no campo ao identificarem a ocorrência de guerras palacianas que, em sua interpretação, consistem em lutas travadas entorno, não apenas do controle do Estado, mas, também, pelos valores dos sujeitos e dos conhecimentos que o conformam. Esse estudo é particularmente interessante por introduzir as ideias de "estratégia internacional" e "agência".

> Centramos a investigação, além disso, em torno de dois instrumentos analíticos. O primeiro é o conceito de "estratégia internacional", que se refere à forma pela qual os indivíduos usam capital internacional - títulos universitários, conhecimento técnico, contatos, recursos, prestígio e legitimidade obtida no exterior - para construir suas carreiras em seus países natais. A "agência" na importação e exportação de ideias, abordagens e instituições é obtida por meio dessas estratégias internacionais. As estratégias são implementadas, particularmente, através de "guerras palacianas", nosso segundo instrumento analítico. Guerras palacianas (Bourdieu, 1996) são lutas não apenas pelo controle do Estado, mas também pelos valores relativos dos indivíduos e dos conhecimentos que dão forma e direção ao Estado. A pesquisa descobriu que, de 1960 até hoje, as guerras palacianas do Sul são cada vez mais desenvolvidas em termos de estratégias internacionais. Uma conclusão provisória da investigação é que, na verdade, os Estados estão crescentemente inseridos em um mercado internacional de conhecimento técnico centrado no circuito universitário dos Estados Unidos e instituições correlatas. (DEZALAY, GARTH, 2000, p.164).

A abordagem proposta pelos autores traz uma reflexão inovadora para o campo de estudos sobre o acesso à justiça, justamente por introduzir conceitos e chave de análise emergidos de dados concretos, obtidos a partir da observação dos sujeitos, interesses e relações estabelecidas em torno da justiça. Da mesma forma, nosso estudo mais recente (RAMPIN,

2018) dedicado à reforma da justiça no Brasil, observamos que elementos próprios do que, aqui, poderíamos identificar como reveladores dessas guerras palacianas do Sul, notadamente, ao fornecerem indícios de que valores próprios do campo político e econômico, acabam reverberando no desenho das estratégias regionais e nacionais de políticas de justiça.

No âmbito regional, por exemplo, marcada pelo desenvolvimento de projetos de integração e blocos políticos e econômicos regionais - dos quais são uma expressão na América Latina, a Comunidade Andina (CAN),[4]o Mercado Comum do Sul (Mercosul) [5], a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)[6], a Comunidade do Caribe (Caricom) [7], o Acordo norte-americano de Livre Comércio (NAFTA) [8] e a Área de Livre Comércio das Américas (FTAA) – identificamos que o debate sobre justiça também ganha relevância porque seu desenho tem impacto direto no tratamento das relações comerciais - especificamente, na segurança jurídica dos contratos. São exemplos desse impacto a formulação de políticas comuns sobre taxação de mercadorias e circulação de pessoas. E, ainda, a elaboração de regulamentações específicas voltadas para a execução de contratos internacionais.

Já no âmbito nacional, a justiça está integrada às políticas governamentais e estatais e é considerada área estratégica tanto para o diálogo com os reais fatores de poder da sociedade, como para revelar os interesses e influências nela existentes. É estratégica porque se refere não só à forma como os conflitos de interesse na sociedade estão sendo estruturados, mas, também, ao reconhecimento e promoção de direitos, à distribuição de bens, aos processos de luta social, ao exercício do poder, entre outras dimensões relevantes. Igualmente, a justiça como arena estatal de resolução de disputas ganha relevo no conjunto de investigações, justamente por ser reveladora do conjunto de valores dos detentores de poder e da correlação de forças

[4] Composto Por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. COMUNIDAD ANDINA, online.

[5] Composto por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. MERCOSUL, online.

[6] Composto Por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. ALADI, online

[7] Composto por Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago. CARICOM, online

[8] Composto pelo Canadá, México e os Estados Unidos da América, em associação com o Chile. NAFTA, online

estabelecida. Exemplo disso são as alterações promovidas no campo da justiça que expressam antes políticas de governo do que políticas de estado.

Ainda nesse contexto, destacamos que os atores comumente associados ao acesso à justiça estão institucionalizados e correspondem, por um lado, aos órgãos e agentes do Estado e, por outro, aos sujeitos da lei. O Estado é caracterizado pelo trabalho dos órgãos e auxiliares do Poder Judiciário (por exemplo, juízes, que compõem o órgão judiciário no Brasil e os auxiliares da justiça que podem ser de diferentes carreiras e áreas de ação, como peritos e oficiais de justiça) e as funções essenciais da Justiça (por exemplo: advogados públicos e privados e promotores) e o Poder Executivo (por exemplo: órgãos e agentes da segurança pública, como policiais, agentes, funcionários públicos lotados em diferentes órgãos de entes federados - Estado, Distrito Federal e Município), no âmbito do Estado de Bem-estar. Nesse âmbito, as pessoas são individualizadas na figura do cidadão que sofre lesões em seus direitos de propriedade. E, mais: são atores ligados uns aos outros no âmbito de um determinado sistema jurídico, caracterizado pelo monismo jurídico e pelo monopólio da jurisdição pelo Estado. Trata-se, portanto, de uma justiça institucionalizada e mediatizada pelo Estado e dos direitos que adquirem um forte tom de reconhecimento normativo. O acesso à justiça, sob esse ponto de vista, corresponde às condições de entrada e participação no sistema estatal de resolução de conflitos.

Acontece, porém, que quando nos desafiamos a ampliar nosso horizonte de análise para além dessa associação, percebemos novos atores e, consequentemente, outras relações estabelecidas a partir dos processos de luta e promoção do acesso à justiça na América Latina. Passamos a ver novas formas de instituições e a constituição de um campo no qual há relações de força em que diferentes atores participam. É a partir dessa perspectiva ampla que podemos ver a justiça como um espaço no qual todos esses movimentos relacionais ocorrem.

Não devemos esquecer que o contexto latino-americano é marcado por uma diversidade de populações que buscam o reconhecimento de suas diferentes culturas, de diferentes formas de autogoverno, que incluem diferentes modelos de pensar e aplicar justiça. Esses povos buscam acesso à justiça a partir de outros modelos legais, novas sensibilidades jurídicas, além do modelo imposto pelo Estado-nação. São, portanto, exemplos de pluralismo legal que tantos antropólogos latino-americanos se dedicam a

estudar. No entanto, como exemplo de fenômeno que tem ocorrido globalmente, essa demanda por reconhecimento de outros entendimentos de justiça e justiça não se restringe ao escopo das comunidades desses povos, mas se estende a diferentes esferas, como a urbana, onde diferentes visões do mundo e de cultura interagem. Portanto, é no âmbito da justiça estadual que diferentes grupos buscam acessar a justiça e garantir seus direitos como coletivos, mas também como cidadãos. E é quando acessam a justiça, que os membros desses grupos se encontram em situações de discriminação e racismo, de completa negação de suas especificidades culturais. (IGREJA, 2019).

Acesso à Justiça e a Pluralidade de Vozes

A promoção da justiça e a retórica sobre o direito ao seu acesso integram a agenda de interesses de diferentes setores e atores sociais. De maneira particular, têm ganhado espaço relevante no âmbito das ciências sociais e humanas. Trata-se da economia, que a incorpora como fator incidente na segurança jurídica dos contratos e na previsibilidade de sua execução; é de interesse do Estado, que o desenvolve como uma política pública capaz de garantir o exercício da cidadania e da pacificação social; é de interesse da sociedade, que a reivindica como instrumento de resolução de conflitos, reconhecimento de seus interesses, conflitos e cidadania, e satisfazendo as necessidades básicas relacionadas ao acesso a bens jurídicos considerados essenciais para a manutenção e desenvolvimento da vida; e, finalmente, também interessa aos teóricos e teorias que buscam explicar o fenômeno a partir de diferentes perspectivas.

Sem querer esgotar as possibilidades de indicar os atores e interesses envolvidos, os contextos em que se aplicam e as teorias explicativas sobre o fenômeno do acesso à justiça na América Latina, é interessante notar como esses quatro elementos essenciais - atores, interesses, contextos e teorias - ecoam em estudos sobre o acesso à justiça e aos direitos nas Américas.

Um dos campos em que o tema ganha muita relevância é o do pluralismo jurídico e o da autonomia indígena. Os estudos sobre pluralismo jurídico são importantes para demonstrar como se constituem essas arenas de disputas e negociações no campo do acesso à justiça na América Latina,

que não se restringem apenas ao âmbito da justiça formal ocidental, monista, ao contrário, que colocam em evidência o confronto entre concepções do Direito, autônomas e distintas. Desde os anos 90, com o advento das reformas e novas constituições latino-americanas que reconheceram em forma de lei o caráter multicultural e plurinacional de vários países do continente, o debate sobre os direitos indígenas esteve em pauta, abrindo espaço para as demandas específicas da população indígena, como a reivindicação de autonomias e autodeterminação.

O pluralismo jurídico é uma perspectiva de grande importância analítica e política para compreender as relações que se estabelecem entre o Estado e os povos indígenas na América Latina. Tem sido pensado como marco analítico para compreender a diversidade dos sistemas jurídicos indígenas e sua validade no mundo contemporâneo, bem como sua conexão no âmbito das constelações legais das quais fazem parte. É também um instrumento a partir do qual pode se dar o aprimoramento das lutas indígenas pela autonomia nos espaços judiciais nacionais e internacionais, bem como um impulso ao fortalecimento e à recriação do próprio direito indígena (SIERRA & IGREJA, 2020).

Embora seja uma luta desigual, os povos indígenas têm gerado alternativas para defender seus direitos e identidades coletivas e impor suas próprias racionalidades jurídicas reconhecidas no marco internacional dos direitos humanos (STAVENHAGEN, 2010). Dessa forma, ativam configurações jurídicas plurais em um contexto de aumento da desigualdade, violência e criminalização de suas lutas. Como parte desses processos de resistência, diversas análises demonstram como os indígenas se movem entre diferentes níveis legais, desde os locais aos mais globais, em busca de garantir os seus direitos e como eles se apropriam de novas linguagens para avançar na luta pela justiça. Nesse sentido, utilizam a lei que os subordinam e muitas vezes os discriminam a seu próprio favor, apelando aos sistemas de direitos humanos e às legislações e convenções internacionais de proteção aos povos originários para garantir os seus próprios direitos, suas formas de vida e territórios. O uso de do conceito "direito indígena" restitui o espaço jurídico que essas normas ocupam em relação à justiça do Estado e se opõe ao discurso que reconhece apenas a justiça do Estado e que legitima a dominação e a subordinação de outros povos em contextos marcados por processos históricos de colonização e de profun-

das desigualdades (SIERRA & IGREJA, 2020[9]).

Importante, no entanto, aclarar que afirmar a existência de sistemas jurídicos plurais, o indígena e o estatal, não deve ser interpretado como duas instâncias separadas, pois ambas se encontram entrelaçadas e moldadas por histórias de dominação e colonização, sempre em diálogo e em transformação uma à outra (SIERRA, 2004 e SIERRA & IGREJA, 2020). É necessário analisar, igualmente, como a lei estatal penetra e reconstrói as diversas normas sociais por meios simbólicos e coercitivos, à medida que a resistência a elas é gerada e como a lei estatal é ela mesma modificada (MERRY 1988; STARR E COLLIER, 1989).

Não é só no âmbito do Direito Indígena que observamos essa pluralidade de vozes que demandam reconhecimento no âmbito do acesso à justiça do Estado. A diversidade cultural não é só indígena, mas também regional. Observamos em países como o Brasil que diferenças socioculturais regionais impactam diretamente no acesso à justiça. Em nossa participação na pesquisa sobre os juizados especiais federais brasileiros[10] (IGREJA; RAMPIN, 2012) constatamos que embora os juizados tenham aberto as portas para uma população mais necessitada, oferecendo uma resposta mais rápida para suas demandas, sua atuação tem sido pouco eficiente na equalização de direitos, garantindo de maneira mais ampla a mesma qualidade de justiça para todos. Os juizados, de forma geral, não estão preparados para atender ao público que pretendem, considerando principalmente os diferentes contextos regionais e culturais do país.

Diante dessa realidade conflitiva e diversificada, algumas perspectivas têm se destacado no Brasil, expressas tanto em experiências plurais de organização e mobilização de interesses, como em teorias críticas contemporâneas. No âmbito dos interesses, há a emergência de uma pluralidade de atores mobilizados em torno de grupos específicos, que buscam estabelecer contrapontos às dinâmicas hegemônicas na área da justiça. Citamos, como exemplos, a qualificação dos valores encampados dentro

[9] Nesse artigo, Sierra e Igreja analisam as perspectivas do pluralismo jurídico na América Latina, debatendo seus desafios e limites no contexto atual (SIERRA & IGREJA, 2020)

[10] Essa pesquisa empírica intitulada: "Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais" foi realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia–DIEST do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada–IPEA, em parceria com o Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal –CEJ/CJF. As autoras desse texto participaram da pesquisa.

de determinadas carreiras jurídicas, que acabam configurando uma outra expressão de atuação jurídica. São exemplos, em especial, as articulações de advocacia popular[11] e de assessoria jurídica popular[12], e às associações profissionais que se adjetivam como democráticas[13].

Também os sujeitos se diversificam pelo engajamento que expressam diante dessa realidade conflitiva e desigual, qualificando sua atuação a partir de sua própria constituição enquanto sujeitos coletivos de direitos (SOUSA JUNIOR, 2008). Um exemplo, em especial, é a mobilização popular que é protagonizada por organizações da sociedade civil[14], pelas frentes de mobilização política[15] e, principalmente, pelos movimentos sociais[16].

Partindo dos estudos sobre os novos movimentos sociais e os desafios colocados à sociedade brasileira no processo constituinte da década de 1980, fortemente caracterizada pelos amplos processos de criminalização da resistência popular à ditadura empresarial-civil-militar, José Geraldo de Sousa Junior (2008) avalia essas experiências dentro de uma chave de análise que identifica como sendo expressões "populares emancipatórias de produção do direito", que acabam assumindo "a expressão de suas tensões presentes nas condições da cultura jurídica de formação desses operadores (crítica ao formalismo e ao modelo epistemológico conformista do ensino jurídico) e na exigência de redefinição de sua função social (operadores do direito para que e para quem)" (SOUSA JÚNIOR, 2008, p.163). Segundo o autor, essas expressões acabam reverberando na própria cultura jurídica, que cada vez mais é provocada a repensar nas habilidades consideradas como essenciais para a democratização profunda do acesso à justiça, dentre as quais destaca 'a abertura epistemológica para o pluralismo jurídico',

[11] Exemplo: Rede Nacional de Advogados Populares – RENAP

[12] Exemplo: Rede Nacional das Assessorias Jurídicas Universitárias – RENAJU

[13] Exemplos: Associação dos Juízes pela Democracia – AJD, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia – ABJD, a Associação Advogadas/os Públicos para a Democracia – APD e o Ministério Público Democrático – MPD

[14] Exemplos: organizações não governamentais "Terra de Direitos", "Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola" e "Themis – Gênero, Justiça e Direitos Humanos".

[15] Exemplos: "Frente Popular do Brasil" e "Frente Povo Sem Medo"

[16] Exemplos: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, Movimento de Mulheres Camponesas – MMC, Movimento de Atingidos por Barragens – MAB, Movimento Pela Soberania Popular na Mineração –MAM, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ

o desenvolvimento 'humanista dos agentes jurídicos em condições de promover a reflexão sobre a condição humana que contextualize o direito no seu ambiente' e 'a aptidão para distinguir, entre as múltiplas demandas, as que exigem a construção de um ambiente procedimental adequado para negociação de diferenças e diminuição de desigualdades sociais' (SOUSA JUNIOR, 2008, p.163).

Não poderíamos esgotar nesse espaço o exemplo de vozes e de experiências emergidas nesse contexto de busca pelo devido acesso à justiça. Gostaríamos, contudo, de compartilhar algumas reflexões que realizamos em estudos recentes sobre acesso à justiça, no âmbito do programa de pesquisa coordenado desde o Colégio de Estudos Mundiais e de projetos vinculados ao Laboratório de Acesso à Justiça e Desigualdades (LADES), nos anos 2019 e 2020, e que possuem forte relação com a análise proposta.

A primeira delas diz respeito à constituição de espaços diversificados não estatais em que são desenvolvidas relações de justiça que não se reduzem ao campo judicial e a de resolução alternativa de disputas, e que emergem de práticas jurídicas contextuais. Esse tema foi especialmente tratado, por nós, no projeto "Práticas jurídicas universitárias e acesso à justiça: a experiência de nucleação de práticas jurídicas da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília", vinculado ao Programa de Iniciação Científica da UnB (RAMPIN, 2020). A pesquisa reconheceu o fenômeno de nucleação de práticas jurídicas universitárias como expressão contra hegemônica de acesso à justiça, e abordou, empiricamente, quatro eixos de investigação, a saber, as construções teórico-conceituais sobre o acesso à justiça e as práticas jurídicas universitária, a identificação do perfil da assistência jurídica gratuita prestada pelo Núcleo de Práticas Jurídicas (NPJ) da UnB, a análise da institucionalização das práticas jurídicas no ensino jurídico no Brasil e a caracterização das práticas jurídicas em cotejo com as atividades de ensino, de pesquisa e de extensão.

A partir do desenvolvimento de estudo de caso, que contou com etapa de análise de conteúdo, revisão bibliográfica e observação direta, notamos que a emergência da nucleação de práticas jurídicas universitárias tem propiciado a constituição de campos de interrelações de justiça com sujeitos e dinâmicas próprias. Fundado na década de 1990, em um período em que o Distrito Federal ainda não contava com uma Defensoria Pública estruturada, o NPJ da UnB é um espaço de práticas jurídicas diversificadas de acesso à justiça, que inclui ações de extensão com foco

na educação popular em direitos humanos, no fortalecimento de redes sociais locais, na formação inclusiva, e oferece serviços de assessoramento e de assistência jurídica gratuita à comunidade local[17].

Em sua gênese, encontramos uma série de iniciativas extensionistas com vistas à promoção de direitos e cidadania, de que são exemplos os projetos de práticas jurídicas envolvendo docentes e discentes para prestar assessoria jurídica nas dimensões individual e coletiva (SOUSA JUNIOR et al, 2007). Ainda, encontramos uma justificativa institucional que perpassa a relevância pública reconhecida à formação dos profissionais da área jurídica que historicamente reforçou a importância pedagógica do desenvolvimento e aprimoramento do eixo de formação prático-profissional nos cursos de graduação em direito no país, que passaram, por força das diretrizes curriculares nacionais, a ter a obrigação de nuclearem práticas jurídicas que, inclusive, devem transversalizar os conteúdos exigidos nas diretrizes nacionais tais como as políticas de educação ambiental, em direitos humanos, em políticas de gênero, em relações étnico-raciais, em culturas afro-brasileira, africana e indígena, entre outras.

A pesquisa revelou, por um lado, que a nucleação das práticas jurídicas universitárias é fenômeno contemporâneo, portanto, historicamente recente, que está relacionado à necessidade de criar um espaço sociojurídico e pedagógico no qual o estudante de graduação em direito terá a oportunidade de desenvolver competências e habilidades relativas ao seu futuro exercício profissional, em estreita conexão com uma ideia tradicional de sistema de justiça e introduzindo os estudantes em formação a um conhecimento técnico-profissional específico que os possibilitará disputar posições dentro das diversas carreiras jurídicas relacionadas àquele sistema, em geral, e à atuação na arena judicial, em específico. Por outro lado, o estudo identificou uma ampla variedade de atores, relações e interesses mobilizados no espaço sociojurídico do NPJ, que ampliam sua caracterização para além dos limites que poderíamos enxergar em seu uso como viabilizador ou catalisador de condições de ingresso no sistema formal de justiça.

[17] De forma geral, podemos caracterizar Ceilândia como sendo uma região administrativa periférica à Brasília, localizada no Distrito Federal, que apresenta altos índices de violência e inúmeras violações a direitos, incluindo questões relacionadas a regularização fundiária urbana, a conflitos relativos a inadimplementos contratuais, a situações de violência doméstica e familiar contra mulher, a lesões aos direitos fundamentais, entre outras.

Isso porque, semestralmente, centenas de pessoas circulam pelo NPJ: a população de Ceilândia que busca assistência jurídica gratuita oferecida e mantida pelo órgão para resolver conflitos individuais e coletivos, judicial e extrajudicialmente; as mulheres do Distrito Federal e Entorno que buscam participar de cursos de capacitação em Direitos Humanos e Gênero, viabilizado pelo projeto de extensão "Promotoras Legais Populares", e dos espaços de engajamento para a ação política no campo temático; as mulheres em situação de violência doméstica e familiar que buscam acessar atendimentos jurídicos e psicólogos mantidos pelo projeto "Maria da Penha: proteção e atenção a mulheres em situação de violência doméstica e familiar em Ceilândia/DF", obtendo um assessoramento jurídico, em sentido amplo, qualificado e com perspectiva de gênero; os movimentos sociais populares que buscam assessoramento junto ao projeto "Assessoria Jurídica Universitária Roberto Lyra Filho"; a sociedade civil organizada, que tem no NPJ uma referência para fortalecer sua atuação e estabelecer parcerias em projetos voltados a conscientização e à educação em direitos, tais como os realizados pelos projetos "Defensoras e Defensores Populares: capacitação de lideranças comunitárias no Distrito Federal", "Tribunal Popular Internacional sobre o Sistema de Justiça brasileiro" e MOPOCEN - Movimento Popular por uma Ceilândia Melhor.

Sob o ponto de vista pedagógico, a nucleação permite a coordenação de práticas jurídicas orientadas à introdução dos estudantes em situações concretas nas quais atuarão na promoção do acesso à justiça, bem como, na gestão adequada de conflitos. Sob o ponto de vista do acesso, identificamos no espaço uma arena de reivindicação de direitos que amplia as possibilidades de dinâmicas que podem ser estabelecidas, para além da dimensão judicial do litígio, e possui uma abertura para que diferentes atores, inclusive sujeitos coletivos de direitos, possam se mover e estabelecer novas conexões e formas de garantir seus interesses. São estudantes, membros da comunidade, movimentos sociais populares, organizações da sociedade civil que passam a ocupar essa arena, de forma colaborativa e horizontal, buscando estabelecer conexões, acessar informações e conhecimentos, fortalecer suas formas de incidência diante de uma realidade que reparte, desigualmente, as ferramentas existentes e que possibilitam o acesso à justiça.

Esses achados preliminares da pesquisa vão ao encontro das compreensões sociológicas de Boaventura de Sousa Santos (2004) e de José

Geraldo de Sousa Junior (2008) acerca, respectivamente, da complexidade do fenômeno do acesso à justiça – que envolveria, "para além das condicionantes econômicas, sempre mais óbvias, condicionantes sociais e culturais resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar" (SANTOS, 2004, p.114) -, e da necessidade de alargarmos o conceito de acesso à justiça, para que possamos compreendê-lo como "procedimento de tradução" relacionado à "uma estratégia de mediação capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis para o reconhecimento de saberes, de culturas e de práticas sociais que formam as identidades dos sujeitos que buscam superar os seus conflitos" (SOUSA JÚNIOR, 2008, p.6).

Nesse ponto, trazemos nossa segunda reflexão, acerca das condições para o alargamento do acesso à justiça, desde os estudos latino-americanos. A partir de uma síntese teórica propositiva quanto às exigências para o alargamento do acesso à justiça (SOUSA JUNIOR, 2011; LAURIS, 2015), verificamos que os elementos destacados pelo autor são: a necessidade de introduzir a participação coletiva e popular no modelo de administração de justiça, de modo não estatizado e policêntrico, e a quebra de relações subalternas no âmbito desse sistema.

> Claro que, numa perspectiva de alargamento do acesso democrático à justiça, não basta institucionalizar os instrumentos decorrentes desse princípio, é preciso também reorientá-los para estratégias de superação desses mesmos pressupostos. Primeiro, criar condições, num movimento cognitivo da imaginação epistemológica, para inserir no modelo existente de administração da justiça, a ideia de participação popular que não está inscrita em sua estrutura; segundo, agora num movimento de tradução sob impulso da imaginação democrática de uma demanda de participação popular não estatizada e policêntrica, num sistema de justiça que pressupõe uma administração unificada e centralizada; terceiro, fazer operar um protagonismo não subordinado institucional e profissionalmente, num sistema de justiça que atua com a predominância de escalões hierárquicos profissionais; quarto, aproximar a participação popular do cerne mesmo da salvaguarda institucional e profissional do sistema que é a determinação da pena e o exercício da coerção; quinto, considerar a participação popular como um exercício de cidadania, para além do âmbito liberal individualizado, para alcançar formas de participação coletiva assentes na comunidade

> real de interesses determinados segundo critérios intra e trans-subjetivos. (SOUSA JÚNIOR, 2008, p.8).

Ponderamos, no entanto, que essas formulações só possuem condições de serem desenvolvidas em diálogo com a realidade concreta que, como vimos afirmando ao longo desse texto, torna imprescindível o desenvolvimento das pesquisas empíricas. E isso, concretamente, é um desafio em si.

O acesso à justiça é um objeto de pesquisa mais recorrente na área do direito do que em outras áreas do conhecimento, muito embora, como mencionamos inicialmente, estudos nas áreas da sociologia e da antropologia tenham sido dedicados ao tema. E, no campo do direito, ainda que o recurso à pesquisa empírica não seja uma novidade do contexto histórico mais recente, seu uso ainda está em movimento de ampliação e difusão.

Avanços no Conceito de Acesso à Justiça: O Que Podemos Concluir

A partir das experiências que compartilhamos e dos diálogos teóricos que estabelecemos, gostaríamos de destacar a importância da pesquisa empírica, especialmente, qualitativa, na abordagem ao estudo do acesso à justiça. Se delimitamos um campo de observação e análise, uma *aldeia simbólica* (IGREJA, 2017), na qual podemos observar eventos, experiências e as inter-relações dos atores presentes, em diferentes esferas, conseguimos verificar o acesso à justiça em sua concretude, em sua realização. O objetivo seria observar os diversos atores envolvidos em múltiplas dimensões e hierarquias, em diálogo com contextos históricos e socioculturais permeados por estruturas normativas que lhes dão sustentação.

O uso de pesquisas empíricas no campo do direito permite constatar que além dos possíveis obstáculos burocráticos à garantia de um devido acesso à justiça para a população, há uma série de fatores, muitos deles subjetivos, relacionados a entendimentos entre diversos stakeholders que dificultavam a efetividade do acesso (IGREJA & RAMPIN, 2012). Com base especialmente em observações feitas em fóruns como parte dos diversos levantamentos realizados em diferentes áreas, como audiências,

secretarias, serviços etc.,[18] percebemos, em nossos estudos, que nesses espaços vários atores diferentes, incluindo aqueles que incorporam o aparato da justiça e aqueles que buscam justiça e o reconhecimento de seus direitos estão interrelacionados. Neste encontro há, como mencionado acima, uma polifonia de discursos, muitas vezes incompreensível uns com os outros. Em nome da aplicação de uma lei abstrata, a justiça que se oferece não considera essa multiplicidade de discursos e desejos presentes neste espaço.

Podemos formular essa interpretação com a ideia de Pierre Bourdieu de *campo jurídico* e *habitus.* Ao se opor às posições formalistas, que afirmam a autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social, mas também o instrumentalismo que vê o direito como uma reflexão ou ferramenta pelas classes dominantes, Bourdieu (1986, p. 3) sugere que as práticas e o discurso jurídico são produto da operação de um campo, onde uma lógica específica é duplamente determinada, parcialmente pelas relações de poder específicas que lhe dão sua estrutura e orientam conflitos; e parcialmente pela lógica interna dos livros jurídicos que delimitam a cada momento o espaço de possibilidades e o universo de soluções devidamente legais.

Segundo Bourdieu, o campo jurídico é de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, no qual os agentes se confrontam, portando uma competência inseparavelmente social e técnica, consistindo essencialmente da capacidade socialmente reconhecida de interpretar (de forma mais ou menos livre ou autorizada) um conjunto de textos que incorporem a visão legítima e correta do mundo social (BOURDIEU, 1986, p. 4). Essa disputa pelo monopólio do acesso aos recursos jurídicos herdados contribuiu para apoiar o recorte social entre o profano e os profissionais e, com o tempo, fazer com que o sistema de normas legais aparecesse, mesmo para aqueles dominados por ele, independente das relações de poder no campo que sanciona e consagra. Nessa área, sem sequer perceber, agentes especializados se movem com uma distância neutralizante que, pelo menos no caso dos juízes, é imprescindível para sua função atribuída

[18] São pesquisas sobre o acesso à justiça de grupos indígenas urbanos na Cidade do México; pesquisa sobre relações raciais e discriminação no campo da justiça (IGREJA; 1998; 2004), pesquisa conjunta entre os autores sobre o Especial Federal do Júri no Brasil (IPEA, 2012), sobre Sentenças e Medidas Alternativas (IPEA, 2015), além dos artigos dos autores mencionados que se referem à pesquisa.

e está inscrita nas profundezas do *habitus*[19] da categoria.

Assim, buscar ampliar o acesso à justiça é aperfeiçoar esse espaço jurídico, para garantir uma melhor inter-relação e movimento dos diferentes agentes presentes neste campo. Sendo assim, pensar o acesso efetivo à justiça vai além do movimento de entrada nas instituições; é constituir um espaço jurídico não só mais inclusivo, mas mais aberto à autotransformação, maduro para o diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais. Além disso, um espaço jurídico que se renove, atento às mudanças nos contextos sociais e políticos.

Importante destacar o espaço do fórum, especialmente na audiência pública, que todos se encontram. E é neste espaço que o direito de ouvir e dialogar é muitas vezes violado. Juízes aplicam a lei, advogados, advogados, promotores discutem a lei, e as vítimas e os acusados se sentem excluídos de uma justiça que não entendem e não conseguem encontrar maneiras adequadas de se expressar, como mencionado Bourdieu. Portanto, o diálogo não é alcançado, pois as experiências pessoais vão além do caso apresentado e motivações imediatas, pois implica um reconhecimento mais amplo das próprias pessoas e dos contextos de onde elas vêm. Pensar em acesso à justiça é pensar na garantia desse espaço de diálogo e transformação onde a justiça se materializa.

[19] Bourdieu define o *habitus* como um conjunto de aptidões, ação ou esquemas de percepção que os indivíduos adquirem através da experiência social, socialização e sua história social. Não é simplesmente o condicionamento que reproduz mecanicamente estruturas adquiridas porque pode gerar novas práticas. (BOURDIEU, 1980, p.88)

Referências Bibliográficas

ABEL, R. L. Redirecting Social Studies of Law *In:* **Law & Society Review**, Vol. 14, No. 3, Contemporary Issues in Law and Social Science (Spring, 1980), 1980. p. 805-829.

BACHOFEN, Johann Jakob. (1967). *Mito, religião e direito materno: selecionados writings de J.J. Bachofen.* Ralph Manheim, Princepton University Press, 1967.

BOURDIEU, P. **Le Sens pratique.** Editions de minuit, 1980.

_____. La force du droit: eléments pour une sociologie du champ juridique. *In*: **Actes de la Recherche en Sciences Sociales,** v.64, septembre 1986. De quel droit? 1986. p. 3-19;

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. **Direito Legal e Insulto Moral**: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond Ltda, 2011.

CHENAUT, V.; SIERRA, T., Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: Las corrientes anglosajonas, en: **Antología Grandes Temas de la Antropología Jurídica**, RELAJU, México, 2006.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996

COMAROFF, J.; SIMON R. **Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context**. Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **The Internationalization of Palace Wars:** lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states, Chicago Series in Law and Society, 2002.

FALK MOORE, S. **Social Facts and Fabrications:** "Customary" Law on Kilimanjaro, 1880-1980 (Lewis Henry Morgan Lectures). Cambridge University Press, 1986.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. (2000). A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 163-176, 2000.

FRASER, Nancy. (2002). A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. Tradução de Teresa Tavares. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** n.63, out. p.7-20.

FRASER, Nancy. (2006). Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". Tradução de Julio Assis Simões. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n.14/15, p.231-239.

IGREJA, R. O Direito Como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito In: **Pesquisar Empiricamente o Direito**.1 ed. São Paulo: REED, v.1, 2017. p. 11-37.

IGREJA, R. L., Justiça, Identidade e Juventude indígena urbana: um estudo sobre os processos organizativos na Cidade do México. **Anuário Antropológico**, v.1, 2019. p.129 – 158.

IGREJA, R. Justicia y diferencia étnica: el reconocimiento étnico en el contacto de los grupos indígenas migrantes en la ciudad de México con la justicia de la ciudad. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v.188, 2004. p.169 – 189.

IGREJA, R.; RAMPIN, T. Acesso à Justiça na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, Brasília, v.6, 2012. p.19 – 35.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2012). Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. (Série pesquisas do CEJ; 14).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA (2015).

A Aplicação de Penas e Medidas Alternativas - Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea.

LIMA, Roberto Kant de. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba - Paraná, v. 1, n.13, 1999. p. 23-38.

LIMA, Roberto Kant de. **Ensaios de Antropologia e de Direito:** Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades Jurídicas, moralidades e processo penal: tradições judiciárias e democracia no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos Criminais**, v. n.48, 2013. p. 7-34.

MAINE, Henry James Sumner. **Direito Antigo**: sua conexão com a história primitiva da sociedade, e sua relação com as ideias modernas. Londres: John Murray, 1861.

MCLENNAN, John Ferguson. **Casamento primitivo**. Editor Edimburgo Adam & Charles Black, 1865.

MORGAN, Lewis H. **Sociedade antiga ou pesquisas nas linhas do progresso humano da selvageria através da barbárie à civilização**, Chicago, Charles H. Kerr & Company, 1877.

RAMPIN, T., Estudo sobre a reforma da justiça no brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na américa latina, **Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito**, Universidade de Brasília, 2018.

RHODE, Deborah L. **Access to Justice**: an agenda for legal education and research. J. Legal Educ., v. 62, 2012.

SADEK, M. T. **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANDEFUR, R. L. Access to Civil Justice and Race, Class and Gender Inequality. **Annual Review of Sociology** 34:339-58, 2008.

SANDEFUR, R. L. "Access to What?" **Daedalus: The Journal of the American Academy of Arts and Sciences** 148(1):49-55, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**: um discurso sobre as ciências revisitado. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.21, p.11-44, 1986.

SANTOS, B. The Law of the oppressed: the construction and reproduction of law in Passargada. Reprinted from **Law & Society Review**, v. 12, number 1, Fall 1978.

SIERRA, M. T. Derecho indígena y mujeres: Viejas costumbres, nuevos derechos in Sara Pérez-Gil and Patricia Ravelo (coords.), **Voces disidentes. Debates contemporáneos en los estudios de género en México**. CIESAS/ Cámara de Diputados, Porrua. Mexico. 2004

SOUSA JUNIOR, J. Direito como liberdade: o direito achado na rua. Experiências populares emancipatórias de criação do direito. **Tese de Doutorado em Direito do Programa de pós-graduação da Faculdade de Direito**, Universidade de Brasília, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. (2011). Para uma concepção alargada de acesso à justiça. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-14, 2011.

STAVENHAGEN R., **Los pueblos originarios. El debate necesario**, Buenos Aires, CLACSO, Ediciones CTA, 2010.

8

El Comportamiento Judicial y la Política Pública Sobre el Derecho al Debido Proceso Penal: El Caso de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia Mexicana

Karina Ansolabehere[1]

El interés principal de este estudio es aportar a la comprensión del comportamiento judicial pro-derechos en casos con amplia visibilidad e importancia política. Específicamente, llamamos la atención acerca de la pertinencia de considerar el entorno de política pública específico vinculado con el tema de la decisión judicial a realizar para abonar a la comprensión de este tipo de comportamiento. Nos enfocamos en las decisiones relacionadas con el debido proceso penal y los derechos de los imputados en la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de México y postulamos la influencia del contexto de política pública específico en la decisión judicial. En condiciones de independencia judicial de iure y de facto aceptables, consideramos que el entorno de política pública en que se inserta la decisión importa en la medida en la medida en que establezcan sentidos de lo apropiado por parte de los máximos tribunales.

Planteamos que para comprender decisiones judiciales importantes no solo hay que considerar la evaluación de la distribución de poder entre las diferentes ramas del estado, es decir el contexto político institucional, sino también tomar en cuenta el contexto específico de la política pública del caso que se resuelve.

La consideración de la influencia del contexto político no es nueva

[1] Investigadora IIJ-UNAM, kansolab@unam.mx

en el ámbito de la política judicial. La distribución de poder entre el poder ejecutivo, el ejecutivo y el judicial ha sido ampliamente evaluada como condicionante de las decisiones relacionadas con la distribución del poder político.

A fin de mostrar la plausibilidad de la perspectiva propuesta se analizan dos casos que derivaron en decisiones pro-derechos de la primer Sala de la Suprema Corte de Justicia Mexicana en materia de derecho al debido proceso penal y presunción de inocencia que supusieron un cambio relevante en su concepción de este derecho: el caso de Florence Cassez (2005), ciudadana francesa acusada de secuestro; y el caso de los líderes del movimiento de defensa de la tierra de San Salvador Atenco (2006) dirigentes sociales acusados de secuestro por la retención de policías en una protesta social. Ambos casos tuvieron un nivel de visibilidad pública e importancia política indiscutibles y generaron altos niveles de controversia social. Por su parte al momento en que tuvieron lugar las decisiones el tribunal tenía un nivel de independencia de iure y de facto (RÍOS-FIGUEROA y STATON, 2009) aceptable, lo que permite asumir que los jueces no enfrentaron amenazas creíbles a su estabilidad.

Este artículo se desarrolla como sigue. En primer lugar, da cuenta de la discusión y los aportes del trabajo. En segundo lugar, desarrollamos el argumento y la metodología propuesta. En tercer lugar, realizamos el análisis de los casos. En cuarto presentamos la discusión de los resultados. Finalmente indicamos algunas conclusiones de este trabajo.

El Contexto en el Comportamiento Judicial: El Contexto de Política Pública

En la literatura que se ocupa de la toma de decisiones en los máximos tribunales el contexto político en que se inserta el poder judicial es relevantes para comprender y explicar el sentido de las decisiones. En este marco se ubica esta reflexión.

Una perspectiva muy influyente en la literatura sobre política judicial comparada en América Latina es el denominado modelo estratégico (EPSTEIN y KNIGHT, 2013). De acuerdo con éste los tribunales, en decisiones que afectan a los otros poderes, toman en consideración al contexto político. Específicamente, el grado de fragmentación del poder

(CHAVEZ, 2004; RÍOS-FIGUEROA, 2007) o las posibilidades de los actores más poderosos de ganar o perder una elección (HELMKE, 2002). El supuesto del que parten es que, en casos relevantes, los jueces evalúan el contexto político para establecer sus costos y beneficios y esta evaluación influye en sus decisiones en las que los jueces o tribunales sopesan sus riesgos para su legitimidad social o su supervivencia (HELMKE y STATON, 2011).

También el contexto interno del poder judicial ha sido considerado en el estudio de las decisiones judiciales de los máximos tribunales en América Latina. Sus prácticas cotidianas, sus ideologías profesionales, la cultura legal predominante (HILBINK, 2007, 2012; COUSO y HILBINK, 2011; ANSOLABEHERE, 2010). No obstante reconocer la importancia de esta dimensión, en este estudio nos concentramos en el contexto político y la relevancia de las coyunturas. En otros trabajos nos ocupamos de esta dimensión.

En este campo de estudio las decisiones judiciales se han analizado como un momento específico, o como resultados de un proceso: es decir la decisión judicial es un producto que comenzó a gestarse incluso antes de llegar a la propia instancia judicial (GAURI y BRINKS, 2008). Los estudios que han analizado a las decisiones judiciales como procesos, ponen atención a diversas mediaciones entre los casos y la decisión, como por ejemplo las posibilidades para litigar, las coaliciones que logren formarse alrededor de los casos, la existencia de movimientos sociales de apoyo, etc. Por ejemplo, Yamin y Gloppen (2011), en su volumen sobre la capacidad transformadora de las decisiones judiciales proponen tomar en consideración la política de salud vigente, el contexto específico, como parte del entorno de la decisión judicial.

En línea con el reconocimiento de la importancia del contexto y la consideración de las decisiones como procesos, planteamos que además de considerarlo como presente en los cálculos judiciales también hay que considerar la manera en que ese entorno específico de política pública desarrolla estrategias extralegales para incidir incidir en el comportamiento judicial.

En términos prácticos proponemos incorporar al análisis de los contextos relevantes para las decisiones judiciales, no sólo la consideración del contexto de política pública específica en que se inserta la decisión sino también las estrategias de influencia para generar una conducta judicial adecuada en la materia. De esta manera estaremos en condiciones

de medir la posibilidad de influencia de estrategias de coaliciones sociales pro-derechos para impulsar decisiones judiciales consistentes en casos controvertidos.

A continuación, presentamos el argumento y las conjeturas en las que se asienta el análisis de los casos.

Argumento y Conjeturas

El argumento de este trabajo es que la consideración del contexto de política pública específico en el que se insertan las decisiones judiciales importa tanto por los estándares y expectativas que operan sobre el comportamiento adecuado en la materia sino también por los recursos y estrategias extralegales que los actores principales en dicho contexto tengan para proyectar un modelo de conducta judicial adecuada.

El contra-argumento es que no se requiere la especificación de un área de política, el mapeo de los actores más influyentes de ésta y sus estrategias en general y para el poder judicial en particular para comprender el proceso de toma de decisiones judiciales. Por el contrario, la evaluación judicial del contexto político institucionalizado, es decir de la distribución del poder en un momento y en un lugar determinado, es suficiente.

A través del análisis de las dos decisiones consideradas buscamos evaluar la plausibilidad de la aproximación propuesta. En ambos casos, Cassez y Atenco, la decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia dejó sin efecto sentencias emitidas por las instancias inferiores de la institución; contraviene la tendencia de abordaje de los casos desarrollada por el Poder Ejecutivo, pero además aprovecha la oportunidad para establecer nuevos estándares sobre el derecho al debido proceso penal y busca ejercer una función pedagógica ante las instancias inferiores del poder judicial. En pocas palabras, la influencia de las decisiones va más allá de los resultados para los imputados, fundamental, sino que buscan establecer nuevos templetes legales ante este derecho (RUBIN, 2019).

En la sección correspondiente se analizan los sentidos de ambas decisiones. Su resultado material, pero también su influencia simbólica para la sociedad para las otras instancias judiciales, para los actores políticos relevantes, y para las propias coaliciones de promoción de estos derechos.

A fin de dar cuenta sobre la influencia del contexto de política

pública relacionado con el debido proceso penal, tomaremos en cuenta las acciones de crítica o persuasión desarrolladas por actores claves para ésta, gubernamentales y no gubernamentales, a través de las cuáles se buscan difundir normas vinculadas con el debido proceso penal e inducir comportamientos vinculados con su garantía, protección y respeto. Dado nuestro interés en las decisiones judiciales nuestro foco se pondrá en las acciones de crítica o persuasión dirigidas al funcionamiento del poder judicial orientadas a la difusión de normas sobre debido proceso penal en su proceso de decisión específicamente aquellas actividades extralegales llevadas a cabo en el contexto de los casos y que suponen una expectativa de conducta judicial adecuada.

A fin de describir este contexto se identifica en primer lugar la existencia de movimientos y coaliciones sociales vinculadas con el tema y en segundo lugar el tipo de estrategias extralegales realizadas en el marco de los casos, como denuncias públicas, campañas nacionales e internacionales, o acciones de presión internacional.

El esquema que ilustra las relaciones propuestas es el siguiente:

En la medida en que nuestro interés es evaluar la plausibilidad de la consideración del contexto de política pública para comprender las decisiones judiciales en casos controvertidos, consideraremos la presencia de las condiciones relevantes establecidas por el enfoque del contexto político: el grado de fragmentación política (si el gobierno es dividido o unifi-

cado)[2], y la probabilidad de deserción estratégica de los jueces (HELMKE, 2002) a partir de la consideración del momento del mandato del presidente durante el caso y también la probabilidad de que su partido permanezca en el poder en el futuro inmediato. Si la presencia de estas condiciones es dudosa en cada uno de los casos podremos postular la plausibilidad de nuestra propuesta, la que sin embargo deberá profundizarse en otros casos en otros contextos.

Como ya se mencionó la evaluación de la plausibilidad de la influencia del contexto de política pública se hará a través del análisis de dos casos uno ocurrido en 2005, el conocido como caso Cassez, y el segundo ocurrido en 2006, el caso Atenco. Ambos casos penales en que se registraron violaciones al debido proceso, ambos fueron social y políticamente relevantes, y en ambos la Suprema Corte de Justicia resolvió dejar en libertad a los acusados dejando sin efecto las sentencias en primera y segunda instancia, así como establecer estándares sobre este derecho. Ambos fueron casos altamente politizados, como se verá más adelante, por lo que no cabe duda acerca del interés político por mantener a los detenidos en prisión en cada una de las decisiones. La principal diferencia entre un caso y el otro es que mientras el caso Cassez, fue un caso penal con alta visibilidad, un caso de secuestro más precisamente, el caso Atenco constituyó un caso de lo que se dio en llamar criminalización de la protesta social en la medida en que los imputados fueron los dirigentes de un movimiento social opositor que protestaron de manera violenta en el Estado de México.

México 2005-2013: Cambio Político, Cambio Jurídico y Cambio Social

México, luego de 70 años de un régimen presidencialista de partido hegemónico, (VALDÉS UGALDE, 2010) vivió un proceso de transición gradual a la democracia entre 1977 y 2000 en que se produce alternancia política en el poder ejecutivo. Por primera vez, el Partido Revolucionario Institucional (partido hegemónico) perdió la elección presidencial a

[2] Esta noción hace referencia al control del partido del presidente de las cámaras del congreso. Se considera unificado si el partido del presente tiene mayoría en las mismas, y dividido cuando no la tiene.

manos del partido de centroderecha Acción Nacional. Dicho proceso se caracterizó por una amplia gama de reformas constitucionales e institucionales orientadas a aumentar la pluralidad de la representación política en el país a través del incremento de la competencia electoral, a consolidar un sistema de partidos (tri-partidista) y a dar certeza de imparcialidad en el proceso electoral (BECERRA, SALAZAR y WOLDENBERG, 2000). Dichas reformas se tradujeron primero en el triunfo de partidos opositores en elecciones locales y posteriormente en la pérdida de mayoría del PRI en la Cámara de diputados en 1997.

Este proceso de apertura política es contemporáneo al florecimiento de diferentes movimientos sociales, como el de derechos humanos, o aquél orientado a la modificación del procedimiento penal por considerar a las instituciones del sistema de justicia penal enclaves autoritarios (MAGALONI, 2009).

El movimiento por la reforma de procedimiento penal tuvo un carácter regional, no fue sólo mexicano, y conjuntó una amplia coalición de penalista, organizaciones de la sociedad civil, áreas de gobierno y agencias de cooperación internacional (LANGER, 2007). El centro de la reforma propuesta fue el paso del modelo inquisitorial al acusatorio y la oralidad en los jucios. En el caso de México, además de lo anterior, se incorpora la protección del principio de presunción de inocencia (ANSOLABEHERE, 2014). Luego de varios intentos, y amplia resistencia, se aprueba en 2008 una reforma del sistema de justicia penal en la que se adopta el modelo acusatorio (ZEPEDA LECOUNA, 2012). En este punto, es importante recordar que ambos casos (2005 y 2006) se desahogaron antes de la reforma que entró en vigencia plenamente en 2016.

Por su parte, la política exterior mexicana respecto del monitoreo internacional en materia de derechos humanos y sobre todo de los derechos vinculados con la integridad física presenta un cambio a partir de fines de la década del 90. En dicha década el desempeño de México en materia de derechos humanos adquiere atención internacional sobre todo con la irrupción del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Hasta ese momento tanto los organismos multilaterales como las organizaciones no gubernamentales internacionales o los estados de los países occidentales no habían tenido a México como un problema (ANAYA MUÑOZ, 2012). En este período el país acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y también la firma

de un convenio para la instalación de una Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el país que se concretó durante el primer gobierno de alternancia a cargo de Vicente Fox en 1991.

De alguna manera estos cambios en la posición de México respecto de su desempeño en materia de derechos humanos en la comunidad internacional no pueden soslayarse al momento de pensar el contexto relacionado con el derecho al debido proceso penal porque éste fue considerado como un foco de violaciones de violaciones de derechos humanos en el país (AMEZCUA y GUTIÉRREZ CONTRERAS, 2012; OACDHM, 2003). Las deficiencias en el desempeño del sistema de justicia penal, no solo fue motivo de denuncias por las violaciones de derechos humanos sino que también dio lugar a la conformación de movimiento pro-debido proceso penal formado por una coalición amplia de abogados, académicos, intelectuales y organizaciones de la sociedad civil (VALDIVIESO, 2002).

En este marco de profundos cambios políticos y sociales, también el poder judicial se reformó. Varios cambios institucionales plasmados en reformas legales y constitucionales tuvieron lugar desde 1982. Un hito en este proceso fue la reforma constitucional de 1994 considerada refundacional de la función judicial en el país. Dichas reformas, ampliamente estudiadas (ANSOLABEHERE, 2010; RÍOS FIGUEROA, 2007; OSEGUERA, 2009) estuvieron orientadas a incrementar la independencia judicial respecto del poder político y sobre todo a consolidar a la Suprema Corte de Justicia como un tribunal constitucional al que se le ampliaron sus facultades para intervenir en la resolución del conflicto político. De alguna manera, el diseño institucional del poder judicial federal reservaba al máximo tribunal un rol central como árbitro del conflicto político (ANSOLABEHERE, 2007; HELMKE & RIOS-FIGUEROA, 2011) y asignaba a los tribunales inferiores la facultad para dirimir conflictos vinculados con derechos de las personas en general (MAGALONI & ARTURO, 2006). Esto cambió gradualmente con el nuevo siglo (VALDERRAMA GÓMEZ, 2015).

Con este cambio el poder judicial adquirió un mayor protagonismo para resolver conflictos sociales y políticos, y también mayor visibilidad pública. La estructura judicial se adaptó a dicha situación y por ejemplo, se crearon la dirección de comunicación social de la institución y el canal judicial.

En 1994 también se creó el Consejo de la Judicatura Federal con facultades de administración del poder judicial, así como de capacitación,

reclutamiento y disciplina de los jueces que antes recaían en la Suprema Corte de Justicia.

Pero los cambios en el poder judicial no terminaron ahí. Ya en el siglo XXI el poder judicial fue afectado por tres reformas institucionales que cimbraron su estructura y produjeron una tormenta perfecta al decir del ministro José Ramón Cossío Díaz[3]. La reforma del sistema de procedimientos penales en el país que determinó el paso de un sistema inquisitorial escrito a uno adversarial oral, en 2008; la reforma constitucional en materia de derechos humanos (ANSOLABEHERE, 2016) y la reforma en materia de amparo de 2011. Reformas que con matices, y no sin disputas, cambiaron el entorno legal en que se desempeñaban los jueces mexicanos.

Es en este marco que las coaliciones pro-derechos al debido proceso penal, y en contra de las violaciones de derechos humanos que ocurren en su seno se desarrollan.

El Contexto de Política Pro-Debido Proceso Penal

Alrededor de la protección, respeto y garantía del derecho al debido proceso penal se intersectaron las agendas de dos movimientos diferentes: el movimiento de reforma del procedimiento penal y el movimiento de derechos humanos en el país.

Entre los actores más influyentes en esta política se encuentran:

a) La oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas en México instalada en 2001.
b) Organizaciones internacionales de derechos humanos como Human Rights Watch o Amnistía Internacional a través de informes especiales.
c) El sistema de relatores de la Naciones Unidas o del Sistema Interamericano.
d) Las organizaciones de derechos humanos locales.
e) Red Nacional a favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso[4] conformada por académicos y organizaciones de la sociedad

[3] https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/53725.html (Consultado el 16 de noviembre de 2016)

[4] https://www.facebook.com/juiciosorales.mx/ (Consultado el 16 de noviembre de 2020)

civil como por ejemplo RENACE en Nuevo León.
f) Las organizaciones de cooperación internacional como USAID.

Más allá de las diferencias de enfoques, agendas y particularidades institucionales, existen coincidencias en los temas que plantean como prioritarios respecto del sistema de justicia penal: la necesidad de proteger y promover el debido proceso penal, la presunción de inocencia y también los derechos de las víctimas.

El impulso de esta agenda se llevó adelante a través de dos tipos de acciones: de avergonzamiento, informes y comunicados de prensa, pero también a través de acciones de persuasión como desarrollo de programas nacionales de derechos humanos (ANAYA MUÑOZ, 2009; ANAYA, 2010), de acciones de capacitación al poder judicial, financiamiento de proyectos por parte de agencias de cooperación internacional de proyectos vinculados con derechos humanos como la Unión Europea, la agencia de cooperación internacional de los Estados Unidos, USAID, o las Fundaciones Ford o McArthur, acciones de sensibilización como los documentales *El Túnel o Presunto Culpable* llevados a cabo por la asociación Abogados con Cámara.

Estas acciones contribuyeron a generar visibilidad pública tanto sobre el rol esperado por parte del sistema de justicia como aliado de la política sobre el debido proceso penal, así como sobre las deficiencias y problemas de funcionamiento que lo ubicaban como un ámbito en que se violaban derechos humanos tanto de las víctimas como de los imputados.

En este contexto de política pública que tuvo al poder judicial como uno de los centros a ser influenciados que los procesos de decisión sobre los casos tuvieron lugar.

El Contexto de Política Pública en los Caso: Acciones Extralegales

En esta sección vamos a analizar el contexto de política pública desarrollados alrededor de los casos: el caso Cassez (Amparo directo en revisión 517/2011), y el denominado caso Atenco (Amparo directo 06/2010; 7/2010; 08/2010).

El caso Cassez consistió en la condena de una ciudadana francesa

a 60 años de prisión por participar en una banda dedicada al secuestro. Se la condenó en un proceso plagado de violaciones a principios básicos del debido proceso como, la adecuada defensa y la presunción de inocencia. Por ejemplo, una vez detenida por agentes de la Agencias Federal de Investigaciones, no se la presentó inmediatamente ante el ministerio público sino que se la forzó a participar en un simulacro televisado del rescate de las víctimas y la captura de los presuntos secuestradores (VIGNA, DEVALPO, y MENDOZA TORAYA, 2010). El caso se acompañó de una fuerte presión internacional por parte del gobierno francés además de una campaña en medios de comunicación para señalar las irregularidades en el proceso.

El segundo caso se enmarcó como criminalización de la protesta social. En éste, los imputados eran líderes de una organización social de izquierda: Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra con amplia trayectoria de protesta social (CUELLAR VÁZQUEZ, 2015) y aliados del Movimiento Zapatista. Los mismos fueron apresados y acusados de secuestro equiparado por haber retenido a funcionarios del Estado de México que estaban participando en un proceso de negociación con la organización por la relocalización de un mercado de flores. El conflicto derivó en un enfrentamiento violento entre los habitantes del lugar y la policía del Estado de México y tuvieron lugar violaciones graves de derechos humanos como tortura sexual contra las mujeres apresadas[5]; ejecuciones extrajudiciales que dejaron dos víctimas, así como el encarcelamiento de los principales líderes del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra.

Un punto a resaltar es que ambos casos tuvieron:

a) Amplia visibilidad pública con profusa cobertura mediática.
b) Generaron polarización social entre quienes consideraban a los imputados culpables y merecedores de la condena y quiénes consideraban que los imputados eran víctimas, entre otras cosas, de un sistema de justicia penal que fabricaba culpables y tenía un sesgo claro respecto de quiénes eran imputados.
c) Ponían en cuestión la autoridad de personajes poderosos de la

[5] De hecho en una sentencia del 28 de noviembre de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, encontró responsable al estado Mexicano por la tortura sexual de las mujeres apresadas. La sentencia puede revisarse en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf (Consultado el 15 de noviembre de 2020).

política Mexicana: el Jefe de la Policía Auxiliar de Investigación, posteriormente Secretario de Seguridad Pública durante los últimos años del gobierno de Felipe Calderón (Genaro García Luna[6]) en el caso de Florence Cassez; y Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México en el momento de la represión y presidente de México durante la emisión de la sentencia, así como al Presidente Vicente Fox (2000-2006).

d) Suscitaron presión internacional para la revisión de las causas.

Sin embargo, más allá de todas estas similitudes encontramos dos diferencias fundamentales entre los mismos. Mientras el caso Cassez, fue tratado como un litigio público en que se identificó a una mujer como víctima de un sistema penal corrupto e inoperante. El caso de los dirigentes de Atenco se enmarcó como de represión estatal a grupos disidentes con graves violaciones de derechos humanos, y de criminalización de la protesta social (GARGARELLA, 2004). Por ejemplo, la decisión derivada del ejercicio de la facultad de investigación de la misma Suprema Corte de Justicia (Facultad de Investigación 3/2006), reconoció que hubo excesos en el uso de la fuerza durante la intervención policial. En el caso se involucraron organizaciones de derechos humanos y lo abogados defensores de la causa que aquí analizamos fueron abogados con amplia trayectoria en la defensa jurídica de derechos humanos y de militantes de izquierda.[7]

Otra diferencia importante entre los casos fue el tipo de presión internacional que se ejerció. En el caso Cassez un actor central fue el gobierno de Francia, país del que la acusada era originaria, con alta reputación internacional y capacidad de incidencia. Ejemplo de este nivel de presión fue la intervención del presidente de Francia, Sarkozy[8], quién en visita oficial a México solicitó la extradición de la imputada en la tribuna del Senado de la República (DE LA BARREDA, 2013).

Por su parte el caso Atenco también movilizó apoyos diversos, fundamentalmente de artistas nacionales e internacionales. La coalición de

[6] Hoy detenido en los Estados Unidos por acusaciones de vínculos con grupos de narcotráfico.

[7] Ellos mismos se definen como aliados de los movimientos de resistencia(Entrevista 1).

[8] Ejemplo de la cobertura de prensa del conflicto impulsada por la coalición de apoyo a la imputada: https://elpais.com/diario/2011/02/15/internacional/1297724413_850215.html (Consultado el 15 de noviembre de 2020)

apoyo a los líderes encarcelados realizó una campaña internacional solicitando su libertad y caracterizándolos como "los presos políticos de Atenco"[9]. El apoyo del compositor Manu Chao fue un ejemplo del tipo de acciones realizadas[10] lo que le valió la orden de abandonar el país por involucrarse en cuestiones políticas internas.

En ambos casos, ante la cercanía de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se publicaron desplegados de apoyo a los imputados solicitando a los miembros del máximo tribunal poner fin a las violaciones al debido proceso.

Como puede observarse, además de las estrategias legales propiamente dichas desarrolladas por los equipos a cargo del litigio, se desplegaron otras, extralegales fundamentalmente de avergonzamiento sobre el funcionamiento del sistema penal y en segundo lugar de presión y persuasión hacia los jueces del máximo tribunal involucrados.

El derrotero judicial de los casos fue diferente. El caso Cassez estuvo radicado en tribunales federales y llega al máximo tribunal como un amparo en revisión luego de agotar las instancias inferiores. Es decir, cuando la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia revocó las decisiones de los jueces inferiores cuestionó a sus propios subordinados. El caso Atenco por su parte, se desahogó en los tribunales del Estado de México, la entidad federativa más importante del país en número de población e influencia política y fue atraído específicamente por el máximo tribunal para tener la posibilidad de expedirse sobre el mismo. [11]

El litigio se articuló indicando las faltas al derecho a una defensa adecuada y fallas en la valoración de las pruebas aportadas (en la medida en que se tomaron como válidas pruebas ilícitas y se desecharon pruebas lícitas aportadas por la defensa).

Descripto el contexto de política pública relacionado con los casos,

[9] En el sitio siguiente se pueden rastrear apoyos recibidos por la Campaña Internacional Libertad y Justicia para Atenco: http://barcelona.indymedia.org/newswire/display/365699 o bien http://mexico.indymedia.org/spip.php?article408 (Consultados el 15/11/2020)

[10] Visita de Manu Chao a San Salvador Atenco en octubre de 2008 https://www.youtube.com/watch?v=bj9sdrfwCYU(Consultado el 15/11/2020)

[11] La pregunta que no puede dejar de hacerse es por qué en el caso Atenco la Suprema Corte de Justicia atrajo el caso si éste era un caso políticamente controvertido que involucraba a un poderoso gobernador y a su vez a la política de seguridad pública del gobierno federal.

en la siguiente sección nos concentramos en el comportamiento judicial.

El Comportamiento Judicial

Dado el contexto de política pública de las decisiones analizamos el comportamiento judicial observado en ambos casos.

Un punto importante a destacar es que, si bien los litigantes hicieron referencia la violación de derechos, la estrategia de litigio, como era esperable fue eminentemente penal.

Quién buscó ir más allá fue la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se centró en las violaciones de derechos de que fueron víctimas los imputados. Incorporó referencias a tratados internacionales, así como a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Incluso pudo observarse una diferencia en la intensidad en las referencias a normas internacionales de derechos humanos entre el caso de 2010 y el de 2013. En la sentencia de 2013, la referencia es profusa, explícita y podría pensarse que busca tener un carácter pedagógico sobre el accionar de los jueces penales en la medida en que establece contenidos de derechos constitucionales como el de presunción de inocencia o legítima defensa.

La lectura de los casos lo que nos permite inferir es que los litigantes complementaron sus estrategias legales con las oportunidades abiertas por diferentes acciones externos al sistema legal pero orientados a influir sobre éste, como las campañas de apoyo, o la movilización de presión internacional para generar un contexto de política de derecho al debido proceso.

Retomando las categorías propuestas más arriba podemos afirmar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no así los jueces del Estado de México, ni los jueces federales involucrados en el caso Cassez fue sensible a este contexto.

Sin embargo, es importante notar en este caso que la distancia temporal muestra diferencias en la forma en que se utilizan las normas. Mientras en los juicios vinculados con el caso Atenco (2010) hay una referencia a los tratados internacionales (en este caso orientados a resaltar los principios de igualdad y no discriminación) como elementos complementarios a los principios constitucionales en la materia; en el correspondiente al

caso Cassez (2012-2013) se hace un uso integrado del derecho internacional de los derechos humanos, así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el principio de presunción de inocencia.

En ambos casos observamos una intención pedagógica respecto de las instancias inferiores del poder judicial. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, a través de sus sentencias, y también de sus tesis de jurisprudencia, buscó establecer nuevos parámetros de conducta esperable por parte de los jueces frente al proceso penal. Además de ordenar la libertad lisa y llana e inmediata de los imputados realizó un esfuerzo para establecer estándares sobre el derecho en cuestión y nuevas formas de aproximación a la interpretación del derecho en que queda clara su instrucción de realizar análisis sustantivos de los hechos y evitar aplicaciones mecánicas de las normas jurídicas en los casos penales.

Ahora bien, hasta aquí se puede observar que el contexto de política pública de los casos no fue inocuo. Si bien no podemos decir que sean la única causa no podemos negar su presencia en los casos aquí estudiados. A través de ellos se dieron señales a los jueces de los límites y orientación que debe tener su actuación en materia penal, y de la misma manera el Poder Judicial Federal envió señales a las instancias de procuración de justicia sobre los procedimientos que serían aceptables y los que no.

¿Podemos establecer que fue el contexto de la política pública sobre debido proceso penal hacia al poder judicial la que generó estos cambios? A fin de responder a esta pregunta en la próxima sección evaluamos la plausibilidad de esta explicación a la luz de otras que ponen énfasis en la capacidad judicial de evaluar el contexto político institucionalizado que modelizan a las decisiones de los jueces como una función de su evaluación sobre la distribución de poder político y de las amenaza de represalias por parte de éste.

Discusión

Con el antecedente de falta de independencia del poder judicial respecto del poder ejecutivo en particular y del poder político en general en el estudio del comportamiento judicial en la región la atención se dirigió hacia el contexto político institucionalizado. Como ya señalamos dos

perspectivas han sido influyentes en América Latina la teoría de la fragmentación (BILL CHÁVEZ, 2004; RÍOS, 2007) que sostiene que cuando los gobiernos son divididos los poderes judiciales, fundamentalmente los máximos tribunales, tenderán a ser menos deferentes con el poder político, especialmente con el poder ejecutivo. La otra teoría, de la deserción estratégica (HELMKE, 2002; RODRÍGUEZ RAGA, 2011) postula por su parte que los jueces al momento de tomar decisiones que afecten al poder político tendrán en cuenta el momento del gobierno al que van a afectar. Es más probable que un máximo tribunal tome una decisión contraria al poder ejecutivo si el presidente está llegando al final de su mandato y no hay certeza de que no podrá ganar las elecciones siguientes.

A continuación, se van a poner en consideración las dos perspectivas para los casos a fin de evaluar la plausibilidad de la aproximación propuesta.

Respecto de la fragmentación política, en ambos casos, al momento de la decisión de la Suprema Corte de Justicia el gobierno era dividido por lo cual era factible que la sala del máximo tribunal no fuera deferente con el poder ejecutivo. El presidente, en un caso Felipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN) de derecha, y en el otro Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de centro, no contaban con mayoría absoluta de sus partidos en la cámara de diputados ni de senadores. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que no era extraño que ambos partidos operaban como una coalición de hecho en temas estratégicos y podrían haber obtenido mayoría calificada que pudiese derivar en una amenaza creíble para el máximo tribunal. Sin embargo, esta evaluación no da cuenta de la decisión de ir más allá de la sala del máximo tribunal.

En el Caso Cassez, claramente el poder ejecutivo se movilizó para tratar de disuadir a la corte sobre la toma de una decisión desfavorable a la acusada. Explícitamente, el Presidente Felipe Calderón hizo referencia a ello y la Procuraduría General de la República, responsable de la averiguación previa del caso publicó un desplegado en periódicos nacionales defendiendo su actuación en el caso (VIGNA, DEVALPO, y MENDOZA TORAYA, 2010). Si bien no hubo amenazas explícitas sobre el máximo tribunal la estrategia estuvo destinada a minar su reputación. Por otra parte, el caso generó clara controversia social. Por su parte los dirigentes de los principales partidos de oposición al momento de la decisión, el PAN y el PRD, expresaron su desacuerdo con la revisión del proceso llevada a

cabo por el tribunal (DE LA BARREDA, 2013).

En el caso Atenco la situación fue similar. Implicó otra vez al PRI (partido que gobernaba el Estado de México y era un aliado clave del gobierno del presidente Vicente Fox del PAN) y al PAN (que tenía la presidencia) ya que la represión participaron tanto policías del estado de México como de la federales. El gobierno federal y el gobierno estatal más poderoso del país estuvieron implicados. Sin embargo, la decisión judicial no fue deferente con ellos y liberó a los líderes encarcelados y condenado a 67 años de prisión.

Si bien el gobierno era dividido, las condiciones para decidir en contra del poder político en los casos estudiados no eran las más propicias dada la distribución del poder entre los principales partidos y entre el poder ejecutivo, legislativo y el judicial. Si bien no puede descartarse completamente la explicación de la fragmentación del poder, existen motivos como los expresados que la debilitan sobre todo teniendo en la decisión de dar un impulso pedagógico a principios vinculados con la actuación judicial deseable frente al debido proceso penal.

Respecto de la perspectiva de la deserción estratégica es importante recordar que supone que los jueces serán deferentes con el gobierno cuando éste tenga un horizonte temporal largo y no deferentes cuando lo tenga corto. Es decir, si se está terminando y no es probable que su partido gane es previsible que la Suprema Corte decida no sea deferente, y que lo sea si el escenario es el opuesto.

Los eventos del caso Cassez favorecen la perspectiva de la deserción estratégica. La Suprema Corte de Justicia iba a emitir su decisión en 2012 (año en que finalizaba el gobierno de Felipe Calderón) y se esperaba un triunfo del PRI en las elecciones presidenciales, que ocurrió. En este contexto dilataron la resolución hasta enero de 2013 cuando ya se había producido el cambio de gobierno y el entrante parecía mantener una actitud positiva a una resolución favorable a la imputada a fin de restablecer la relación con Francia. Sin embargo, como ya se planteó, la primera sala no sólo resolvió la libertad de la imputada sino que fue más allá.

En el caso Atenco la resolución también se dio entre dos sexenios. El sexenio del presidente Vicente Fox del PAN, que explícitamente tenía un conflicto con el *Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra* debido a que imposibilitaron la construcción del aeropuerto que tenía planeado en esa zona (y que sería una de las principales obras de infraestructura de

su gestión) y el presidente Felipe Calderón del mismo partido electo en 2006 quién impulsó una política de militarización del combate al narcotráfico y no se ha caracterizado por una política progresista en materia de derechos humanos o penal. Este caso involucraba también a dirigentes políticos muy poderosos no solo del gobierno federal sino locales, como el gobernador del Estado de México, electo presidente del país en 2012. La decisión de liberar a los dirigentes de la manera en que se hizo constituyó un límite al uso arbitrario del derecho penal como forma de contener conflictos sociales. La decisión fue incómoda tanto para el presidente en ejercicio, quién tenía dos años más de gobierno, como para un gobernador poderoso, y se tomó.

Si bien no tenemos evidencia suficiente para descartar esas consideraciones relativas al contexto político, parece que el contenido de las decisiones de la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, no estuvieron solamente informadas por mantener una buena relación con el poder político sino por la intensión de promover de un comportamiento diferente en materia de derechos de los imputados que no sería concebible sin las acciones extralegales desarrolladas por las coaliciones de apoyo a los imputados.

Conclusiones

El principal propósito de este trabajo fue indicar la importancia de revisar la influencia de diferentes tipos de contextos en la toma de decisiones judiciales. Propusimos que las perspectivas sobre el comportamiento judicial que sólo tienen en cuenta la valoración de los jueces del contexto político institucionalizado son incompletas para la comprensión de casos de alta visibilidad que involucran una diversidad de estrategias.

El estudio del comportamiento judicial sobre el derecho al debido proceso penal en el entorno de política pública correspondiente nos permitió evaluar la plausibilidad de esta aproximación. La idea fue poner en duda el supuesto de que los jueces de los máximos tribunales valoran prioritariamente el contexto político institucionalizado al momento de tomar decisiones y preguntarse si los entornos de política pública particulares influyen en este proceso cuando movilizan una propuesta explícita

de conducta judicial deseable.

Los casos Atenco y Cassez dan cuenta de la plausibilidad de esta propuesta. Ambos casos fueron controvertidos en la opinión, ambos tuvieron importante publicidad, ambos fueron políticamente relevantes y la decisión de liberar a los acusados no fue deferente con gobierno. En ambos el entorno de política pública sobre el derecho al debido proceso frente al poder judicial ponía en cuestión el funcionamiento de un principio básico del estado de derecho.

Las decisiones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia abren la puerta para profundizar en el análisis del entorno de política pública específica. Esta influencia quedó plasmada no sólo en el resultado material de las decisiones de la primera sala del máximo tribunal, sino también en la intensión pedagógica de las resoluciones que establecen nuevos parámetros de comportamiento judicial consonantes con los propuestos por la política pública en la materia.

Referencias Bibliográficas

AMEZCUA, O.; GUTIÉRREZ CONTRERAS, J.C. **Reforma Del Sistema de Justicia Penal En México. Prevención y Sanción de La Tortura**. México: CMDPDH, 2012.

ANSOLABEHERE, K. More Power, More Rights? The Supreme Court and Society in Mexico. In COUSO, J.; HUNEEUS, A.; SIEDER, R. (ed.) **Cultures of Legality. Judicialization and Political Activism in Latin America.**, pp.78–111. New York: Cambridge University Press, 2010.

_____. Impotentes Optimistas y Controlados Preocupados. La Reforma de La Justicia Penal En El Distrito Federal Desde El Punto de Vista de Los Defensores Públicos, Los Ministerios Públicos y Los Policías de Investigación. In CUELLAR VÁZQUEZ, A.; GARCÍA GÁRATE, I. (ed.) **Reformas Judiciales, Prácticas Sociales y Legitimidad Democrática En América Latina**.. UNAM, 2014, p. 25–52

_____. One Norm, Two Models. Legal Enforcement of Human Rights in Mexico and the United States. **Mexican Law Review** 1(16). 2016, p. 115–146.

CUELLAR VÁZQUEZ, A. **La Suprema Corte: Sus Ministros, La Política y El Agravio Social.** Mexico: Editorial del Lirio, 2015.

EPSTEIN, L.; KNIGHT, J. Reconsidering Judicial Preferences. A**nnual Review of Political Science** Vol. 16(Journal Article). 2013, p. 11–31.

GAURI, V.; Brinks D.M. **Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World.** Cambridge University Press Cambridge, 2008.

HELMKE, G. The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy. **American Political Science Review** 96(2). 2002, p. 291–303.

LANGER, M. Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery. **The American Journal of Comparative Law.** 2007, p. 617–676.

MAGALONI, A.L. El Ministerio Público Desde Adentro. Rutinas y Métodos de Trabajo En Las Agencias Del MP, D**ocumentos de Trabajo Del CIDE 42,** 2009.

RÍOS-FIGUEROA, J.; STATON, J. **Unpacking the Rule of Law: A Review of Judicial Independence Measures.** CELS 2009 4th Annual Conference on Empirical Legal Studies Paper, 2009.

RUBIN, A.T. Punishment's Legal Templates: A Theory of Formal Penal Change. **Law & Society Review,** 53(2). 2019, p. 518–553.

VALDERRAMA GÓMEZ, C. **El Papel de Las Audiencias En La Protección de Derechos y La Construcción de Legitimidad Judicial Los Casos de Colombia y México**. México: FLACSO Mexico, 2015.

VALDIVIESO, P. R**eforma Procesal Penal En Chile y Otras Iniciativas Relacionadas: Aporte a Discusión Sobre Fortalecimiento Del Poder Judicial En México, Transparentar Su Actuación y Adecuarlo a Los Estándares Internacionales de Protección de Los Derechos Humanos.** 2002. Recuperado Septiembre 27 2006.

VIGNA, A.; DEVALPO, A.; MENDOZA TORAYA, J.M. **Fábrica de culpables: Florence Cassez y otros casos de la injusticia mexicana.** México, D.F.: Random House Mondadori, 2010.

ZEPEDA LECOUNA, G. **Seguimiento Del Proceso de Implementación de La Reforma Penal En Los Estados de Chihuahua, Estado de México, Morelos, Oaxaca y Zacatecas 2007-2011.** 2012.

9

A Repercussão Geral e o Impacto no Acesso à Justiça

Debora Bonat[1]

O recorte metodológico deste artigo é a análise da adoção do sistema de precedentes, em especial do instituto da repercussão geral existente no julgamento de recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e as consequências no acesso à justiça, participação popular e diminuição (ou não) das desigualdades sociais.

No Brasil, questões que envolvam direitos fundamentais ou aplicabilidade de outros direitos constitucionais têm a prerrogativa de processamento e julgamento em última ou única instância pelo Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III da Constituição Federal de 1988.

O órgão de cúpula do Poder Judiciário vem ocupando lugar de destaque no cenário jurídico-político do país nas últimas décadas. Grandes julgamentos, televisionados e transmitidos em todas as redes sociais, contendo discussões que dividem a sociedade, passaram a fazer parte do cotidiano familiar e social. Discussões como: aborto do feto anencéfalo, prisão em segunda instância, casamento homoafetivo levaram para frente do Tribunal movimentos sociais, representativos ou não da maioria, que bradavam as suas opiniões exigindo que a Corte os ouvisse e decidisse conforme seus interesses. O Tribunal, por sua vez, abriu-se para ouvir a sociedade por meio do sistema de audiências públicas e aumento do número de aceitações de "amicus curiae" que funcionam como verdadeiros amigos trazendo argumentos técnicos para subsidiar a fundamentação da decisão dos magistrados.

Se, por um lado, o interesse popular pode conduzir a um julgamento mais coerente e justificado, por outro lado, o Tribunal pode ser con-

[1] Doutora em Direito - PPGD/UnB, Professora Adjunta da Faculdade de Direito/UnB, http://lattes.cnpq.br/0592777037581128

duzido ao esquecimento das minorias, deturpando sua função essencial contramajoritária na defesa dos direitos fundamentais[2]. Vale, igualmente, ressaltar outro problema enfrentado pelo Poder Judiciário: sua lentidão e ineficácia. Milhões de processos se acumulam e os jurisdicionados clamam por efetividade de suas pretensões. É nesse cenário, que traz consigo incertezas quanto ao papel que será desenvolvido pelo Poder Judiciário, que o Brasil passa a se direcionar para uma mudança processual paradigmática: a adoção do sistema de precedentes obrigatórios.

Uma das primeiras tentativas foi a adoção da repercussão geral, objeto de exame desse artigo, como filtro nos julgamentos dos recursos extraordinários pelo STF. Instituto importado dos Estados Unidos, *writ of certiorary,* tem por objetivo diminuir o número de casos julgados pela Corte aos processos que extrapolem os interesses das partes. A decisão de mérito desse caso deverá ser seguida obrigatoriamente por todos os magistrados em casos semelhantes.

A princípio, parece óbvio que as decisões judiciais possuam uma coerência argumentativa diminuindo a sensação de arbitrariedade e tornando o sistema de justiça mais isonômico, mas em um país tão desigual a participação de todas as classes sociais se faz relevante na construção de teses e o comprometimento dos Ministros em assegurar maior efetividade dos direitos fundamentais deve ser a premissa para o julgamento. É a existência (ou não) dessa garantia que o artigo pretende examinar, assim como, as consequências da adoção desse sistema processual na tutela dos direitos fundamentais.

A Mudança na Atuação do Poder Judiciário Brasileiro e o Alargamento da Garantia do Acesso à Justiça

O Poder Judiciário sempre teve um papel de relevância na história do Brasil. Tanto no período colonial quanto no período após a independência, a sua função, para além das previstas nos textos normativos, era a de manter a ordem social e reafirmar a posição hegemônica de Poder. Mesmo se existisse uma decisão contrária aos interesses do governo e a

[2] A função contramajoritária exercida pelos Tribunais, em especial às Cortes Constitucionais, serve para conter a vontade da maioria quando essa se direciona a flexibilização e redução dos direitos fundamentais.

favor do jurisdicionado, a decisão seria inócua, pois a estrutura do Judiciário era preenchida por auxiliares nomeados pelos governos locais que não executavam os conteúdos decisórios (KOERNER, 2010).

A independência do Brasil fez surgir outras necessidades no país: desenvolvimento de serviços essenciais e de uma ideologia própria do Brasil que o identificasse interna e externamente como país independente. Nesse contexto, as Escolas de Direito e, consequentemente, o Poder Judiciário exerceram papel fundamental: passaram a fornecer burocratas, sistematizar a ideologia do liberalismo e criar estruturas que identificassem o Brasil como nação soberana. Foram dois os cursos criados: um na Província de Pernambuco e outro na Província de São Paulo, com perfis totalmente distintos. A Escola do Recife era um centro de ideias revolucionárias para a época, enquanto a Escola paulista era responsável por formar burocratas, portanto mais aliada ao pensamento da Monarquia, sendo uma das grandes responsáveis em criar um distanciamento entre o povo e a coisa pública. Criou-se uma grande classe distinta das demais, os juristas, elite brasileira formada pelos cursos de Direito (SALDANHA, 1985).

Durante a República, o Poder Judiciário desempenhou diferentes papéis ocupando lugares diferenciados: ora mais alinhado ao poder central, ora mais afastado; chegando, inclusive a ter sua competência significativamente reduzida durante o período ditatorial. Mas foi com a Constituição Federal de 1988 que o Poder Judiciário e, em especial, o Supremo Tribunal Federal ganharam destaque. Com a criação do Superior Tribunal de Justiça, responsável pelo processamento e julgamento das leis infraconstitucionais, foi-lhe atribuída a competência de efetivação dos direitos fundamentais por meio do processamento e do julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade e, de maneira difusa, a análise de casos concretos que invoquem contrariedade com dispositivo constitucional. A Constituição Cidadã, por intermédio da incorporação de normas mais fluidas e abertas, ampliou a liberdade do juiz para interpretar o Direito com a apropriação de valores morais aos conceitos indeterminados criados pelo Legislador.

Essa alteração de atuação judicial gerou, e ainda gera, consequências na configuração na garantia do acesso à justiça que, de um espectro meramente formal, passou a incorporar conteúdos axiológicos, ou seja, não basta um acesso ao Poder Judiciário; o processamento e o julgamento da demanda se interligam a essa garantia e atribuem ao magistrado à compe-

tência de resolver os casos concretos e, ao mesmo tempo, criar o Direito. Ultrapassa-se a esfera de aplicar a norma para criar o Direito conforme as características do caso concreto, valores sociais, econômicos e políticos.

O acesso à justiça, *a priori,* pode ser compreendido como o direito de qualquer pessoa buscar a tutela jurisdicional preventiva ou reparatória relativamente a uma pretensão seja individual, coletiva ou difusa. Impossível, com o texto constitucional em vigor, a criação de normas infraconstitucionais que excluam a possibilidade do jurisdicionado de acionar o Judiciário. Da mesma forma, Executivo e o Judiciário estão impedidos de excluir lesão ou ameaça de direito do crivo da análise judicante. A interpretação que se faz aqui é extensiva e sistemática: caberá aos três poderes regulamentarem o exercício do direito ao acesso à justiça, mas sem excluí-la ou restringi-la.

Para além da dimensão clássica – possibilidade de propor ações, gratuidade da prestação jurisdicional e a exigibilidade de advogado –, a crise do modelo liberal de Estado incorporou outros elementos a essa garantia (CAPPELLETTI; GARTH, 2008). No Brasil, por exemplo, buscou-se, na década de 90 a partir de estudos realizados por Cândido Dinamarco, uma busca pela concretização de direitos, atribuindo-se ao processo o conceito de instrumentalização. O processo é o instrumento, o meio, de efetivação dos direitos materiais e, sobretudo, dos direitos fundamentais. Buscou-se reforçar a função substancial do processo, diminuindo sua função procedimental. Sobrevieram diversas modalidades de tutela, pela via doutrinária e jurisprudencial, como as tutelas inibitória, antecipatórias, dentre outras, concedendo um poder maior aos magistrados e buscando uma decisão mais rápida e eficiente.

Outra questão que interferiu na atuação do Judiciário foi a alteração dos parâmetros de interpretação do Direito. De uma função meramente declaratória, na qual o objetivo era simplesmente responder as questões formuladas pelas partes, ou seja, aplicar o aparato normativo ao caso concreto sem qualquer pretensão de atuação positiva e supostamente imparcial, o Poder Judiciário se transformou em agente criador de normas na tentativa, muitas vezes inócua, de tutelar direitos fundamentais.

O Código de Processo Civil de 1973 previa a impossibilidade do juiz se eximir do seu dever de julgar alegando lacuna ou obscuridade na lei, mas a possibilidade de criação normativa no caso de lacuna[3] era muito

[3] O CPC de 1973 previa o uso da analogia na integração da lacunas a partir das fontes clássicas do Direito.

singela. É a partir da incorporação de princípios constitucionais maleáveis a situações específicas e que trabalham com a lógica da ponderação é que se pode observar a mudança na técnica decisória.

No mesmo sentido, quando o texto constitucional se refere ao acesso à justiça obrigando o Judiciário a atuar em todos os casos de lesão e ameaça a direito ele está legitimando o juiz a atuar na defesa das garantias fundamentais, inclusive com a determinação de concretização de políticas públicas previstas pelos outros poderes. No entanto, esse aumento de poder jurisdicional cria a necessidade de um maior controle da fundamentação das decisões dos magistrados, buscando uma adequada justificação e racionalidade.

Neste contexto de mudanças e definições de funções dos membros do Poder Judiciário no cenário político do país, entrou em vigência (2016) um novo Código de Processo Civil que prevê a utilização do sistema de precedentes obrigatórios.

A Implementação do Sistema de Precedentes no Brasil

Com o incremento da atuação do Poder Judiciário, a população passou a buscar nesse poder uma possibilidade, pelo menos em tese, de efetivação dos direitos fundamentais sonegados pelos demais poderes. Esse movimento de atração é verificado no número de ações propostas a partir da última década do século passado. De acordo com dados, majoritariamente do Conselho Nacional de Justiça, em 1990 foram propostos 3.617.064[4] demandas no Poder Judiciário, já em 2018 esse total foi de aproximadamente 28.100.000[5] casos. A população brasileira, por sua vez, segundo dados do IBGE, cresceu de 146.917.459 em 1991 para aproximadamente 208.500.000 em 2018. Isso significa, em números aproximados, um aumento de 41,9% da população brasileira em relação a um aumento de 676,88% de casos propostos no Judiciário brasileiro.

Os números refletem uma série de ações do Judiciário e do Parlamento para efetivação de direitos: o código de defesa do consumidor

[4] Dados obtidos em: SADEK, Maria Tereza. "Judiciário: mudanças e reformas." **Estudos Avançados,** v.18, n.51, p. 79-101, 2004.

[5] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018.** Brasília: CNJ, 2019.

(1995) e a implementação dos juizados especiais (1999) são bons exemplos: o primeiro criando e regulamentando direitos previstos constitucionalmente e a segunda normativa criou um sistema processual mais simples e acessível, com base na oralidade e sem custas.

Embora se possa, em um primeiro momento, acreditar em um avanço de direitos e um aumento de participação na concretização dos direitos, a práxis demonstra que o crescente número de ações gerou um desastre em termos de gestão processual com um aumento monstruoso no acervo processual e na taxa de congestionamento. O Judiciário tornou-se ainda mais moroso e ineficiente, além de pouco racional diante da ausência de convergência argumentativa, ou seja, há casos semelhantes decididos de maneira diversa por turmas, tribunais e juízes. Assim, de um lado ampliaram-se as formas de acesso à justiça ligadas às ondas renovatórias propostas por Cappelletti e Garth, mas, por outro lado, inflou-se a atividade jurisdicional ao ponto de uma demanda possuir como tempo médio de processamento, julgamento e cumprimento da decisão de até 10 anos, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça.

Diante do caos processual, foram buscadas soluções para conter o aumento do acervo e, como a Constituição Federal (conforme já examinado) garante o acesso ao Judiciário, optou-se pela aplicação de um super filtro processual: os precedentes obrigatórios que objetivam, no caso brasileiro, sobrestar os processos em trâmite e impedir novas ações sobre casos semelhantes. Essa tendência surgiu com a Emenda Constitucional n. 45/2004 (responsável pela última grande reforma do Poder Judiciário) que introduziu as bases para uma adoção à brasileira do sistema de precedentes.

Para circunscrever o objeto de investigação desse artigo, fez-se uma opção pelo exame da postura do Suprema Tribunal Federal no julgamento de questões constitucionais relevantes. Isso ocorreu por alguns motivos: (a) os institutos utilizados pelo STF já estão sendo aplicados há mais de uma década, o que favorece a análise; (b) houve um esforço do STF para compilar dados sobre os institutos proporcionando um cenário de variáveis e hipóteses, inclusive com algumas já comprovadas e (c) o Supremo Tribunal Federal, conforme já destacado, tornou-se a centralidade do Poder Judiciário, com julgamentos televisionados e disponibilizados ao vivo nas redes sociais e seguido por grande parte da população brasileira, principalmente, nos casos de grande repercussão.

Uma das medidas inovadoras da reforma constitucional foi a cria-

ção da súmula vinculante. Ampliou-se a competência do Supremo Tribunal Federal para editar súmulas (enunciados desenvolvidos a partir de decisões reiteradas dos Tribunais) que vinculem todos os órgãos do Judiciário e da Administração Pública, quando aprovadas por 2/3 dos ministros. Anteriormente, as súmulas editadas pelos Tribunais brasileiros eram consideradas orientações de interpretação e, portanto, desprovidas de qualquer grau de obrigatoriedade.

O exame da súmula vinculante neste artigo ocorre pelo viés eminentemente processual, ou seja, de filtro, mas não se desconsidera a discussão acerca da legitimidade do Supremo Tribunal Federal na edição de súmulas vinculantes com base na representatividade e na teoria da separação dos poderes. Isso se dá pela obrigatoriedade de seguimento pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública, consistido em verdadeiro enunciado normativo.

Até o momento somam-se 56 súmulas vinculantes editadas. Embora tenham surgido como filtro, não conseguiram desempenhar com efetividade essa função. Explica-se: uma súmula vinculante é formada por votação com quórum de 2/3 dos Ministros em sessão plenária após decisões reiteradas do Tribunal. Assim, a sua edição necessita que os juízes já tenham se manifestado muitas vezes sobre o mesmo assunto. Ela é posterior à constituição do acervo. E no caso do seu descumprimento outras ações serão propostas: da sua não aplicação caberá Reclamação processada e julgada diretamente pelo STF.

Outra inovação da EC45/2004 foi a adoção da repercussão geral nos recursos extraordinários, pois uma das maiores forças de trabalho do STF sempre foi o processamento e o julgamento dos recursos extraordinários. Trata-se de um filtro processual através do qual os ministros só julgarão recursos extraordinários quando demonstrada a transcendência de interesses políticos, econômicos, sociais do objeto da disputa, ou seja, há uma discussão constitucional que afetará não só as partes envolvidas no litígio, mas toda a sociedade.

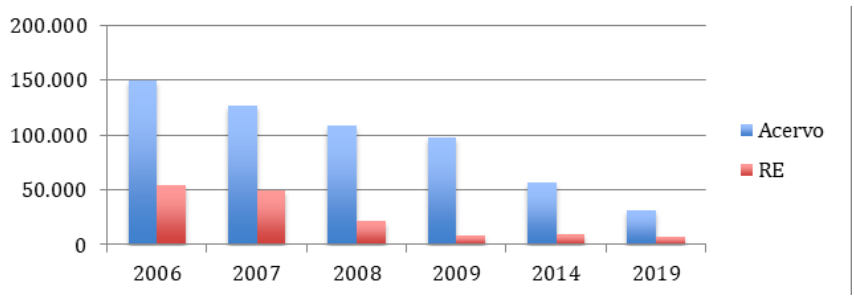
Os recursos extraordinários são cabíveis, segundo art. 102, III da CRFB/1988 quando: (a) uma decisão contrariar dispositivo constitucional, (b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, (c) uma decisão julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição e (d) julgar lei local válida em face de lei federal. Ou seja, toda e qualquer questão constitucional pode ser levada a julgamento pela Corte.

No mesmo sentido que a criação da súmula vinculante, o objetivo

da criação da repercussão geral foi a de proporcionar um filtro, isto é, impedir que todos os recursos batessem à porta dos Ministros. Optou-se, na época, pela importação desse instituto dos Estados Unidos, com alguma distinções, alterando a forma de processamento: agora, o STF não recebe todos os recursos extraordinários interpostos, mas apenas um (ou mais), considerado paradigma, que representará todos os demais no julgamento. A decisão proferida nesse caso valerá para todos os demais casos que ficaram sobrestados (suspensos) nos Tribunais de origem. O relator da repercussão geral encaminha um relatório com seu voto para os demais Ministros os quais se manifestam por cliques: há repercussão ou não há repercussão, não é necessária a fundamentação – com exceção para os casos em que o Ministro abra divergência.

De acordo com os relatórios divulgados no site do STF, o número de recursos extraordinários diminuiu de 49.682, em 2007 (ano em que foi regulamento o instituto da repercussão geral) para 7.423, em 2019. No mesmo caminho, o acervo do STF era de 150.068 processos no final de 2006 para 31.279 processos em 2019.

Gráfico 01



Fonte: BRASIL, 2020

Se o objetivo era diminuir o número de recursos extraordinários no STF, o instituto alcançou seu objetivo. A diminuição é significativa. Poder-se-ia, dessa maneira, imaginar que o problema está resolvido, mas não, e a situação se agrava a cada dia. Segundo dados disponibilizados na página do STF, há temas em que existem mais de 100.000 processos em trâmite e que ficam sobrestados (suspensos) nos diversos Tribunais do país aguardando a decisão de reconhecimento ou não da repercussão geral. Ou seja, atacou-se a consequência, mas não a causa. Os processos continuam chegando (vide números de casos novos) e são travados em

algum momento, mas não decididos. Esse é um dos mais graves problemas da repercussão geral: o tempo de espera das partes pela decisão de mérito. Retoma-se a questão indicada no primeiro item: a morosidade. A repercussão geral foi introduzida no sistema brasileiro para diminuir o tempo de espera dos jurisdicionados, mas não atingiu esse objetivo. O julgamento do mérito, isto é, a resolução da causa é morosa e distante dos fatos discutidos, mantendo um dos principais entraves ao acesso à justiça: o tempo adequado de espera pela tutela jurisdicional.

Importante, destacar que o instituto da repercussão geral não foi uma criação brasileira, mas uma adaptação de institutos processuais já utilizados em outros países, como Estados Unidos, Alemanha e Argentina. O instituto do *writ of certiorari* existe no sistema norte americano desde meados de 1789, porém foi somente em 1925, com a promulgação da *Judge's Bill*, que ele passou a conferir a delimitação de suas atuais feições. A promulgação desta legislação limitou consideravelmente a jurisdição recursal da Suprema Corte, bem como, a partir de seu advento, iniciou-se movimento para fins de ampliar os poderes exercidos pela Corte Suprema dos Estados Unidos, objetivando que apenas questões específicas fossem objeto de sua apreciação (RENÉ, 2002). Diferentemente do Brasil, não é necessária qualquer fundamentação das razões de não análise dos recursos interpostos, há simplesmente a negativa.

Com o *writ of certiorari*, a Suprema Corte seleciona as causas que serão revistas se previamente aprovadas por no mínimo quatro votos. De acordo com a *rule 10* daquela Suprema Corte, a *petition for certiorari* se dirige contra decisões de última instância das cortes estaduais ou *courts of appeals* (tribunais) federais. No procedimento do *writ of certiorari* (informalmente denominada *cert petition*), deve ser invocada a relevância da *federal question* (questão federal relevante). Assim como no Brasil, o *writ of certiorari*, apesar de ser medida excepcionalíssima, é a forma processual que mais induz atividade da Suprema Corte.

Uma das principais questões estruturais que se coloca no sistema de precedentes à brasileira ocorre em relação à força do precedente. Taruffo (2014) destaca que essa força deriva da autoridade do Tribunal do vértice: quanto maior a autoridade do Tribunal maior será a força de aplicação e de obrigatoriedade do precedente. O sistema é construído de forma que inclua o juiz sucessivo, isto é, aquele que analisará casos semelhantes concretize a criação do precedente aplicando-o ao caso. Claro que os magis-

trados poderão deixar de aplicar os precedentes, desde que o façam de maneira motivada, através de técnicas de superação de precedentes. Contudo, no Brasil é a lei que atribui força vinculante e obrigatória às decisões dos Tribunais de vértice, e não o próprio sistema.

De acordo com a página do STF, a criação desse instituto teve duas finalidades: (a) delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa e (b) uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional.

Ou seja, a preocupação nunca foi com as partes, com a efetivação de direitos ou a ampliação de acesso aos direitos fundamentais. Mas sim, com a reafirmação do Tribunal e do próprio juiz como fontes de poder na estrutura jurídica do Estado, além da diminuição de acervo. Identificar com clareza esses elementos facilita a pesquisa e compreensão do instituto e das funções dos órgãos judicantes no Brasil.

Acrescenta-se a essas duas constatações o fato de no Brasil os juízes sempre terem sido treinados e incentivados – isso se deve muito ao sistema de ensino do Direito – a manter sua independência decisória, o que, na prática, identifica-se no caráter individual de construção da sentença ou acórdão sem qualquer preocupação com a coerência sistêmica do Poder Judiciário. Isso é identificado nas mais diversas esferas do Poder Judiciário, inclusive no próprio STF que não segue posições anteriores tomadas. A possibilidade de decisão sem qualquer interferência ou ingerência confirma o poder do juiz no cenário político-social do país e mantém seus *status* de autoridade.[6]

Para ratificar tais compreensões, é interessante examinar a pesquisa elaborada pela associação dos magistrados brasileiros (AMB) em conjunto com a PUC-Rio com a participação de juízes, desembargadores e Ministros, ativos e inativos, e com o objetivo de desenhar um perfil da magistratura brasileira e melhorar a gestão processual e administrativa da função judicante. (AMB, 2018). Nessa pesquisa, além de perguntas sobre a estrutura do Poder Judiciário e rituais a serem seguidos pelos sujeitos do processo, os magistrados foram questionados sobre conteúdo decisional.

[6] Para mais informações ver: VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo.** São Paulo: Perspectiva. ADORNO, Sergio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. São Paulo: EDUsp.

Uma das etapas da pesquisa se referiu à capacidade dos Tribunais Superiores em regular as decisões do conjunto da Magistratura e teve como balizas alguns questionamentos, dentre eles: "O(a) magistrado(a) deveria poder decidir sem se pautar necessariamente pelo sistema de súmulas e precedentes vinculantes?". O objetivo foi identificar se a Magistratura brasileira apoia suas decisões em jurisprudência e/ou precedentes. A resposta foi, no mínimo, preocupante em um sistema processual que busca a aplicação de precedentes. Na justiça de 1º grau (instância com maior incidência de processos), 51,5% dos Magistrados concordam com essa afirmativa. Ou seja, metade da Magistratura acredita que as decisões dos Tribunais não servem de parâmetro para a construção de suas próprias decisões.

Já quando indagada a mesma questão, os desembargadores opinaram que concordam (muito ou pouco) em um percentual de 56,5%. Valor esse que se repete quando indagados os Ministros (que compõem os Tribunais de vértice no Brasil). A interpretação isolada desses dados não consegue, por si só, comprovar a afirmativa anterior, mas se examinarmos em colaboração com outros dados, dentre eles a manutenção de independência e a racionalidade do sistema, será possível identificar a postura do corpo judicante.

Também foi perguntado aos magistrados se: "o sistema de súmulas e precedentes vinculantes afeta a independência do(a) magistrado(a) em sua interpretação das leis e em sua aplicação?". E a resposta consistiu em:

Tabela 01 - Juízes de primeiro grau em atividade

Opções	Ramo da Justiça				Total
	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça Trabalhista	Justiça Militar	
Discorda muito	629	72	19	4	724
	25,9%	37,7%	15,0%	26,7%	26,2%
Discorda pouco	529	53	30	2	614
	21,8%	27,7%	23,6%	13,3%	22,2%
Concorda pouco	773	47	33	7	860
	31,8%	24,6%	26,0%	46,7%	31,1%
Concorda muito	499	19	45	2	565
	20,5%	9,9%	35,4%	13,3%	20,4%
Total	2430	191	127	15	2763
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AMB, 2019

Tabela 02 - Juízes de segundo grau em atividade

Opções	Ramo da Justiça				Total
	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça Trabalhista	Justiça Militar	
Discorda muito	73	7	8	0	88
	25,0%	46,7%	23,5%	0,0%	25,4%
Discorda pouco	54	3	5	1	63
	18,5%	20,0%	14,7%	16,7%	18,2%
Concorda pouco	109	5	12	5	131
	37,3%	33,3%	35,3%	83,3%	37,8%
Concorda muito	56	0	9	0	65
	19,2%	0,0%	26,5%	0,0%	18,7%
Total	292	15	34	6	347
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AMB, 2019

E em relação aos Tribunais Superiores: 10% concordam muito, 30% concordam pouco, 5% discorda pouco e 55% discorda muito.

Soma-se a isso a indagação de que: "O sistema de súmulas e precedentes vinculantes garante maior velocidade e segurança jurídica à atividade jurisdicional e, portanto, maior racionalização do Judiciário?" As respostas foram tabeladas pela AMB:

Tabela 03 - Juízes de primeiro grau em atividade

Opções	Ramo da Justiça				Total
	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça Trabalhista	Justiça Militar	
Discorda muito	142	12	11	0	165
	5,8%	6,3%	8,7%	0,0%	6,0%
Discorda pouco	171	14	17	1	203
	7,0%	7,3%	13,4%	6,7%	7,3%
Concorda pouco	809	55	47	5	916
	33,3%	28,8%	37,0%	33,3%	33,2%
Concorda muito	1308	110	52	9	1479
	53,8%	57,6%	40,9%	60,0%	53,5%
Total	2430	191	127	15	2763
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: AMB, 2019

Tabela 04- Ministros de tribunais superiores

Opções	Nº absoluto	%
Concorda pouco	6	30,0
Concorda muito	14	70,0
Total	20	100,0

Fonte: AMB, 2019

Assim, é possível deduzir, a partir dos dados colhidos com juízes, ativos, pela própria AMB que os magistrados brasileiros, em sua maioria, apesar de concordarem que a existência de um sistema de convergência interpretativa traga maior racionalidade ao sistema, a manutenção de sua independência decisória é mais relevante. Novamente se levanta a hipótese de que a magistratura brasileira apesar de querer diminuir a quantidade de processos não consegue se livrar de amarras históricas de manutenção de autoridade.

Assim, tendo como análise o histórico da função desempenhada pelo Judiciário e da importância dos juízes na formação da aristocracia brasileira, é possível inferir que a preocupação reside na atuação e no papel do juiz no cenário político-jurídico brasileiro como ator em disputa de poder com as demais instituições e até mesmo com os próprios Magistrados. Isso conduz a um cenário dramático para quem busca no Judiciário a concretização dos direitos fundamentais: a preocupação do Judiciário tende a residir em outra esfera que não a diminuição da desigualdade ou a implementação da dignidade humana. É possível perceber em alguns casos a preocupação do magistrado: a impossibilidade de demonstração de poder ao julgar demandas.

Desse modo, um acesso à justiça com um arcabouço de reafirmação do próprio Magistrado acaba por não conduzir à ampliação de efetivação de direitos fundamentais, mas sim à própria reafirmação do Poder Judiciário como centro do poder, que na verdade representa, em grande parte, a aristocracia brasileira. Isso é ratificado pela pesquisa feita pela AMB em relação aos aspectos socioeconômicos da magistratura, além de identificar

que apenas 32,2% dos Magistrados de 1º grau concluíram o Ensino Médio em escolar pública, enquanto 67,8% estudaram em escolar privada. Ademais 64,7% dos Ministros dos Tribunais Superiores estudaram em escola privada durante o ensino médio em contraposição a 35,3% que estudaram em escola pública.

Um percentual de 70,1% dos magistrados possui casa própria e apenas 2,8% não possui automóvel, enquanto que 15,6% não possui empregados domésticos. Esses números são o oposto do vivenciado pela maioria da população brasileira. Se analisarmos os dados dos pais e mães desses magistrados a situação fica mais evidente ainda: apenas 1,6% dos pais dos juízes não teve acesso a qualquer tipo de estudo, enquanto 39% concluíram o ensino superior e 13,7% são pós-graduados. Esses números se repetem em relação às mães: 1,4% não estudou; 28,7% tem ensino superior completo e 13,5% são pós-graduadas.

Apenas 11,9% identificaram que seus pais pertencem à classe de profissionais liberais com uma renda mais baixa (chofer, costureira, pedreiro, caminhoneiro etc), enquanto 29,9% dos pais são funcionários públicos de alto e médio escalão. Por fim, segundo o CNJ (2014) – que realizou uma pesquisa semelhante à AMB –, apenas 14,2% dos magistrados se identificavam como pardos e 1,4% como pretos. Se olharmos os tribunais superiores, responsáveis pela criação dos procedentes no Brasil, somente 7,6% de seus integrantes se declaram como pardos e 1,3% como pretos.

A estrutura socioeconômica da magistratura demonstra uma dimensão distinta da vivenciada pela maioria da população brasileira que vive, em 2017, segundo o IBGE (2018) o rendimento médio mensal dos mais pobres foi de R$ 376,00.

Jodhka, Rehbein e Souza (2018) realizaram um detalhado estudo sobre desigualdade e classes sociais. Uma das conclusões da pesquisa foi a de que os quatro países estudados – Alemanha, Laos, Brasil e Índia – apresentam quatro ou cinco classes e diferentes graus de desigualdades pré-capitalistas. A linha divisória dessas classes sociais revela uma constituição e reprodução por uma classificação simbólica, a diversidade de valores morais, dignidade etc.

Ainda segundo os autores, os privilégios obtidos pelas diferentes classes são repassados de geração em geração invisivelmente, isto é, não se referem especificamente ao capital, mas também as distinções simbólicas entre grupos sociais e sua avaliação sobre pessoas. É exatamente o que se

presencia ao analisar as pesquisas que traçam um perfil econômico e social dos Magistrados no Brasil. É possível notar que ao examinar os dados há uma tendência de continuidade dessa classe social e a linha divisória entre as demais classes no Brasil é extremamente estanque. Quando muito, uma parcela pequena consegue alcançar (galgando passos determinados pela própria classe, como a meritocracia) a classe acima. E como a classe possui, como essência, a ideia de preservação, essa tendência está presente nos discursos jurídicos e se intensifica em um sistema de precedentes.

Assim, o sistema de convergência interpretativa desenvolvido pelo sistema de precedentes cria decisões mais homogêneas em relação à argumentação e à justificação das decisões. Por óbvio que não se deseja que a análise das questões propostas pelas partes seja essencialmente formal o que, com certeza, geraria distorções e conduziria a critérios de desigualdade. Pretende-se com a adoção de convergência interpretativa a aplicação de critérios racionais e justificados para casos semelhantes impedindo privilégios para algumas pessoas ou classes sociais, pois há uma impessoalidade maior na análise dos casos: verifica-se a causa de pedir (a questão de fundo), e não as partes. Ao se retirar do magistrado, há possibilidades infinitas de busca de soluções, dando-lhe uma direção técnica e argumentativa, busca-se uma maior efetividade dos direitos.

Por outro lado, não se tem um pensamento ingênuo. Não basta o processo possuir como foco a questão jurídica e fática e não as pessoas envolvidas, o Judiciário deve ser comprometido com a aplicação dos direitos fundamentais na maior extensão possível. A formação de teses jurídicas deve refletir, por sua vez, o posicionamento de órgão internacionais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Há que se implementar um sistema cotidiano de busca de respostas nesses órgãos internacionais como forma de justificar as decisões em termos de direitos fundamentais[7]. E aí tem-se um outro problema: como o sistema de precedentes é recente, as faculdades de Direito ainda não absorveram as questões estruturais e críticas desse modelo, continuando a repetir a doutrina procedimental estrangeira.

De acordo com Yves Delazay e Bryant Garth (2002), as Faculdades de Direito são um dos centros responsáveis pela reprodução do conheci-

[7] Para maiores informações: ANSOLABEHERE, Karina. Legal Institutions as Arenas for promoting Human Rights. In: Routledge Handbook of Law and Society in Latin America. UK: Routledge, 2019, p. 293-308.

mento nas elites e acabam ampliando sua estrutura de poder por meio da exportação de teorias e normas, as quais passam a ocupar lugar de destaque na reprodução do poder. O sucesso dessa importação está ligado às guerras domésticas e seus atores. Quanto maior o poder da autoridade, maior chance de sucesso na importação e nacionalização dessas ideias.

A Repercussão Geral e o Acesso à Justiça na Formação de Precedentes no Brasil

Para além da adoção ou não da teoria dos precedentes e a postura dos magistrados no Brasil, há outros problemas causados pelas legislações internas que tratam especificamente da repercussão geral, entre eles: o sobrestamento, pauta de julgamentos e demora no julgamento de mérito dos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida.

Embora, o Supremo Tribunal Federal tenha diminuído significativamente seu acervo com a introdução do instituto da repercussão geral o que, em uma primeira análise, poderia contribuir para uma melhoria na qualidade de exame das causas constitucionais, o efeito tem sido o contrário.

Hoje, segundo dados do STF (2020), há no Brasil aproximadamente 1.547.992 processos sobrestados nos mais diferentes Tribunais. Todavia, esse número não é absoluto, pois o STF e o CNJ recebem informações dos Tribunais para manter seu cadastro atualizado e aí já começam os entraves.

O primeiro deles é a identificação de temas com repercussão geral reconhecida ou negada com os recursos extraordinários interpostos. Os Tribunais brasileiros, com exceção do STF, ainda não possuem um sistema adequado e eficaz de classificação dos recursos com os temas já existentes (reconhecidos ou não e com mérito julgado). Isso faz com que muitos processos sejam classificados de maneira equivocada gerando Agravos em Recurso Extraordinário, ou seja, mais processos a serem analisados.

Assim, embora o número de 1.547.992 processos já seja muito alto, ele pode ser infinitamente menor que o real[8]. São processos que aguardam um julgamento final e que, diante da demanda atual, não possuem uma perspectiva de julgamento. No gráfico é possível identificar por ano a

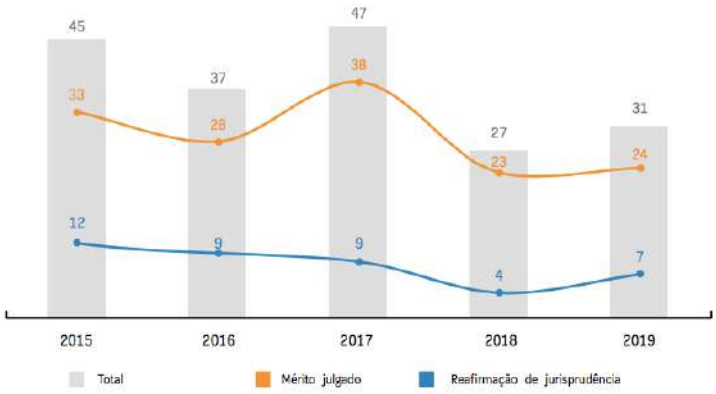
[8] Só em 2019 foram 16.136 processos devolvidos pelo STF aos Tribunais de origem por equívoco em classificação.

quantidade de julgamentos tanto do reconhecimento ou não da repercussão geral, como do mérito:

Gráfico 02 - Temas apreciados no Plenário Virtual por ano

Fonte: Portal do STF (Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/pesquisarProcesso.asp. Acesso em: 3/1/2020).

Gráfico 03 - Temas julgados por ano



Fonte: Portal do STF (Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/pesquisarProcesso.asp. Acesso em: 3/1/2020).

Desde a implantação da repercussão geral, foram processadas 1.085 teses, das quais 733 obtiveram reconhecimento. Dessas, somente 427 tiveram o mérito julgado, enquanto 306 aguardam julgamento sem previsão de pauta. Note-se, de acordo com os gráficos elaborados pelo STF, que por ano, são julgados, no mérito, em média 37 teses, o que levaria ao menos 8 anos para zerar o estoque, desde que nenhuma outra tese fosse aventada. Ou seja, milhões de pessoas teriam que esperar, pelo menos, esse período para ter o julgamento do mérito concluído. Sem contar o tempo já percorrido para chegar ao STF e com a análise da existência ou

não de repercussão geral.

Por outro lado, esses dados demonstram que a repercussão cumpre adequadamente o objetivo para o qual foi criada: a de filtro processual para o Supremo. Serão apenas 306 julgamentos em detrimento dos 1.547.992 (no mínimo) de processos que encontram-se sobrestados. A preocupação nunca foi a de uma prestação jurisdicional adequada e em prazo que a parte possa suportar.

Outra questão ratifica essa conclusão: não há regras claras e igualitárias para a inclusão de processos nas pautas de julgamento do Plenário do STF, competência exclusiva do Presidente da Corte.

Cada Ministro que ocupa essa posição (o mandato é de dois anos) possui critérios próprios de análise e de inclusão em pauta. Critérios que variam desde a organização da gestão processual e judiciária até questões pessoais, que promovam sua autoridade de Presidente. Um exemplo de escolha, de acordo com o Relatório de Atividades de 2011, foi o adotado pelo Ministro Cezar Peluso. O magistrado optou por encaminhar os processos com maior impacto, que para ele significava o maior número de sobrestados. Aliás, foi na gestão do ministro que o relatório de atividades traz pela primeira vez o impacto das decisões do STF em relação aos sobrestados. Já o Ministro Carlos Ayres Brito optou por conduzir o julgamento do Mensalão, o que retardou ainda mais o julgamento dos demais processos. Assim, não há uma diretriz racional e coerente na formulação de pautas. O que se verifica ao analisar os relatórios de atividades do STF, a partir de 2011, é que a maioria dos Ministros pautam processos que impactem a sociedade de alguma forma (objeto da demanda, número de sobrestados, questões relevantes economicamente etc), mas analisando os casos, poucos são os que revelam a fruição concreta de direitos fundamentais, conforme se verificará mais adiante.

Por fim, outro entrave é a formação de precedentes em sede de repercussão geral. Como visto, a formação de precedentes ocorre via tribunais de vértice e para que os recursos cheguem a nesse grau de análise há um tempo considerável. Nesses processos, são necessários diversos atos que demandam esforço significativo dos advogados, gerando aumento de custos (honorários e de custas processuais) e, assim, impossibilitando a busca da parcela mais carente da população por resolução de suas demandas pela Suprema Corte brasileira.

É possível que surjam argumentos minimizadores dessa situação, por

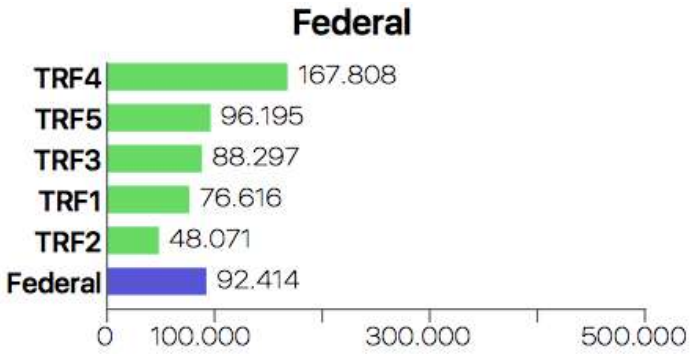
exemplo, como a indicação da previsão legislativa de assistência jurídica aos mais carentes[9], mas entende-se que isso constitui uma falácia argumentativa.

Adotando os critérios da Defensoria Pública do Distrito Federal, pode ser atendida gratuitamente pessoa vulnerável verificada a sua condição a partir dos seguintes critérios: (a) pessoa com renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos; (b) pessoa que não possua recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 20 salários mínimos e (c) pessoa que não seja proprietário, titular de direito à aquisição, usufrutuário ou possuidor a qualquer título de mais de um imóvel. Os superendividados também serão assistidos.

A defensoria Pública no DF contava em 2018 com 227 defensores públicos para uma população de 2.974.703 habitantes. Observa-se que se trata de um número absoluto, desconsiderando licenças, afastamentos, férias etc. O número é muito baixo quando confrontado com a população que não tem condições de contratar advogado privado. Soma-se a insuficiência de advogados públicos à postura do Judiciário brasileiro que obriga a parte requerente de assistência judiciaria gratuita a comprovar seu estado de vulnerabilidade através de documentos que são, muitas vezes, impossíveis, como comprovante de pagamento, imposto de renda, extrato bancário etc.

E ainda, há insuficiência de dados. O único parâmetro obtido foi publicizado pelo CNJ que tabulou dados da assistência judiciária no ano de 2019:

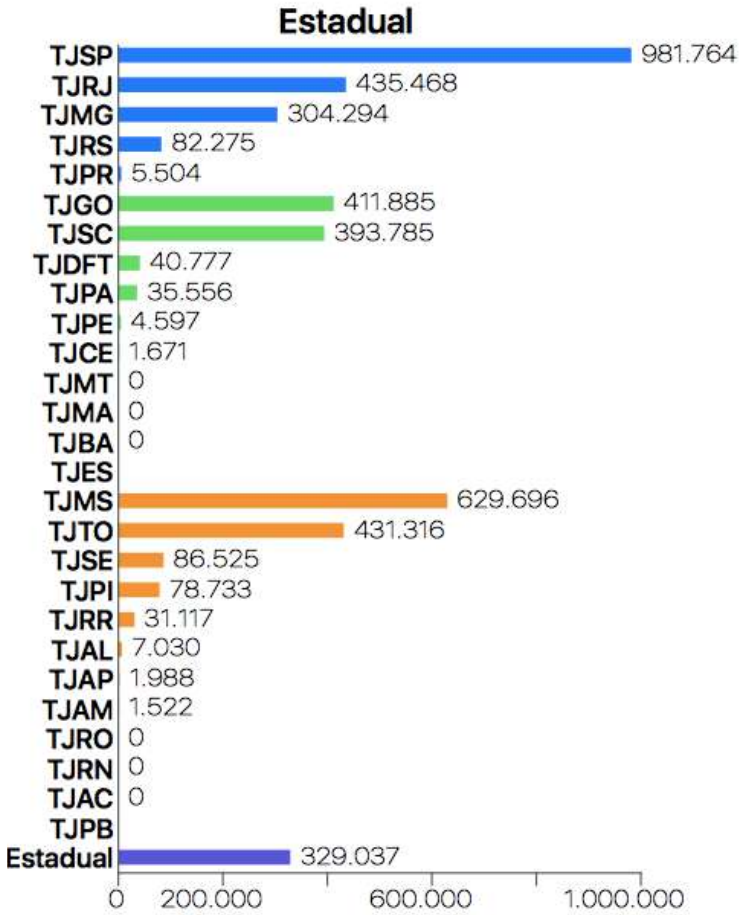
Gráfico 04



Fonte: BRASIL, 2019

[9] A legislação brasileira determina o fornecimento de advogados sem custos, isenção das custas processuais e honorários de sucumbência aos mais pobres, Lei n. 1060/1050

Gráfico 05



Fonte: BRASIL, 2019

Isso significa que aproximadamente 5.000.000 de casos (Justiça Comum)[10] tiveram assistência judiciária concedida. Se pensarmos que em 2019, segundo o IBGE (PNAD), metade dos trabalhadores brasileiros (60% dos trabalhadores – 54.000.000 de pessoas) receberam até 1 salário mínimo, é possível ter como premissas: a) que pessoas pobres não buscam o Poder Judiciário para concretizar seus direitos fundamentais e mínimos; b) as poucas pessoas que pedem socorro de uma tutela jurisdicional representam um parcela populacional muito baixa na média dos casos

[10] Note-se que o CNJ disponibiliza números absolutos, mas não se sabe, por exemplo, se alguns processos não foram contados em duplicidade: 1º e 2º graus de jurisdição.

apresentados ao Judiciário. Ora, em um regime democrático quando não há políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais ou quando elas são ineficientes resta à pessoa buscar sua tutela pela via jurisdicional e são os recursos extraordinários que trazem discussões de caso concreto, ou seja, de relações pessoais e sociais envolvendo matérias constitucionais que precisam ser discutidas pelo Poder Judiciário quando não há implementação pelos outros Poderes. Negar a assistência judiciária gratuita é negar a efetivação de direitos fundamentais e, por outro lado, é manter a pessoa na condição de vulnerabilidade.

Há ainda outra questão que se coloca em termos de atuação do Supremo Tribunal Federal: a falta de dados disponibilizados para estudo. A análise da gratuidade da justiça e do acesso à justiça necessitariam de muito mais dados do que os disponibilizados pelo CNJ. Há – e isso ocorre há pouquíssimo tempo – apenas o número absoluto de concessões de gratuidade por Tribunal, mas quais são as ações mais utilizadas? Quais as Comarcas? Qual a causa de pedir? Qual o número de benefícios que não foram concedidos? E, no caso da repercussão geral, quantos *leading cases* selecionados eram de justiça gratuita ou defendidos pela Defensoria Pública? Quantos casos tratavam de direitos fundamentais mínimos? Nota-se que no caso do STF não há qualquer menção sobre estatística da assistência judiciária gratuita.

Enfim, são muitas as perguntas que não encontram preocupação no Judiciário. Mas mesmo só com os dados absolutos de concessões de justiça gratuita é possível levantar uma questão sobre a utilização de precedentes no Brasil, participação popular e acesso à justiça: quem são os responsáveis pela formação de precedentes? Embora não existam números suficientes para realizar um diagnóstico completo da repercussão geral e a formação de precedentes, é possível com base nos números de concessão de gratuidade da justiça inferir que são mínimas as demandas que chegam à Suprema Corte, conforme já destacado.

Para a escolha dos casos paradigmáticos encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, o Tribunal parte de alguns critérios: melhor descrição dos fatos e dos argumentos jurídicos. A descrição da causa de pedir é tarefa técnica do advogado. E não há como advogados dativos ou defensores públicos competirem com o tempo e com a assessoria que existem em grandes bancas de advogados. Ou seja, os que conseguem encaminhar seu processo até o STF podem não ser escolhidos e terem suas argumentações

levadas em consideração. Esse é outro ponto.

Diante da ausência de dados informados pelo STF, optou-se por uma busca manual dos casos nos quais a repercussão geral foi reconhecida e o mérito já foi julgado no site do STF, aba Repercussão Geral. Na listagem de 393 teses, foram buscados alguns termos ligados com o objeto de investigação nas descrições.

Em relação aos termos: vulnerabilidade, vulnerável, pobre e desigualdade não há qualquer menção nas teses. Isso significa que nenhum julgado teve como objeto tais matérias ou que tais critérios não foram suficientemente relevantes para constar na descrição dos temas. Esses termos relacionam-se diretamente com o acesso à justiça e efetivação de direitos fundamentais e não encontraram, até hoje, espaço no julgamento do plenário.

Já os termos: educação, saúde e assistência social foram abordados pela Corte. O primeiro está presente em 3 teses (ns. 693, 822, 518), o segundo em 9 teses (ns. 115, 345, 409, 431, 479, 579, 581, 793 e 1082), enquanto que o terceiro foi encontrado em 2 teses (ns. 32 e 693), de um total de 393 teses.

Por fim, analisando o termo "imposto" foram encontradas 30 teses (ns. 21,49,53, 56, 75, 84, 91, 102, 117, 125, 146, 186, 171, 201, 214, 216, 236, 283, 297, 322, 326, 363, 368, 572, 581, 639, 643, 653, 665 e 668). Ou seja, há uma preocupação muito maior com o sistema de cobrança de tributos do que com questões que envolvam direitos fundamentais mínimos. Por óbvio que o tema "imposto" pode trazer benefícios na fruição de direitos fundamentais, mas analisando o conteúdo descritos nas teses, identifica-se uma preocupação em termos econômicos e não sociais.

Do termo saúde, encontrado em maior número, é possível extrair algumas considerações:

a. das nove teses somente três são de pessoas naturais e não empresas. Duas tratam da concessão de gratificação de desempenho da carreira da previdência, da saúde e do trabalho e da sua incorporação,

b. das nove teses que citam o termo saúde, somente **uma** é patrocinada pela Defensoria Pública e trata do fornecimento de medicamento pelos entes federados em regime de solidariedade,

c. das nove teses que citam o termo saúde, somente uma é coletiva (Associação do bairro City Boaçava) e trata da possibili-

> dade, ou não, de se impor obrigação à concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica de fazer, em observância ao princípio da precaução, a redução do campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de supostos efeitos nocivos à saúde da população.

O Brasil, segundo dados do último PNAD, possui a maior parte de sua população na pobreza sem qualquer assistência de saúde. Não há sequer rede de esgotos na metade dos domicílios brasileiros o que torna inconcebível que temas que tratem de saúde pública não estejam presentes em julgamentos na Corte responsável pela análise de direitos fundamentais. Os dados só ratificam a ideia de que a formação de precedentes no Brasil ocorre pela elite econômica e, provavelmente, com argumentação de manutenção do sistema (o que já era verificado desde o Brasil Colônia e uma vez que as partes, em um processo, defendem interesses do polo que pertencem) e em temas que não tratam de direitos fundamentais para a maior parte da coletividade, tornando o Judiciário uma instituição responsável pela manutenção jurídica da desigualdade.

Não se quer com tais questionamentos invalidar o sistema de precedentes, até porque, conforme asseverado anteriormente, faz-se necessário o desenvolvimento de um sistema de convergência interpretativa dos magistrados, observando-se as decisões da Corte responsável pelas decisões de direitos fundamentais e, desse órgão em relação às Cortes internacionais de proteção dos Direitos Humanos.

O que se buscou foi a demonstração e exame de alguns pontos, marginalizados pelos processualistas, que fragilizam a adoção desse sistema e que promovem maior desigualdade, minimizando a efetividade do direito fundamental ao acesso à justiça e, com isso, promovendo a ampliação da desigualdade social.

Considerações Finais

O Poder Judiciário brasileiro desempenha um relevante papel na configuração democrática brasileira: a função de assegurar a concretização dos direitos fundamentais àqueles desprovidos de tais direitos. Para

tanto, diversos são os mecanismos de assegurar tal tutela e que acabam por gerar consequências desastrosas na manutenção da desigualdade e entraves ao acesso à justiça.

O artigo buscou demonstrar a necessidade de análise dos institutos processuais, aqui em especial a repercussão geral, a partir de critérios e elementos interdisciplinares para se conseguir dimensionar na estrutura de efetividade dos direitos fundamentais as consequências e arranjos sociais, culturais, econômicos e políticos da sua utilização pelo sistema processual.

Desse modo, a repercussão geral surge no cenário brasileiro em 2004, importada dos Estados Unidos, para auxiliar na diminuição do acervo do STF e promover sua reafirmação como Corte Constitucional. E consegue alcançar sucesso nesses quesitos.

Conforme os dados trazidos neste artigo, após a implementação da repercussão geral o número de processos em trâmite no STF caiu vertiginosamente, mas esse resultado, pro outro lado, não conseguiu promover um incremento do acesos à justiça.

O tempo de duração do trâmite processual na Corte não foi reduzido, são poucos os julgamentos de mérito dos casos em que a repercussão geral foi reconhecida e os argumentos levados a julgamento pertencem às classes mais favorecidas economicamente. Também não se encontram matérias relacionadas ao desenvolvimento social e a garantia de direitos fundamentais mínimos. Além disso, agrega-se o fato da decisão de composição da pauta de julgamento ser exclusividade da Presidência da Corte que pode optar por critérios pouco republicanos.

Ao analisar a estrutura do Judiciário, nota-se a que existe uma postura reativa dos magistrados em relação ao seguimento das decisões que formam precedentes pelos tribunais de vértice. Isso poderá conduzir ao desmoronamento do sistema de precedentes no Brasil.

Por fim, buscou-se identificar os entraves à ampliação do acesso à justiça no sistema atual de precedentes para que a partir da verificação do cenário jurídico brasileiro seja possível o desenvolvimento de soluções processuais aptas a desenvolver um protocolo de atividade jurisdicional baseada na concretização de direitos fundamentais.

Referências Bibliográficas

ADORNO, S. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. São Paulo: EDUsp.

ANSOLABEHERE, K. Legal Institutions as Arenas for promoting Human Rights. In: **Routledge Handbook of Law and Society in Latin America**. UK: Routledge, 2019, p. 293-308.

AMB. **Quem somos: a Magistratura que queremos.** Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf, Acesso em 01/03/2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário**: VIDE: Vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: CNJ, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2018.** Brasília: CNJ, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão geral**: informações consolidadas. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=repercussaoInformacoesConsolidadas&pagina=repercussaoInformacoesConsolidadas. Acesso em março, 2020.

DAVI, R. **Os grandes sistemas do Direito contemporâneo.** Trad. Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DELAZAY, Y.; GARTH, B. G. **Internationalization os palace wars:** lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States. Chicago; London: University of Chicago Press, 2002

GASPARETTO Jr., A. O Poder Judiciário na Primeira República: A justiça, o autoritarismo e os interesses oligárquicos. **Anais do XXVIII Simpósio Nacional de História**, Florianópolis, 2015.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html. Acesso em: março, 2020.

JODHKA, S. S.; REHBEIN, B.; Souza, J. **Inequality in Capitalist Societies.** London, New York: Routledge, 2018.

KOERNER, A. **Judiciário e Cidadania na Constituição da República Brasileira (1841-1920).** 2.ed., Curitiba: Juruá, 2010.

SADEK, M. T. "Judiciário: mudanças e reformas." **Estudos Avançados,** v.18, n.51, p. 79-101, 2004.

SALDANHA, N. **A Escola do Recife.** 2. ed., rev. e ampl., São Paulo: Convívio, 1985.

TARUFFO, M. Le funzioni delle Corte Supreme tra uniformità e giustizia. In: **Revista Eletrônica de Direito Processual.** V. 14, n. 01, Rio de Janeiro: UERJ, 2014, p. 438-449.

VENÂNCIO FILHO, A. **Das arcadas ao bacharelismo.** São Paulo: Perspectiva.

10

Fortalecimento das Carreiras Jurídicas e Relação com Desigualdades no Acesso à Justiça: Uma Proposta de Análise[1]

Luciana Silva Garcia[2]

As garantias de independência e autonomia das instituições do sistema de Justiça pela Constituição Federal de 1988 constituem o poder de autogoverno do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública que passam ter competências e atribuições para definir seus próprios rumos. Relacionaram-se no debate do novo marco constitucional à consagração do acesso à Justiça como um direito fundamental. Caberiam a estas instituições, a partir de uma redefinição de suas atribuições e competências e pela previsão de novos instrumentos processuais, promover o acesso a outros direitos fundamentais.

O redesenho do sistema de Justiça em 1988 trouxe efeitos importantes para as carreiras jurídicas das instituições. Integrantes desde sempre de uma elite política, juristas exercem as mais diferentes funções de Estado, do Império até o presente (ENGELMANN, 2013). Mas a Constituição Federal traz novos contornos a essa elite, que não só passa a controlar instituições com poder de autogoverno, como também a interpretar os novos

[1] Os dados apresentados no artigo trabalho foram levantados e sistematizados no âmbito do projeto "Trajetória e sentidos da reforma da justiça: carreiras jurídicas e estruturas de Estado" do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do qual fui bolsista pesquisadora entre 2017 a 2020.

[2] Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), pós-doutora em Desigualdades Globais e Justiça Social pela UnB e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e advogada.

direitos fundamentais, definindo-os a partir da solução de conflitos.

Este artigo traz reflexões sobre o fortalecimento das carreiras jurídicas de Estado, a partir das transformações constitucionais e transformações estruturais das carreiras (quanto aos aspectos da força de trabalho e gasto com pessoal). Procura relacionar este processo às garantias de independência e de autonomia das instituições do sistema de Justiça que não promoveu diretamente a ampliação do acesso à Justiça, uma promessa da Constituição Federal de 1988, reforçada pela Emenda Constitucional 45/2004.

Para tanto, organizei o texto em três seções além da introdução e conclusão. Inicio a análise a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 como marco de reconstrução do Poder Judiciário, da redefinição do Ministério Público e da criação da Defensoria Pública como instituições do sistema de Justiça (por ora, limito-me a estas três). A partir do marco constitucional, tais instituições passam a ser dotadas de efetiva autonomia e independência e o direito de acesso à Justiça foi consagrado como uma garantia fundamental. Na sequência, reconstruo o debate sobre a reforma do Poder Judiciário (que se tornou uma reforma do sistema de Justiça ao fim) iniciada como uma demanda de ampliação e qualificação do acesso à Justiça no Brasil, marcada pelo fortalecimento das carreiras jurídicas e que finaliza com resultados que esvaziam o pleito do acesso de seu conteúdo efetivamente distributivo.

Na segunda seção, procuro demonstrar quantitativamente, a partir de indicadores sobre aumento da força de trabalho e aumento dos gastos relativos a pagamento de pessoal e encargos, que o poder de autogoverno das instituições (com nascimento na Constituição Federal de 1988 e robustecimento na Emenda Constitucional 45/2004) gerou o fortalecimento das carreiras jurídídicas. Este fortalecimento não vem atrelado à ampliação do acesso à Justiça no território, produzindo desigualdades, ideia que desenvolvo na terceira seção.

Na conclusão, proponho que o enfrentamento das desigualdades apontadas no artigo se dê a partir de uma redefinição do conteúdo do poder de autogoverno das instituições, que considere o *accountability* vinculado à autoridade da cidadania. Indico ainda duas questões para integrarem uma agenda de pesquisa sobre o tema, a partir das análises trazidas pelo artigo.

Constituição Federal e Autonomia da Justiça, a Reforma do Judiciário e o Fortalecimento das Carreiras Jurídicas

Partindo das considerações de Junqueira (1996) de que as investigações sobre o acesso à justiça no Brasil iniciam-se pelo estudo sobre o Poder Judiciário, procuro analisar o (re)desenho das instituições do sistema de Justiça a partir de 1988, refletindo sobre o poder de autogoverno atribuído às instituições e o papel da elite formada pelas carreiras jurídicas de Estado na condução do processo de reforma do Judiciário, em especial nos anos 2000.

Há uma relação intrínseca entre a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e a sua expansão paralela à do Estado de bem-estar que elevou o acesso à Justiça à condição de um direito fundamental essencial porque mais do que uma garantia de direitos, trata-se de um direito autônomo, cuja denegação acarretaria a de todos os demais (ROQUE, 2017, p. 2). Como apontam Cappelletti e Garth (1988), o reconhecimento progressivo do acesso à Justiça como um direito tem importância capital entre os novos direitos individuais e sociais.

> O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos fundamentais – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (CAPPELLETTI, GARTH,1988, p. 12).

Por isso, a centralidade do debate sobre as instituições do sistema de Justiça na Constituinte de 1986-1987. Durante a ditadura civil-militar iniciada com o golpe de 1964, a autonomia e a independência do Judiciário foram tolhidas (que já não eram tão amplas), inclusive por meio da centralização da arrecadação nas mãos da União e a competência exclusiva do Executivo para iniciar leis que criassem cargos, funções e empregos públicos ou aumentassem vencimentos ou a despesa pública. A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este competência para elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo. (SADEK, 2010).

O desenho institucional estabelecido, inicialmente pelo poder constituinte originário e depois por meio de emendas à Constituição, atribuiu poder de autogoverno ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Assim, os tribunais brasileiros passam a gozar de autonomia administrativa e financeira para elaborar suas propostas orçamentárias (dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes), eleger seus órgãos diretivos, elaborar seus regimentos internos, organizar suas secretarias e serviços auxiliares, e prover os cargos de magistrados e os demais necessários à administração da Justiça.

O Ministério Público também se transforma. Ao alterar suas prerrogativas, declarando-o como instituição permanente e essencial à Justiça e incumbindo-lhe da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a Constituição dotou-o de independência funcional, além de autonomia administrativa em relação aos demais poderes. Com isso, o órgão pode propor ao Poder Legislativo política remuneratória, planos de carreira e criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, além de elaborar sua própria proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Constituição também transformou o Ministério Público no guardião de direitos individuais e coletivos e o combate à corrupção tornou-se uma bandeira importante de sua atuação, com o ajuizamento de ações de improbidade e ações penais passando a afetar sensivelmente o jogo político no país (ARANTES; MOREIRA, 2019).

Quanto à função de assistência jurídica gratuita aos necessitados, embora essa seja a organização mais recente no sistema, houve um fortalecimento com a garantia dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional às defensorias públicas, a extensão ao órgão da competência para atuar na promoção dos direitos humanos e na defesa dos direitos coletivos, e a criação da Defensoria Pública, também vinculada ao Poder Executivo.

Instrumentos processuais foram disponibilizados pela Constituição, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação civil pública e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. A prestação jurisdicional também foi ampliada para atender "causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo", com a previsão dos juizados de "pequenas causas" e dos serviços de assistência jurídica integral e gratuita.

O fortalecimento institucional do sistema de Justiça refletiu-se nas carreiras jurídicas, com membros que mantiveram as "garantias de independência" previstas na Constituição anterior e voltadas a assegurar o livre exercício de suas funções: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Em síntese, além de robustecer o sistema de Justiça com a ampliação das possibilidades de atuação de seus órgãos, nos âmbitos jurisdicional e político, o novo marco constitucional trouxe poder de autogoverno ao Poder Judiciário e ao Ministério Público e estendeu a independência funcional à Defensoria Pública.

Poucos anos após a promulgação da Constituição, um projeto de emenda constitucional (PEC 96/1992) propunha-se a reformar o Poder Judiciário e o Ministério Público, apresentando como justificativa a "crise do Judiciário", sustentando que a Justiça, em seus vários setores, precisava modernizar-se, porque era cara e morosa e muitos obstáculos dificultavam o acesso dos cidadãos à prestação jurisdicional. A proposta dava ênfase à organização e à reestruturação da carreira de juiz, incluindo novas regras para progressão, de modo a fixá-lo mais demoradamente nas comarcas. Além disso, propunha outras formas de recrutamento de membros dos tribunais superiores e mandato de nove anos para os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Entretanto, esta proposta não vingou.

A reforma do Sistema de Justiça, especificamente a reforma do Poder Judiciário, volta para a agenda política brasileira articulada em um discurso de fortalecimento da democracia, que denunciava a hipertrofia da atividade judicial, em sobreposição às instâncias políticas representativas tradicionais. O protagonismo do Judiciário no processo de construção de decisões políticas dá seus primeiros sinais, após a Constituição Federal de 1988, com o ajuizamento de ações coletivas e individuais e ações diretas de inconstitucionalidade movidas em oposição a medidas econômicas, fiscais e previdenciárias adotadas pelo Poder Executivo: o questionamento do Plano Collor devido ao desrespeito a direitos patrimoniais pela utilização de confiscos e desapropriaçãoe o programa de privatizações feito pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve diversas iniciativas questionadas pelo Judiciário, inclusive alteradas e atrasadas pelo Supremo Tribunal Federal (MARONA, 2013).

Em 1999, em resposta à possível instalação de uma comissão parlamentar de inquérito do Senado para apurar irregularidades no Poder

Judiciário, a Comissão Especial de Reforma do Judiciário foi reativada na Câmara dos Deputados. A iniciativa acabou por aglutinar diversos setores do sistema de justiça em prol da retomada do debate sobre a reforma, em reação à instalação da CPI (SADEK, 2010) que contou com a mobilização da cúpula dos órgãos e das associações profissionais.

Foi, então, proposta a PEC nº 29/2000 com os seguintes pilares: o primeiro, relativo ao problema da jurisdição constitucional; o segundo, sobre a criação de mecanismos de controle e fiscalização dos órgãos do sistema de justiça; e o terceiro, sobre aspectos organizacionais e estruturais do sistema em relação à democratização do Judiciário e a sua capacidade de ampliar ou reduzir o acesso à Justiça (SADEK, 2010).

Já em 1996, o Banco Mundial havia editado documento técnico indicando a necessidade de imprimir um caráter mais gerencial ao Poder Judiciário na América Latina e no Caribe. O referido documento apontava que a reforma econômica na região requereria o "bom funcionamento" do Judiciário, que devia "interpretar e aplicar as leis de forma previsível e eficiente" (DAKOLIAS, 1996). Os elementos mais importantes para a reforma, segundo o Banco Mundial, seriam: i) a independência do Judiciário, relacionada às nomeações, às avaliações e ao sistema disciplinar; ii) a eficiência da administração judicial, relacionada à gestão dos tribunais, ao gerenciamento de processos e ao aprimoramento da legislação processual e iii) a ampliação do acesso à Justiça, englobando mecanismos alternativos de resolução de conflitos, redução dos custos de litigância, existência de defensoria pública e de juizados de pequenas causas (DAKOLIAS, 1996) Especificamente em relação ao Brasil, sugeria-se a realização de esforços para reestruturar a demanda judicial, estabelecer controle de produtividade e simplificar o trâmite processual (BANCO MUNDIAL, 2004).

Em 2004, a proposta de reforma do Judiciário foi aprovada. Uma das principais inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004 foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), responsáveis por planejar e fiscalizar administrativamente os respectivos órgãos e realizar o controle funcional da magistratura e dos membros do MP. No que se refere à garantia de segurança jurídica, foram adotados institutos para uniformizar o entendimento sobre temas constitucionais e regular o acesso de demandas redundantes às instâncias superiores, como é o caso da súmula de efeito vinculante e do requisito da repercussão geral para interposição de recurso extraordinário ao

STF. Quanto à promoção de efetivo acesso à Justiça, destaca-se a previsão de proporcionalidade entre o número de magistrados, a população local e o volume das demandas judiciais em determinado território, bem como o estabelecimento do princípio da razoável duração do processo.

Para regulamentar e tornar eficaz o conjunto de inovações introduzidas pela EC nº 45/2004, na sequência de sua aprovação os três poderes firmaram pactos – os pactos republicanos – para encaminhamento de reformas infraconstitucionais.[3] As iniciativas reforçaram a agenda de reformas processuais para garantir estabilidade e uniformidade às decisões e celeridade aos procedimentos, além de incentivar a adoção de meios alternativos de solução de conflitos.

Especificamente no que se refere às carreiras do Judiciário e do Ministério Público, a reforma trouxe alterações quanto à forma de ingresso, aos critérios de progressão por antiguidade e merecimento (produtividade, presteza no exercício da jurisdição e frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento), e proteção à inamovibilidade (garantia constitucional concedida aos juízes e promotores de não serem transferidos das comarcas que atuam, salvo por relevante interesse público).

Como as leis orgânicas da magistratura e do Ministério Público não foram alteradas, consolidou-se um marco normativo que garante a primazia das prerrogativas e dos interesses corporativos dos membros das carreiras na organização do sistema de justiça, o que afeta aspectos tão variados como as ações de recrutamento de pessoas, as políticas de remuneração, os planos de distribuição de equipamentos no território e as estratégias para melhoria do desempenho.

Os atores do sistema de Justiça, tanto na Constituinte como nas reformas posteriores, agiram e agem politicamente na esfera social e em instâncias de decisão política, com o propósito de aprovar medidas legais e constitucionais, mas também administrativas, destinadas a fortalecer a instituição que compõem. Desempenham a função de *advocacy* de projetos que visam alterar a estrutura institucional e as competências funcionais de suas próprias repartições, com o intuito de fortalecer garantias, prerrogativas e privilégios (ARANTES, MOREIRA, 2019).

[3] Em 2004, foi firmado o Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano e, em 2009, o Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo.

O conceito de pluralismo estatal desenvolvido por Arantes (2015) contribui para a compreensão do comportamento das carreiras jurídicas de Estado ao demonstrar que uma consequência dessa atuação política de setores da máquina pública é a pluralização do Estado, diante do surgimento e do desenvolvimento de novos órgãos públicos liderados por elites burocráticas ou elites de carreiras públicas especiais voltados à realização de metas constitucionais e institucionais específicas (nesta pesquisa, a garantia de acesso à Justiça e a proteção a direitos fundamentais).

Tal ativismo pode ser visto, por exemplo, na atuação das carreiras, por meio do exercício do poder de autogoverno e a independência dos órgãos do sistema de justiça, para criarem vantagens remuneratórias pagas em geral a título de indenização (AQUINO, GARCIA, 2020). O auxílio-moradia, destinado a juízes e membros do MP de todo o país, é o exemplo mais conhecido. O benefício está previsto nas leis orgânicas da magistratura e do MP e, até 2014, era pago a todos os procuradores e promotores de justiça do país, inclusive àqueles com residência própria, conforme disciplinado em lei complementar específica; porém, o pagamento à magistratura variava conforme as diversas leis estaduais e não contemplava os juízes federais.

Naquele ano, foram apreciadas ações ajuizadas por diferentes associações de magistrados junto à suprema corte de justiça do país, o Supremo Tribunal Federal (STF), visando garantir o benefício a seus associados. Tendo como argumentos centrais a simetria entre as carreiras e a necessidade de assegurar a independência do Judiciário, o direito ao auxílio-moradia foi reconhecido, em caráter liminar, e o pagamento máximo no valor de aproximadamente R$ R$ 4,38 mil mensais foi estendido a todos os juízes de todos os ramos do Poder Judiciário.

Contudo, após quatro anos de pagamentos, uma forte repercussão negativa e a concessão de reajuste aos magistrados em novembro de 2018, o STF suspendeu a liminar. Com isso, acordos foram realizados e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) regulamentaram a indenização, restringindo o auxílio aos membros que não possuam imóvel na comarca onde exercem o cargo, e caso não exista imóvel funcional disponível.[4] As críticas feita ao pagamento do auxílio fez com que as associações das carreiras se manifestas-

[4] Resolução n. 274, do CNJ, e a Resolução n. 194, do CNMP, ambas de dezembro de 2018.

sem pela sua legalidade. A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) inclusive apontou ser uma tentativa de enfraquecimento da magistratura e do próprio Judiciário. [5]

Como observam Aquino e Garcia (2020), o longo processo de reforma constitucional do sistema de Justiça brasileiro, que se entendeu dos anos 1980 ao início dos anos 2010, foi protagonizado pelos atores do sistema de Justiça. As negociações com o Poder Executivo e o Congresso Nacional lograram inserir medidas em consonância com os objetivos de reduzir a morosidade e garantir uniformidade às decisões judiciais, viabilizando assim mais segurança jurídica ao ambiente de negócios; sintomaticamente, as reformas atingiram poucos aspectos relativos à reorganização das carreiras jurídicas (SADEK, 2010).

A condução das reformas são fruto do fortalecimento das carreiras jurídicas e o "discurso do acesso à justiça então virou uma espécie de "vale-tudo", tendo se desnaturado e institucionalizado para se tornar um discurso oficial do Estado" como bem refletem Gabbay, Costa e Arperti (2019, p.170) que complementam:

> (...) devido ao elastecimento e banalização do conceito de acesso à justiça, cuja fluidez comporta discursos destoantes, houve a sua utilização também para legitimar a reforma do Judiciário, ainda que sob a veste eficientista desconectada de qualquer preocupação com a redistribuição do acesso à justiça, enquanto direito social que pressupõe o próprio exercício de cidadania (Gabbay, Costa e Arperti, 2019, p.169).

Uma síntese das principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional de 45/2004 demonstra que o debate sobre a reforma da Justiça e seus efeitos passou a ser fortemente influenciado por discursos que atribuíram significados ao acesso à Justiça mais relacionados à ineficiência do Judiciário do que à pauta redistributiva (Gabbay, Costa e Arperti, 2019):

[5] Em uma nota de repúdio, a AMB declarou que "o Judiciário vem sendo atacado e desrespeitado por uma série de iniciativas que visam a enfraquecer a magistratura. O questionamento sobre seus vencimentos é uma consequência desse movimento, uma vez que coloca em dúvida a recomposição parcial dos subsídios, já prevista na Lei Orçamentária de 2016, cuja aprovação se arrasta desde julho de 2015, quando STF enviou a proposta ao Congresso Nacional. Ver: https://www.amb.com.br/imprensa-e-associacoes-filiadas-a-amb-repercutem-amplamente-nota-da-entidade-que-repudia-ataques-de-gilmar-mendes-a magistratura/?doing_wp_cron=1591366424.4625890254974365234375 . Acesso em: 30 de maio de 2020

Quadro 1. Principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004

Tema	Conteúdo
Garantias fundamentais	Razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação
	Incidente de deslocamento de competência em casos de graves violações de direitos humanos
Carreira de juiz	Ingresso
	Promoção com critérios para aferição do merecimento e apuração da antiguidade
	Cursos oficiais como etapa obrigatório para vitaliciamento
	Remoção, disponibilidade e aposentadoria por decisão em maioria absoluta do TJ ou CNJ
	Vedações
Atividade jurisdicional	Publicidade de julgamento
	Fundamentação das decisões
	Motivação das decisões administrativas
	Ininterruptibilidade da atividade jurisdicional
	Número de juízes na unidade jurisdicional proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população
Jurisdição constitucional	Ampliação dos legitimados para propor ADC e ADI
	Efeito erga omnes e vinculante das decisões de ADC e ADI
Carreira de membro de MP	Vedações
	Ingresso na carreira
Assistência aos vulneráveis	Autonomia funcional e administrativa da Defensoria Pública estadual
Previsibilidade e segurança jurídica	Súmula com efeito vinculante sobre validade, interpretação e a eficácia de norma acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.
Controle administrativo, financeiro e funcional	Criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
	Criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)

Fonte: Aquino e Garcia (2020)

Se por um lado, o discurso da eficiência da prestação jurisdicional como um "bom" acesso à Justiça predominou no debate, pressionando

inclusive as instituições a estabelecerem metas de produtividade para os membros sobretudo do Judiciário, por outro, as carreiras, fortalecidas ao longo dos anos, conseguiram definir naquele momento os contornos dos dois órgãos destinados a fazerem o controle externo da atividade jurisidicional (CNJ e CNMP), além de ampliarem certas prerrogativas funcionais como critérios para promoção e definição de punições funcionais somente por decisão em maioria absoluta do órgão. E mais, não houve naquele contexto nem nos anos subsequentes propostas publicamente debatidas sobre a reforma das leis orgânicas que regem as carreiras.[6]

Se o objetivo das reformas era melhorar o acesso à Justiça no Brasil, argumento que fundamentou a primeira emenda constitucional apresentada em 1992, o resultado foi o fortalecimento gradativo das carreiras do sistema de Justiça tanto em tamanho como em remuneração, o que demonstrarei a seguir.

O Fortalecimento das Carreiras Jurídicas em Números

A partir de Aquino e Garcia (2020), apresento informações parciais sobre recursos humanos que integram as carreiras jurídicas, seu crescimento no período recente e o esforço financeiro realizado com sua remuneração especificamente sobre as carreiras da magistratura federal e trabalhista, Ministério Público Federal e do Trabalho, Defensoria Pública da União (DPU) e em menor medida, a Advocacia Geral da União (AGU).

A tabela a seguir traz a evolução dos quadros do sistema de Justiça no âmbito federal com o braço administrativo do Estado. Na composição do pessoal do sistema de Justiça, foram contabilizados tanto os membros das carreiras jurídicas quanto os servidores da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da AGU e da DPU.

[6] Há uma proposta sendo redigida desde 2009 pelo Supremo Tribunal Federal, sem debate amplamente público. Notícias dão conta de que se pretende ampliar privilégios para os membros do Judiciário que certamente serão incorporados pelas demais carreiras caso a proposta vingue. Ver "Nova lei orgânica prevê privilégios que aumentam salários e elevam custos do Judiciário" em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/06/nova-lei-organica-preve-privilegios-que-aumentam-salarios-e-elevam-custos-do-judiciario-4779875.html. Acesso em :30 de maio de 2020.

Tabela 1. Evolução do quantitativo de pessoal e taxa de crescimento anual do sistema de justiça federal e da administração federal (2010-2017)

Ano	Pessoal do sistema de justiça[7]	Taxa de crescimento anual	Pessoal da administração federal[8]	Taxa de crescimento anual
2010	63.760	___	449.887	___
2011	65.303	2,42%	453.656	0,84%
2012	66.907	2,46%	456.387	0,60%
2013	69.693	4,16%	465.671	2,03%
2014	71.418	2,48%	486.876	4,55%
2015	70.558	-1,20%	486.921	0,01%
2016	72.902	3,32%	488.214	0,27%
2017	73.189	0,39%	483.916	-0,88%
Cresc. periodo	-	**14,8%**	-	**7,6%**

Fonte: Aquino e Garcia, 2020

Aquino e Garcia (2020) apontam que os dados indicam um crescimento do quantitativo de pessoal do sistema de Justiça superior ao da administração federal no período, registrando-se ampliação da ordem de 14,8% no primeiro caso contra 7,6%, no segundo. A dinâmica de crescimento no setor justiça foi mais forte nos anos iniciais da série (entre 2010 e 2014), sofrendo queda em 2015, mas voltando a crescer no ano seguinte, na casa de 3,3%, embora reduzindo o incremento para 0,4% entre 2016 e 2017. No que se refere à administração federal, o crescimento se concentrou entre 2013 e 2015, com retração nos anos finais da série. Observa-se que mesmo em cenário de retração do crescimento entre 2016 e 2017, os índices do sistema de justiça são superiores aos da administração federal.

Especificamente quanto à magistratura federal, o gráfico a seguir

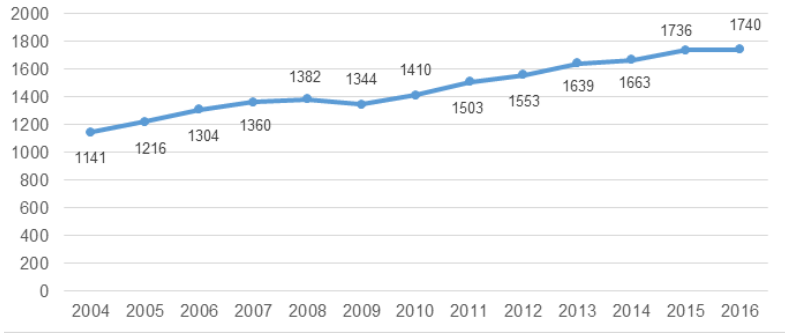
[7] Integrantes das carreiras e demais servidores efetivos da Justiça Federal, da Justiça do Trabalho, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, da AGU e da DPU.

[8] Servidor ativo permanente da administração federal, excluindo-se a AGU e a DPU.

Fontes: Aquino e Garcia (2020) a partir de Justiça em Números - CNJ; Relatórios de Gestão - PGR; Portal Estatístico de Pessoal – Ministério da Economia. Posição de dezembro do respectivo ano

registra o comportamento entre os anos de 2004 a 2016, indicando que o número de juízes passou de 1.141, no primeiro ano da série, para 1.740, no último, registrando-se um crescimento consistente de 52,5% no período:

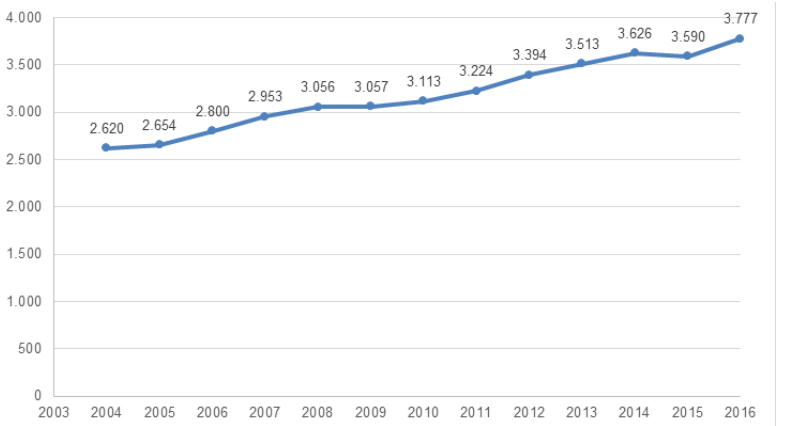
Gráfico 1: Evolução do número de juízes federais (2004-2016)



Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir da RAIS.

Sendo consideravelmente mais antiga e capilarizada do que a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho contava, em 2016, com um total de 3.777 juízes do trabalho, número que evoluiu da seguinte forma:

Gráfico 2: Evolução do número de juízes do trabalho (2004-2016)

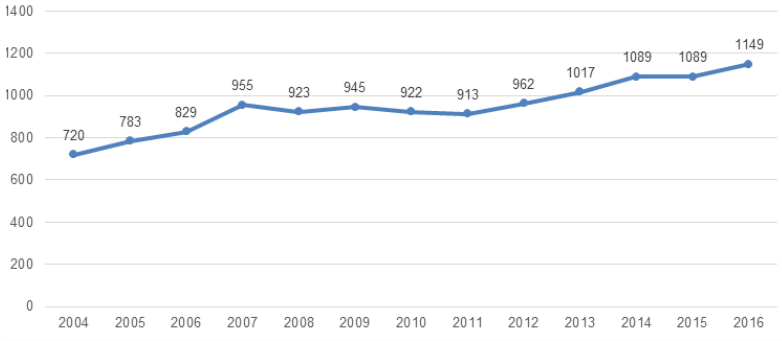


Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir da RAIS.

O gráfico aponta que o crescimento de 44% no número de juízes, que passou de cerca de 2,6 mil membros para aproximadamente 3,7 mil, obedeceu a um ritmo constante no período, sem picos significativos.

A evolução do número de procuradores da República é apresentada no gráfico a seguir e indica o salto de 720 membros, em 2004, para 1.149, em 2016, o que representa um crescimento de aproximadamente 60% no período.

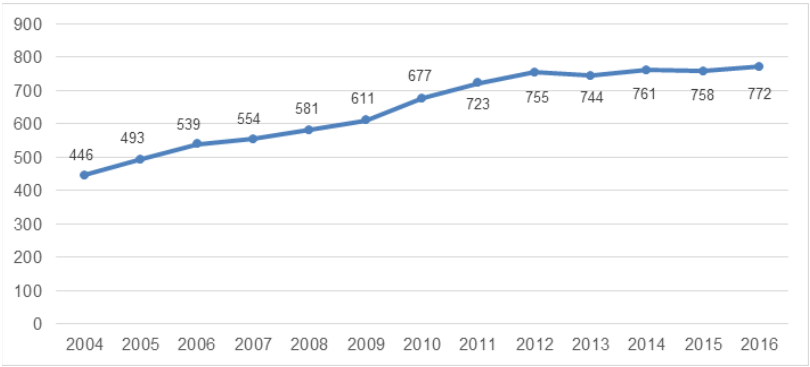
Gráfico 3: Evolução do número de procuradores da República (2004-2016)



Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir da RAIS.

Houve um crescimento da ordem de 73% no número de membros do MPT entre 2004 a 2016, passando-se de um total de 446 procuradores para 772 em pouco mais de dez anos, como mostra o gráfico seguir. O aumento de cerca de ¾ do quantitativo de procuradores no período evidencia o fato de que o Ministério Público do Trabalho é um órgão em consolidação. A curva de crescimento foi mais acentuada nos anos iniciais da série, entre 2004 e 2011, tornando-se mais suave a partir daí, o que indica estabilização no ritmo de crescimento do órgão.

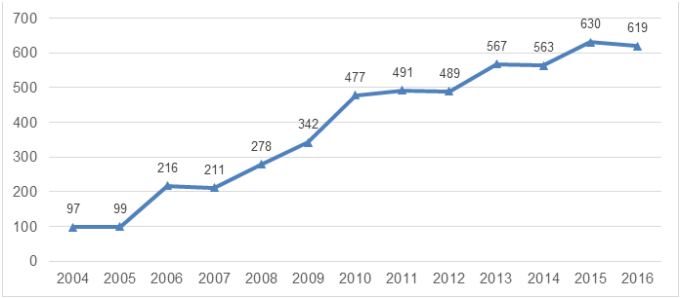
Gráfico 4: Evolução do número de procuradores do trabalho (2004-2016)



Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir da RAIS.

O gráfico a seguir mostra que, entre os anos de 2004 a 2016, o número de membros da DPU cresceu 6,3 vezes, saltando de 97 para 619 integrantes. A DPU apresenta o menor quadro de pessoal dos órgãos que compõem o sistema de Justiça federal: mesmo com previsão constitucional desde 1988, o primeiro concurso público para o cargo de defensor público foi realizado somente em 2001, como comentado anteriormente. Em 2015 foi realizado o primeiro concurso para cargos de nível superior e médio do plano de cargos do quadro da DPU. Por isso, o órgão apresenta a maior taxa de crescimento médio anual para o período, 5,9%.

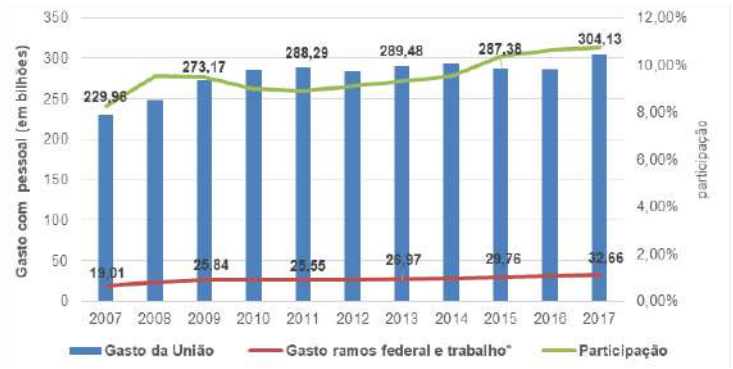
Gráfico 5: Evolução do número total de membros da DPU (2004-2016)



Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir da RAIS.

Sobre os gastos com pessoal e encargos dos órgãos atuantes no sistema de justiça de âmbito federal e o gasto total da União nesta rubrica, o gráfico a seguir traz a evolução pelo período de dez anos, bem como a participação do primeiro no segundo.

Gráfico 6. Evolução do gasto com pessoal e encargos do sistema de justiça em relação ao gasto total da União com pessoal e encargos (2007-2017**)**

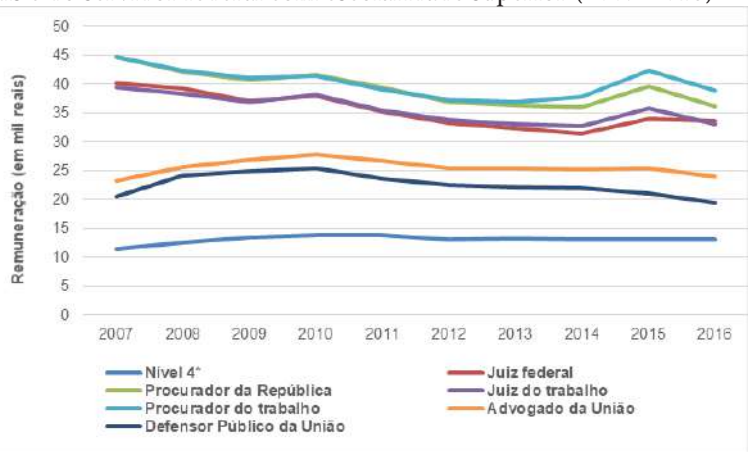


Fonte: Aquino e Garcia (2020) a partir do SIAFI.

Enquanto o gasto no sistema de justiça com pessoal cresceu 71,8% do período, passando de R$ 19,0 bilhões para R$ 32,7 bilhões, o gasto da União sofreu incremento de 32,3%. Com isso, a participação dos gastos do sistema de justiça nos gastos da União saltou de 8,3%, em 2007, para 10,7%, em 2017, com breve queda entre 2010 e 2011, quando caiu para 8,9%, mas retomada do crescimento no ano seguinte. O gráfico mostra ainda considerável variação do gasto total da União com pessoal ao longo dos anos, havendo também registro de queda entre 2009 e 2011, e crescimento a partir de então. No entanto, é possível observar que a variação desses gastos no sistema de justiça foi mais baixa, o que indica sua relativa "proteção" no período (AQUINO, GARCIA, 2020).

Quanto à remuneração, os patamares remuneratórios das carreiras do sistema de Justiça são consideravelmente mais elevados que de outras carreiras no âmbito federal que exigem formação superior. O gráfico a seguir traz um quadro comparativo da evolução da remuneração média para os cargos que compõem o sistema de justiça no âmbito federal (juiz federal, procurador da República, juiz do trabalho, procurador do trabalho, membros da AGU e defensor público da União) com a remuneração média do servidor federal de escolaridade superior completa (classificado como servidor de nível 4).

Gráfico 7. Evolução da remuneração média das carreiras jurídicas federais e do servidor federal com escolaridade superior (2007-2016)



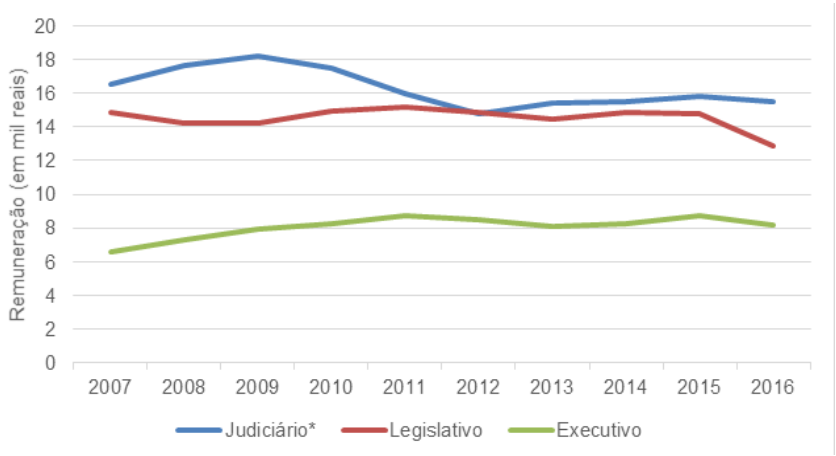
Fonte: Aquino, Garcia (2020) a partir de Atlas do Estado Brasileiro (IPEA); RAIS, 2018.

O gráfico evidencia a distância que separa a remuneração do ser-

vidor nível 4 (com nível superior) daquela percebida pelos membros das carreiras jurídicas. Destacam-se no topo remuneratório os casos da magistratura e, um pouco acima, do Ministério Público. Os defensores públicos da União e os membros da AGU (esses últimos integrantes do Poder Executivo), têm remuneração média inferior às demais carreiras jurídicas, mas que permanece superior à remuneração do servidor público federal de nível superior. Em 2016, por exemplo, enquanto o defensor público recebeu uma média de R$ 19 mil, o servidor nível 4 recebeu cerca de R$ 13 mil. Já as carreiras do MP receberam valores entre R$ 36 mil e R$ 39 mil, e os juízes, valores na casa dos R$ 33,0 mil (AQUINO, GARCIA, 2020).

No que se refere à remuneração, o gráfico a seguir compara a evolução dos valores praticados nos três braços do Estado, também restrita à esfera federal, mostrando que a posição relativa dos órgãos do sistema de justiça (Judiciário e MP) se destaca.

Gráfico 8. Evolução da remuneração de pessoal da esfera federal, por setores (2007-2016)



*Inclui o Ministério Público

Fonte: Aquino e Garcia (2020) a partir do Atlas do Estado brasileiro

Apresentando a média das remunerações dos membros das carreiras jurídicas (juízes e procuradores da República) e dos servidores de ambos os órgãos, os valores são consideravelmente mais elevados do que aqueles pagos nos outros setores, em particular no Executivo (AQUINO, GARCIA, 2020).

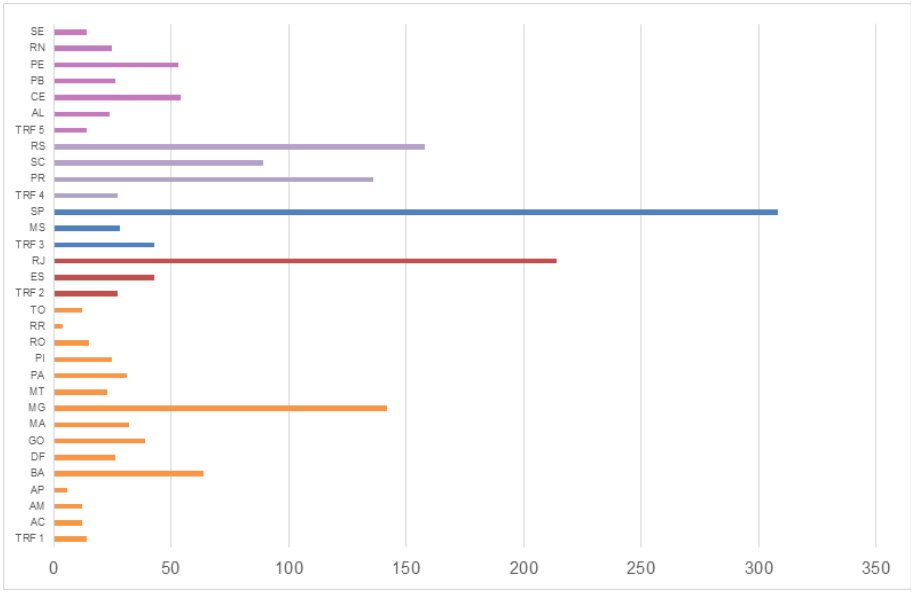
Fortalecimento das Carreiras Jurídicas de Estado e Desigualdade de Acesso à Justiça no Território

Ao mobilizarem as finalidades constitucionais das instituições do sistema de Justiça de garantia do acesso à Justiça e proteção a direitos fundamentais em prol do fortalecimento das carreiras, os atores estatais que as integram contribuem para o aprofundamento das desigualdades sociais, pois canalizam os recursos (financeiros e políticos) para obtenção de privilégios e garantias e não necessariamente para a melhoria da prestação jurisdicional.

Especificamente quanto ao acesso à Justiça no território, o crescimento do número de membros da Justiça Federal, do Trabalho, Ministério Público Federal e do Trabalho e Defensoria Pública da União não veio acompanhada de uma distribuição desta força de trabalho no território por critérios claros e publicamente definidos.

Em 2016, havia 1.740 juízes federais no país em 2016, distribuídos entre as seções da Justiça Federal da seguinte maneira:

Gráfico 9: Distribuição dos juízes federais por seção judiciária, segundo as regiões da Justiça Federal (2016)

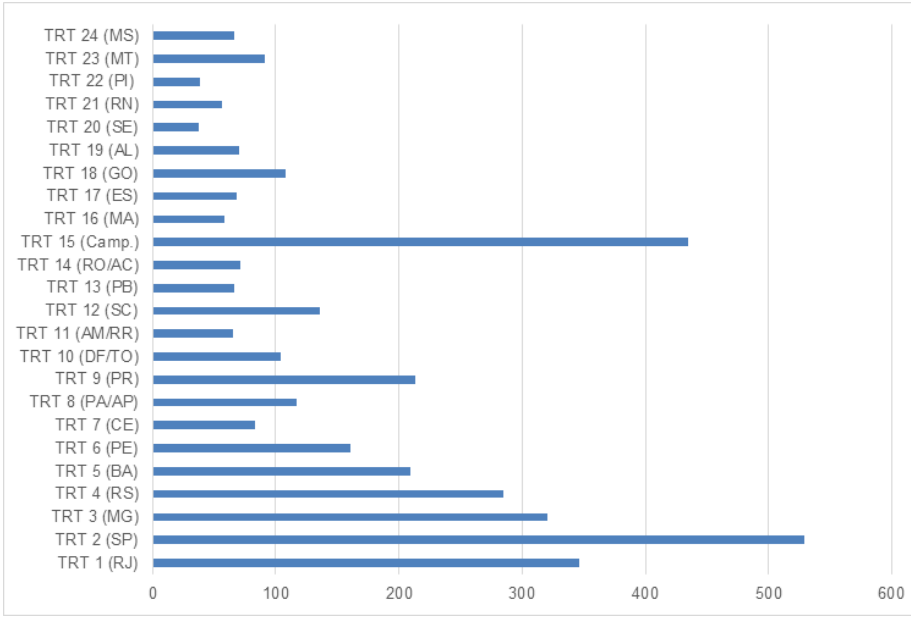


Fonte: Aquino, Garcia, Teixeira (2020), a partir da RAIS

O gráfico mostra diferenças consideráveis quanto ao porte das regiões da Justiça Federal e dos respectivos tribunais. A maior região em termos do número de estados integrantes, a 1ª Região, com 14 unidades da federação, entre estados do Norte e do Centro-Oeste, além de Minas Gerais e da Bahia, também era a maior no número de juízes, contando com 457 membros da magistratura federal em atuação; por sua vez, a 4ª Região, que compreende os três estados do sul do país, contava com 410 juízes federais, constituindo-se na segunda maior região da Justiça Federal. A 3ª e a 2ª regiões compreendem as duas maiores seções judiciárias do país, respectivamente São Paulo, com 308 juízes, e o Rio de Janeiro, com 214; somando-se as duas seções menores da cada região (Mato Grosso do Sul e Espírito Santo, respectivamente, com 28 e 43 juízes), além das sedes dos respectivos tribunais, chega-se a 379 e 284 juízes federais. A menor região da Justiça Federal, a 5ª região, compreende seis estados do Nordeste e somava, no total, 210 juízes federais em atuação (AQUINO, GARCIA E TEIXEIRA, 2020).

Já juízes do trabalho estão distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 10: Distribuição dos juízes do trabalho por TRT (2016)

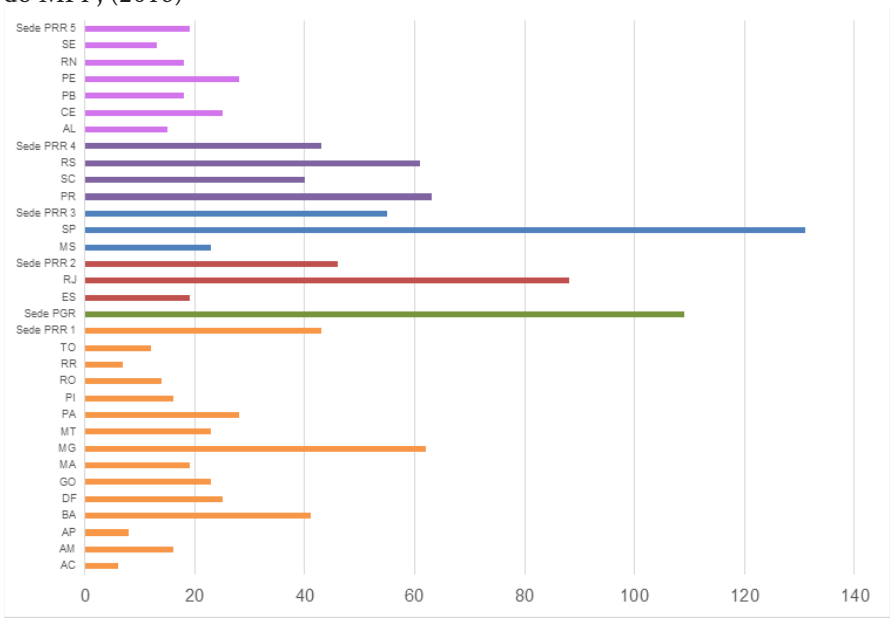


Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir da RAIS.

A distribuição da magistratura trabalhista também revela alta concentração em algumas regiões da Justiça do Trabalho. Os dois tribunais sediados no estado de São Paulo (São Paulo e Campinas) são os maiores do país e concentram 25,5% do total de magistrados, contando com 529 e 435 juízes, respectivamente. Os demais tribunais das regiões sudeste e sul (com exceção do Espírito Santo e Santa Catarina) também concentram número alto de magistrados, contando o tribunal do Rio de Janeiro com 345 juízes, Minas Gerais com 321, Rio Grande do Sul com 285 e Paraná com 213. O maior tribunal da região Nordeste é o da Bahia, com 209 membros; a região conta também com os quatro menores tribunais do país, localizados no Maranhão (58 juízes), Rio Grande do Norte (56), Piauí (38) e Sergipe (37). No Norte e no Centro-Oeste, alguns tribunais atendem mais de uma unidade da federação, como o TRT 8 (Pará e Amapá), com 117 juízes, o TRT 10 (DF e Tocantins), com 104, o TRT 11 (Amazonas e Roraima), com 65, e o TRT 14 (Rondônia e Acre), com 71 membros (AQUINO, GARCIA e TEIXEIRA, 2020).

Os membros do Ministério Público Federal estão distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 11: Distribuição dos procuradores de República por unidades regionais do MPF, (2016)



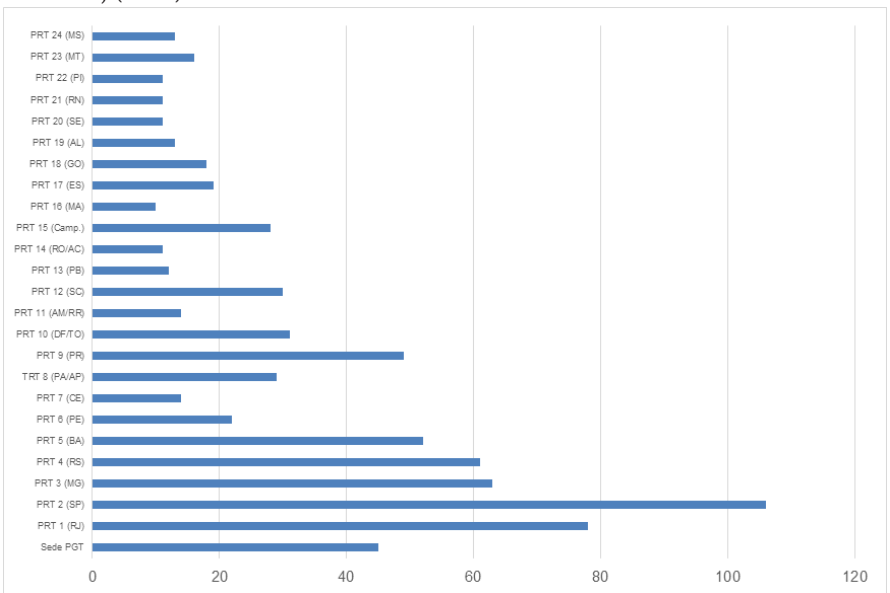
Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir do Quadro de membros ativos, MPF (Posição de dezembro/2016).

Distribuem-se em cinco regiões, conforme a organização da justiça federal. Assim como no caso dos juízes federais, essa distribuição está concentrada em algumas as regiões judiciárias. A Procuradoria Regional da República da 1ª Região é a maior, com 343 procuradores, considerando-se todas as 14 unidades da federação abrangidas, entre as quais Minas Gerais, uma das maiores do país. A Procuradoria Regional da República da 3ª Região, com sede em São Paulo, é a segunda maior, com 209 membros, sendo que apenas a regional do estado de SP conta com 131 procuradores, sendo a maior unidade nacional. Na sequência encontra-se a Procuradoria Regional da República da 4ª Região, que compreende os estados do sul, com 207 membros. As procuradorias regionais da 2ª e da 5ª regiões contam, respectivamente, com 153 e 136 membros, embora o Rio de Janeiro, sede da primeira delas, seja a segunda maior unidade do país, contando com 88 procuradores em atuação (AQUINO, GARCIA e TEIXEIRA, 2020).

Quanto ao Ministério Público do Trabalho, os dados mostram concentração dos procuradores do trabalho em unidades localizadas nas regiões sul e sudeste do país, que reúnem 56% do total de membros do órgão. A procuradoria de São Paulo é a maior unidade, com 134 membros, seguida pelo Rio de Janeiro, com 78, Minas Gerais, com 63, e Rio Grande do Sul, com 61. As menores unidades estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país, com número de procuradores variando entre 10 e 14, mesmo em casos de unidade que atendem mais de uma unidade da federação (AQUINO, GARCIA e TEIXEIRA, 2020).

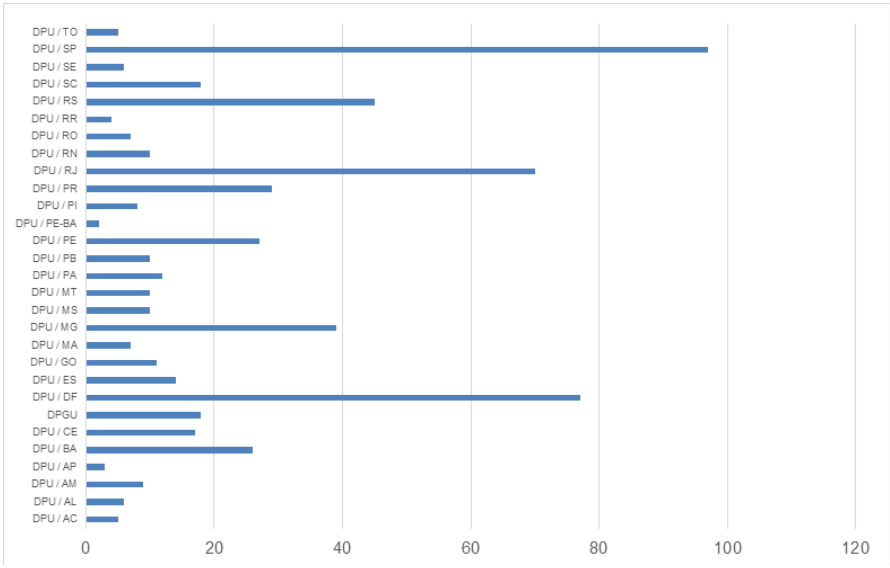
A distribuição dos membros das carreiras da DPU por unidades da federação em 2016 está indicada no quadro a seguir. A maior concentração encontra-se nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, seguidos pelo Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Pernambuco. A distribuição das carreiras jurídicas pelo território decorre justamente do poder de autogoverno das instituições. Com autonomia para definir o desenho administrativo, distribuição dos cargos e realização de concursos (conquista vinda com a Constituição Federal de 1988), os atores das instituições do sistema de Justiça determinam com base em critérios pouco transparentes que população de que parte do território terá mais ou menos acesso à Justiça. E é justamente pelo uso do poder de autogoverno que a política judiciária tem produzido e reproduzido desigualdades no acesso à Justiça.

Gráfico 12: Distribuição dos procuradores do trabalho por unidades regionais do MPT, (2016)



Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir do Quadro de membros ativos, MPF (Posição de dezembro/2016).

Gráfico 13: Distribuição dos membros da DPU por unidade da Federação (2016)



Fonte: Aquino, Garcia e Teixeira (2020), a partir do Painel de Gestão de Pessoas, DPU (Dados relativos a jan/2017).

Avritzer e Marona (2014) afirmam que acesso à Justiça relaciona-se (i) com os diversos bloqueios de diferentes natureza à concretização geral do acesso à Justiça pela via dos direitos; (ii) com a necessidade de compreensão do sistema de justiça como um sistema global e integrado de diferentes instâncias de resolução de conflitos, que não ficam adstritos aos tribunais e (iii) o impacto que reformas setoriais da política pública de justiça tem forçosamente na vertente do acesso. E definem por problemas de acesso à Justiça pela via de direitos a ausência de estruturas permanentes do Poder Judiciário e da Defensoria Pública (aqui também amplio para o Ministério Público considerando suas atribuições de defesa de interesses coletivos) que conduzem à invizibilidade pública de determinados conflitos e o uso recorrente e instrumental do Judiciário, que torna o seu acesso pela cidadania mais lento e custoso. (AVRITZER, MARONA, 2014).

É pelo exercício do poder de autogoverno conquistado em 1988 que as carreiras do sistema de justiça cresceram numericamente (sobretudo em comparação a demais carreiras do Poder Executivo) e obtiveram maiores remunerações ao longo dos anos. Mas este fortalecimento, ao invés de promover o acesso à Justiça, produziu e tem reproduzido desigualdades. A distribuição dos cargos no território é um aspecto importante dessa desigualdade, configurando-se, segundo Fullin (2019) como uma barreira externa (ou bloqueio segundo Avritzer e Marona citados anteriormente) de acesso à Justiça.

Conclusão

O perfil garantista da Constituição Federal de 1988 tornou as instituições do sistema de Justiça efetivamente autônomas e com poder de autogoverno em relação ao Poder Executivo e o Poder Legislativo. O redesenho do Poder Judiciário, a refunção do Ministério Público e a criação da Defensoria Pública foram necessários para promover o acesso às garantias fundamentais – direitos individuiais e coletivos, direitos de liberdade e de igualdade elevados à categoria constitucional.

A Constituição também assegurou os membros uma posição privilegiada dentro do Estado que obteve crescimento constante em termos numéricos e remuneração diferenciada das demais carreiras públicas. O debate sobre a reforma do Judiciário que tem na sua origem a ampliação do acesso à Justiça rendeu-se ao fim, com a aprovação da emenda em 2004, a adoção de uma

lógica eficientista para a prestação jurisdicional. Redeu-se ao primado da segurança jurídica e à padronização das decisões judiciais, abandonando a possibilidade de uma concretização do acesso à Justiça em termos distributivos.

Por sua vez, as carreiras alcançaram ganhos importantes com a reforma como a manutenção das leis orgâncias da magistratura e do Ministério Público, novas prerrogativas e a possibilidade de ocuparem em maioria os dois órgãos criados para fazer controle administrativo da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público. Ganhos que promoveram o crescimento consistente do número de membros e o distanciamento remuneratório das carreiras em relação às demais aqui analisadas. O fortalecimento das carreiras promoveu também uma distribuição desigual dos seus membros no território que definem autonomamente onde devem ficar alocados, o que cria um obstáculo importante no acesso à Justiça da população.

O enfrentamento das desigualdades promovidas pelo fortalecimento das carreiras jurídicas a partir de 1988 e ampliadas com a reforma da Justiça em 2004 tem como elemento central uma reflexão e uma reconstrução do conteúdo referente ao princípio da independência e autonomia dos poderes e das instituições do sistema de Justiça. As democracias liberais definiram-se em torno da defesa da independência do Poder Judiciário, enquanto instituição, e dos juízes, individualmente, para que possam fazer a Justiça no caso concreto. Com o aprofundamento da democracia no ocidente, as transformações da sociedade ao longo do século XX e a ascenção do constitucionalismo democrático, o Judiciário (e demais instituições do sistema de Justiça no caso do Brasil) tem sua imagem de poder independente também alterada, em razão de uma maior demanda sobre questões que envolvem decisões quanto a princípios – a realidade da judicialização da política (VIANNA el atl, 1999).

O enfrentamento às desigualdades produzidas pelo fortalecimento das carreiras jurídicas, em especial seus efeitos sobre o acesso à Justiça requer a incorporação do debate sobre *accountability* ao princípio da autonomia, essa compreendida como processos políticos e institucionais que configuram a prestação de contas como princípio fundamental para a publicidade da ação dos agentes e instituições frente à cidadania (FILGUEIRAS, 2013). Trata-se da construção de uma política de acesso à Justiça com base em representações políticas: já que juízes, procuradores, defensores públicos da União podem fazer escolhas de princípios para a sociedade, quando decidem sobre direitos sociais ou quando ajuzam ações em nome da sociedade, parto da premissa de que as instiuições têm natureza política e devem estar vinculadas à autoridade

da cidadania. É a autoridade da cidadania que deve guiar a alocação da força de trabalho no território, a reformulação das normas que organizam as carreiras, a definição das prioridades para uma nova reforma da Justiça.

Os dados apresentados apontam outras questões fundamentais que merecem aprofundamento e finalizo o texto ressaltando duas delas. A primeira refere-se ao processo de reforma do Judiciário no Brasil que acompanhou o movimento de reformas da Justiça da América Latina, tendo como base diagnóstico do Banco Mundial (aqui mencionado) que identifica celeridade e eficiência como elementos necessários à qualidade da prestação jurisdicional para atender aos reclamos do mercado pela segurança jurídica e padronização de decisões judiciais.

A reforma da Justiça esteve no bojo das reformas neoliberais implementadas pelos governos da região na década de 1990 e no Brasil prevista também no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Analisar a incorporação do discurso de modernização do Estado no âmbito do sistema de Justiça e como ele influenciou reformas legislativas importantes como o Código de Processo Civil de 2015, é fundamental. O novo código normaliza a ideia de que o acesso à Justiça é melhor quando há conciliação, desconsiderando a profunda desigualdade entre as partes em um Judiciário cada vez mais ocupado por grandes litigantes.

A segunda questão que ressalto trata justamente das carreiras jurídicas de Estado. As elites jurídicas, quando integram o sistema de Justiça, são dotadas de prerrogativas e garantias típicas dos cargos da magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública. Os dados trazidos apontam uma dinâmica de auto-organização das carreiras para fortalecê-las, inclusive em termos remuneratórios. Neste aspecto específico, há uma desigualdade evidente em relação a padrões remuneratórios da maioria da população brasileira. Mas como essa dinâmica se relaciona com o conteúdo da prestação jurisdicional em si? Sob o discurso da tecnicidade e protegidos pelo manto da indepêndencia e da autonomia, juízes, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública tomam decisões que aprofundam as desigualdades no acesso aos direitos. Por isso, a relevância em analisá-las, identificando os corporativismos velados em tais posicionamentos, para dar outro conteúdo ao poder de autogoverno do sistema de Justiça.

Referências Bibliográficas

AQUINO, L.; GARCIA, L. S. **Reforma do Estado, sistema de Justiça e carreiras jurídicas.** No prelo.

AQUINO, L.; GARCIA, L. S.; TEIXEIRA, A. **Sistema de justiça da União e carreiras jurídicas públicas: evolução recente e perfil dos membros.** Em fase de elaboração.

ARANTES, R. B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos,** vol. 49, p. 28-47, 2015.

ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. Opin. Publica**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, Apr. 2019.

AVRITZER, L.; MARONA, M.; GOMES, L. **Cartografia da Justiça no Brasil:** uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo, Saraiva, 2014.

BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a Justiça conte: medindo e aprimorando o desempenho do Judiciário no Brasil**. 2004.

CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DAKOLIAS, M. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe:** elementos para reforma. Banco Mundial: 1996.

ENGELMANN, F. Elites judiciárias. In: Avritzer, L. et al. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

FILGUEIRAS, F. Accountability e Justiça In: Avritzer, L. et al. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

FULLIN, C. S. Acesso à Justiça: a construção de um problema em mutação. In: SILVA, F. G.; RODRIGUEZ, J. R. **Manual de Sociologia Jurídica.**

São Paulo: Saraiva, 2019.

GABBAY, D. M.; COSTA, S. H. da; ASPERTI, M. C. Acesso à Justiça no Brasil: Reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito. São Paulo: volume** 6, número 3, set./dez. 2019

JUNQUEIRA, E. B. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Estudos históricos.** Rio de Janeiro: volume 9, número 18.

MARONA, M. C. Reforma do Judiciário no Brasil. In: Avritzer, L. et al. **Dimensões políticas da justiça.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2013.

ROQUE, N. C. Acesso à Justiça. In: CAMPILONGO et al. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo I (recurso eletrônico): teoria geral e filosofia do direito.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

SADEK, M. T. **Reforma do Judiciário.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

VIANNA, L. W. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

11

Sentido e Alcance do Direito Administrativo no Estado Contemporâneo e os Influxos da Globalização

Mamede Said Maia Filho[1]

O abandono da perspectiva exclusivamente estatal caracteriza o direito administrativo na atualidade. O paradigma do Estado democrático de direito levou esse ramo do direito a deixar de ser espaço reservado unicamente ao administrador público para se tornar uma dimensão da cidadania na defesa do interesse público, que não mais se confunde com o interesse estatal. Embora permaneça protagonista no debate e na atuação de âmbito coletivo, o Estado não é mais o guarda pretoriano do interesse público. No bojo das novas concepções que marcam o pós-positivismo[2] e a centralidade dos direitos fundamentais, deu-se o proces-

[1] Possui graduação em Direito, mestrado e doutorado em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professor adjunto da Faculdade de Direito da UnB, foi coordenador do seu Núcleo de Prática Jurídica, vice-diretor (2013-2016) e diretor (2016-2020) da Faculdade. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

[2] O pós-positivismo suprime a rígida clivagem entre direito e moral existente no positivismo e passa a incluir temas como os princípios gerais do Direito, a argumentação jurídica e a reflexão sobre o papel da hermenêutica jurídica. Busca, ainda, um lugar teórico para além do jusnaturalismo e do positivismo jurídico e acentua o papel dos princípios na resolução dos casos difíceis. V., nesse sentido, Antonio Carlos Diniz e Antônio Carlos Cavalcanti Maia, Pós-positivismo, in Vicente Barreto (org.), *Dicionário de filosofia do Direito*, 2006, p. 650-651.

so de constitucionalização do direito administrativo[3], no qual antigas categorias jurídicas foram sendo deixadas de lado em prol de uma concepção que supera a visão de que a esfera pública confunde-se com a estatal, ao tempo em que desfaz a rígida dicotomia entre o público e o privado, tão festejada pelo modelo liberal.

Para além da democracia formal, que consagra as liberdades públicas ditas negativas, no Estado constitucional de direito o poder estatal há que se dedicar à realização da democracia material (ou substantiva), buscando superar as desigualdades de riqueza e de renda, de modo a permitir a realização da dignidade humana, princípio jurídico que é "origem e fundamento de todos os direitos fundamentais" (BINENBOJM, 2008, p. 22). A liberdade negativa, ligada à ideia de limitação da autoridade e do poder estatal, é indissociável da de liberdade positiva, entendida como o poder do indivíduo de exercer uma cidadania ativa, desenvolvendo, ele mesmo, suas potencialidades. A autonomia do sujeito está na raiz da ideia de liberdade positiva, ou, como diz Berlin (2002, p. 236), "o sentido positivo da palavra liberdade deriva do desejo de o sujeito ser seu próprio senhor" e de participar das decisões públicas que dizem respeito à sua vida.

A tradição liberal, com foco nos direitos civis e políticos, desprezou essa dimensão na qual a ação do sujeito é determinante para que a democracia seja efetivamente exercida. Bem diferente do que pleiteia o Estado democrático constitucional, em cujo processo de consolidação afirmou-se uma nova categoria de direitos – a dos interesses difusos – que tanto se relaciona com o espaço público como com o privado. Isso se deu, em grande medida, por conta da "publicização" do Direito, fruto de uma concepção na qual a esfera pública, deixando de se cingir apenas ao domínio estatal, passou a intervir cada vez mais na órbita privada, com o foco da prestação jurisdicional passando a ser o interesse social e as condições econômicas e sociais das partes envolvidas nas relações jurídicas. Tal fenômeno se fez perceptível não apenas no âmbito do direito administrativo, mas também

[3] As questões mais candentes do direito administrativo estão tratadas no texto constitucional: os princípios que regem a Administração Pública, as intervenções do Estado na propriedade privada, o processo de criação dos entes que compõem a Administração indireta, o regime jurídico dos servidores públicos, a responsabilidade civil do Estado, os preceitos que orientam as licitações e os contratos, o regime previdenciário dos servidores, a delegação dos serviços públicos, as normas sobre orçamento e contabilidade pública, entre outras.

em outras áreas, como o direito do consumidor e o direito civil[4].

Os mecanismos tradicionais do direito administrativo experimentaram considerável realinhamento em face de um Estado cujo âmbito de atuação sofreu muitas transformações. Ao mesmo tempo em que deixou de ser a figura central na salvaguarda dos direitos da coletividade, o Estado passou a cumprir destacada função na regulação das relações econômicas, particularmente em períodos de crises da economia, nas quais o ideal do livre mercado afigurou-se incapaz de gerar estabilidade. As inconsistências do modelo liberal deitaram por terra as concepções de que o mercado seria capaz de regular inteiramente a si próprio, mesmo porque as desigualdades oriundas dos cânones privatistas acabaram por firmar a necessidade da intervenção do Estado em prol dos interesses gerais e dos direitos fundamentais que dizem respeito a todos e a cada um.

Esse "lugar" do Estado na contemporaneidade implicou a criação de institutos inovadores de direito administrativo, fazendo surgir uma Administração Pública voltada ao estabelecimento de mecanismos de gestão dos serviços públicos que têm como base a cooperação e a mediação, em substituição à lógica regulamentadora clássica de unilateralidade que pautou a conduta administrativa desde que se ampliou a base de legitimação do exercício do poder político-estatal.

Transformações do Estado e Direito Administrativo

Em face da emergência dos direitos de índole coletiva, o Estado deixou de ter uma função meramente executiva ou de simples aplicação da lei para adquirir um papel de paridade nas relações com os particulares, titulares que são de interesses próprios e de direitos subjetivos. Mesmo a postura positiva e dirigente do Estado Social de Direito na implementação de políticas públicas governamentais que garantissem o bem-estar da

[4] Assim, por exemplo, a eficácia dos contratos, em particular os contratos de consumo, não mais depende apenas do acordo de vontades, mas também, e principalmente, dos efeitos que ele produz na sociedade e das condições das partes contratantes – NERY JR., 2001, p. 329. No âmbito do direito de família, esta deixou de ser a instituição patriarcal, e patrimonialista para, tomada em sua dimensão multifacetada, merecer uma tutela jurídico-estatal que visa em primeiro lugar a educação e proteção daqueles que a integram, de maneira a alcançarem sua autorrealização.

população foi sendo substituído por uma compreensão de que não cabe ao *establishment* estatal, mas sim à sociedade, a primazia das opções políticas e econômicas que norteiam a esfera pública.

O Estado deixou, igualmente, a condição de ente neutro e isento e tornou-se um dos maiores litigantes no âmbito judicial, ora como autor, ora como réu, assistente ou oponente, do que é exemplo o fato de os diversos níveis governamentais, e em particular o Poder Executivo federal, responder pelo excessivo número de processos que tramitam nas diversas instâncias judiciais. As ações de natureza previdenciária, tributária e administrativa constituem os assuntos mais demandados na Justiça Federal brasileira, congestionando sobremaneira as diversas instâncias desse ramo de justiça, ao qual compete julgar as ações contra a União, suas autarquias e empresas públicas[5].

Pela ação ou omissão de agentes públicos, o Estado passou a responder de forma mais acentuada por prejuízos causados aos indivíduos e a grupos sociais, tornando-se, por isso mesmo, infrator frequentemente passível de ser responsabilizado por danos materiais e morais, com a sociedade civil vindo a cumprir papel de destaque na tutela dos interesses coletivos, seja diretamente, seja por intermédio de instituições como o Ministério Público e as organizações não governamentais.

Nesse contexto, o tratamento da responsabilidade civil objetiva do Estado foi sofrendo considerável ampliação no âmbito judicial, alcançando não apenas os danos oriundos dos serviços públicos, mas também aqueles decorrentes do exercício da polícia administrativa, da realização de obras públicas e da exploração de atividades econômicas e de fomento pelos entes estatais[6]. Embora a regra seja a configuração da responsabili-

---

[5] CF, art. 109: "Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho".

[6] Desde fins da década de 1980, o STF expressou o entendimento de que ente público tem o dever de reparar danos causados por obra pública, ainda que sua realização esteja entregue a particulares: "O dano causado por obra pública gera para a Administração a mesma responsabilidade objetiva estabelecida para os serviços públicos, mesmo que seja confiada a empreiteiros particulares" (RE 115370/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Madeira, j. 15-03-1988). No RE 180.602-8/SP (Segunda Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15-12-1998), o STF considerou um município responsável por danos causados a terceiros em virtude da permanência de animais em vias urbanas, por insuficiência do serviço de fiscalização.

dade civil do Estado na hipótese de atos ilícitos, acentuou-se a admissão da responsabilidade também por atos lícitos, desde que haja expressa previsão legal e sacrifício desproporcional ao particular.

Descumpridor, tantas vezes, de seus deveres constitucionais e legais, o Poder Público, no Brasil, mostra-se normalmente avesso à conciliação judicial. Sob a alegação de indisponibilidade do interesse público, põe entraves à celebração de acordos e, quando não obtém êxito, abarrota os juízos e tribunais com elevado número de recursos. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicam que, quanto maior a instância, maior o índice de recorribilidade; assim, os Tribunais Superiores acabam se ocupando, predominantemente, de casos eminentemente recursais, os quais correspondiam, em 2018, a 87,3% de suas cargas de trabalho (CNJ, 2019, p. 101).

Esse fenômeno guarda estreita relação com o suposto dever de ofício que os advogados públicos têm de interpor recursos em todos os casos. São, em grande número de vezes, expedientes meramente protelatórios, contrários à jurisprudência dominante e reforçados pela compreensão de que não se aplica à Fazenda Pública a litigância de má-fé[7], mesmo que o ato praticado cause efetivo prejuízo à parte contrária.

O índice de conciliação, dado pelo percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas, é bastante reduzido: apenas 11,5% dos processos foram solucionados via conciliação, em que pese o novo Código de Processo Civil tornar obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, o que leva a concluir que, de 2016 (quando o novo CPC entrou em vigor) até 2019, o índice de conciliação cresceu apenas 0,5 ponto percentual (CNJ, 2019. p. 220). No âmbito específico da Justiça Federal, onde o Estado representa um dos polos da relação jurídica processual, a conciliação é praticamente inexistente: as sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2018, apenas 0,9% do total de processos julgados nos diversos segmentos da Justiça Federal (CNJ, 2019, p. 143 e 145).

[7] No julgamento da ADI nº 2.652/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/2003 (*DJ* 14/11/2003, p. 12), que tinha por objeto o art. 14, parágrafo único, do antigo Código de Processo Civil, o STF firmou o entendimento de que a multa por litigância de má-fé não deve incidir sobre o advogado público quando esse, por dever de ofício, faz uso oportuno de recurso previsto em lei. O novo CPC deixou a questão mais clara ao dispor, em seu art. 77, § 6º, que a responsabilidade do advogado de Estado deverá ser apurada em regime disciplinar, perante a respectiva corregedoria, ou, então, perante o Tribunal de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil, se for o caso.

A superação do *modus operandi* tradicional da Administração Pública faz-se mais perceptível na seara econômica, financeira e administrativa propriamente dita. A ineficiência econômica do setor público, expressa na sua incapacidade de investimento, elevado endividamento e insatisfatória qualidade dos serviços prestados, fez surgir a chamada Administração Pública gerencial (*new public management*), em substituição ao modelo burocrático, de matriz weberiana, na qual a ênfase era dada à ideia de autoridade, à organização hierarquizada e sistêmica do trabalho e à impessoalidade nas relações. Uma Administração que, como observa Bresser Pereira (1998, p. 10), é baseada em uma concepção democrática e plural, que pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza; diferente, portanto, da Administração Pública burocrática, que tem um vezo centralizador e autoritário e é baseada em uma racionalidade absoluta.

O debate se intensificou no Brasil particularmente durante a década de 1990[8], com o foco voltado para a descentralização de atividades, a avaliação de desempenho e a obtenção de resultados. No propósito de desburocratizar e incrementar a prestação dos serviços de índole coletiva, a execução de certas atividades foi delegada a pessoas privadas. Uma gama considerável de serviços públicos não exclusivos – aqueles que não demandam o exercício do poder de polícia – passou a ser prestada por particulares, de modo que a produção de bens e serviços por parte do Estado só é considerada legítima se feita em face de relevante interesse coletivo ou de imperativos de segurança nacional, conforme dispõe o texto constitucional (CF, art. 173).

Nossa vigente Constituição dispõe que o Estado é agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174). Nesse sentido, deve reprimir o abuso do poder econômico que vise à dominação dos

[8] As alterações legislativas visando a reformulação do papel do Estado e a liberalização da economia foram implementadas tanto por meio de emendas constitucionais quanto por leis ordinárias. No âmbito constitucional, as Emendas 06/1995 e 07/1995 abriram a economia para o capital estrangeiro, e as Emendas 08 e 09, também de 1995, eliminaram alguns monopólios estatais. A Lei 8.031/1990 criou o Programa Nacional de Desestatização, sendo substituída, em 1997, pela Lei 9.491. A Reforma Administrativa mais significativa foi instituída pela EC 19/1998; acerca dela, veja-se, por todos, Luiz Carlos Bresser Pereira, "Estratégia e estrutura para um novo Estado", in: *Revista do Serviço Público*, jan-abr 1997.

mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, § 4º), além de buscar mecanismos que façam frente à perda da capacidade de resistência dos blocos de capital nacional perante fatores econômicos externos.

Por meio de entidades como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e amparado em amplo leque de leis, o Poder Público deve atuar, de forma preventiva e repressiva, visando coibir as infrações contra a ordem econômica e as práticas anticoncorrenciais, embora seja fácil constatar que o controle exercido sobre os agentes econômicos possui significativos traços de precariedade, em particular por conta das reiteradas decisões judiciais que desconstituem as sanções aplicadas no âmbito administrativo[9].

Novas Técnicas de Gestão dos Serviços Públicos

O Brasil vivenciou significativas mudanças na concepção de Administração Pública, com a adoção de novas políticas e práticas de gestão, notadamente a partir da Constituição de 1988. Sob a denominação de "Administração Pública consensual" adotou-se técnicas e mecanismos que levaram à implantação de novas modalidades de gestão de serviços públicos, como é o caso das parcerias com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, das parcerias público-privadas, dos consórcios públicos, dos contratos de gestão firmados com as organizações sociais (OS), dos termos de parcerias celebrados com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e dos acordos de cooperação feitos com os entes de cooperação e outras entidades que, juntamente com estas, compõem o chamado Terceiro Setor[10].

[9] Em grande medida, as decisões adotadas pelo órgão de defesa da concorrência (CADE) restam prejudicadas pelo controle jurisdicional, pois tanto o deferimento de pedidos de tutela antecipada quanto o número de condenações administrativas que são reformadas ou mesmo anuladas pelo Poder Judiciário ocorrem em grande proporção. Sobre o tema, v. ALMEIDA, Fabricio Antonio Cardim de (coord.). *Revisão judicial das decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).*

[10] São muitas as nomenclaturas e qualificações jurídicas no Terceiro Setor, merecendo destaque as seguintes: serviços sociais autônomos (Sistema "S"), organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), entidades de utilidade pública, fundações de apoio e entidades beneficentes de assistência social mencionadas na Lei n. 8.742/1993.

No mesmo sentido, os termos de ajustamento de conduta pactuados pelo Ministério Público com órgãos e entidades públicas, assim como os conselhos de políticas públicas que contam com a participação de representantes da sociedade civil, podem ser inseridos nesse rol de instrumentos de ação consensual.

A adoção de métodos e técnicas consensuais de gestão tem como traço característico a cooperação com entes públicos não estatais, e não mais a unilateralidade que permeava as relações da Administração com os administrados no modelo burocrático, como se os atos que pratica fossem mera manifestação do poder de império estatal, e não meio de realização do interesse público que alcança indistintamente todos os que se encontram em seu âmbito de incidência. Assim, ao invés de simples executora dos comandos legais abstratamente considerados, que tinha na coerção o elemento central de sua atuação, surgiu uma Administração que passou a atuar no sentido de mediar e compor conflitos. Como acentua Odete Medauar (2003, p. 211), a atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta, segue a autora, passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre essas e a Administração, do que decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos.

Conexo à Administração Pública consensual está o princípio da subsidiariedade, pelo qual se afirma a ideia de que a ação da sociedade civil tem primazia sobre a ação estatal, devendo o Estado abster-se de intervir naquelas áreas nas quais a iniciativa privada e as entidades públicas não estatais são capazes de atuar. Por consequência, verificou-se a diminuição do aparelho do Estado e o incremento de acordos administrativos que geram, como dito, novas modalidades de gestão de serviços públicos. Nesse contexto, a própria delegação de serviços públicos para particulares, formalizada por meio de contratos de concessão e permissão, insere-se nesse movimento de consensualismo administrativo.

Muitos autores, como Jacques Chevallier (2005, p. 139), utilizam a expressão "contratualização administrativa" para retratar o novo estilo de gestão baseado em contratos no setor público, os quais implicam relações

jurídicas fundadas não mais sobre o unilateralismo e a coerção, mas sobre o acordo de vontades. Deles são exemplos, na realidade brasileira, os contratos de gestão firmados com organizações sociais e os contratos pactuados entre os entes federativos para a constituição de consórcios públicos, previstos na Lei nº 11.107/2005. Tal contratualização, indissociável da ideia de regulação e governança, reúne os parceiros que se associam para a elaboração e realização de políticas públicas e transborda o domínio econômico, pois se estende aos diferentes campos de intervenção pública. É preciso considerar, entretanto, que tais ajustes mais se caracterizam como convênios do que como típicos contratos, já que neles o ponto nuclear é a parceria. Nos contratos, prevalecem interesses opostos; nos convênios, ao contrário, prevalece a mútua cooperação e os interesses se comungam.

Diga-se, ainda, que os contratos firmados com entidades não governamentais visando fins públicos não guardam identidade com o contrato administrativo clássico, objeto da Lei 8.666/1993, que é firmado apenas com particulares. Diferentemente daqueles, que têm por objeto relações de direito público, o contrato administrativo em sentido estrito visa a obtenção de resultados de natureza econômico-financeira ou patrimonial. Seja qual for a nomenclatura adotada, o importante é considerar que nos ajustes da "Administração paritária" o que sobressai é uma lógica de cooperação e negociação, e não a lógica de supremacia e formalismo, ancorada na rigidez de procedimentos, que caracterizava o sistema do direito administrativo brasileiro.

Nesse diapasão, a delegação de serviços públicos para particulares não implica o Estado abdicar da regulamentação e fiscalização dos métodos e práticas de execução do serviço. Afinal, o que se delega é a execução dos serviços, permanecendo o Estado com sua titularidade, sendo inadequado considerar que eles estão sendo "privatizados" quando na verdade o que ocorre é o fenômeno da desestatização, entendida como sendo a transferência, para a iniciativa privada, da execução de certos serviços que seguem sendo de responsabilidade estatal[11]. Por isso mesmo, tanto a concessão como a permissão de serviços públicos podem ser unilateralmente revogadas pela Administração em face da ocorrência dos motivos elenca-

[11] Não se pode desconsiderar que, no bojo da Reforma Administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), efetivamente ocorreu fenômenos de privatização, com a venda, em valores insignificantes, de empresas públicas ao setor privado, de que são exemplos a Vale do Rio Doce e a Telebrás.

dos em lei. As agências reguladoras, nesse particular, exercem importante papel de fiscalização e controle: sua função reguladora abrange tanto a competência para editar normas técnicas, sem adentrar o terreno reservado à lei, como a de polícia administrativa e a resolução de conflitos entre usuários e prestadores de serviços ou desses entre si.

A noção de Administração Pública que se norteia pela interação entre os diversos níveis de governo e deste com a sociedade civil guarda afinidade com o modelo de governança pública[12], entendida como uma nova geração de reformas administrativas e estatais que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LÖFFLER, 2001, apud KISSLER E HEIDEMANN, 2006, p. 481-482). Trata-se de uma concepção que busca estimular a estratégia difusa, horizontal e descentralizada do aparato estatal, em oposição à organização autocentrada que resta hoje superada. Nesse modelo de Estado contemporâneo, a horizontalidade e a gestão integrada que almeja a otimização dos resultados caracterizam as relações entre os órgãos e pessoas jurídicas administrativas com a sociedade civil e entre as entidades mesmas que compõem as distintas esferas da Administração, visando um processo mais amplo de tomada de decisões.

É preciso considerar, entretanto, que a simples transposição de modelos externos, mesmo que bem sucedidos em outros países, nem sempre gera resultados eficientes e adequados a nossa realidade institucional, de que é exemplo o sistema de agências reguladoras implantado na década de 1990 sob forte influência do modelo norte-americano. As agências brasileiras foram criadas superestimando-se seu caráter independente, quando a prática administrativa norte-americana contemporânea trata a questão de forma diversa, vez que estão submetidas a um controle político por parte do Presidente da República e do Congresso, bem como a um ativo

[12] Na conceituação de Elke Löffler (2001, apud Kissler e Heidemann, 2006, p. 481-482), governança há que ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

controle judicial. Como observa Freitas de Lima (2012), a Reforma Administrativa brasileira da década de 1990 introduziu a ideia de agências independentes com uma noção muito próxima ao modelo clássico norte-americano, em um momento no qual essa noção, nos EUA, já estava em crise. Para o autor, o modelo das agências independentes foi concebido com maior influência dos textos doutrinários tradicionais da década de 1960-70 do que da prática norte-americana das décadas de 1980-90. Mesmo a independência nunca foi a característica essencial das agências reguladoras norte-americanas, mas sim o fato de concentrarem funções executivas, funções legislativas (*rulemaking*) e funções judiciais (*adjudication*).

A governança não pode ser vista sob a limitada ótica das dinâmicas neoliberais tão em vigor na atualidade. Cabezudo (2020, p. 107) assinala que a assunção hegemônica dos valores neoliberais tem como marco exatamente um modelo de governança que consiste em "um governo sem governo". Ainda que não reivindique a eliminação pura e simples da autoridade pública, faz com que as instituições se transformem em correias de transmissão para o mercado, pois a ideia força do neoliberalismo é precisamente "a extensão dos critérios do mercado a todos os aspectos da vida", o que, no terreno político, tem levado ao "contínuo esvaziamento das instituições públicas", diz Cabezudo (2020, p. 107). A superdimensionada importância dada aos critérios de eficiência e rendimento no oferecimento dos serviços públicos, para o autor, foram se impondo desde princípios da década de 1980 do século passado, gerando, em consequência, graus de amplitude e tecnicidade tais que levaram a uma "gestão economicista" da Administração, despolitizando a própria ação política (CABEZUDO, 2020, p. 108).

No Brasil, as transformações mais significativas vivenciadas pela Administração Pública nas últimas décadas, seja sob a nomenclatura de Administração gerencial ou sob a de Administração consensual, foram introduzidas, como dito, após a Carta de 1988, a primeira das constituições brasileiras a dedicar um capítulo próprio à Administração Pública. Uma importante inovação relaciona-se ao alargamento do princípio da legalidade, com a compreensão de que a vinculação do administrador deve se dar, em primeiro lugar, aos princípios e regras da Constituição, e não à lei em sentido formal. A lei deixa de ser o único indicador para a atuação do agente público, que passa a se nortear por todas as normas do ordenamento, em particular as normas constitucionais, e pela ideia de legitimidade – razão pela qual é mais adequado falar em princípio da "juridicidade" que da "legalidade".

O controle judicial da discricionariedade da Administração, tomando por base os direitos e garantias de estatura constitucional, tornou possível a "sindicabilidade" do mérito administrativo à luz dos princípios da impessoalidade e da razoabilidade que devem nortear a ação administrativa. Há uma redefinição da noção de discricionariedade administrativa, que, como observa Bnenbojm (2008, p. 25), "deixa de ser um espaço de liberdade decisória da Administração para ser entendida como um campo de ponderações proporcionais e razoáveis entre os diferentes bens e interesses jurídicos contemplados na Constituição". Assim, decisões do STJ apontam a inexistência de atos administrativos, ainda que discricionários, que sejam imunes ao controle jurisdicional, uma vez que a existência de adequada motivação, quando essencial à validade do ato administrativo, é matéria sujeita a tal controle[13]. Ampliou-se, pois, o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos, sejam eles praticados na esfera do Executivo, do Legislativo ou do próprio Judiciário. Desse modo, ainda que os atos do Poder Público sejam normalmente autoexecutórios, aqueles que afetam direitos ou interesses do administrado sujeitam-se a controles específicos que muitas vezes demandam intervenção judicial.

Nessa circunstância, o incremento do papel do Judiciário visa a densificação dos direitos resguardados por normas constitucionais e infraconstitucionais, de maneira a dar-lhes concreção e a penalizar as ações e omissões da Administração que respondem pela falta de execução de políticas públicas e pela insuficiente tutela dos interesses privados, individuais e coletivos. Como observa Carvalho Netto (2003, p. 25-26), se no paradigma do Estado Liberal o poder central era o Legislativo em razão da necessidade de ditar normas uniformes e objetivas válidas para os Estados nacionais recém-implantados, e no Estado Social a centralidade pertencia ao Executivo por conta da necessidade da prestação de serviços públicos que demandam técnica e conhecimento especializado, no paradigma do Estado democráti-

[13] Ver, nesse sentido, decisão proferida pelo STJ no MS 9.944/DF 2004/0122.461-0, rel. Min. Teori Zavascki, j. 25.05.2005, *DJ* 13-06-2005, p. 157: "(...) mesmo diante da margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade concedida à Administração, é necessária adequada motivação, explícita, clara e congruente, do ato discricionário (art. 50, I e § 1º, da Lei n. 9.784/1999) que nega, limita ou afeta direitos ou interesses dos administrados". Para o relator, "não se supre esse requisito pela simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica do ato".

co de direito o Poder Judiciário passou a ocupar o centro do ordenamento jurídico. Isso se deu exatamente em virtude da necessidade de concretização e realização dos direitos em nossa vida cotidiana, na compreensão de que a norma jurídica não existe dissociada da realidade fática e dos elementos da situação individual e concreta na qual está sendo aplicada.

Há que se cuidar, entretanto, do excessivo protagonismo judicial que tomou forma no Brasil nos últimos anos, o qual, como alerta Streck (2014, p. 43), acaba por igualar discricionariedade com arbitrariedade. O ativismo judicial caracteriza uma "corrupção" na relação entre os poderes, na medida em que há uma extrapolação dos limites na atuação do Judiciário pela via de uma decisão que é tomada a partir de critérios não jurídicos (STRECK, 2014, p. 6).

Outra significativa mudança nos debates que envolvem o direito administrativo deu-se com a reinterpretação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, na percepção de que sua simples invocação não é suficiente para justificar a restrição a direitos ou interesses de natureza individual. Como assinala Barroso (2013, p. 93), em face de um conflito opondo o ente público e o particular, aquele jamais desfrutará de supremacia *a priori* e abstrata, sendo necessário invocar o princípio da razoabilidade e a ponderação dos interesses em jogo. Até porque a realização do interesse público muitas vezes se consuma pela satisfação de determinados interesses privados, em particular se tais interesses estiverem formalmente garantidos na Constituição e forem protegidos por cláusula de direito fundamental (BARROSO, 2013, p. 93). Uma vez instalado o conflito de interesses entre o Estado-Administração e o administrado, não é possível considerar que este último estará sempre em posição de supremacia, pois em muitos casos ambos se colocarão em plano jurídico de igualdade.

O incremento da participação dos cidadãos nas tomadas de decisão pela Administração é um traço característico desse novo momento, com a previsão de instrumentos como as audiências e consultas públicas, a gestão orçamentária participativa etc. A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, nesse contexto, representa importante providência para o estímulo à participação da sociedade no oferecimento dos serviços públicos e para o incremento da qualidade dos serviços prestados.

Conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, a lei regulamentou o § 3º do art. 37 da Constituição Federal, que prevê que lei disciplinaria as formas de participação do usuário na Administra-

ção Pública e a avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos. A Lei nº 13.460 prevê a igualdade no tratamento aos usuários e uma série de providências que contribuirão para o monitoramento, fiscalização e avaliação dos serviços, além de apresentar soluções tecnológicas para a simplificação de processos. Aspecto importante relaciona-se ao fortalecimento do papel das ouvidorias públicas, competindo-lhes receber, analisar e responder as manifestações encaminhadas pelos cidadãos acerca da prestação de serviços públicos. Na mesma direção, a lei prevê a criação de Conselhos de Usuários, de natureza consultiva, com objetivo de promover a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços.

Além da Lei nº 13.460/2017, outros diplomas legais adotam a diretriz de estimular a participação dos usuários na Administração[14]. Assim, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê ser obrigatória a realização de audiências públicas tanto para avaliar a execução orçamentária e o cumprimento de metas como para as fases de elaboração dos planos e leis orçamentárias. Tais mecanismos, se bem implementados, ajudam a qualificar a gestão pública, de forma a mensurar mais adequadamente as prioridades da sociedade em termos de investimentos, serviços e obras públicas. Permitem, ainda, a divulgação de dados contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos entes estatais, em particular quando se lança mão das novas tecnologias da informação e comunicação que ampliaram sobremaneira a prestação de serviços e a disseminação das informações atinentes ao setor público, fazendo com que o controle da Administração ocorra de modo mais simplificado e menos oneroso.

É importante observar que no período do Governo Bolsonaro a participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas por meio de órgãos colegiados foi duramente atingida. Afora o alcance da Lei nº 13.460/2017 ter sido reduzido, a edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, afetou significativamente o controle da sociedade civil na formalização e fiscalização das políticas públicas. Esse decreto

[14] O art. 39 da Lei 8.666/1993 exige a realização de audiência pública para licitações de grande vulto econômico; no mesmo sentido, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) prevê diversos instrumentos de gestão democrática da cidade, como os órgãos colegiados de política urbana, as audiências e consultas públicas, e a Lei 11.079/2004 (Parcerias Público-Privadas) prevê a submissão da minuta de edital e de contrato da PPP a consulta pública.

extinguiu ou limitou o nível de atuação de instâncias colegiadas da Administração Pública federal, como conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado que não tenha sido criado por lei. Revogou o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que havia criado conselhos populares objetivando o aperfeiçoamento do instrumental de apoio ao Poder Executivo para a implementação de uma Política Nacional de Participação Social.

Sob a justificativa de redução de gastos e de racionalização administrativa, o Decreto nº 9.759/2019 atenta contra a Constituição de 1988, seguramente a mais inclusiva das cartas constitucionais brasileiras. Ao assegurar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão ocorridos na esfera pública, e na criação, execução e monitoramento das ações de órgãos e entidades estatais, a Constituição visa, em última instância, promover um equilíbrio entre a democracia representativa e os institutos da democracia direta. Assim, o art. 10 do texto constitucional dispõe sobre "a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação". No mesmo sentido, o art. 198, que trata das ações e dos serviços públicos de saúde, inclui a determinação de que sejam observadas determinadas diretrizes, entre as quais a "participação da comunidade" (inciso III). De igual forma, o art. 205, que trata do direito à educação, dispõe que esta será "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade". O art. 29 do texto constitucional, na mesma direção, estabelece como um dos preceitos que regem a organização e a atuação dos municípios a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (inciso XII).

Em uma realidade político-institucional excludente e autoritária como a brasileira, na qual o clientelismo, muitas vezes, regula o acesso aos programas sociais, é importante que as autoridades estabeleçam interlocução com as entidades representativas da sociedade civil e com os técnicos e estudiosos dos temas afetos aos diferentes órgãos e entidades estatais. Essa prática é que efetiva e torna concreto o exercício da cidadania, que a Constituição consagra como um dos fundamentos da República (art. 1º, II).

Estado e Globalização

O fenômeno da globalização, que se acentuou particularmente a partir da década de 80 do século passado, levou à integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, com uma acentuada expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais. Como fenômeno multidimensional, ela não se ateve às relações e aos processos de natureza econômica, mas influenciou também, como visto, os arranjos institucionais e políticos que caracterizam as novas formas de organização administrativa, nas quais se acentuou a delegação de serviços públicos a particulares, pessoas físicas ou jurídicas.

Essa delegação de serviços não pode desconsiderar, porém, como pretende o modelo neoliberal, o papel que o Estado permanece exercendo na promoção e proteção de setores-chaves como saúde, educação, segurança, desenvolvimento tecnológico e investimentos em infra-estrutura[15]. Ao comentar o modelo liberal de globalização, Fernando Cabezudo (2020, p. 97) chama a atenção para a tendência à redução das funções do Estado que vem desde os anos 80 do século passado, quando se deu a contínua delegação dessas tarefas ao setor privado. Nesse diapasão, "seguindo o mantra da preferência do mercado como o mais justo mecanismo de atribuição do valor das mercadorias e serviços", o cálculo de custos-benefícios passou a influenciar o próprio sistema político-institucional, passando a ocupar o centro da lógica política (CABEZUDO, p. 97). A globalização, assim entendida, caracterizou-se por firmar uma concepção mercantilista e uma lógica utilitarista que, como regra, nega as tradições próprias dos diferentes países, na suposição de que, sendo "neutro", o mercado seria capaz de regular a economia e as instituições mesmas do Estado.

Em uma realidade como a brasileira, é ilusório supor que o sistema de mercado seja capaz, sozinho, de gerar crescimento econômico e bem-

[15] Ao discorrer sobre a Reforma Administrativa promovida nos anos 90, Bresser Pereira, que foi Ministro da Administração e Reforma do Estado de 1995 a 1998, acentua a necessidade de intervenção do Estado nesses setores e estabelece uma diferenciação entre uma reforma de índole neoliberal e a reforma "social democrática" que defendia: "A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia". In: *Revista do Serviço Público*, jan-mar 1998, p. 6.

-estar social. O investimento público e o privado são complementares, com suas taxas de variação seguindo tendências similares ao longo do tempo, sendo impensável supor que o Estado estaria dispensado do papel de agente indutor dos investimentos privados (REIS, 2008, p. 53). A atuação positiva do Poder Público segue imprescindível para o desenvolvimento econômico, assim como para a proteção dos bens jurídicos entendidos como direitos fundamentais e para coibir a ação abusiva de particulares. Nessa toada, a doutrina publicista e o Judiciário têm, de forma cada vez mais enfática, firmado o entendimento de que o Estado possui o dever jurídico, e não mera faculdade, de implementar medidas que permitam a máxima realização dos encargos políticos e jurídicos capazes de garantir a eficácia e a integridade dos direitos expressos na ordem jurídico-constitucional[16]. Somente o Estado é capaz de garantir a forma universal de acesso aos serviços públicos essenciais em áreas como, por exemplo, a saúde, como a atual crise da Covid-19 fartamente demonstra.

De igual modo, o Estado segue cumprindo importante papel na busca do equilíbrio dos mercados, inclusive no que tange ao estabelecimento de políticas regulatórias de investimento externo que ponham freios ao processo de concentração de renda e de capital e de enfraquecimento das empresas nacionais, gerado pela globalização econômica. Para Fariña Dulce (2005, p. 182), o "desaparecimento do Estado é uma falsidade", pois "a expansão das ideias conservadoras e classistas da globalização neoliberal não poderia desenvolver-se nem persistir sem a existência de um poder estatal forte". Esse poder é que colocou em marcha as normas universais da globalização e seu particular projeto político de desregulação jurídica nos âmbitos trabalhistas, sociais e fiscais (FARIÑA DULCE, 2005, p. 182).

As reformas promovidas no Brasil nos últimos anos são bastante exemplificativas desse projeto de desregulação que, como assinalam Paixão e Benvindo (2020), afetam cada vez mais os princípios sociais-democratas presentes na Constituição. Foram reformas que promoveram perversas mudanças na proteção do trabalho e na seguridade social, mas

[16] Exemplo dessa compreensão se deu no julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário n. 410.715/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22-11-2005, que decidiu que o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola é dever jurídico cuja execução se impõe ao Poder Público, notadamente o municipal, sob pena de configurar-se omissão governamental apta a frustrar, por inércia, o integral adimplemento de prestação estatal que lhe impôs o texto constitucional.

também na educação, cultura, proteção de minorias e saúde, setores que sofrem o efeito da Emenda Constitucional nº 95 (PEC do teto dos gastos públicos), que estabeleceu um limite de despesas por vinte anos (PAIXÃO; BENVINDO, 2020).

O reconhecimento da necessidade da intervenção regulatória do Estado se dá em escala mundial, de que é exemplo a crise financeira global de 2008/2009, que levou à quebra generalizada de empresas e instituições financeiras nos Estados Unidos e na Europa. Em direção contrária aos que defendiam o fundamentalismo de livre mercado, a atuação sem precedentes dos governos europeus e norte-americano, no ápice da crise, foi decisiva para realinhar os interesses do mercado com os da sociedade. Com o objetivo de reduzir os riscos sistêmicos, deu-se o fortalecimento das entidades regulatórias governamentais e a ampliação de sua base legal, com a instituição de mecanismos de supervisão capazes de assegurar a estabilidade e o fortalecimento dos mercados. No ápice da crise, os governos dos EUA e de diversos países europeus injetaram bilhões de dólares em empresas seguradoras, além de estatizar bancos e agências de crédito imobiliário. A exemplo do que ocorrera em 1929, quando se deu o *crash* da Bolsa de Valores dos EUA, o papel ativo do Estado foi decisivo na busca de recompor o equilíbrio do sistema.

De novo agora, na crise desencadeada pela pandemia do novo coronavírus, em que a oferta e a demanda encontram-se fortemente reprimidas, o papel do Estado assume nova configuração. Frente a uma provável recessão mundial, com previsões assustadoras de incremento do desemprego e de quebradeira de empresas, o Poder Público mais uma vez é chamado a promover iniciativas fiscais e monetárias que venham em socorro da cadeia produtiva. São inúmeros os setores econômicos que sofrem o impacto da crise em razão do isolamento social a que cidades e países se submetem. Para além do sistema de saúde, a paralisação da economia nos países afetados pela pandemia impõe a necessidade de os governos estabelecerem planos de contingência destinando benefícios sociais e dinheiro a trabalhadores informais e autônomos, além de garantias de créditos e subsídios a empresas e setores privados afetados.

É como se as consequências incapacitantes da globalização, como aponta Harvey (2020, p. 12), se revelassem de forma mais evidente numa crise de saúde como esta. O fato de vivermos em um mundo altamente conectado, onde as pessoas circulam intensamente, favorece a rápida

difusão de novas doenças, a exigir intervenções estatais maciças que contrariam o receituário do Estado mínimo. Afinal, o principal papel nas emergências de saúde e segurança pública acaba sempre por ficar a cargo dos governos – em particular os governos locais, no caso brasileiro, apesar da situação de estrangulamento em que se encontram em razão de décadas de políticas de austeridade fiscal.

Considerações Finais

Em face das transformações que o Estado vivenciou nas últimas décadas, o que está no centro da esfera pública não é mais o interesse estatal e a iniciativa governamental, mas a descentralização, a parceria e o diálogo. As funções da Administração Pública na contemporaneidade passaram por uma reavaliação que se expressa em um direito administrativo a serviço do usuário do serviço público, e não mero instrumento de realização dos interesses de governo. A efetivação das novas modalidades de gestão administrativa guarda estreita conexão com a lógica política predominante e com a correlação de forças que se estruturam no embate político-institucional, em movimentos pêndulos de avanços e retrocessos, como a realidade do Brasil hoje evidencia.

A emergência dos novos institutos de direito administrativo que estimulam a participação e a realização dos direitos sociais, difusos e coletivos não fez surgir, ainda, um Estado cujas instâncias de deliberação sejam reconhecidas como garantidoras de um efetivo diálogo envolvendo a condução dos negócios públicos. Se é perceptível a mudança de comportamento que o Brasil experimentou, em particular nas três últimas décadas que sucederam ao fim da ditadura, no sentido de tornar mais transparentes e eficazes as formas de controle da gestão administrativa, há que reconhecer que o país vivencia um profundo desgaste das instituições que compõem o sistema representativo.

A descrença na política não é um fenômeno brasileiro, sendo perceptível em todas as democracias ocidentais que, com seus gargalos e perplexidades, mostram-se incapazes de produzir consensos e distribuir confiança exatamente porque a grande massa da população julga-se alijada do processo político-administrativo. Mesmo nas grandes democracias, é

patente o movimento de desconfiança nos partidos, nos mecanismos eleitorais tradicionais e no funcionamento do regime representativo. Como observa Noam Chomsky (2016), o apoio às democracias formais vem caindo porque não são verdadeiras democracias[17]. O propalado Estado de bem-estar existe para uma pequena camada de privilegiados, que segue praticando a malversação dos recursos e a ampliação de seus privilégios em proporção similar ao aprofundamento da incerteza e do descrédito nas instituições públicas. Na mesma direção de Chomsky, Cabezudo (2020, p. 116) assinala que a globalização não nos faz cidadãos de uma comunidade mundial, mas sim consumidores/competidores de um mercado internacional no qual o grau de utilidade individual é o que mais importa, e não o sentido coletivo de pertencimento a uma comunidade.

Para a completa superação dos impasses do sistema político-administrativo brasileiro e a elevação da Administração Pública a um novo patamar de credibilidade e eficiência, faz-se necessário, para além dos pleitos eleitorais e do aperfeiçoamento da legislação pertinente, que se agregue ao processo de representação política métodos que permitam que os processos colegiados de deliberação pública sejam efetivamente reconhecidos e garantidos na prática governamental. As formas cooperativas entre as instituições ficam muitas vezes comprometidas por arranjos casuísticos de duvidosa eficiência[18], quando não são objeto de disputas políticas nas quais o discurso tende sempre à privatização e à crença, impregnada de

[17] "Na Europa, as decisões tomam-se em Bruxelas. Nos EUA cerca de 70% da população – os 70% com rendimentos mais baixos – está totalmente desvinculada do processo político", o que, para Chomsky, "demonstra que há uma correlação enorme entre nível econômico e educativo e mobilização política". – Noam Chomsky, entrevista concedida ao Diário El Mundo, de Madrid, em abril de 2016, sob o título "No es extraño que la gente no le entusiasme la democracia". Disponível em: http://www.elmundo.es/cronica/2016/04/18/57122930ca474118338b45f0.html. Acesso em: 22 jan. 2017.

[18] A Autoridade Pública Olímpica, consórcio público formado pelo governo federal, o estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro, foi instituído com o fim de coordenar as ações governamentais para o planejamento e a entrega das obras e serviços relativos aos Jogos Olímpicos 2016. Até hoje há incertezas quanto à utilização dos equipamentos adquiridos e dos responsáveis pela sua guarda, utilização e conservação. Desde 2013, o TCU vem cobrando dos entes responsáveis a elaboração de planejamento com a finalidade de delimitar a destinação pós-jogos das arenas esportivas construídas. V., a respeito, Acórdão 494/2017-TCU Plenário, disponível em http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/legado-olimpico-relatorio-mpf-da-atual-situacao-do-legado-replica-na-acp-acordao-tcu-relatorio-tcu-voto-do-relator-tcu/tcu-acordao. Acesso em: 17 abr. 2020.

nuances ideológicas, de que as técnicas de gestão do setor privado, por serem supostamente superiores às do setor público, devem para ele ser mecanicamente transpostas.

A utilização indiscriminada de instrumentos e ferramentas privadas pelo setor público, muitas vezes com foco na demonstração imediata de resultados, ao invés de contribuir para um Estado ágil e eficiente, acaba por gerar uma Administração Pública cuja ênfase está voltada não à melhoria dos serviços, mas à padronização dos procedimentos e à otimização do tempo e do volume dos recursos públicos. Como resultado, substitui-se a preocupação com o aumento da qualidade de vida dos cidadãos por estratégias de enxugamento da máquina pública e por um modelo de política econômica que, ancorado em mecanismos de política monetária, fiscal e cambial, tem se mostrado contraproducente para assegurar crescimento sustentável e superação das desigualdades econômicas.

O discurso centrado na "eficiência" do Estado pode levar a um Estado ausente e sem poder de governança, marcado por um discurso fragmentado que, ao invés de fortalecer, acaba por desmobilizar e enfraquecer a sociedade civil. A "modernização" do Estado inspirada na Administração Pública gerencial não pode levar o Estado a abdicar do papel de centralidade e da ação regulatória que se ancora em formas cooperativas de parceria e gestão em prol de um modelo no qual o mercado supostamente se autorregula. Tal modelo acaba por privilegiar pautas e interesses de setores sociais localizados, em detrimento de um projeto de sociedade mais global e abrangente.

Todo o contexto neoliberal que se projetou a partir dos anos 1980, se não levou à destruição do Estado de bem-estar, privilegiou políticas fiscais que beneficiaram claramente as camadas de renda mais altas em detrimento das camadas médias e baixas da população (PRIETO, 2020, p. 144). Realidade essa que é patente no Brasil, onde os indicadores de pobreza absoluta são muito elevados para um país de renda média, notadamente quando se considera os indicadores relacionados à infraestrutura social e humana referente ao saneamento básico, habitação, saúde, educação e mobilidade urbana (NASSIF, 2015, p. 432).

A busca por uma Administração profissional, voltada a parâmetros de presteza e rendimento, com maior grau de eficiência por parte dos servidores, não isenta o Estado de investir em carreiras públicas atrativas e de treinar, capacitar e especializar seu corpo burocrático, além de incentivar

canais de participação e controle social voltados à correta aplicação dos recursos e à melhoria na oferta de serviços e políticas públicas de qualidade. A almejada Administração Pública consensual só será realidade se incorporar, em sua ação cotidiana, transparência, cooperação e fiscalização, de forma a realizar os valores que a sociedade reivindica.

O quadro que se delineia com a pandemia do Covid-19 é o de um "estado de guerra médica", como diz Žižek (2020, p. 47), que certamente afetará o modelo de Administração que delegava tarefas e compartilhava responsabilidades com setores não-estatais que hoje não possuem mais capacidade de resposta. Na crise sem precedentes que se delineia, faz-se premente a elaboração de programas e políticas públicas que respondam à situação emergencial, novamente alçando o Estado à condição de ente ao qual competirá impulsionar a retomada da economia e a enfrentar o crescimento da vulnerabilidade social, deixando em segundo plano o dogma do ajuste fiscal a qualquer preço que marcou as políticas econômicas nas últimas décadas. A crise gerada pela Covid-19 gerará inevitáveis desdobramentos de natureza econômica, política e social, com reflexos que certamente afetarão os diferentes conceitos de Administração Pública experimentados ao longo do século XX e na atualidade. Desdobramentos e reflexos esses que, a esta altura, ainda não são inteiramente mensuráveis nem passíveis de avaliação.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, F. A. C. de (coord.). **Revisão judicial das decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARRETO, V. de P. (org.). **Dicionário de filosofia do direito.** São Leopoldo/Rio de Janeiro: Unisinos/Renovar, 2006.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BERLIN, I. Os dois conceitos de liberdade. In: H. Hard e R. Hausheer (orgs.), **Estudos sobre a humanidade.** São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

BNENBOJM, G. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, mar/abr/mai, 2008. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei** nº **11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública fe-

deral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em 23 abr. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público.** (Brasília), ano 49, número 1, jan-mar 1998.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público.** (Brasília), ano 48, número 1, jan-abr 1997.

CABEZUDO, F. M. Derechos políticos y de información e internet: cuestiones para la realización de los derechos humanos em los processos electorales em la era de internet. In: DÍAZ, Ramón Luis Soriano; RUBIO, David Sánchez; VILLEGAS, Juan Carlos Suárez, **Las fronteras de los derechos humanos – Problemas, discusión y soluciones.** Madrid: Editorial Dykinson, 2020.

CARVALHO NETTO, M. de. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 88. UFMG, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Belo Horizonte, dez. 2003.

CHEVALLIER, J. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia.** N. 12, out/dez. 2005.

CHOMSKY, N. No es extraño que la gente no le entusiasme la democracia. Entrevista concedida ao diário **El Mundo**, de Madrid, em abril de 2016. Disponível em: http://www.elmundo.es/cronica/2016/04/18/57122930ca474118338b45f0.html. Acesso em: 10 abr. 2020.

FARIÑA DULCE, M. J. **Mercado sin ciudadanía – las falácias de la globalización neoliberal.** Madrid: Biblioteca Nueva, 2005.

HARVEY, D. Política anti-capitalista em tempos de COVID-19. In: DAVIS, Mike et. al. **Coronavírus e a luta de classes.** Terra sem Amos: Brasil, 2020.

JUSTIÇA em números 2019/**Conselho Nacional de Justiça.** Brasília: CNJ, 2019.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo re-

gulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública.** Vol. 40, n. 3. Rio de Janeiro: mai/jun. 2006.

LIMA, G. A. F. de. Agências reguladoras nos EUA e considerações sobre o direito comparado. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3290, 4 jul. 2012. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/22159/agencias-reguladoras-nos-eua-e-consideracoes-sobre-o-direito-comparado. Acesso em: 14 abr. 2020.

MEDAUAR, O. **O direito administrativo em evolução.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº 3 (140), pp. 426-443, jul/set. 2015.

NERY JR., N. **Princípios do processo civil na Constituição Federal.** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PAIXÃO, C.; BENVINDO, J. Z. **Constitutional Dismemberment and Strategic Deconstitutionalization in Times of Crisis: Beyond Emergency Powers**, Int'l J. Const. L. Blog, 24 abr. 2020. Disponível em: http://www.iconnectblog.com/2020/04/constitutional-dismemberment-and-strategic-deconstitutionalization-in-times-of-crisis-beyond-emergency-powers/. Acesso em: 11 jul. 2020.

PRIETO, R. R. La vulneración del *ius in officium* como paradigma de la erosión de derechos fundamentales durante el processo separatista en Cataluña. In: DÍAZ, Ramón Luis Soriano; RUBIO, David Sánchez; VILLEGAS, Juan Carlos Suárez, **Las fronteras de los derechos humanos – Problemas, discusión y soluciones.** Madrid: Editorial Dykinson, 2020.

REIS, C. F. de B. Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista. **Oikos** (Rio de Janeiro), v. VII, 2008.

STRECK, L. L. **Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ŽIŽEK, S. Um golpe como "Kill Bill" no capitalismo. In: DAVIS, Mike et. al. **Coronavírus e a luta de classes.** Terra sem Amos: Brasil, 2020.

12

Geopolítica da Justiça na América Latina

Talita Rampin[1]

No presente capítulo, apresento os resultados alcançados com o desenvolvimento da pesquisa de doutorado intitulada "Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina" (RAMPIN, 2018), desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, entre os anos 2014 e 2018, e avanço na análise geopolítica da justiça a partir dos estudos estabelecidos em nível de pós-doutoramento realizado no Programa CAPES-Print sobre Desigualdades Globais e Justiça Social, nos anos 2019 e 2020, da Faculdade de Direito em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso).

Interessada a compreender as complexas relações que são estabelecidas na área da justiça, no bojo de estados nacionais, desenvolvi a tese a partir do estudo da experiência brasileira de reforma da justiça, da qual identifiquei elementos analíticos que contribuem para uma compreensão geopolítica da forma como a justiça é compreendida e organizada.

Naquela oportunidade, analisei a participação de instituições financeiras internacionais no direcionamento das reformas da justiça no contexto latino-americano, problematizando as relações que são desenvolvidas entre o centro, a semiperiferia e a periferia do sistema mundial, utilizando a teoria dos sistemas de Immanuel Wallerstein, e buscando aporte na geopolítica crítica para refletir sobre o fenômeno. Para tanto, anali-

[1] Doutora em Direito e professora da Faculdade de Direito (Universidade de Brasília, Brasil), pesquisadora do Colégio Latino-americano de Estudos Mundiais (FLACSO/Brasil) e coordenadora do Laboratório de Estudos Interdisciplinares sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas; e-mail: talitarampin@gmail.com

sei documentos (acordos, relatórios, empréstimos e outros instrumentos normativos) elaborados por diferentes instituições financeiras e organismos internacionais, com destaque ao Banco Mundial, para deles extrair elementos que sinalizasse o direcionamento promovido desde o centro do sistema mundial em direção aos Estados-nacionais latino-americanos, para estes adaptarem suas estruturas estatais de justiça, em sentido amplo, aos interesses estabelecidos no contexto de mundialização da economia.

Diversos países do continente latino-americano passaram por processos de reformas da justiça, que incluíram alterações em seus poderes judiciais, mas que abrangeu outros vetores de modificação, tais como o sistema normativo. Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, e Costa Rica, são alguns exemplos da experiência continental latino-americana de reformas na justiça. Recorrente neste contexto, os processos apresentam particularidades segundo a realidade local, já que também as justiças adquirem contornos específicos a cada contexto. Porém, além dessas especificidades, identifico elementos de semelhança, certas similaridades que talvez decorram da intersecção de algumas características regionais.

A partir da análise de documentos produzidos pelo Banco Mundial (BM)[2], tais como empréstimos, memorandos, estudos, informativos e relatórios de avaliação de projetos, verificamos a incidência da instituição em diversos estados nacionais latinoamericanos, dentre os quais estão Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Essa incidência se dá, tematicamente, sob designações diferenciadas que incluem "setor de justiça", "sistema de justiça", "setor judicial", "Poder Judiciário", "tribunais judiciais", "sistema normativo" e "gestão judicial", e revelam, em conjunto, o direcionamento de recursos para modificar a administração de conflitos e processos nas localidades, tendo como pano de fundo a defesa da necessidade de modernizar as atividades relacionadas, assim como, de capacitar, tecnicamente, os sujeitos responsáveis pela gestão judicial.

Verificamos que o acesso à justiça, embora apareça como discurso

[2] É importante destacar que outros organismos e instituições internacionais também incidem sobre as experiências de reformas nos estados-nacionais latino-americanos e caribenhos, com destaque ao Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), ao International Development Association (IDA) e à Organização das Nações Unidas (ONU). Contudo, para fins da pesquisa, o enfoque foi delimitado à atuação do BM.

utilizado para fundamentar e validar a incidência do BM, é compreendido desde uma chave interpretativa que desloca a destinação de recursos e atenção para alterar a estrutura que administra conflitos, e não para modificar a realidade concreta nas quais os sujeitos em conflito e/ou em situação de violação estão inseridos, de modo que a incidência não modifica as condições materiais ou as assimetrias que caracterizam as relações vividas nos estados nacionais. Pelo contrário: essa realidade concreta de desigualdades e violações é referida como justificativa para a incidência seletiva do BM.

Esse padrão geral de incidência do BM pode ser verificado na própria experiência brasileira de reforma da justiça, tal como realizada no período posterior à abertura política no país, que tem como um de seus principais marcos normativos e institucionais, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A análise de uma experiência concreta de reforma da justiça como estratégia para estudar o fenômeno, traz em si o potencial de aprofundar a sua compreensão, com a identificação dos atores envolvidos, das dinâmicas estabelecidas e das relações de justiça que são forjadas no contexto. No caso do Brasil, por exemplo, o processo de reforma foi experimentado com a confluência de táticas de adaptação local que incluíram a sua constitucionalização, institucionalização, pactuação política e revisão normativa. E contou, no percurso, com a incidência dos atores internacionais, tal como o BM, que viabilizaram adaptações do sistema local de justiça por meio de empréstimos concedidos ao Estado brasileiro, trilhando uma lógica do endividamento nacional ou, no mínimo, de justificação do uso de recursos públicos nacionais para a realização de assistências técnicas, de estudos e de investimentos de recursos ao Poder Judiciário.

E quais seriam os interesses contidos nessa forma de incidência? De que forma o fenômeno da reforma da justiça se relaciona com a promoção e o acesso à justiça nos contextos locais? E de que forma as teorias da justiça tem tratado o tema?

Teorias Sobre Justiça

No campo das ciências humanas e sociais, identificamos diferentes teorias dedicadas a explicar a justiça desde enfoques ou perspectivas igual-

mente diferenciadas. Ora compreendida como ideia que revela interesses derivados da correlação de forças de poder existentes em uma determinada sociedade, ora percebida como fenômeno experimentado no mundo dos fatos, na realidade social, igualmente reveladora das relações de poder e respectivas assimetrias que caracterizam um determinado contexto, a justiça tem suscitado grande interesse e, sob o ponto de vista teórico-filosófico, tem sua base conflitiva, decorrente do plano prático-material, invisibilizada.

A partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema, centrada na produção teórico-filosófica ocidental (RAMPIN, 2018), verificamos sua concentração nas áreas do direito, da sociologia, da ciência política e da filosofia[3]. Constatamos, também, que essas teorias da justiça mais tradicionais se baseiam em um paradigma monista, que integra e reflete a modernidade burguesa-capitalista, expressando ideias específicas de organização social (Estado-nacional) e direito (ordenamento jurídico produzido pelo Estado-nacional).

No campo do direito, em específico, esse debate é comumente realizado em cátedras de filosofia, contribuindo para a confusão das "filosofias do justo" com a "filosofia do direito", conforme explica Alysson Mascaro Nascimento (2010). Nesse movimento, segundo explica, a discussão sobre o justo do direito acaba sendo deslocada para o campo filosófico, fazendo com que ela seja "extirpada do quotidiano do pensamento do jurista." (NASCIMENTO, 2010, p.26-27). Esse deslocamento – que representa, na prática, uma verdadeira inversão – pode ser notado em termos de conteúdo programático no campo do ensino jurídico, em que as disciplinas propedêuticas iniciais dos cursos de graduação em direito acabam abarcando expressivos espaços formativos para o estudo de valores e virtudes na Grécia ntiga e na Idade Média, e, em contrapartida, pouco espaço para

[3] São obras e autores frequentemente referenciados nesse campo: "A República", de Platão; "Ética à Nicômaco", de Aristóteles; "O quê é jusitça" (1953) e "A ilusão da justiça: uma crítica. Investigação da filosofia social de Platão" (1985), de Hans Kelsen; "Depois da virtude" (1981) e "Justiça de quem? Qual racionalidade?" (1988), ambos de Alasdair Chalmers MacIntyre; "A ideia de justiça" (2009), de Amartya Sen; "Comunitarismo: um debate sobre os fundamentos morais das sociedades modernas" (1993), de Axel Honneth; "Uma teoria da justiça" (1971) e "Justiça como equidade: uma releitura" (2001) de John Rawls; "Direito e democracia: entre facticidade e validade" (2003) e "Reconciliação através do uso público da razão: observações sobre o liberalismo político de John Rawls" (1995), de Jürgen Habermas; e "Justiça para ouriços" (2011), de Ronald Dworkin.

sua reflexão enquanto fenômeno relacionado à constituição e à especificação de poderes no Estado de Direito, assim como, à sua problematização na contemporaneidade.

Essas teorizações são predominantemente forjadas desde o monismo jurídico, aqui compreendido enquanto forma de explicação-justificadora de orientação unidirecional para interpretação da realidade, cujos fatos e práticas são captados desde um paradigma integrador e unitário. Na modernidade, ele se expressa no capitalismo enquanto forma de produção econômica e reprodução da vida social, no liberalismo como ideologia "unificadora e justificadora de mundo" (WOLKMER, 2015, p.23), na indução imperialista (JARDIM; NOVION, 2017) e no positivismo como forma de produção de conhecimento (MACHADO, 2009) e no estatalismo como estrutura de organização política e institucional.

E não é por outra razão que essas mesmas teorizações acabam sendo limitadas enquanto esquemas interpretativos do fenômeno do justo. Trata-se de formas olhar e promover a justiça que pressupõe a mediação dos Estados-nacionais como essencial para reconhecer, criar e positivar direitos, bem como, para resolver conflitos experienciados nos limites territoriais em que a sua soberania é exercida.

Sob o ponto de vista teórico, são estudos eurocentrados, influenciados pelo racionalismo ocidental da modernidade ilustrada, que denotam ideias liberais e que dão continuidade a noções de justiça que remontam a Antiguidade Grega Clássica, associando-as a uma virtude ou a um valor liberal. É emblemática, nesse sentido, a persistência de ideias fulcradas no paradigma individualista de sujeito de direito, nos valores das liberdades políticas e da igualdade formal, e nos interesses para garantir a propriedade privada e a segurança jurídica dos contratos.

Esses estudos assumem como necessária e exclusiva a mediação do Estado-nação para promover a transição de um estado pré-político para outro de organização política e que atribuem à justiça uma dupla finalidade: a de servir como forma legítima de resolver determinados conflitos e de promover uma pacificação social, tudo, mediado pelo Estado através de um complexo sistema normativo e de justiça. São interpretações que desconsideram aspectos fundantes das Américas, em especial, gênero, classe e raça na estruturação do Estado, na organização da sociedade e na reprodução social. São, portanto, teorias que reforçam as desigualdades e a lógica da exploração e da exclusão sociais, ao subtrair, de seu campo de

análise, elementos que são estruturais.

Retomando a análise sobre a reflexão que é promovida desde o campo do direito sobre a justiça, notamos a proeminência de estudos voltados à promoção e o acesso à justiça e a emergência de um campo de investigação dedicado a formular, teoricamente, modelos explicativos do fenômeno.

Na década de 1970, com a ampla difusão dos resultados dos estudos coordenados por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, organizados no formato de um "movimento global pelo acesso à justiça" (1988), a promoção da justiça e a retórica sobre o direito ao seu acesso passaram a ganhar cada vez mais espaço no meio acadêmico e contribuíram de forma significativa para a ampliação do enfoque empírica no campo do direito, com diversificação temática da agenda de pesquisa e incorporação de novos modos de produção de conhecimento.

Conforme tratamos em estudos anteriores (RAMPIN, 2018; IGREJA e RAMPIN, 2012), os estudos de Cappelletti e Garth (1988) ganharam destaque no cenário internacional e lançaram as bases analíticas sobre o fenômeno ao compreendê-lo no bojo do processo histórico de reestruturação capitalista: o movimento mundial de acesso à justiça a partir da identificação de suas "ondas renovatórias". A partir de dados empíricos, os autores identificaram obstáculos comumente enfrentados pelos litigantes no campo da administração judicial de conflitos, os quais passaram a ser enfrentados por três ondas de renovação do acesso à justiça, que refletiriam os esforços no garantir assistência judiciária aos pobres (primeira onda), a representação dos interesses difusos (segunda onda) e o acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça, ou seja, o enfoque à efetividade do processo (terceira onda).

Em continuidade à sua trajetória de investigação empírica, Garth se dedicou a estudos posteriores sobre desafios enfrentados dentro do próprio campo jurídico-profissional, que iria reverberar no plano internacional, desde uma perspectiva da globalização das elites jurídicas. Destacamos, aqui, os estudos de Garth com Yves Dezalay (2000 e 2002) sobre a internacionalização das guerras palacianas no contexto de transformação dos estados nacionais, inclusive, latinoamericanos. Essa nova abordagem ao fenômeno ganhou novas dimensões internacionais com o desenvolvimento dos estudos dentro do movimento *Law and Society*, de que são expressões Richard Abel (1974) e Rebecca Sandefur (2008).

Outras autoras e autores se dedicaram ao estudo da justiça e de seu

acesso, recorrendo a diferentes abordagens. São exemplos: a crítica capacitária de Amartya Sen (2009), o enfoque comunitarista de Alasdair Chalmers MacIntyre (1987) e o procedimentalismo em Jürgen Habermas (1995). Em um quadrante do que poderia ser a conformação de uma teoria crítica, encontramos as análises materialistas de Gerald Cohen (2008) e Jon Elster (1992), a crítica feminista ao direito e à justiça desenvolvida por Catharine Mackinnon (1983), Iris Marion Young (1990) e Carole Pateman (1992), e a teoria do reconhecimento com Nancy Fraser (2006).

De modo geral, alguns elementos chamam atenção no campanário teórico sobre a justiça. O primeiro remete às ausências ou a baixa ocorrência de referências a autorias de pessoas negras, mulheres, latinas e indígenas. Predominam como responsáveis pelas principais elaborações teóricas os homens, brancos, europeus ou estadunidenses, que figuram, desde seus centros de produção de conhecimento, como verdadeiros *think-tanks* no campo temático.

Ainda, predominam as perspectivas liberais, em suas vertentes libertárias, comunitaristas e igualitárias. Este conforma um segundo elemento, marcante das ideias e explicações sobre justiça que acabam sendo disseminadas e reproduzidas. O liberalismo enquanto doutrina ideológica que fundamenta e justifica as relações de poder e a reprodução social ocorrida no bojo do capitalismo incute às teorias alguns elementos estruturantes desta forma de explicação da realidade: o contratualismo como explicação da forma de constituição política da sociedade; o individualismo como paradigma de bem-estar e de atribuição de significado à vida em sociedade; a distinção das esferas públicas e privadas, com consequente construção de espaços específicos para cada uma das dimensões das relações intersubjetivas; a neutralidade do poder político como pressuposto para a atuação do Estado; o mito do estado-nacional como forma de reprodução da vida social; a representação política como forma de contenção da participação política dos sujeitos; a cidadania como condição para reconhecimento e integração dos sujeitos; entre outros.

A Incidência do Banco Mundial em Processos de Reforma da Justiça na América Latina

Diversos países do continente latino-americano passaram por pro-

cessos de reformas da justiça, que incluíram alterações em seus poderes judiciais, mas que abrangeu outros vetores de modificação, tais como o sistema normativo. Argentina, em 2013, Brasil, em 1988, Bolívia, em 1995, Colômbia, em 2012, e Costa Rica, em 1993, são alguns exemplos da experiência continental latino-americana de reformas na justiça. Recorrente neste contexto, os processos apresentam particularidades segundo a realidade local, já que também as justiças adquirem contornos específicos a cada contexto. Porém, além dessas especificidades, identificamos elementos de semelhança, certas similaridades que talvez decorram da intersecção de algumas características regionais.

Durante a segunda metade do século XX, a América Latina passou por um amplo processo de ajuste estrutural que reverberou em reformas sociais, políticas e econômicas mobilizadas para reconfigurar as relações estabelecidas entre o Estado de Direito (*rule of law*), o mercado e a sociedade, e as relações de produção. Esse período foi e ainda é marcado por uma nova etapa do capitalismo que, sempre orientado para o crescimento, reorganizou as forças produtivas e o processo de acumulação para uma nova expressão financeira, movimentando-se rumo à mundialização do capital, conforme proposto por François Chesnais.

Essa mundialização ocorreu em um momento histórico de afetação das relações de poder pelas crises políticas e econômicas ocorridas em diversos contextos. Crises que acarretaram mudanças significativas no capital, no trabalho e no Estado. Mudanças que atingiram países e economias em diferentes partes do mundo. Do Norte ao Sul global, foram experimentados os efeitos da mundialização do capital, contudo, nos marcos da teoria do sistema-mundo de Immanuel Wallerstein, esses efeitos variaram conforme a posição ocupada pelos Estados – e economias - nacionais no sistema econômico mundial.

Chama atenção, na América Latina, a persistência do capital enquanto relação social de produção que aproveita, conforme indica Ellen Meiksins Wood, bens extraeconômicos, tais como gênero, raça, sexualidade e identidades para aprofundar esquemas de opressões sociais que contribuam para a manutenção da hegemonia de sua ideologia. Trata-se de região que apresenta fatores internos e externos de forte atração, se considerado desde uma perspectiva geopolítica.

É nesse contexto que identificamos o interesse de atores internacionais, tais como o Banco Mundial. As relações de justiça e

a reprodução social são matérias estratégicas sob o ponto de vista da expansão capitalista, já que refletem na circulação de valores e mercadorias. Em um contexto de expansão neoliberal, a diminuição para eliminação de barreiras nacionais e fortalecimento dos processos de circulação para acumulação de capital integra a estratégia econômica-capitalista, hoje em sua fase financeira. Nesse sentido, incidir sobre as justiças para adaptá-las aos interesses do capital significa conseguir ingerir desde a superestrutura nas economias nacionais. Apesar da interrelação entre justiça e economia não ser imediatamente perceptível – e há todo um arcabouço teórico e, portanto, ideológico, que historicamente foi construído para resultar nesta desconexão, conforme indiquei no capítulo anterior –, será nesse campo que parte considerável das formas jurídicas e políticas serão estabelecidas e, consequentemente, serão mantidas as bases materiais da sociedade (infraestrutura).

E as formas pelas quais o BM, assim como outros atores internacionais, externaliza a sua incidência nas relações de justiça da América Latina são variáveis, podendo adquirir a forma de contratos de empréstimos, de projetos de desenvolvimento, de acordos de cooperação, dentre outras formas, tudo no bojo de uma mesma estratégia de indução dos parâmetros que deverão ser observados pelos Estados-nacionais para adaptarem as suas estruturas internas às exigências impostas pela superestrutura do sistema econômico.

Tomando como referência a produção e os registros do BM, existem dois documentos mais indutivos, que contém análises e diretrizes mais amplas sobre e para as reformas da justiça na América Latina: o de número 280, intitulado "*Reforma judicial en América Latina y Caribe: procedimientos de la Conferencia del Banco Mundial"* (BANCO MUNDIAL, 1995) e o de n.319, sobre "O setor judiciário na américa latina e no caribe: elementos para reforma" (BANCO MUNDIAL, 1996).

Esses documentos, assim como outros que foram produzidos pelo BM e incorporados no processo de análise documental ao qual nos referimos (RAMPIN, 2018), expressam uma tática que o sistema mundial adotou para ajustar, estruturalmente, os Estados-nacionais latino-americanos às exigências capitalistas para expansão do movimento de liberalização econômica na década de 1990. E que essa tática incluiu: a atuação de instituições financeiras internacionais nos processos de reformas – como as instituições do BM, o BID e o Fundo Monetário Internacional - FMI;

o estabelecimento de diretrizes que deveriam ser seguidas pelos estados-nacionais em seus processos de ajustes estruturais; a formalização de instrumentos jurídicos solenes para oficializar a participação das instituições financeiras nesses processos; o financiamento de recursos para viabilizar os ajustes necessários à adaptação neoliberal; o direcionamento das ações para incidir sobre as várias dimensões dos "setores de justiça" nacionais (a judicial, a normativa, a administrativa e a econômica); e a escolha e planejamento dos locais de incidência que correspondem a estados-nacionais periféricos e semiperiféricos.

Essas reflexões resultam da análise documental que realizamos no âmbito do doutoramento e do pós-doutorado, em pesquisa na qual selecionamos um ator internacional influente nas relações de justiça (o Banco Mundial), um tipo de registro de diretrizes (documentos de projetos, relatórios e empréstimos concedidos pelo BM), uma região (América Latina e Caribe) e um fenômeno de incidência (reformas no sistema judicial).

À título de evidenciação das etapas de análise documental, informamos que a pesquisa foi desenvolvida em etapas: na primeira, enfocamos documentos produzidos pelo BM para a região (Américas) como um todo e, na segunda, nos dedicamos àqueles direcionados a experiências específicas, desenvolvidas em estados-nacionais latino-americanos e caribenhos.

Esses registros permitem uma análise mais ampla sobre a estratégia de incidência do BM na região, pois indica não só os temas de seu interesse como, também, as adaptações que indica como úteis ou necessárias nas relações de justiça locais. Foi por meio de sua análise que identificamos, por exemplo, que sob o discurso de "reforma judicial" o BM incide tanto sobre o sistema normativo nacional como sobre a atuação do Judiciário e do sistema de justiça que é, ali, configurado. E que, apesar dos projetos de reformas judiciais adotarem essa designação geral em sua identificação, há elementos documentados que apontam para a compreensão do BM da existência de "setores de justiça" nos contextos nacionais e a formulação de táticas específicas para sua incidência sobre eles. Nesse sentido, avaliamos que os projetos de reforma acabam se destinando aos setores de justiça, e não apenas ao sistema judicial.

Tomando como referência a quantidade de documentos relacionados a país latinoamericano, identificamos a maior recorrência do Peru (trinta e três), da Argentina (vinte e oito), do Brasil (vinte e oito), da Co-

lômbia (vinte e quatro), do México (vinte), do Nicarágua (dezesseis), do Equador (catorze), do Chile (treze), da Bolívia (onze) e do El Salvador (onze). Para conhecer os delineamentos da indução do BM nos processos de reformas nestes estados-nacionais, submetemos essas dez experiências a uma análise mais detalhada. Essa maior recorrência pode sinalizar um maior interesse do BM em direcionar as alterações nessas localidades e regiões que incluem, de norte ao sul do continente americano, três importantes economias incursas na semiperiferia do sistema mundial (Argentina, Brasil e México), além de áreas estratégicas sob o ponto de vista da segurança e da integração continental.

Variando o tema, mas não a análise, a atuação do Banco Mundial, instituição financeira internacional que age como ator implicado no financiamento da reestruturação capitalista em termos mundiais, tanto no sentido de expansão do sistema econômico como no sentido de sua financeirização ou acumulação rentista, tem sido emblemática na América Latina, onde, principalmente a partir da década de 1980, impulsiona uma forma específica de reconfiguração dos Estados e economias nacionais para manter a hegemonia do centro do sistema e aprofundar as relações de dependência que historicamente foram estabelecidas na região. De fato, as pregações que a instituição tem promovido para a América Latina são muitas.

Essa indução, seguindo análise de Theotônio dos Santos (1988), está inserida em um contexto de "surgimento de uma análise metodológica da economia mundial por instituições internacionais, sobretudo com a criação, em 1978, da publicação anual do Banco Mundial *World Development Report*." (DOS SANTOS, 1988, p.53), em que atores internacionais, como instituições financeiras, organismos e agências internacionais, passaram a estabelecer condições aos países dependentes, no formato de "ajustes estruturais", levando-os a uma situação em que ficaram "cercados por uma brutal elevação da taxa de juro internacional, que convertia suas elevadas dívidas externas em fantásticas sugadoras dos seus excedentes econômicos, levando-os à estagnação e até mesmo ao retrocesso econômico-social." (SANTOS, 1988, p.84).

Destacamos que nas décadas de 1960 e 1970, quando notamos essa atuação do BM ganhar novos contornos na região, o desenvolvimentismo atingia seu auge, a América Latina foi submetida a golpes em seus estados nacionais, inclusive patrocinados militar e economicamente pelos EUA. Foram décadas marcadas por ditaduras-empresariais-civis-militares, por

graves violações aos direitos humanos e liberdades fundamentais, por extensiva violência de Estado, por amplas perseguições – inclusive ideológica –, por cometimento de genocídios e assassinatos, por desmobilização social, tudo mascarado por discursos autoritários que assumiam a retórica da lei e da ordem, e do desenvolvimento nacional para elidir quaisquer resistências revolucionárias que pudessem ser geradas de norte a sul do continente.

A justiça é uma dentre as diversas áreas de interesse que o Banco Mundial, como outros organismos internacionais (ONU, USAID, BIRD etc.), considera estratégico investir. Tomando como exemplo a sua incidência no Brasil, sua incidência abrange: Desenvolvimento urbano; Abastecimento de água e saneamento; Saúde, nutrição e população; Transporte; Macroeconomia e crescimento econômico; Finanças e Desenvolvimento do setor financeiro; Recursos hídricos; Meio ambiente; Desenvolvimento do setor privado; Direito e justiça; Economia e comércio internacional; Indústria; Agricultura; Governo; Desenvolvimento rural; Desenvolvimento da ciência e tecnologia; Redução da pobreza; Desenvolvimento do setor público; Conflito e desenvolvimento; Economia e finanças para a infraestrutura; Cultura e Desenvolvimento.

E o interesse do Banco Mundial nessas diferentes áreas pode ser verificado por meio do investimento que promove, de que é exemplo a outorga de "assistência" (leia-se, o empréstimo) de US$1.300 milhões de dólares que realizou para a América Latina e o Caribe na área da justiça (BANCO MUNDIAL, 2015).

É possível identificar situações semelhantes de investimento no formato de endividamento em outros países latino-americanos. O sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (1999, p.62-63) informa que o Banco Mundial realizou subvenções e/ou empréstimos para reformas legais e/ou judiciais na Venezuela (1992, trinta milhões de dólares), Bolívia (1995, onze milhões de dólares), Equador (1996, dez milhões e setecentos mil dólares) e Peru (1997, vinte e dois milhões e quinhentos mil dólares).

A área da justiça recebe investimentos do Banco Mundial nas diferentes partes do mundo. No ano de 2015, a assistência do organismo para a América Latina e o Caribe atingiu a cifra de US$6 bilhões distribuídos em trinta e três projetos. Segundo dados do organismo, divulgados no Relatório Anual 2015, "O apoio incluiu US$ 5,7 bilhões em empréstimos do BIRD e US$ 315 milhões em compromissos da AID. Os principais seto-

res foram Saúde e Outros Serviços Sociais (US$ 1,6 bilhão); Administração Pública, Lei e Justiça (US$ 1,3 bilhão); e Educação (US$ 1,0 bilhão)." (BANCO MUNDIAL, 2015, p.42).

Comparada com a assistência financeira prestada pelo Banco Mundial em outras áreas do planeta, a América Latina e o Caribe receberam o segundo maior investimento no setor da Administração Pública, Lei e Justiça, em termos absolutos, ficando atrás apenas da África. Foi US$1,3 bi (um bilhão, trezentos mil dólares) em empréstimos aprovados. Em termos relativos, 22% (vinte e dois décimos percentuais) do total emprestado à área foram destinados para o setor.

A atuação direta do BM no financiamento de projetos para reformar as justiças latino-americanas começou no ano de 1992, quando o estado da Venezuela tomou o primeiro empréstimo do país para desenvolver a infraestrutura judicial no país. Foram emprestados cerca de trinta milhões de dólares para executar um plano de ação em dez anos. De lá para cá, foram contratados outros trinta e quatro empréstimos, envolvendo aproximadamente trezentos milhões de dólares, pelos governos nacionais da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Esses catorze países, juntamente com o Brasil, conformam o que designaremos como sendo o âmbito de incidência de financiamento direto do BM para reformar as justiças na região latino-americana e caribenha. Nesta designação, tomamos como referência a formalização de contratos de empréstimos entre os estados-nacionais e a instituição financeira para viabilizar a execução de projetos voltados para a reforma judicial. Como indicaremos, embora o próprio BM indique que os financiamentos visaram reformas judiciais, avaliamos que os projetos envolveram relações de justiça não estritamente judiciais, de modo que o mais correto seria falar da incidência da instituição para adaptar as relações de justiças nos estados-nacionais.

A maior parte dos projetos foi aprovada nos anos 2000 e sua execução encerrada num período de quatro anos. Os valores dos empréstimos que foram tomados variam, sendo que o de menor valor foi o celebrado pelo BM com El Salvador (US$967,280), no ano de 2009, e o de maior valor com o Peru (US$38 milhões), em 1998.

Os temas dos projetos são variados, conforme pode ser conferido no quadro a seguir, que tabulei para facilitar a visualização da distribuição

de temas e valores entre os países da região. E inclui o fortalecimento dos serviços, sistemas e instituições de justiça (Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai), a modernização do judiciário (Honduras, México, Peru e Venezuela), a reforma do judiciário (Bolívia, Equador, Guatemala, Paraguai), a consolidação de direitos de propriedade urbana (Peru), entre outros.

Segundo o BM (2012, p.79), as reformas no "setor de justiça" na região variam conforme o país e o contexto econômico e se relacionam com as agendas mais amplas de desenvolvimento regional que são adotadas pelos países. A instituição afirma que busca apoiar aquelas iniciativas que apresentam potencial para reduzir a pobreza, promover a equidade social, garantir o desenvolvimento econômico e o respeito aos direitos humanos.

A análise dos temas documentados indica que os projetos financiados pelo BM não envolvem apenas o poder Judiciário e seus órgãos ou agentes. Também outros atores, tais como o Ministério Público, e outras práticas, tais como as direcionadas à promoção da igualdade de gênero e da superação da violência por meio da educação, participam do âmbito de incidência das reformas, sinalizando que o sentido das adaptações não se restringe à prestação de serviços judiciais pelos Estados-nacionais.

Tendo como missão institucional lutar contra a pobreza, fornecendo recursos, conhecimentos e estabelecendo parcerias nos setores público e privado (BANCO MUNDIAL, online), a leitura do BM sobre o tema "reforma da justiça" (*justice reform*) é ampliada e abrange assuntos e práticas variadas. Apesar dessa variedade, avaliamos que há táticas bem delineadas pelo BM em sua estratégia de promover o desenvolvimento econômico em longo prazo: fortalecer o Estado de Direito (*rule of law*) na região e adaptar seus setores de justiça (*justice sectors*), para que esses fatores não prejudiquem o crescimento das economias-nacionais.

Essas táticas podem ser verificadas pela aplicação de recursos nas áreas temáticas, que, segundo informações do próprio BM (2012, p.4) receberam cerca de dez por cento (10%) dos valores financiados (foram trezentos e oitenta e oito no total) a título de projetos de desenvolvimento pelo Banco, nos anos 1990 e 2000.

E aqui destacamos que a atuação da instituição aponta para o reconhecimento de um setor de justiça que repercute na área comercial e que inclui a gestão pública, a regulamentação, o acesso de grupos vulneráveis à justiça e o combate à corrupção. Aliás, a utilização que o BM realiza do termo "*sector*" para denotar a "*justice*" como variável da economia, suscita a

possibilidade de seu enquadramento para ou entre os setores da economia

A partir da atuação do BM, identificamos que os principais temas envolvidos nos processos para adaptação dos setores de justiça dos estados-nacionais são: a gestão e o desempenho do poder judiciário (dimensão da prestação de serviços de justiça), o acesso à justiça (dimensão do recebimento de serviços de justiça), a educação e a informação jurídica (dimensão da qualificação na oferta de serviços de justiça), a justiça no desenvolvimento (dimensão econômica do setor de justiça) e as criminalidades e situações de conflitos e pós-conflitos nos estados-nacionais (dimensão da segurança).

Chamamos atenção ao relevo que o BM, assim como outros organismos internacionais, tem dado às áreas da segurança repressivo-punitiva (mobilizada no âmbito interno dos estados-nacionais, com foco nas relações do Estado-punitivo com os cidadãos) e da segurança preventivo-punitiva (mobilizada em relação ao âmbito internacional, com foco nas relações dos Estados-nacionais com seus "inimigos"). Isso pode ser notado pelo incremento de projetos relacionados ao sistema penal (persecução penal, criminalidade, punição, combate à corrupção) e à segurança preventiva nacional (combate ao narcotráfico como política de Estado, proteção de áreas fronteiriças, tratamento dispensado aos imigrantes, enfrentamento do terrorismo), fomentados por diferentes organismos e instituições (p.ex. USAID, BID).

Análise Geopolítica da Justiça

Analisando as datas de elaboração dos documentos e formulação das propostas financiadas pelo Banco Mundial, percebemos que um crescimento considerável de iniciativas no início dos anos 2000. Acreditamos que alguns fatores contribuíram para esse movimento quase continental: o ascenso de governos liberais na década de 1990 na América Latina e Caribe, criando uma conjuntura política e econômica favorável nos países latino-americanos para receberem a indução de diretrizes financeiras centrais; a crise econômica da década de 1980 que contribuiu para fundamentar a necessidade de maior incidência de instituições financeiras centrais nos estados e economias nacionais latino-americanas; e a aparente

tendência, após os eventos do "11 de setembro" nos Estados Unidos das Américas e o recrudescimento de sua doutrina de segurança, à retomada da *Global War on Terror* como discurso para aumentar o interesse sobre questões de segurança na região como, principalmente, para legitimador a maior incidência do centro do sistema na indução dos processos de adaptações dos estados-nacionais.

A associação desse interesse sobre questões de segurança, com a ênfase que é dada pelo BM ao desenvolvimento econômico pode sinalizar a adoção de uma tática específica dentro na estratégia mais ampla de dominação e a evidência de que essa dominação se dá, em termos gramscinianos, pela confirmação da hegemonia capitalista, atualmente em sua fase rentista.

A tática à qual nos referimos é estabelecer um sistema de indução que opere via estabelecimento de condicionalidades entre as instituições financeiras e os estados-nacionais. Ao "investir" em ações focalizadas a partir de uma lógica financeira, tais como os empréstimos para projetos de reformas da justiça implementados para fortalecer o Estado de Direito e adaptar os sistemas judiciais latino-americanos, essas instituições induzem um determinado comportamento dos estados-nacionais fundamentado em relações de troca e reciprocidade (para acessar os recursos vendidos como investimentos para o desenvolvimento, os estados-nacionais assumem compromissos políticos e econômicos neoliberais) que são rentistas e apontam para emergência de expressões diferenciadas da aliança centro-periferia no contexto latino-americano, para manter a hegemonia no continente.

Retomando os estudos de Ana Esther Ceceña (2004) sobre hegemonias e emancipações na América Latina, consideramos essa indução como uma forma de dominação para a hegemonia, já que "A dominação se reproduz no cotidiano e na criação de sentidos comuns que percebem e reproduzem as relações sociais como relações de poder" (CECEÑA, 2004, p.37) e a hegemonia:

> [...] como a capacidade para generalizar uma visão do mundo, capacidade que se nutre tanto da pertinência argumentativa do discurso e de sua similitude com as expressões visíveis da realidade (ou sua capacidade para visualizar as expressões ocultas), como das manifestações de força que provêm das condições objetivas nas quais tem lugar as

> relações sociais, apareçam estas sob formas explícitas ou somente sob formas disciplinares ou indicativas. (CECEÑA, 2004, p.37)

Como se pode notar, podemos introduzir elementos de análise geopolítica na interpretação sobre os processos de reformas na América Latina, na tentativa de melhor compreender as relações contextuais de justiça e que não considerem, apenas, sentidos valorativos sobre as ideias de justiça, mas, principalmente, a sua dinâmica no sistema-mundo moderno-colonial.

A expressão "geopolítica da justiça" foi originalmente utilizada, no Brasil, durante os debates para a construção da mesa "Entre o "acesso" e a "*impartición*" de justiça na América Latina: análises comparadas de sistemas de justiça latinoamericanos", organizado pelas professoras Rebecca Lemos Igreja e Talita Rampin e pelo professor Antônio Carlos Wolkmer, durante o IX Congresso da Rede Latino-americana de Antropologia Jurídica (Relaju), que teve como tema "Sociedades plurais e estados nacionais", no ano de 2015. À época, na função coordenadora de mesa, solicitamos ao professor Jacques Novion, estudioso das políticas de segurança e integração na América Latina, que debatesse a geopolítica da justiça desde seu campo de análise, dado seu acúmulo e experiência com esse tipo de análise social. O resultado foi um interessante debate sobre hegemonia e integração nas Américas no qual o professor problematizou que "[...] as relações hegemônicas no continente definem agendas e políticas de segurança específicas, em diferentes momentos e espaços, que inevitavelmente afetam as práticas e agendas das Justiças Latino-americanas." (CONPEDI, 2015, p. 29).

Consideramos que essa abordagem é inovadora no campo das ciências sociais aplicadas, apoiada em uma perspectiva reflexiva crítica sobre hegemonia nos séculos XX e XXI, em que globalização e neoliberalismo interferem na realidade, influenciando-a. Nesse sentido, há toda uma vertente da geopolítica, situada no campo dos estudos críticos latino-americanos que, atentos às dinâmicas próprias que decorrem das relações de dominação na região, sinalizam para a emergência de uma análise social pautada em uma perspectiva geopolítica crítica. Nesse sentido, destaco aquelas que identifico serem as principais referências no campo: Ana Esther Ceceña (2004), Jacques Novion (2009 e 2014), Wanderley Messias da Costa (2016), Jaime Preciato (2008 e 2010) e Carlos Porto Gonçalves (2016).

O termo "geopolítica" foi utilizado pela primeira vez por Rudolph Kjéllen em 1905 e tem como antecedentes os estudos sobre geografia po-

lítica de Friedrich Ratzel, cuja obra é considerada como pioneira na sistematização do campo de conhecimento já no ano de 1882. Em linhas gerais, Ratzel desenvolve uma compreensão antropogeográfica inédita – em uma perspectiva que posteriormente é indicada como sendo determinista geográfica, pela influência que o determinismo de Charles Darwin (1859) teria causado no pensando daquele autor –, que seria identificada como sendo uma área específica da geografia dedicada a reflexão sobre as influências que as condições naturais exercem sobre o homem e a sociedade.

A partir dessa compreensão que considera e incorpora a relação entre o homem e o seu meio, Kjéllen, que também sofre outras influências, tais como a de outros dois importantes geógrafos alemães, Alexander von Humboldt e Karl Ritter, desenvolve a noção de geopolítica e a ideia do "Estado" como forma de vida. Em sua principal obra, "O Estado como forma de vida" (1917), o geógrafo estabelece a geopolítica como ramo da ciência do Estado.

Essas teorias geopolíticas clássicas tratam da relação de poder que é estabelecida entre homem/sociedade e o meio natural desde diferentes abordagens. Exemplificando com percursores do campo, temos Alfred Mahan (1890) analisando as influências do poder marítimo e considerando-o como elemento vital para o crescimento e segurança nacionais, e Halford Mackinder (1904), dedicando seus estudos à análise do poder terrestre, classificando as grandes áreas do globo e dando subsídios ao que seria utilizado, posteriormente na Guerra Fria, como estratégia de contenção.

A abordagem geopolítica relevante à análise dos processos de reforma da justiça na região latino-americana e caribenha distancia-se dos enfoques neopositivistas e dialoga com a análise do sistema moderno mundial (*world-systems analysis*) tal como desenvolvido por Immanuel Wallerstein – e, aqui, poderíamos complementar, apoiadas em Carlos Porto Gonçalves (2016), da análise do sistema-mundo moderno-colonial patriarcal.

Essa abordagem considera as relações norte-sul global e dialoga com um movimento crítico desenvolvido a partir da década de 1980 e intensificado nas décadas seguintes, que pretende fazer uma aproximação à geografia política desde a análise do sistema-mundo (TAYLOR, 1981 e 1985), sem negligenciar as problematizações críticas de seu desenho (HARVEY, 1985 e 1987). A amerizanização crítica do debate ganhará reforço com os estudos das análises estimuladas por Georóid Ó Thuathail (Ó TUATHAIL; DALBY, 1998; Ó TUATHAIL; AGNEW, 1992), mas

ganha, mesmo, expressão latinoamericanizada, com os estudos de Ana Ester Ceceña (2004), Jacques Novion (2009 e 2014), Jaime Preciato (2008 e 2010), Costa (1992), Casanova (2006), Aníbal Quijano (1992 e 2005), Mignolo (2007), Walsh (2009), de forma mais ampla.

Jaime Preciato e Pablo Uc (2010), em estudo sobre a construção dessa abordagem geopolítica crítica, identificam que sua estrutura teórica foi inicialmente desenvolvida por Georóid Ó Thuathail, na década de 1990 – portanto, no contexto de expansão neoliberal –, em uma perspectiva de problematizar o "imaginário geopolítico moderno" (2010, p.69, tradução livre) a partir da desconstrução de seus fundamentos – como, por exemplo, a centralidade do estado-nação na produção e reprodução da vida social – e da análise das políticas externas dos estados-nacionais – ou, como os autores indicam, da análise das "práticas na economia política internacional" (PRECIATO; UC, 2010, p.69, tradução livre). Explicam que na centralidade da geopolítica crítica está o questionamento da naturalização da homogeneização das identidades, meio pelo qual é possível desconstruir as narrativas histórico-especiais dominantes (PRECIATO; UC, 2010, p.69-70).

Na base dessa análise ou abordagem crítica geopolítica, está a problematização da própria ideia de estado-nação, como única identidade de estruturação social, econômica, política e territorial (PRECIATO; UC, 2010; p.67). O Estado-nação ocupa um lugar fundante no imaginário moderno. Aplicado especificamente ao contexto ou realidade latino-americana e caribenha, os autores propõem a adoção de uma "matriz histórico-espacial latino-americana" elaborada desde uma nova complexidade, trasversalizada pelos blocos supranacionais, regionais ou continentais, pelas redes transnacionais da sociedade civil organizada, pelos reajustes das alianças norte-sul e das novas alianças sul-sil, e as alianças transnacionais.

Se, por um lado, assumimos que a América é, ela própria, constitutiva e constituinte da modernidade – como analisam Quijano e Mignolo –, e do sistema mundial moderno – como propõem Quijano e Wallerstein –, por outro, passamos a enfrentar o desafio de perpassar nossas análises pela transversalização dessas esferas ou "escalas", tal como propõem Preciato e Uc (2010), da geografia política contemporânea. Uma multiescalaridade que é integrada pela economia mundial, pela diferenciação entre as realidades vividas desde o norte ou o sul global, pela emergência de blocos supranacionais, pela persistência de um esquema ideológico hegemônico,

que sustenta e é focalizado na ideia do estado-nacional e que é integrado por diferentes níveis de realidade, inclusive a experiência local.

Esse esquema multi-escalas que Preciato e Uc (2010) propõem contribui para compreender os movimentos de análise geopolítica crítica que são, por eles, identificados: as práticas espaciais de poder, no qual estariam inseridos, por exemplo, os estudos de Ana Esther Ceceña, Immanuel Wallerstein, Atílio Borón, Samir Amin; as práticas espaciais de conhecimento, de que são expressão Catherine Walsh, Walter Mignolo, Edgardo Lander; as práticas espaciais anti-geopolíticas e contra-representações de resistência e, aqui, entrariam as estratégias étnicas, feministas/de gênero, ecologistas, enfim; as práticas espaciais de integração, na qual estariam inscritas as "*aportaciones analíticas sobre la 'geopolítica de la deuda externa', crítica a los usos de la cooperación internacional y el endeudamiento por parte de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales, como una herramienta geopolítica de domínio*" (PRECIATO; UC, 2010, p.89); e as práticas espaciais dos direitos humanos.

Com o estudo dos processos de reforma nas Américas e, em especial, no Brasil, conseguimos identificar alguns elementos que possibilitam aproximações com uma abordagem geopolítica da justiça nesse contexto. As experiências de reformas apresentaram variações quanto ao contexto social, político e econômico nos quais estiveram inseridas, sinalizando sua conexão com fatores internos aos estados-nacionais, uma abordagem contextual exige que o fenômeno da reforma seja obervado desde suas dimensões ou expressões no tempo e no espaço, o que permite invocar a utilidade de des-territorializar e des-temporalizar os sentidos de reformas da justiça para captá-las em duas variadas nuances, não obstante a polissemia da expressão "reforma da justiça".

Avaliamos que "reforma da justiça" é uma expressão que tem sido realizada para designar um conjunto de alterações – modificando ou adaptando – orientados para os setores de justiça nacionais, limitados, portanto, a noção clássica de territorialização dos estados-nacionais. Compreendida enquanto fenômeno, identificamos que há um conjunto de atores internacionais que estão presentes e atuantes nas experiências nacionais, tais como os organismos internacionais e as instituições financeiras criadas no século XX para incidir sobre os processos de reestruturação dos estados-nacionais. E, nos limites do liberalismo, os processos de reforma têm sido desenvolvidos no bojo de Estados de Direito, cujos fundamen-

tos são, inclusive, invocados para justificar iniciativas de adaptação local, os processos de reforma têm sido implementados com maior ênfase em contextos de governos neoliberais, em que as exigências de mercado e liberalização da economia parecem justificar as adaptações locais.

Dentre os atores que parecem persistir, presentes, nas experiências de reforma, se destaca a atuação do Banco Mundial, que vem incidindo de forma permanente na América Latina e no Caribe. A forma de sua incidência é variável e revelam a possibilidade da combinação de uma série de táticas, dentre as quais destacamos o desenvolvimento de parcerias e acordos técnicos entre os estados-nacionais e o BM, por meio do qual esse realiza empréstimos para fornecer sua assistência técnica e estruturas necessárias para adaptar o setor de justiça local aos parâmetros estabelecidos desde o sistema mundial. Essas parcerias são firmadas a partir de um mecanismo de endividamento que as acompanham, fazendo com que a bilateralidade dessas cooperações não seja, necessariamente, positiva para ambas as partes.

Dentre as táticas desenvolvidas no âmbito dos estados nacionais identificamos a constitucionalização de reformas, a institucionalização de ajustes estruturais, a revisão normativa e a pactuação política de modificações do setor de justiça, que tanto pode ser restrita ao sistema judicial como pode abranger o sistema de justiça, em sentido amplo. E, embora não existam propostas de reformas da justiça regionais, há indicativos nos projetos de integração econômica bilaterais que foram firmados nas Américas de seu direcionamento para incidir sobre o setor de justiça, o que abre margem para a sua análise desde outras referências, tal como a geopolítica, e a reflexão sobre a possibilidade dos processos de modificações locais serem direcionados para atender às exigências da política econômica mundial, embora assuma um tom discursivo de ampliação do acesso à justiça.

O vetor que parece orientar os processos de modificações reformistas nos contextos latino-americanos – a exceção de eventos históricos revolucionários, como o experimentado por Cuba –, é, mesmo, a necessidade de conferir estabilidade e segurança jurídica aos contratos comerciais e circulação de capital entre as regiões. A incidência do BM, nesse sentido, é uma forma de garantir a indução desse processo de ajustamento nacional às exigências do sistema mundial.

De toda forma, persistirão táticas comuns que conduzirão os pro-

cessos à obtenção de objetivos ou finalidades comuns (liberalização econômica, por exemplo) e emergirão, dos contextos, outras táticas adaptadas às especificidades locais. A maior ou menor coincidência das táticas adotadas em um determinado processo de reforma do setor de justiça muito pouco ou nada diz sobre aquele processo, em si. Apenas que, diante da necessidade de manutenção dos estados-nacionais nos marcos do estado de direito moderno, há um conjunto pré-constituído de medidas que podem ser implementadas para alcançar a segurança e a estabilidade das relações comerciais – e financeiras.

Finalmente, notamos que as explicações tradicionais do campo do direito, em específico, e das ciências sociais, em geral, pouco tem avançado no sentido de apresentarem alternativas interpretativas sobre o momento ou estágio atual dos setores de justiça latino-americanos e caribenhos, de modo que outras interpretações precisam ser lançadas para, assim, buscarmos ampliar o nosso horizonte de interpretação. A abordagem geopolítica crítica, ao incorporar fatores políticos e econômicos, parece emergir como uma possibilidade de promover uma análise do fenômeno desde as práticas de integração regional.

Considerações Finais

Da etapa de revisão teórica concluímos que: a) existe uma produção teórica que reflete esforços e tentativas de compreensão-para-explicação da justiça; b) não há uma univocidade em relação ao que é a justiça; c) as indicações e referências teóricas presentadas neste primeiro capítulo representam uma tentativa de apresentar algumas teorias sobre justiça, sem que, com isso, tenha sido esgotada toda a sua potencialidade; d) considerando os critérios que adotei para selecionar as obras que incluiria na etapa de revisão teórica, noto a prevalência de reflexões promovidas desde o norte global, com ênfase na região europeia e norte-americana; e) essas teorias expressam, majoritariamente, leituras-de-mundo promovidas desde o ocidente e f) nos marcos de abordagens idealistas e/ou liberais; g) que se movem a partir da descontextualização da reflexão teórica; h) com vistas às formulações que são, muitas vezes, abstratas e hipotéticas; e i) que são indutoras de sentidos para a justiça.

Da etapa de análise documental sobre as experiências de reforma da justiça na América Latina – e, mais especificamente, da atuação do Banco Mundial nos processos de adaptação dos setores de justiça nacionais às exigências de ajuste estrutural provocados pelo liberalismo econômico –, concluímos que: o Banco Mundial incidiu diretamente nas experiências de pelo menos onze estados-nacionais latino-americanos e caribenhos de reformas da justiça; sob a insígnia da "reforma da justiça" se misturam ações direcionadas ao "setor de justiça", ao "sistema de justiça", ao "setor judicial", ao "Poder Judiciário", aos "tribunais judiciais", ao "sistema normativo", à "gestão judicial", à "gestão administrativa", pelo menos; a incidência da instituição nas experiências nacionais pode ser verificada a partir de registros documentados de empréstimos, memorandos, estudos, informativos e relatórios de avaliação de projetos; existem táticas que se repetem nas experiências nacionais e que se direcionam à modernização na administração ou gestão de processos e execução das atividades jurisdicionais e à capacitação técnica dos sujeitos atuantes no judiciário, como exemplos mais emblemáticos; o acesso à justiça, embora apareça como discurso para validação das iniciativas para reforma, não está na centralidade da ações executadas; os interesses do setor econômico aparecem como principal eixo de atenção para o desenvolvimento dos projetos para reformas; os contextos políticos e econômicos dos estados nacionais sob gestão de governos liberais contribuíram para a incidência da instituição; outros organismos e instituições internacionais incidiram sobre as experiências de reformas nos estados-nacionais latino-americanos e caribenhos, com destaque ao BID, a USAID, ao IDA e à ONU; há dados disponíveis para promover outras análises sobre a atuação da instituição na região, inclusive sob o ponto de vista quantitativo – que não foi o enfoque da tese; o fortalecimento do Estado de Direito e a lógica da resolução judicial dos conflitos apareceram como vetores de orientação da incidência do BM em praticamente todos os documentos analisados.

Por fim, da etapa de reflexão teórico-propositiva, em que buscamos elementos de análise geopolítica da justiça na América Latina, concluímos que: i) as experiências de reformas apresentaram variações quanto ao contexto social, político e econômico nos quais estiveram inseridas, sinalizando sua conexão com fatores internos aos estados-nacionais, ii) uma abordagem contextual exige que o fenômeno da reforma seja observado desde suas dimensões ou expressões no tempo e no espaço, o que

permite invocar a utilidade de des-territorializar e des-temporalizar os sentidos de reformas da justiça para captá-las em duas variadas nuances, iii) não obstante a polissemia da expressão "reforma da justiça", avalio que sua utilização tem sido realizada para designar um conjunto de alterações – modificando ou adaptando – orientados para os setores de justiça nacionais, limitados, portanto, a noção clássica de territorialização dos estados-nacionais, iv) há um conjunto de atores internacionais que estão presentes e atuantes nas experiências nacionais, tais como os organismos internacionais e as instituições financeiras criadas no século XX para incidir sobre os processos de reestruturação dos estados-nacionais, nos limites do liberalismo, v) os processos de reforma têm sido desenvolvidos no bojo de Estados de Direito, cujos fundamentos são, inclusive, invocados para justificar iniciativas de adaptação local, vi) os processos de reforma têm sido implementados com maior ênfase em contextos de governos neoliberais, em que as exigências de mercado e liberalização da economia parecem justificar as adaptações locais, vii) dentre os atores que parecem persistir, presentes, nas experiências de reforma, destaco o Banco Mundial, que vem incidindo de forma permanente na América Latina e no Caribe, viii) o formato de incidência dos atores tem variado e, no caso das instituições financeiras, a estratégia adotada para participar e induzir os ajustes estruturais locais tem sido desenvolvida combinando uma série de táticas, ix) talvez a tática persistente seja o desenvolvimento de parcerias e acordos técnicos entre os estados-nacionais e o BM, x) por meio do qual esse realiza empréstimos para fornecer sua assistência técnica e estruturas necessárias para adaptar o setor de justiça local aos parâmetros estabelecidos desde o sistema mundial, xi) há um processo de endividamento que acompanha essas parcerias, fazendo com que a bilateralidade dessas cooperações não sejam, necessariamente, positivas para ambas as partes, xii) há pelo menos uma experiência latino-americana que já indicou que a incidência do BM não alterou ou modificou os problemas locais relacionados ao setor de justiça, xiii) as táticas desenvolvidas no âmbito dos estados nacionais são diversificadas e incluem a xiv) constitucionalização de reformas, xv) a institucionalização de ajustes estruturais, xvi) a revisão normativa, para incluir no respectivo sistema normativo a proteção a bens jurídicos específicos – como a propriedade – e a reestruturação dos procedimentos e tutela jurídicas – e, aqui, entra o aspecto do recrudescimento penal-punitivo via reformas de legislações infra e constitucio-

nais na área criminal –, xvii) e a pactuação política de modificações do setor de justiça, que tanto pode ser restrita ao sistema judicial como pode abranger o sistema de justiça, em sentido amplo, e o normativo, xviii) a incidência de interesses políticos e econômicos é diretamente percebida nos processos de reforma da justiça local, de modo que as políticas econômicas e doutrinas de segurança vigentes são facilmente identificadas nas experiências nacionais, xix) embora não existam propostas de reformas da justiça regionais, há indicativos nos projetos de integração econômica bilaterais que foram firmados na região de seu direcionamento para incidir sobre o setor de justiça, o que abre margem para a sua análise desde outras Referências, tal como a geopolítica, xx) a modificação para adaptação dos setores de justiça nos estados-nacionais atende às exigências da política econômica mundial, embora xxi) assuma um tom discursivo de ampliação do acesso à justiça.

Referências Bibliográficas

ABEL, R. L. **The Oxford Handbook of Law and Politics**. 1974.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

CECEÑA, A. E. **Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI**. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

DEZALAY, Y.s; GARTH, B. A Dolarização do Conhecimento Técnico e Profissional do Estado: Processos Transnacionais e Questões de Legitimação na Transformação do Estado (1960-2000). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, no 43, 2000. pp. 12-25.

_____. **The Internationalization of Palace Wars**: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States. Chicago, University of Chicago Press. 2002

DOS SANTOS, T. **A teoria da dependência**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". Tradução de Julio Assis Simões. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n.14/15, 2006. p.231-239

GONÇALVES, C. P. A Dimensão Geopolítica da Crise Brasileira: uma perspectiva desde os grupos sociais em situação de subalternização. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 37, 2016. p. 9-34.

HARVEY, D. The geopolitics of capitalismo. In: GREGORY, D.; URRY, J. (eds.): **Social relations and spatial structures**. Londres: Macmillan, 1985. p.128-163.

HARVEY, D. The world systems theory trap. **Studies in Comparative International Development**, 22, 1, 1987. p.42-47.

IGREJA, R. L.; RAMPIN, T. T. D. Acesso à justiça na América Latina:

reflexões a partir dos juizados especiais federais do Brasil. **Revista de Estudos & Pesquisas Comparadas sobre as Américas**, Brasília, v.6, n.1, 2012. p.19-35.

MACKINDER, H. The geographical pivot of history. **The Geographical Journal**, [Londres], v.23, n.4, abr. 1904, p.421-437.

MAHAN, A.T. **The influence of sea power upon history – 1660-1783**. Boston: Little, Brown and Company, 1890.

NOVION, M. I. de. **Las últimas fronteras del sistema capitalista***:* hegemonía, integración económica y seguridad en las Américas. La Amazonía y el futuro en cuestión. 2009. 407 fl. Tese (Doutorado em Estudos Latinoamericanos) – Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2009.

_____. Integración económica y seguridad continental: la lucha armada en América Latina y el Caribe en perspectiva histórica, comparada y macro-regional. ***Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina***, v.3, jan. 2014, p.119-134.

Ó TUATHAIL, G.; AGNEW, J. Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy. **Political Geography**, v.1, n.2, mar. 1992, p.190-204.

Ó TUATHAIL, G.; DALBY, S. **Rethinking geopolitics**. London; New York: Routledge, 1998.

PRECIATO, J.; UC, P. (2010). La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe: hacia una agenda de investigación regional. **Geopolítica(s)**, Madrid, v.1, n.1, 2010. p.65-94.

PRECIATO, J. **América latina no sistema-mundo**: questionamentos e alianças centro-periferia. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 253-268, Maio/Ago. 2008.

QUIJANO, A. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. Tradução de Gênese Andrade. **Estudos Avançados**, n.15, 55, 2005, p. 9-31. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/01.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2016.

QUIJANO, A.; WALLERSTEIN, I. **Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system**. International Social Science Journal, v. 44, n. 4, 1992. p. 549 - 557.

RAMPIN, T. T. D. **A tutela coletiva como pressuposto conformador do Estado Democrático de Direito brasileiro**. 350 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2011.

_____. **Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina**. 436 f., il. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SANDEFUR, R. L. Access to civil justice and race, class, and gender inequality**. Annual review of sociology**, v. 34, 2008.

TAYLOR, P. J. Political geography and the world-economy. In: BURNETT, A. D.; TAYLOR, P. J. (eds.). **Political studies from spatial perspectives**. Chichester: John Wiley & Sons, 1981. p.157-172.

TAYLOR, P. J. (1985). **Geografía Política**: Economía-Mundo, Estado--Nación y Localidad. Tradução de A. Despujol Ruiz-Jimenez e H. Cairo Carou. Madrid: Trama Editorial, 1985.

WALLERSTEIN, I. The development of the concept of development. ***Sociological Theory***, [Thousand Oaks], v. 2, 1984, p. 102-116. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0735-2751%281984%292%3C102%3ATDOTCO%3E2.0.CO%3B2-1>. Acesso em: 29 nov. 2016.

_____. **O sistema mundial moderno**: a agricultura capitalista e as origens da economia -mundo europeia no século XVI. Tradução de Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. Porto: Afrontamento, v. 1 (Coleção Biblioteca das Ciências do Homem. História, 4). 1990.

_____. **O sistema mundial moderno**: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo europeia, 1600-1750. Tradução de Carlos Leite, Fátima Martins e Joel de Lisboa. Porto: Afrontamento, v. 2 (Biblioteca das Ciências do Homem). 1994.

_____. **World-systems analysis**: an introduction. Durham; London: Duke University Press, 2004.

PARTE III

IDEOLOGIA, DEMOCRACIA E PODER

13
Radicalização da Direita e Naturalização das Desigualdades

Camilo Negri[1]

Ainda que o desenvolvimento econômico das últimas décadas não tenha reduzido a desigualdade social brasileira, parecia sustentar a consolidação de uma cultura política baseada em valores secular-racionais e de autoexpressão característicos de sociedades pós-materialistas com forte apoio à democracia (INGLEHART; WELZEL, 2009). As quatro vitórias consecutivas do Partido dos Trabalhadores evidenciavam que a preocupação com as desigualdades se mantinha no discurso político, mais claramente à esquerda, mas também à direita. Nos últimos anos, entretanto, o horizonte de crise política e econômica logo mostrou que não só a desigualdade é persistente, mas que ainda há espaço para a ascensão de populistas de direita, com discursos autoritários e conservadores e projetos econômicos liberais. Se, por um lado, tais discursos despertam alguma preocupação sobre a estabilidade democrática, por outro, demonstram a elasticidade de suas instituições. Em meio às diferentes crises, tais projetos buscam desresponsabilizar o estado da preocupação com a desigualdade socioeconômica, limitando a sua atuação e o seu investimento na mitigação dos efeitos da desigualdade.

O objetivo deste texto é analisar a relação entre desigualdade social e a ressignificação das ideologias políticas, mais especificamente, entender o significado das desigualdades no discurso da extrema direita brasileira. A análise está focada nos discursos e entrevistas oficiais do presidente Bolsonaro e no seu programa de governo, pois busca compreender o efeito da

[1] Professor Adjunto do Departamento de Gestão de Políticas Públicas (GPP), da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de Brasília (UnB). Coordenador do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais.

radicalização ideológica no tratamento do tema. Conforme Bobbio (1995), cabe à esquerda a maior preocupação com a igualdade e à direita o foco na liberdade. Desta forma, como o Brasil figura entre os países mais desiguais do mundo e a radicalização da direita marca a reconfiguração do espectro ideológico brasileiro, resta o questionamento sobre o significado e o lugar das desigualdades nesta nova narrativa ideológica constituída no Brasil.

Observou-se que o programa de governo de Bolsonaro destaca o liberalismo econômico como solução para as desigualdades, pobreza e fome. Assim como nos seus discursos, o programa de governo de Bolsonaro elege a educação como meio para ascensão social dos indivíduos, entretanto, sua posição ideológica varia conforme o contexto de fala. A valorização do ensino básico militarizado contrasta com a proposta de diminuição da presença do estado na educação.

Da mesma forma que o liberalismo econômico é considerado como fundamental para o desenvolvimento do país e, consequentemente, para a redução das desigualdades, a esquerda, o socialismo e a atuação do estado por meio de políticas sociais são vistos como prejudiciais a esse objetivo, seja pela corrupção moral e ética, seja pelas falhas inerentes aos projetos de cunho socialista. O conteúdo analisado apresenta uma percepção restrita das desigualdades, limitada aos aspectos socioeconômicos e que não trata dos aspectos simbólicos e do entrelaçamento de fatores como raça e gênero, por exemplo. Pelo contrário, frequentemente estes aspectos são desprezados como parte de uma agenda de costumes progressistas defendida pela esquerda e que se opõe ao conservadorismo por ele representado.

Conclui-se que a radicalização da direita no Brasil, observada pelos discursos, entrevistas e programa de governo do presidente Jair Bolsonaro, naturaliza as desigualdades sociais, reduzindo-as a uma disputa ideológica virulenta com a esquerda, desviando da preocupação com suas causas e diminuindo a responsabilidade do estado em mitigar os seus efeitos.

As Desigualdades Como Questão Social

O conceito de desigualdade social é um produto moderno. Antes da modernidade, as diferenças estamentais ou de castas que estratificavam as sociedades eram naturalizadas e suas hierarquias legitimadas pelo poder político, moral ou religioso. Somente com o Iluminismo e com as Revo-

luções Burguesas que a noção de igualdade se constituiu como um valor em si e em objetivo político necessário (THERBORN, 2015), tornando a desigualdade um problema a ser solucionado. Não por acaso, Rousseau é reconhecido como um dos filósofos que melhor descreveu o impacto da propriedade privada na geração da desigualdade entre os homens.

Como afirma Rehbein (2018), entretanto, "the transition to a capitalist democracy ignores the structures of inequality, which persist in spite of the formal equality of all citizens in the fully developed democracy". Assim, nas sociedades democráticas capitalistas, casta e estamento deram lugar à classe como principal critério de estratificação e o conceito de desigualdade assumiu sua dimensão econômica, contudo, a estrutura hierárquica preexistente não desapareceu sem deixar uma base de diferenciação persistente (TILLY, 2000). A desigualdade, observada pela coexistência estrutural entre taxas crescentes de concentração de riqueza e uma quantidade significativa de indivíduos sem acesso ao mínimo para a sobrevivência diária, permanece revelando bases simbólicas, *status* sociais, culturas políticas e outros componentes explicativos que se não são inteiramente causais, interferem nos efeitos das desigualdades e na capacidade de mitigá-la.

Ao mesmo tempo em que a noção de desigualdade social é simples e amplamente reconhecida, também é, portanto, um conceito revestido de grande complexidade, observada pela quantidade significativa de reflexões, realizadas pelas diferentes disciplinas das ciências humanas. Distinguindo-a das diferenças inerentes à existência humana, Therborn (2010, p.146) sintetiza uma definição de desigualdade social como aquelas "diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas" que configuram as sociedades modernas. O entrelaçamento entre distintos fatores, muitos deles tornados duráveis devido a um longo percurso histórico, tornam tal definição insuficiente para a compreensão mais específica das diversas formas de expressão da desigualdade. Neste sentido, o autor apresenta três tipos de desigualdade, a vital, a existencial e a material, que dificilmente ocorrem isoladamente.

A desigualdade vital se baseia na observação de "evidências robustas de que a saúde e a longevidade são distribuídas segundo padrões sociais facilmente identificáveis" (THERBORN, 2010, p.146). A expectativa de vida, por exemplo, é um indicador preciso deste tipo de desigualdade que compromete as condições de desenvolvimento intergeracional e não são

necessariamente relacionadas ao desempenho econômico dos indivíduos, ainda que, na maioria das vezes, sejam correspondentes. A desigualdade existencial, ou categorial, nos termos de Tilly (2000), atinge determinadas categorias de pessoas e "significa a negação de (igual) reconhecimento e respeito, e é um forte gerador de humilhações para os negros, (amer-) índios, mulheres em sociedades patriarcais, imigrantes pobres, membros de castas inferiores e grupos étnicos estigmatizados" (THERBORN, 2010, p.146). Segundo Tilly (2000), as desigualdades categoriais são reforçadas por mecanismos de emulação e adaptação e ganham força ao se associarem às distinções categoriais locais. A desigualdade material ou de recursos, por fim, envolve a "desigualdade de oportunidades", como o acesso à educação, e a desigualdade de recompensa, como as diferenças na renda advinda do trabalho, e se observa na distribuição de riqueza.

A desigualdade não pode ser compreendida apenas como uma realidade dos indivíduos ou grupos sociais, mas principalmente, como construção histórica e fator determinante das formas assumidas pelas relações de produção entre os países e como resultado de padrões de acumulação em um sistema capitalista internacional ou, na análise de Wallerstein (2015), como próprio do funcionamento do sistema-mundo. Os padrões de desenvolvimento e de relações comerciais entre os países se valem e renovam as desigualdades socioeconômicas.

Se até meados do século XIX, metade da desigualdade entre os indivíduos do mundo era explicada pelo desenvolvimento desigual dos países e a outra metade pela diferença de renda entre as classes, isto é, entre proletários e capitalistas, atualmente as grandes diferenças se dão em termos globais (MILANOVIC, 2012)Assim, conforme Milanovic (2012), o intervalo da renda média entre os países é muito maior hoje do que em 1850 e a razão entre a renda dos mais ricos e dos mais pobres chega a 100 para 1. Em 1850 era de 4 para 1. Segundo o autor, a grande diferença entre os países ricos e pobres está entre os trabalhadores de baixa qualificação. Dito de outra forma, nos países mais pobres, os trabalhadores de baixa qualificação recebem muito menos do que nos países mais ricos, o que incentiva um alto fluxo migratório de trabalhadores de baixa qualificação dos países mais pobres para os mais ricos.

Neste sentido, cabe destacar o papel que a América Latina possui no cenário mundial, sendo considerada a região mais desigual do mundo. Conforme Reygadas (2008, p.15), "desde la polémica colonial acerca de si

los indios americanos tenían alma hasta las discusiones actuales sobre los derechos de los negros y los indígenas, el tema de la desigualdad atraviesa la historia de una región marcada por enormes asimetrías en la distribución de la riqueza". Nas palavras de Solano (2016, p.54), as desigualdades na América Latina possuem três origens históricas, "las primeras heredadas de la época colonial y de la modernización basada en la exportación de bienes primarios; las segundas legadas durante la etapa de industrialización orientada al mercado interno; y las terceras que corresponden a la etapa actual de intensa globalización económica". Assim, "la desigualdad es una vieja y persistente herencia histórica, que exige otra tarea: construir versiones regionales del Estado de Bienestar" (SOLANO, 2016, p.54).

A construção de um estado de bem-estar, entretanto, é um desafio de longa data e que depende de diversos fatores, dentre eles, a força de grupos ideologicamente orientados para este objetivo. Segundo Costa (2012, p.17), "é sintomático que a própria OCDE (2011) sublinhe, na análise das causas deste aumento progressivo das desigualdades de rendimentos, a importância do fator 'alterações nas políticas públicas'". Para o autor, o estado permanece como ator fundamental para reduzir as desigualdades nacionais criadas pelas interações econômicas, "fiscal policies, including tax and social policies, and the offer of public and quasi-public goods represent classical instruments used by states to intervene in inequality structures" (COSTA, 2018, p.6)improvements in labor market, progress in deprived regions and pro-poor policies interacted positively as drivers of inequality reduction. But due to the recent economic stagnation and political instability, Rousseff, in her new administration (2015- 2018. Há, entretanto, dificuldade como as apontadas por Costa (2018), que compara a redução das desigualdades na França e no México antes e após a aplicação de impostos em políticas sociais. Segundo o autor, ambos os países apresentam um Gini de aproximadamente 0.50, mas com a aplicação das políticas fiscais e redistributivas, a França reduz a desigualdade para 0.30 e o México para 0,48.

No Brasil, país mais desigual do continente americano e sétimo mais desigual do mundo, as três principais políticas sociais implementadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores foram analisadas por Costa (2018) e os resultados não apontam para redução significativa das desigualdades sociais. Embora a atualização do salário-mínimo acima da inflação seja uma política com algum impacto na redução da desigual-

dade, as cotas para negros no Ensino Superior e o Programa Bolsa Família não foram significativos, ainda que esse último tenha contribuído para a redução da pobreza extrema. O principal desafio do Brasil se vincula ao nível crescente de concentração de renda entre os extremamente ricos. Atualmente, o país é o segundo no ranking mundial de concentração de renda, abaixo somente do Catar.

A persistência das desigualdades no mundo atual, apesar das promessas modernas de igualdade e liberdade, se apresenta como um desafio para as políticas públicas e um dilema para a consolidação das democracias liberais. O entrelaçamento entre as distinções, que se mantém como fatores de estratificação nas sociedades igualitárias do Ocidente, e as desigualdades econômicas, que impõem severas restrições à sobrevivência dos mais pobres e permitem, aos mais ricos, acesso a recursos praticamente infinitos, limitam as possibilidades de desenvolvimento humano. Os sistemas políticos refletem tal condição. Na maioria das vezes o funcionamento das democracias capitalistas mantém a opulência de capital (social, econômico ou cultural) com determinados grupos e limita, pela escassez de capital (social, econômico ou cultural), a maioria da população. As opções ideológicas são restringidas (NEGRI; CASTRO, 2009) incentivando apenas o balanço entre as demandas ilimitadas do Mercado e as capacidades restritas do Estado.

Ainda que limitadas, grande parte das democracias permite a expressão de demandas, conjunto de ideias e utopias, por meio da disputa entre ideologias políticas. Os significados e ressignificações ideológicas, frequentes e inerentes à democracia, apontam para as disputas de poder e oferecem uma perspectiva sobre como determinado contexto sociopolítico entende as desigualdades e como as diferentes forças políticas se posicionam sobre elas.

Ideologias Políticas: Dinâmicas de Significados e Radicalização da Direita

O conceito de ideologia possui destaque nas Ciências Sociais, suscitando reflexões de pensadores clássicos como Marx, Weber e Durkheim, assim como, de outros autores importantes na estruturação das disciplinas dedicadas

ao estudo das sociedades, caso de Karl Mannheim, Louis Dumont, Bourdieu, Giddens, dentre tantos outros. Em seu célebre trabalho, Eagleton (1997) listou mais de 15 acepções do termo e considerou que o conceito se tornou um dos mais polissêmicos, senão o mais, das Ciências Sociais. Por vezes considerada como fator interveniente na produção de conhecimento científico objetivo, por outras considerada falsa consciência ou conjunto de ideias que pertencem ou legitimam o jogo político, as acepções do termo possuem em comum o pressuposto da relação entre o posicionamento social (que pode se referir ao pertencimento à categorias como classe, status ou renda, por exemplo) e a visão de mundo, ideias e juízos de valor que justificam posições políticas correspondentes[2]. Assim, segundo Larraín (2010), o conceito se refere à relação entre "o que se pensa" e "de onde se pensa".

Para delimitar mais precisamente o objeto político no estudo das ideologias e distinguir as diversas abordagens do conceito, a teoria política considera as Ideologias Políticas empiricamente por meio da análise das ideias, propostas e visões de mundo apresentadas em documentos como, por exemplo, os discursos eleitorais e os planos de governo de candidatos e partidos. Conforme Finlayson (2012)especially as it appears 'in the wild'. Exploring the claim that there is a form or mode of thinking specific and proper to politics, and that it is the concern of the political theory of ideology, the article examines two of the leading contemporary approaches in this field: the morphological analysis of Michael Freeden and the discourse analysis associated with Ernesto Laclau. In showing how each produces a distinct object for theoretical analysis (respectively,'the concept' and 'the signifier', duas principais abordagens de análise das ideologias políticas se destacam, a do discurso, cujo principal representante é Ernesto Laclau (2006), e a morfológica, que possui em Michael Freeden (2006) o cientista mais prolífico. A possibilidade de análise dos significados ideológicos, da sua historicidade, origens, matrizes e das transformações no longo do tempo por meio de documentos oficiais pode oferecer retratos pontuais dos contextos sociais locais, dos conflitos de poder, das principais concepções econômicas, das utopias, das esperanças e desafios de uma época, assim como, das soluções existentes e da cultura política que caracterizam cada tempo e cada sociedade.

Com o fim da Guerra Fria e a consequente hegemonia das democracias

[2] Ainda que, em algumas tradições marxistas a ideologia seja entendida como falsa consciência, a posição de classe é determinante para a consciência, cabendo à classe dominante torná-la ideologia.

liberais capitalistas altamente competitivas (SCHUMPETER, 1961), as ideologias políticas se tornaram mais voláteis, se adaptando com mais velocidade às demandas sociais e aos arranjos de poder necessários para a vitória eleitoral. Assim, transformações nos conteúdos ideológicos de programas de governo, discursos e documentos partidários se tornam frequentes e mais perceptíveis.

Neste sentido, a ressignificação de conteúdos ideológicos pode representar a abertura do sistema político às mudanças intergeracionais de valores sociais (INGLEHART; WELZEL, 2009) e o interesse das instituições políticas em participar da disputa eleitoral atendendo às demandas sociais correspondentes. A formulação de novos projetos político-ideológicos que atendam aos anseios dos indivíduos e às mudanças intergeracionais nos valores representaria assim, um dinamismo que caracterizaria uma sociedade plural e poliárquica (DAHL, 2005). Por outro lado, a análise da dinâmica de ressignificação de projetos econômicos, por exemplo, permite interpretação diametralmente oposta. A hegemonia de propostas e discursos em defesa do livre mercado capitalista, por exemplo, indica restrições no espectro ideológico, revelando limites à contestação (DAHL, 2005) nas democracias capitalistas. A literatura descreve três dinâmicas de ressignificação ideológica: a relativização ou *decontestação* (FINLAYSON, 2012; FREEDEN, 2014)a polarização (POOLE; ROSENTHAL, 1984) e, a radicalização (MURRAY, 2015; POLI; ARUN, 2019).

Segundo Freeden (2003) as ideologias são o meio pelo qual sistemas de ideias recebem significados políticos específicos e portanto, no jogo político, "ideologies also need to decontest the concepts they use because they are instruments for fashioning collective decisions. That is their political role". A *decontestação* é um processo semântico em que significados são reformulados para se aproximarem das ideias hegemônicas, portanto, se em alguns momentos os agrupamentos políticos contestam determinadas ideias, em outros, há a *deconstestação*. Desde a sua perspectiva racional, Downs (1996) descreve como partidos políticos escolhem o posicionamento no espectro ideológico relacionando-o ao sistema partidário, as características do sistema político democrático e as estratégias de conquista dos eleitores médios.

A dinâmica de relativização ideológica caracteriza as propostas identificadas com a esquerda que, no início deste século, abandonaram conteúdos contestatórios mais profundos para vencerem eleições. Assim,

partidos políticos deslocaram o conteúdo programático vinculado a políticas econômicas, que os identificava com a esquerda, aproximando-se da direita em nome de uma pretensa estabilidade dos governos ou da governabilidade necessária nas democracias liberais (NEGRI, 2013). O fenômeno caracteriza o que ficou conhecido como "onda rosa" que ascendeu na América Latina (BECKER, 2013).

Diante da profunda reconfiguração ideológica da esquerda, mais especificamente após o fim da União Soviética, Giddens (1996) questiona o que significaria ser ideologicamente radical sem o advento do comunismo real. Para o autor, os socialistas que eram identificados como radicais "passaram a concentrar suas energias na proteção do welfare state" (GIDDENS, p.10, 1996), ao passo que a direita passou a se radicalizar, propondo acabar com as amarras do Estado e impulsionar o neoliberalismo, caracterizado por projetos como, "reduzir drasticamente tarifas de importação e barreiras não-tarifárias à importação; permitir a entrada de firmas estrangeiras em mercados dos quais elas eram excluídas; e reduzir a presença do Estado através de programas de privatização em grande escala" (AMANN; BAER, 2006).

Segundo Powell (1986), os partidos extremistas apresentam demandas por transformações significativas da sociedade, seja em direção a uma visão de futuro imaginário ou a um passado idealizado. Para Rydgren (2007, p.243), a radicalização ideológica aponta para o antipluralismo ou monismo, com "a repressão da diferença e dissidência, o fechamento do mercado de ideias". Para o autor, existem duas principais explicações para a radicalização, uma centrada na demanda e outra na oferta. A primeira relativa à mudança de preferências, crenças e atitudes entre os eleitores e a segunda focada nas oportunidades políticas estruturais e nos fatores organizacionais dos partidos. Assim como Downs (1996), Inglehart e Norris (2019) destacam que as regras eleitorais também podem favorecer a radicalização da extrema direita. Os autores consideram, contudo, o caráter populista associado ao extremismo de direita.

Na Europa, inúmeros estudos apontam a radicalização da direita populista que surge nos anos 1980, se estrutura nos 1990 e atinge seu ápice após os anos 2010. Antón-Mellón e Hernández-Carr (2016, p.25), traçam o perfil do eleitorado da extrema direita europeia, após a primeira década do século XXI que, incialmente, passou a receber apoio "mayoritariamente de clase media, a partir de esas fechas se produce una gradual "obre-

rización" del electorado". Recentemente, porém, conservadores "se han radicalizado hacia la derecha por temas concernientes a la inmigración, la inseguridad y los temas identitarios. El descontento por la respuestas políticas a estos problemas de los partidos tradicionales de derecha habría llevado a estos votantes a respaldar opciones más radicales". Segundo diversos autores, os jovens que não se auto identificam com tradições ideológicas ou partidos, desempregados e com baixa formação escolar complementam o perfil dos eleitores da extrema direita.

Desde o ponto de vista da oferta, segundo Mudde (2007), a extrema direita adotou um populismo com três bases gerais, o anti-establishment, o autoritarismo e o nativismo. Para Inglehart e Norris (2016)the cultural backlash thesis suggests that support can be explained as a retro reaction by once-predominant sectors of the population to progressive value change. To consider these arguments, Part I develops the conceptual and theoretical framework. Part II of the study uses the 2014 Chapel Hill Expert Survey (CHES, o populismo enfatiza a fé na sabedoria popular, contudo, é absorto pelo ressentimento individual diante da crise e do fracasso das instituições estabelecidas. O populista estabelece posturas autoritárias ao se pretender portador da vontade popular e, em nome desta, desrespeitar as instituições democráticas. Há, neste sentido, o atendimento de uma cultura política comum em diversos países, especialmente na América Latina, que valoriza líderes autoritários em detrimento de instituições democráticas.

A noção de polarização ideológica retrata um contexto em que os dois extremos do espectro ideológico se afastam, geralmente, mas não necessariamente, pela radicalização de um dos extremos que força o endurecimento das disputas em torno de determinados temas, impedindo consensos. Nos Estados Unidos, tal movimento costuma ser observado entre democratas e republicanos e, eventualmente, ocorre conforme aumentam as desigualdades socioeconômicas (MCCARTY; POOLE; ROSENTHAL, 2006)like interest group ratings, scores politicians on the basis of their roll call voting records, acirrando as disputas entre os partidos e eleitores democratas e republicanos.

Tabela 1. Autoposicionamento na escala ideológica

	1994-98	2005-09	2010-14	2017-19
Esquerda	10%	8%	12%	9%
2.	4%	3%	2%	2%
3.	5%	6%	4%	2%
4.	4%	5%	4%	4%
5.	21%	34%	29%	25%
6.	8%	10%	7%	5%
7.	7%	7%	3%	3%
8.	7%	7%	5%	3%
9.	4%	3%	2%	1%
Direita	16%	8%	13%	11%
Não sabe	13%	6%	16%	30%
Média	5.90	5.42	5.34	5.41

Fonte: World Values Survey

Atualmente, no Brasil, talvez pela desigualdade persistente, o termo tem sido utilizado para apontar dois conjuntos de eleitores, os antipetistas e os autodenominados de esquerda, ainda que, ideologicamente, partidos identificados com a esquerda tenham relativizado vários aspectos de sua ideologia e apenas a direita tenha radicalizado o seu discurso. Por isso, a polarização não parece corresponder ao que ocorre no país. Além disso, como se observa na tabela acima, a autoidentificação ideológica do brasileiro não demonstra uma dinâmica de polarização ou de radicalização da esquerda. O aumento da indefinição ideológica, que passa para 30% na última pesquisa, contudo, corrobora aspectos apontados como característicos para o crescimento da extrema-direita europeia (ANTÓN-MELLÓN e HERNÁNDEZ-CARR, 2016), como é o caso da não identificação com os significados ideológicos preexistentes e o descontentamento com as instituições políticas tradicionais.

A Relação Entre Ideologias Políticas e Desigualdades Socioeconômicas

Segundo Picketty (2020), existe relação intrínseca entre desigualdades socioeconômicas e ideologias políticas. Para o autor, as sociedades precisam justificar suas desigualdades e as ideologias políticas são um conjunto de ideias, discursos e narrativas que atuam para tanto. Além disso, uma vez escolhidas livremente, as ideologias atuam estruturando as desigualdades, justificando aparatos institucionais e legais que garantem, em determinados setores ou condições, a manutenção de diferentes tipos de desigualdade.

O crescimento ou a redução das desigualdades, por outro lado, costuma afetar os significados ideológicos e interferir no posicionamento dos eleitores no espectro esquerda e direita. Conforme a análise de Inglehart e Welzel (2009), o desenvolvimento, entendido como crescimento econômico aliado ao estado de bem-estar, é um fator determinante para a mudança, relativamente previsível, dos valores sociopolíticos. O acesso à educação, segurança existencial, previdência, dentre outros fatores, fomentam o desenvolvimento humano de forma a promover a autoexpressão, a igualdade de gênero e raça, as causas ecológicas, direitos políticos e outros valores característicos de sociedades pós-materialistas. No espectro ideológico atual, estes valores que Inglehart e Welzel caracterizam como próprios da cultura política pós-materialista são identificados com ideologias liberais na economia e progressistas nos costumes. Ainda que relativamente previsíveis, o desenvolvimento destes valores tende a recuar em casos de crises econômicas prolongadas, eventos que gerem grandes rupturas sociais ou por *Cultural Backlash* (NORRIS; INGLEHART, 2019a). Os autores destacam, portanto, a relação entre desenvolvimento econômico e valores sociais que são a base para as distintas identificações ideológicas dos indivíduos e, possivelmente, para a dinâmica de troca entre esquerda e direita na preferência dos eleitores.

As condições socioeconômicas são, desse modo, determinantes das visões de mundo dos indivíduos, contribuindo para a definição das demandas políticas dos eleitores e, consequentemente, influenciando a oferta de políticas públicas que atendam aos cidadãos. A configuração dos significados ideológicos de esquerda e direita se vincula diretamente, por conseguinte, ao contexto social e às políticas públicas que, por ação ou

inação do estado, impactam a vida dos indivíduos. O caso de Getúlio Vargas é um exemplo. Rico estancieiro do sul do país que assumiu o poder como um ditador de direita, anticomunista, entrou para a história como "pai dos pobres", devido às políticas públicas modernizantes, por seu populismo e pela ideologia trabalhista que permitiu a inserção de parte das massas urbanas na economia e na política (WEFFORT, 2003). Mais recentemente, políticas públicas como o Programa Bolsa Família, implementado sob prescrição dos organismos internacionais, converteram ao Partido dos Trabalhadores, o voto de eleitores pobres que não se identificavam ideologicamente com a esquerda (TERRON, 2009).

Discursando na Assembleia Nacional Constituinte de 1916, o deputado uruguaio Emilio Frugoni declarou que "un pueblo pobre no es un pueblo libre, por lo mismo que un hombre sin independencia económica carece realmente de independencia. No hay tirania peor que la de la miseria" (FRUGONI, 1987). Comunista, Frugoni identificava os elementos que, oito décadas depois, Bobbio (1995), definiria como determinantes para a distinção entre esquerda e direita no espectro político ideológico, especialmente após o fim da União Soviética. Para Bobbio, o posicionamento em relação à igualdade e à liberdade fundamentavam a distinção entre esquerda e direita, cabendo à esquerda defender a igualdade como base para a liberdade e à direita a ideia de que somente a plena liberdade individual permitiria a igualdade social.

Ainda que o autor italiano tenha sofrido inúmeras críticas, como o fato de igualdade e liberdade serem características intrínsecas à democracia liberal e não das ideologias políticas em específico, Bobbio aponta para um significado da díade diretamente relacionado ao problema das desigualdades sociais e naturais e das distintas matrizes ideológicas. Para o autor, pela origem liberal, a direita defende que as desigualdades são naturais e desejáveis e que deve haver liberdade para que as distintas capacidades individuais se desenvolvam. A esquerda, por outro lado, por sua influência socialista, considera que o estado deve promover igualdade social, apesar das desigualdades individuais, e isso permitiria a liberdade. Segundo o autor, entretanto, "quando se atribui à esquerda uma maior sensibilidade para diminuir as desigualdades não se deseja dizer que ela pretende eliminar todas as desigualdades ou que a direita pretende conservá-las todas, mas no máximo que a primeira é mais igualitária e a segunda é mais inigualitária" (BOBBIO, 1995, p.103).

Quadro 1. Desigualdade nos programas de governo dos Estados Unidos[3]

Candidato	Ano	Ocorrência	Significados associados
Obama (D)	2008	5	Gender, race, justice system, economic, market,
MacCain (R)	2008	1	"propose to correct inequities in the current tax code"
Obama (D)	2012	9	Gender, race, justice system, economic, market,
Romney (R)	2012	1	"some governments have used a variety of unfair means to limit American access to their markets while stealing our designs, patents (…)"
Clinton (D)	2016	19	"for Economic Fairness and Against Inequality"
Trump (R)	2016	1	"we reject unfair preferences, quotas, and set-asides"

Fonte: autores com base na interpretação dos programas de governo.

Apesar de restrita, a distinção proposta por Bobbio para delimitar o espectro ideológico pode ser verificada empiricamente no quadro acima, que apresenta uma comparação entre os programas de governo do Partido Democrata e do Partido Republicano, nas últimas três eleições presidenciais dos Estados Unidos. Ainda que analisar o caso dos Estados Unidos não seja o objetivo deste artigo, o exemplo mostra a preocupação com as desigualdades socioeconômicas nos programas de governo dos democratas, que aumenta de 5, em 2008, para 19 referências em 2016. Nos programas de governo do Partido Republicano, o tema é abordado apenas uma vez em cada documento.

No quadro 1, os significados associados às referências sintetizam os conteúdos relacionados ao tema das desigualdades e ilustram as abordagens ideológicas de Republicanos e Democratas. Os primeiros se referem às desigualdades dentro de um contexto de mercado e se opõem à intervenção dos governos na economia por causarem injustiças sociais. Os Democra-

[3] Análise do uso do termo inequality nos programas de governo. A respeito deste debate entre Republicanos e Democratas ver a pesquisa disponível em: https://www.pewresearch.org/politics/2014/01/23/most-see-inequality-growing-but-partisans-differ-over-solutions/.

tas, por outro lado, incluem as condições históricas desiguais de minorias político-econômicas e o impacto do mercado como promotor de injustiças sociais. Consideram assim, as desigualdades entrelaçadas e persistentes.

Quadro 2. Desigualdade nos Planos de Governo de 2018[4]

Candidato (partido)	Referências
Boulos, Guilherme (PSOL)	155
Haddad, Fernando (PT)	77
Silva, Marina (Rede)	27
Vera Lúcia (PSTU)	22
Amoêdo, João (Novo)	19
Gomes, Ciro (PDT)	16
Filho, João Goulart (PPL)	8
Meirelles, Henrique (MDB)	5
Bolsonaro, Jair (PSL)	4
Dias, Álvaro (Podemos)	4
Cabo Daciolo (Patriota)	2
Alckmin, Geraldo (PSDB)	2
Eymael, José Maria (DC)	1

Fonte: autores com base na interpretação dos programas de governo.

No mesmo sentido, a comparação entre os programas de governo apresentados nas eleições presidenciais brasileiras de 2018, no quadro 2, permite identificar um padrão ideológico. Como se observa acima, a quantidade de referências ao tema da desigualdade nos planos de governo apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral é bastante próxima ao autoposicionamento dos partidos no espectro ideológico. Considerando que os documentos variam em formato e tamanho, a interpretação do conteúdo é determinante para reconhecer o posicionamento ideológico, entretanto, mesmo sem a análise do conteúdo, se observa uma tendência semelhante ao que ocorre entre Democratas e Republicanos nos Estados Unidos.

[4] Considera referências à desigualdade, à pobreza, à exclusão, à miséria e à fome nos programas de governo registrados no Tribunal Superior Eleitoral para formalizar a candidatura à presidência do país.

Ideologia e Desigualdade no Discurso de Bolsonaro: Sinais da Reconfiguração de Significados da Direita no Espectro Ideológico Brasileiro

Os programas de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que até as eleições de 2018 era popularmente considerado o principal partido da direita[5], devido sua maior relevância nas eleições presidenciais, ilustram a reconfiguração do espectro ideológico e da direita brasileira.

O documento registrado por Geraldo Alckmin possui apenas 7 páginas de texto e menciona apenas duas vezes a questão da desigualdade. Na sessão "O Brasil da Solidariedade", o documento afirma a necessidade da atuação do governo e contempla as desigualdades socioculturais e não apenas econômicas: "*A redução das desigualdades sociais exigirá um sério comprometimento do governo, para melhorar a qualidade da educação, ampliar o acesso à saúde, combater a violência e promover o respeito às mulheres, idosos e minorias*". Na sessão "O Brasil da Esperança", por sua vez, retoma a perspectiva do livre mercado ao afirmar que "O *Brasil precisa voltar a crescer, atrair investimento privado e gerar emprego e renda. Sem crescimento, não se resolvem os problemas econômicos e sociais, e não se combatem as desigualdades. Fazer o Brasil voltar a crescer é vital para o futuro de todos*". Assim, das duas menções, uma é mais ampla, se referindo ao papel social do estado e a outra mais restrita, se referindo ao papel da economia de mercado.

É importante destacar que o programa de governo de Alckmin destoa dos documentos registrados pelo PSDB nas eleições presidenciais anteriores. O contraste entre as 7 páginas apresentadas em 2018 e as 280 páginas apresentadas pelo candidato José Serra, em 2010, ou as 76 páginas de Aécio Neves, em 2014, pode ser um reflexo da perda de importância eleitoral do partido naquele ano, mas além disso, demonstra a reconfiguração dos significados do espectro ideológico. O programa de Serra apresenta 42 referências ao tema da desigualdade e o de Aécio 28. Ainda assim, o documento apresentado em 2014 possui uma sessão denominada "Combate à Pobreza e à Desigualdade Social", em que afirma, por exemplo, que

"É preciso dar um passo fundamental na nova Agenda Social do Brasil, reconhecendo que a pobreza vai muito além da ausência de ren-

[5] Mesmo que ideologicamente, em sua origem, o partido possa ser identificado com a centro-esquerda.

da. Estamos falando e debatendo um problema que mata todos os dias os sonhos e as esperanças de uma imensa parcela da população no Brasil. Combater a pobreza e as desigualdades sociais deve ser uma urgência do Estado Brasileiro e uma mobilização de todos, que devem defender uma política social que articule proteção social, crescimento individual, desenvolvimento familiar e desenvolvimento comunitário".

O deslocamento geral do espectro ideológico para a direita é visível. O primeiro parágrafo do programa de 2018 do PSDB exemplifica tal fenômeno ao afirmar que "o Brasil precisa se livrar dos males da corrupção e do Estado ineficiente, que sorve dinheiro do povo por meio de impostos elevados e oferece serviços públicos de baixa qualidade", para tanto propunha "Privatizar empresas estatais, de maneira criteriosa, para liberar recursos para fins socialmente mais úteis e aumentar a eficiência da economia". No programa de 2014, por outro lado, Aécio propunha "transparência, com efetivo acompanhamento da sociedade na execução das políticas públicas" e um Estado eficiente "como meio do poder público cumprir o seu papel de atuar para resolver os problemas da população".

No caso do presidente Jair Bolsonaro, assim como ocorre nos programas de governo do Partido Republicano dos Estados Unidos, raras vezes o tema das desigualdades é tratado. No enxuto documento apresentado pelo candidato do Partido Social Liberal (PSL), foram 4 referências ao tema; nos 250 discursos proferidos pelo presidente, entre janeiro de 2019 e abril de 2020, apenas 20 menções a temas ligados à desigualdade, como pobreza, fome e acesso à educação; nas 76 entrevistas oficiais concedidas entre janeiro de 2019 e abril de 2020, apenas 4 mencionam questões associadas e, nas mensagens ao congresso de 2019 e 2020, foram encontradas 14 referências.

O programa de governo, ainda que possua apenas quatro referências, transparece um sentido ideológico principal, condizente com a autoidentificação da candidatura de Bolsonaro. A ideia geral de que o liberalismo seria a melhor forma de combater as desigualdades é expressa diretamente na sessão denominada Liberalismo Econômico. O quadro 3 apresenta os trechos em que a desigualdade é tratada. Das quatro referências, três estão em sessões destinadas a apresentar a visão econômica da candidatura. A quarta referência trata do relatório da Unicef sobre a exclusão na educação brasileira, utilizado para criticar o governo do PT e apontar os limites do desenvolvimento da educação e ciência baseados em investimentos do Estado.

Os trechos destacados ressaltam a orientação ideológica. No segun-

do trecho do quadro abaixo, o conceito de liberdade é utilizado em um contexto em que o principal tema é a desigualdade econômica. No terceiro trecho, o papel do estado economicamente desbalanceado, que pretensamente gasta muito devido ao populismo dos governantes, é utilizado para explicar o empobrecimento da população.

Quadro 3. Referências à desigualdade no programa de governo de Bolsonaro

Título da Sessão	**Conteúdo associado à Desigualdade**
Liberalismo econômico	As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. **Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo**
Economia: retomar o crescimento	Nunca haverá estabilidade social na presença de fome, violência, miséria e de altas taxas de desemprego. **Todo indivíduo deveria ter as condições de fazer escolhas que permitam preservar sua vida, sua liberdade e buscar sua felicidade, além do conforto de sua família.** Uma sociedade justa propicia oportunidades para que todos os seus membros, e não apenas os mais ricos, tenham chances de trilhar o caminho da prosperidade, através de realizações pessoais e familiares. Um país justo deve propiciar aos mais pobres oportunidades para que superem suas dificuldades e prosperem.
Economia: garantir estabilidade macroeconômica	Para alcançar esses grandes objetivos sociais, nós brasileiros devemos **afastar o populismo e garantir que o descontrole das contas públicas nunca seja ameaça ao bem-estar da população. O desequilíbrio fiscal gera crises, desemprego, inflação e miséria. Inflação é o maior inimigo das classes mais desamparadas**, pois não apenas empobrece o trabalhador, mas também aumenta a desigualdade de renda, piorando a situação dos mais pobres.
Educação	Segundo o Censo Escolar 2016, divulgado pelo Inep, 2,8 milhões de crianças e adolescentes estão fora da escola. A maior parte tem entre 15 a 17 anos. Os dados são corroborados pelo relatório "**Cenário da exclusão escolar no Brasil**", divulgado em 2017 pelo Unicef.

Fonte: autores com base no programa de governo. Grifos nossos.

Os discursos e entrevistas analisados costumam demonstrar a fi-

liação de Bolsonaro ao liberalismo. Frequentemente, contudo, ao tratar das desigualdades, o presidente apenas rejeita a esquerda e o socialismo como ideologias preocupadas em reduzir as desigualdades e não afirma a liberdade individual ou de mercado para demarcar sua posição liberal. Reproduz, assim, a tendência geral de seus discursos (NEGRI; IGREJA; PINTO, 2020), de culpabilizar a esquerda pelos problemas do país, utilizando exemplos como de Cuba e Venezuela para representar as falhas do socialismo.

Das 24 referências encontradas nos textos analisados, 15 se dirigem ao socialismo, ao Partido dos Trabalhadores ou à Venezuela (citada em 8 oportunidades). Discursos como o proferido em 02 de outubro de 2019, em que afirma que, "disse também, na ONU, que nós flertamos com o socialismo. Um regime que está dando muito certo, muito bem, na Venezuela. E a prova está aí: **falta de liberdade, fome, miséria e violência**" (grifo nosso), são exemplos da abordagem ideológica frequente nos discursos de Bolsonaro sobre desigualdades. Para o presidente, "o cocô é essa raça de corruptos e comunistas. Nas próximas eleições, nós vamos varrer essa turma vermelha do Brasil" (discurso proferido em 14 de agosto de 2019). No mesmo discurso, Bolsonaro apresenta sua rejeição a outros aspectos da desigualdade, com a de gênero:

Nós respeitamos todas as religiões, mas 90% da população é cristã. O Estado é laico, mas nós aqui somos cristãos e acreditamos em Deus. Acabou a história de bagunçarem com a família brasileira. A família brasileira é sagrada. Nas escolas, cada vez menos estamos vendo aquele lixo, aquela coisa do capeta chamada "ideologia de gênero". Ideologia de gênero é a "ponta da praia". Nós vamos mudar esse Brasil. Esse povo tem vontade, tem raça e tem fé. E agora, vocês têm um governo cristão.[6]

Outra tendência dos discursos de Bolsonaro é criticar as políticas sociais realizadas nos governos anteriores. Das 24 referências encontradas nos discursos e entrevistas, 9 declarações se opõem às políticas sociais. Por exemplo, em entrevista oficial no dia 24 de julho de 2019, Bolsonaro questiona as leis trabalhistas: "como é que eu vou pedir para alguém empregar

[6] A expressão "ponta da praia" é uma gíria utilizada por militares para designar local de interrogatório, tortura e execução. Surgida no período da Ditadura Militar para se referir à base da Marinha na Restinga da Marambaia, no Rio de Janeiro, onde tais práticas eram corriqueiras. O local, que no passado era um entreposto para o tráfico de escravos, atualmente é utilizado para férias de presidentes.

alguém, vamos assim dizer, né? Aí o cara vai falar: 'Sabe a dificuldade? Você conhece a CLT?'", complementa que,

Muita gente bota na cabeça do povo que eu estou errado, que eu estou perseguindo o pobre, o trabalhador. Não é. Eu estou mostrando a verdade. Até para você contratar uma pessoa para trabalhar na tua casa é difícil. Vocês lembram da PEC da Doméstica? Eu fui o único deputado, o único, que em dois turnos votou contra. Não estou contra a doméstica. A doméstica é uma pessoa da nossa família.

Por fim, 12 referências apontam para a principal solução defendida por Bolsonaro. Segundo discursos e entrevistas, a educação é a estratégia individual para ascensão social defendida pelo presidente para diminuir as desigualdades. Há, entretanto, uma dicotomia na dimensão ideológica. Por um lado, enaltece as qualidades das Escolas Militares, como a excelência e a disciplina, por outro, questiona a Educação Pública e o investimento público no Ensino, defendendo o ensino privado e afirmando que cabe ao indivíduo dedicar-se aos estudos para superar a pobreza.

Considerações Finais

A relação entre a dinâmica de ressignificação do espectro ideológico e as desigualdades não é unidimensional. Seja porque nem sempre os eleitores votam cientes dos significados ideológicos ou orientados por ideologias políticas, seja porque os significados ideológicos são tingidos por diversos fatores. As eleições presidenciais de 2018, por exemplo, marcaram uma ressignificação do espectro ideológico, com novos significados sendo atribuídos à esquerda e à direita. Em parte, como resultado de uma crise política que se estendia desde 2013, em parte como resultado da crise econômica, a direita se radicalizou e se fortaleceu eleitoralmente diante do aumento das desigualdades socioeconômicas no país.

Propostas e ideias que desresponsabilizam o Estado da promoção de igualdade social são parte da definição da direita e a redução da preocupação com a desigualdade, observada nos programas de governo da direita brasileira, caracterizou o cenário eleitoral de 2018. Os pronunciamentos de Bolsonaro, como candidato e como presidente, costumam demonstrar destempero, exageros e grosseria. A radicalização da direita, observada

nos seus discursos, não é, contudo, somente uma excrescência narrativa em meio a um contexto ideológico convencional. Bolsonaro demonstra no seu programa de governo uma simplificação dos significados, tratando da questão das desigualdades sem abstrações ou sofismo. O viés liberal e conservador é apresentado objetivamente como solução necessária à desordem econômica e política. A radicalização ideológica brasileira se configura com elementos comuns à extrema direita europeia e estadunidense, como o populismo, o autoritarismo anti-establishment e um tipo peculiar de nacionalismo.

Bolsonaro construiu uma imagem de homem do povo, sincero e inocente, não do homem de grandes feitos, mas do *outsider* incorruptível. A aversão à política tradicional devido aos escândalos de corrupção e a rejeição aos partidos identificados como de esquerda, considerados como o establishment (a elite política), alimentaram a sua radicalização. O seu populismo é composto, portanto, pela identificação com um povo, identificado como os brasileiros simples e honestos, e a promoção do liberalismo, considerado como solução natural, oposta ao pretenso estatismo da esquerda corrupta que falhou em acabar com as mazelas sociais brasileiras.

Nos discursos de Bolsonaro, frequentemente, as desigualdades são consideradas resultado dos fracassos da esquerda, das suas soluções socialistas e da sua falta de moral e ética. Em conjunto com a crise econômica, esses componentes foram determinantes para a vitória eleitoral e para a sustentação de um discurso aparentemente despreocupado com as reais causas e com os drásticos efeitos das desigualdades. Bolsonaro foi eleito, portanto, como a antítese do discurso preocupado com as distintas formas de desigualdade e assim permanece em seu governo.

Referências Bibliográficas

AMANN, E.; BAER, W. Neoliberalismo e concentração de mercado no Brasil : A emergência de uma contradição ?. **Econômica**, v. 8, n. 2, 2006, p. 269–289

ANTÓN-MELLÓN, J.; HERNÁNDEZ-CARR, A.. El crecimiento electoral de la derecha radical populista en Europa : parámetros ideológicos y motivaciones sociales. **Política y Sociedad**, v. 53, n. 1, 2016, p. 17–28.

BECKER, M. The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador. **Latin American Perspectives**, v. 40, n. 3, 2013, p. 43–62. Disponível em: <http://lap.sagepub.com/cgi/content/abstract/40/3/43>. Acesso em: 16/04/2019.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda***:* razões e significados de uma distinção política .São Paulo: UNESP, 1995.

COSTA, S. Entangled Inequalities, State, and Social Policies in Contemporary Brazil. In: **The Social Life of Economic Inequalities in Contemporary Latin America: Decades of Change**. Palgrave Macmillan, 2018. p. 59–80.

DA COSTA, António Firmino. Desigualdades globais. **Sociologia, Problemas e Praticas**, v. 68, 2012, p. 9–32.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1996.

EAGLETON, T. **Ideologia**: uma introdução. São Paulo: Boitempo e UNESP, 1997.

FINLAYSON, A. Rhetoric and the political theory of ideologies. **Politi-**

cal Studies, v. 60, n. 4, 2012, p. 751–767.

FREEDEN, M. **Ideologies and Political Theory***:* A Conceptual Approach. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

_____. **Ideology**: a very short introduction. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.

_____. The political theory of political thinking: The anatomy of a practive. **Igarss** 2014, n. 1, 2014, p. 1–5.

FRUGONI, E. **Obras de Emilio Frugoni - Tomo 1**: Seleccion de discursos año 1911. [S.l: s.n.], 1987.

GENTILI, P. (org). **Desigualdad y Justicia Social en América Latina**. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2016.

GIDDENS, A. **Para Além da esquerda e da Direita**: o futuro da política radical. São Paulo: Unesp, 1996.

INGLEHART, R. F.; NORRIS, P. Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. **Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series**, 2016, p. 1–52. Disponível em: <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=1401>. Acesso em: 16/04/2019.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, Mudança Cultural e Democracia**: A sequência do desenvolvimento humano. São Paulo: Francis, 2009.

LACLAU, E. Ideology and post-Marxism. **Journal of Political Ideologies**, v. 11, n. 2, 2006.

LARRAÍN, J. *El concepto de ideología. Vol.1.* 1. ed. Santiago: LOM Ediciones, 2010.

MCCARTY, N. M.; POOLE, K. T.; ROSENTHAL, Howard. **Polarized**

America: the dance of ideology and unequal riches. Cambridge: The MIT Press, 2006.

MILANOVIC, B. Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants. **Global Policy**, v. 3, n. 2, 2012, p. 125–134.

MUDDE, C. **Populist radical right parties in Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MURRAY, E. **Disrupting Pathways to Genocide**: The Process of Ideological Radicalization. London: Palgrave Macmillan, 2015.

NEGRI, C. Pluralismo E Deslocamento Ideológico: os limites democráticos dos processos de transformação na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 7, n. 1, 2013, p. 134–174. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/article/view/9595>. Acesso em: 16/04/2019

NEGRI, C.; DE CASTRO, H. C. de O. Governos de Esquerda? O deslocamento ideológico dos governos Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai). In: FERNANDES, A.M.; RANINCHESKI, S. (Org.). **Américas Compartilhadas**. Brasília: Editora Francis e Verbena editora, 2009.

NEGRI, C.; IGREJA, R.; PINTO, S. R. **It happened in brazil too: the radical right's capture of networks of hope**. Cahiers des Amériques Latines. 2020 p. 1–20.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural Backlash**: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism. New York: Cambridge University Press, 2019a.
NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Trump, Brexit, and Authoritarian Populism**. [S.l: s.n.], 2019b.

PICKETTY, T. **Capital e Ideologia**. Rio de Janeiro: Intrinseca, 2020. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/?asin=B089HXXGX6>.

POLI, A.; ARUN, O. **Meta-Ethnographic Synthesis of Qualitative Studies on Inequality and Youth Radicalisation**. Paris: [s.n.], 2019.

POOLE, K.T; ROSENTHAL, H. **The Polarization of American Politics**. v. 46, n. 4, 1984. p. 1061–1079.

POWELL, G. B. Extremist Parties and Political Turmoil: Two Puzzles. **American Journal of Political Science**, v. 30, n. 2, 1986, p. 357–378.
REHBEIN, B. Social Classes, Habitus and Sociocultures in South Africa. **Transcience**. v. 9, n. 1, 2018, p. 1–19.

REYGADAS, L. **La apropiación: destejiendo las redes de la desigualdad**. Iztapalapa, MX: Anthropos Editorial, 2008.

RYDGREN, J. The Sociology of the Radical Right. *Annual Review of Sociology*, v. 33, n. 1, 2007, p. 241–262.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

TERRON, S. L. **A Composição de Territórios Eleitorais no Brasil : Uma Análise das Votações de Lula**. v. II, 2009.

THERBORN, G. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos** - CEBRAP, n. 87, 2010, p. 145–156.

THERBORN, G. G. **Los campos de exterminio de la desigualdade**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

TILLY, C. La Desigualdad Persistente. Buenos Aires: Manantial, 2000.
WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

WALLERSTEIN, I.; CHASE-DUNN, C.; SUTER, C. **Overcoming Global Inequalities, Boulder**, CO: Paradigm Publishers, 2015.

14

Exploring the Connection Between Inequalities and Radicalisation: A Focus Through A Meta-Ethnographic Synthesis of Qualitative Studies[1]

Alexandra Poli and M. Onur Arun[2]

Academic interest in, and literature on, radicalization expanded dramatically following the attacks of September 11, 2001 in the United States. However, radicalization does not only refer to Islamist extremism but to a range of violent social movements including neo-Nazi groups, radical anti-abortion activism or so-called 'eco- terrorism' (KHOSROKHAVAR, 2013). While a range of definitions of radicalization are applied, radicalization has become widely used to refer to a process by which an individual or a group adopts a violent form of action because of following extreme political, social, or religious ideologies

[1] This chapter provides a synthesised discussion of our research conducted on inequalities and radicalisation in the framework of a major European Commission supported project, namely the DARE (Dialogue About Radicalisation and Equality, 2017-2021), which adopts a sociological -rather than security-focused- approach to the study of radicalisation and (violent) extremism. This research was based on a specific type of qualitative literature review, namely, the meta-ethnographic synthesis (MES) which served as an exploratory step by highlighting the range of interpretations of the links between inequality and radicalisation.

[2] Alexandra Poli is a researcher at the Centre d'étude des mouvements sociaux and co-director of the Masters in Sociology at the École des Hautes Études en Sciences Sociales. She and M. Onur Arun, of the Anadolu University, coordinate the "Dialogue about Radicalisation and Equality" project, funded by the European Union's Horizon 2020.

that question the prevailing social, cultural, and political order (BORUM, 2011a and 2011b; WILNER and DUBOULOZ, 2010). Thus, the study of radicalization has been primarily concerned with distinguishing different stages of the process: pre-radicalization; self-identification with radical movements; indoctrination into extremist doctrine; and direct involvement in violent acts.

In seeking to understand *how* radicalization happens, it is important not to lose sight of the deeper question of *why* it happens. There are, of course, multiple factors at play in any radicalization trajectory: psychosocial factors, cultural determinants, international relations, the role of media and the Internet, the breakdown of social bonds (KHOSROKHAVAR, 2009), political factors (CRENSHAW, 2005) and, especially in prison environments, charismatic personalities (KHOSROKHAVAR, 2013). The factor that this research is concerned with, however, is socio-economic inequalities and their various roles in the process of radicalisation.

Inequality is often presumed to be an important factor in radicalization because it has an established association with a host of other social ills including violent crime, poor mental health as well as low levels of civic participation and trust (KAWACHI et al., 1997; WILKINSON and PICKETT, 2011). A relationship between inequality and radicalization might be expected because high levels of inequality can lead to a pessimistic outlook and insecurity about one's continued survival and prosperity (NORRIS and INGLEHART, 2004; HOHMAN and HOGG, 2015).

It is important to note that few of the texts analysed within the frame of this study drew on conclusions regarding the relationship between inequality and radicalization solely based on the research evidence in the study. This may, in part, reflect a wider tendency in qualitative research to explore phenomena holistically rather than testing specific associations or relationships (through a process of hypothesis testing and the elicitation of dependent and independent variables). Amongst the texts analysed in this study, it was also the case that some authors who specifically discusses the relationship between inequality and radicalization based on pre-formed judgements or positions on that relationship. In other cases, authors acknowledged the relationship between social inequality and radicalization but consciously set out to problematize assumptions about the nature of that relationship or show other 'causes' of, or meanings attached to, extremism.

The importance of not only presuming, but systematically reviewing the findings which reveal the relationship between inequality and radicalisation specifically guided our study. The aim of the search was to identify (as many as possible) studies relevant to understanding the role of inequality in radicalization at the individual and social level.

The MES was conducted in parallel with the systematic review of quantitative studies (FRANC and PAVLOVIĆ, 2018), a single, common search process was conducted as the first stage of the identification of the texts for review. This search used a single review protocol: publications had to be in English; be a journal article, book/book chapter[3] or report; and be published between 1 January 2001 and 31 December 2017. The starting date of 2001 reflects the point at which the concept of 'radicalization' started to appear more often in the literature (NEUMANN and KLEINMANN, 2013). An additional common criterion was that the study should investigate Islamist and/or far-right radicalization.

The search strategy was informed by consideration of the terms frequently found in the literature addressing concepts of inequality or radicalization (MCGILLOWAY et al., 2015) as well as by previous systematic reviews focusing on aspects of inequality and other outcome variables e.g., income inequality and well-being (NGAMABA et al., 2017).

The Systematic Review of quantitative studies of the relationship between inequality and radicalization demonstrated the importance of distinguishing between objective and subjective measures of inequality and that the relationship between radicalization and subjective economic inequality is under-researched (FRANC and PAVLOVIĆ, 2018, p.74). The findings of the MES, show that qualitative studies offer a particularly comprehensive insight into subjective perceptions which will be the focus of this chapter.

In relation to context, the analysed texts (articles, books/book chapters and research reports) dealt mainly with Western countries, but also included Colombia, Yemen, Bangladesh, Peru, Indonesia, Palestine, Kyrgyzstan, Kenya, Somalia, Cameroon, Sudan, Niger and Nigeria, Russia, Saudi Arabia, Syria, and Iraq.

In relation to the type of inequality discussed, this was highly di-

[3] Potentially relevant books/book chapters retrieved by the common databases search were only included in the meta-ethnographic synthesis and were not considered within the systematic review of quantitative studies.

verse, contrary to the relatively homogenous notion of radicalization employed in some academic works. The range of inequalities studied included as follows: financial inequality; perceived inequality; perceived discrimination; poverty; structural economic crisis in a country; family breakdown; structural disadvantage; social exclusion; economic distress; social vulnerability; downward social mobility; humiliation; economic insecurity or displacement; homelessness; unemployment; lack of freedom of expression and political 'silencing'; cultural marginality; vulnerability to stigmatization; lack of opportunities; hopelessness; poor socioeconomic conditions; segregation; socio-spatial marginalization; and feelings of despair and isolation.

The date of publication of the article, and the date of field research reported on, are important in determining to be taken into consideration. This review generated articles published between 2002 and 2017 (although most were post-2010) and fieldwork was conducted mainly after 2001. When evaluating the findings of the articles it is important to bear in mind that the notion of radicalization was increasingly employed and in theoretically more sophisticated ways over time, and especially from 2004 onwards. The end of this period corresponds to the schedule of our research programme within the DARE. Even if it constitutes a limit with respect to the multiplication of publications related to the issue of radicalisation, it offers, through a precise socio-historical framework, and a rigorous methodology a transnational ethnographic synthesis of the relationships between inequality and radicalisation.

Contrasting Definitions of Radicalisation

The relatively low number of included texts –in comparison to those on Islamist radicalization– demonstrates the way in which the term 'radicalization' has been applied to date primarily to Islamist extremism. As noted above, it may also reflect the relative lack of empirical studies that tackle the *relationship* between inequality and radicalization and the tendency to consider the role of inequality as one of a complex set of factors at play. It is also important to note that articles often expose the routinization of anti-Muslim sentiments or attitudes; given such attitudes

are becoming increasingly 'mainstreamed', they fall still further out of the bracket of 'radicalization'. Indeed, many authors express the concern that the debate on radicalization, terrorism, and counterterrorism itself can lead to misrecognition and misidentification of Muslims and thus contribute to discrimination of Muslims and a general vilification of Islam. This, in turn, may be a driver of (Islamist) radicalization.

Another noteworthy finding is that considering the growing literature on both types of radicalization in English, the number of articles which deal with the issue of inequality as a potential driver of radicalization and on an empirical basis appears quite low during the period of research. It is important also to consider the date of publication given the increasing use, conceptualization, and theoretical advancement of the notion of radicalization, especially from 2004. We can demonstrate how recent the corpus of literature is; nearly three-quarters of the texts were published in the second half of the included period (2010-2017). There is also a significant increase in publications from 2015.

The profiles of interviewees in the studies included in our corpus of texts mostly concern the Muslim population in all its diversity (in terms of country, status, relation to Islam and to radicalization etc.). The groups which formed the focus of the various studies included are highly diverse but mainly capture a range of Muslim populations either as perpetrators or potential perpetrators of terrorism or as a stigmatized/discriminated population in the aftermath of terrorist events. However, some studies looked more widely at journeys into, and engagements with, fundamentalist religious positions such as Salafism. This reflects the particular concern of Western academics to understand Islamist radicalization as a unique form of radicalization and their subsequent focus, when studying radicalization, on Muslims in different social contexts but predominantly in Western countries.

The gender and age profiles of the populations studied across the corpus of texts are more difficult to discern because the authors do not systematically provide details about the number of men and women in their sample, nor their ages.

Inequality and radicalization are broad concepts that evade precise definition, and this is reflected in the general absence of a clear definition for either concept in the reviewed studies. However, the main approaches to operationalizing each of these terms that were adopted are outlined below.

The term 'radicalization' is usually either not defined or is reified into its common usage in the media and academic debate. Notwithstanding this, we can discern three broad tendencies in the operationalization of the term 'radicalization' in the analysed studies: (1) Radicalization refers mainly to terrorism, terrorist acts and their consequences for Muslim populations in the West. In this case, the authors study the resonance of the debates and measures following terrorist acts on the lived experience of Muslims. In many articles radicalization refers to: the terrorist acts in Western countries (notably the 9/11 events) but also in other contexts; or the consequences of those acts, and the associated policy measures, on Muslim populations. (2) Radicalization refers to the individual or collective risk of being perceived as radicalized or likely to be radicalized and the consequences of this for the social conditions and positions of Muslim people. When used in conjunction with this understanding of radicalization, inequality may have a variety of meanings but is, above all, associated with issues of stigmatization, discrimination and, more generally, of injustice. (3) The association of radicalization and terrorism can also be related to the perpetrators of terrorist acts. For example, Coolsaet (2017, p. 15, 21), in his research on radicalization among residents of Molenbeek (Belgium), sees radicalization as the process of becoming a 'violent extremist' and terrorism (defined as 'the creation of fear, using violence or threat thereof, with the aim of political change') as a tactic of violent extremists. Similarly, Cragin et al. (2015, p. 3-5) associate radicalization with 'support for terrorist groups' while Kühle and Lindekilde (2010, p.13) define those radicalized as individuals who have 'partaken in terrorism or who have been convicted of planning terrorism'.

The profiles of the studied population, group or individuals are themselves indicators of radicalization, rendering it unnecessary to explain further. This is clearest in studies of 'foreign fighters', 'convicted terrorists', 'defectors from Islamic State' (see, for example, SPECKHARD and YAYLA, 2015) and beneficiaries of deradicalization programs (both former extreme right activists and jihadists). In studies of such groups and individuals, radicalization is understood simply as adherence or recruitment to diverse violent Islamist or extreme-right organizations such as ISIS, Boko Haram, Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP) or KKK. Our search terms also led to the inclusion of anti-Muslim, Islamophobic or radical right groups (e.g., English Defense League, Casapound, Freedom Party

of Austria (FPO), English Defense League (EDL), British National Party (BNP) and United Kingdom Independence Party (UKIP), nationalist, racist, and white power skinhead groups and scenes, neo-Nazi groups, the Ku Klux Klan, and Christian identity groups), which are rarely studied through the lens of radicalization but are discussed as part of the spectrum of extreme right activism.

However, a few texts in our corpus provide a more precise definition of the meaning of radicalization or engage in extensive discussion on the term. As this is the case, authors, especially those studying Western countries, tend to adopt a definition of radicalization that is close to the that of Abbas and Siddique (2012, p.124) arguing that 'the term radicalization means when individuals use religion to justify the use or threat of serious violence'. From this starting point they draw on their empirical work to distinguish between 'softer' and 'harder' forms of radicalism where the former might be understood as some form of resistance manifest in a change in physical appearance and demonstrating a cultural identity shift, while the latter refers to support for violent ideology.

The question of violence plays a key role in definitions of radicalization. Coolsaet (2017, p.15), for example, defines radicalization as 'the process of violent socialization to violent extremism'. For Cragin et al. (2015, p. 2, 4) and Robinson et al. (2017, p.13) –both of whose studies focus on why people do not become violent extremists– see involvement in 'political violence' as the key marker of radicalization.

This wider association of the acceptance of radical beliefs as constituting radicalization, whether it leads to political violence, is found particularly in the discussion of Islamist extremism. Khosrokhavar's definition of jihadism (2009, p.1) suggests that 'a Jihadist group is any group, small or large, for which violence is the sole credible strategy to achieve Islamic ends. His study of both the ideology of jihadism and the subjective conception of jihadism through a series of qualitative studies on Muslim diasporas in Europe leads him to distinguish between jihadism in the Muslim world and jihadism in the West as follows:

> Jihadism [in the Muslim world] is an ideological movement with major intellectuals, martyrs, figures, and deep roots in the history of the Muslim world. Jihadism has rejuvenated and modernized the radical trends within Islam, which were formerly marginal, and local, and

> created a new worldwide movement […] Jihadism [in the West] is a social movement with no major intellectual figures, no notable martyrs, and no roots in history, due to the low intellectual level of the Jihadist Muslims in Europe. Only Arab intellectuals in London have been leading figures in Jihadist constellations. (KHOSROKHAVAR, 2009, p.249)

In contrast, Ahmad (2016) states that the term radicalization 'refers to the processes by which people adopt extremist beliefs, ideologies and worldviews that may or may not lead to violent actions. While this view may be legitimate in that the adherence to radical beliefs could signal future violent actions and thus help identify early warning signs (van Leyenhorst and Andreas, 2017), such an approach runs the risk of stigmatizing particular populations. Thus, some authors are keen to warn against an ever-expanding definition of 'radical', 'radicalization' and terrorism.

Amongst right wing activists, 'radicalization' is not recognized as a description of self either. In Van der Valk and Wagenaar's (2010, p.26) study of the factors and phases of right-wing extremism, they found that interviewees rarely defined themselves as radical, i.e., as a 'right-wing extremist', preferring to characterize the ideology as 'right-wing nationalism', just 'right-wing' or 'national socialism'. This illustrates the fact that few studies of radicalization challenge the researchers' definition of radicalization based on respondents' own understandings of the categories of research.

The Length of Inequality

As far as inequality is concerned, the analysed studies take a broad range of approaches to operationalizing it. The main point to note is that, in qualitative studies, the notion of inequality rarely refers to specific variables but is variously defined in ways which mobilize either *objective forms of inequality* (such as level of poverty, class-belonging, context of economic crisis, deprivation, social exclusion, residence in deprived areas etc.), or *subjective conceptions of inequality* (feelings of being treated unequally, exclusion from social involvement, stigmatization, discrimination, pejorative labelling, lack of dignity). Given the (frequent) absence of

systematic data on the social positions of the individuals participating in the research studies it is often not possible to know whether even these –objective and subjective– markers of inequality attach to the same, or different, individuals.

Thus, in the studies analysed, the term 'inequality' often remained quite vague or limited to the experience of discrimination or different kinds of social vulnerabilities, or even to a mixture of low social positions, poverty, marginalization, deprivation, and perceived injustice. Quite a number of the studies do not specifically attempt to explain what inequality is, but whilst discussing the relationship between inequality and radicalization or referring to factors leading or contributing to the radicalization process of individuals, they refer to a particular form of inequality or disadvantage such as marginalization, stigmatization, economic insecurity, isolation, inability to develop a sense of belonging, lack of opportunities, unemployment, discrimination and so forth. Inequality features in several texts in the specific form of vulnerability. For example, Basra et al. (2016, p.4) (based on interviews with 79 European jihadists) refer to prison as a place of vulnerability 'in which extremists can find plenty of "angry young men" who are "ripe" for radicalization'.

When operationalizing the socio-economic variables on which they base the categories of poverty, marginalization, deprivation etc. few authors clarify the criteria that they employ. These terms are often used broadly and without indicating the objective criteria to identify individuals or groups as poor, marginalized, or deprived. Some authors such as Aslam (2014) explain that the term 'poverty' refers not only to 'money' but is a complex measure which 'includes issues of marginalization, alienation, prejudice, bias, discrimination, stereotyping, profiling and so forth'. This reminds us that the qualitative approach (which allows individuals to narrativize their experience) means that inequality and injustice are expressed subjectively and that often omit objective details that allow us to understand 'from where' (in the social stratification of society) people are talking. Depending on the author's discipline (sociology, psychology, political science, geography etc.) and their approach, however, in some cases injustice may be more specifically defined. For instance, studies primarily concerned with issues of discrimination might address only one domain of life.

In some research, the relationship between radicalization and in-

equality is assumed. Thus, Garland and Treadwell (2012, p.123-124) describe the English Defence League as 'a collective of largely marginalized, white, working-class men who have used the EDL's marches to become involved in violent and hostile forms of direct action against what the group terms "Islamic extremism"'. This argument is based on the growth in popularity of the EDL, amongst some segments of England's 'marginalized and disenfranchised white working class' (ibid.: 123).

Interpretation of the arguments set out in the analysed studies is hindered by the frequent lack of clear distinction between structural economic conditions (economic crisis, structural poverty in particular regions, areas etc.), socio-economic exclusion, marginalization, and perceived injustice. In some studies, it appears that various forms of injustice experienced by Muslim populations are equated with economic exclusion or that socio-economic exclusion and ethno-cultural exclusion are completely inextricable. Indeed, these studies often warn that the intersection of these exclusions may itself induce radicalization if we are not alert to the dangers of generalizing the link between Islam and violence or problematic understandings of Islam in Western societies.

Moreover, we should note that meta-ethnographic synthesis is rooted in the interpretation of interpretations. However, in this body of literature, authors often conclude that it is impossible to assess the relative role played by various factors driving radicalization. Thus, studies often list poverty, marginalization, and low socio-economic conditions among the drivers of radicalization but conclude that there is no single factor that explains the radicalization process. In this way, the studies analyzed present a multi-causal approach to radicalization, which explores diverse factors or causes of the phenomenon, but conclude by juxtaposing those factors and fall short of developing a unified line of reasoning.

Capturing Various Forms of Relationships Between Inequality and Radicalisation

Of the three forms of translation identified by Noblit and Hare (1988) –reciprocity, opposition (refutation) and line of argument– the third option, the common line of argument, was the most appropriate in our synthesis of studies. This is because in the studied texts there is

broadly shared consensus concerning the recognition of a relationship between inequality and radicalization, and there is no direct refutation of its existence or significance. However, there is also no complete reciprocity between understandings of this relationship; indeed, understandings of the role, nature and even direction of the relationship vary from study to study. Thus, adopting the line of argument translation allowed us to recognize diversity in interpretations while identifying reciprocity where it was found. Poverty, marginalization, deprivation, low economic backgrounds and/or discrimination and perceived injustice at the societal and/or personal level are understood as contributing in varying degrees to radicalization or as resulting from radicalization.

In the synthesis of the findings of the analysed studies, two interpretations of the relationship between inequality and radicalization were identified: direct and indirect. The former maintains that structural inequality (such as belonging to a disadvantaged group, class, district, country) but also perceived inequality are directly connected to the process of radicalization. The latter demonstrates that some determinant factors, drivers, or variables mediate the link between inequality and radicalization. In the case of such indirect links, authors point to the absence of any consistent relationship between inequality and radicalization and the complex nature of the relationship. While this might be interpreted as constituting a refutation of the first interpretation, the range of issues and factors considered in the qualitative studies analysed here should alert us to the importance of not artificially opposing different positions and of understanding radicalization in a holistic way. However, since this synthesis was specifically designed to understand the relationship between inequality and radicalization, it synthesizes findings about that relationship only and, while noting the mediating factors discussed, it does not systematically review the findings on any driver of radicalization other than inequality.

Structural Inequality as the Bedrock of Radicalization

The first line of argument proposes that socio-economic inequality directly drives radicalization and is often presented as a counterweight

to interpretations suggesting violent extremism is driven by ideology or religion. Inequality is not necessarily presented as the sole driver of radicalization but a structural condition underpinning and directly driving the process. The studies suggested three distinct ways in which socio-economic factors drive radicalization trajectories, expressed in the concepts outlined below.

Setting the Stage for Violent Extremism: Socio-Economic Deprivation

Several studies suggested that poor socio-economic conditions –rather than ideology or religion– lie at the root of radicalization into violent extremism (AHMED, 2016; CHRISTENSEN, 2015). Such 'conditions' included high unemployment (or under-employment), permanent dependence on state welfare, an inadequate public health care system, a poor school system and poor social mobility due to an intractable class system (BOUKHARS and AMAR, 2011). Shetret et al. (2013, p.27), in a study designed to inform international efforts to counter violent extremism in Somaliland and Kenya, identified common perceptions among local informants across coastal Kenya and Somaliland that poor access to public services and employment opportunities were key drivers of community insecurity as they directly contributed to a sense of disenfranchisement and marginalization, particularly among young people (ibid.). This finding challenge the argument that radicalization is a solely ideologically driven process by pointing to the role of individuals' insecurity in accessing basic economic rights such as public services and employment opportunities (ibid., p.20).

Coolsaet's (2017, p. 9, 17) study[4] conducted in Molenbeek –a largely Muslim area frequently portrayed as one the world's main breeding grounds of violent Islamism– identified socio-economic factors including unemployment as the most-important problem in this milieu. He concluded that segregation or lack of social capital –which is a result of cultural diversity, economic and social disadvantages, distrust in society and

[4] In this study, 406 individuals were interviewed including both men and women.

state– is an important factor in radicalization (ibid., p.50). This relationship between segregation and radicalization is recognized by Khosrokhavar (2009) as present at a more general level. Socio-spatial concentration of poverty in this way is a factor in radicalization:

> Banlieues are a French peculiarity related to the high concentration of poor people, the segregation process, and the subjective relation to the colonial past in the daily life of young 'Arabs'. Some of these ghettos are theatres of radicalization and Jihadism (ibid., p.189)

In some texts analysed, a direct relationship between inequality and radicalization is suggested through the depiction of radicalized individuals' backgrounds even though this does not result in a sustained argument by the author about the relationship between inequality and radicalization. For instance, in family narratives of three Scandinavian women who joined Syrian Salafi-jihadi groups, the socio-economic situation of radicalized individuals is referred to, such as 'she had no job', 'she was homeless' (AASGAARD, 2017). However, the only connection made between inequality and radicalization by the author concerns the negative impact felt by the family after their female family members had joined Syrian Salafi-jihadi groups, namely, 'they feel that society has abandoned them' (ibid., p.267).

Hegghammer's (2016) comparative analysis of three waves of jihadist recruits from Saudi Arabia (a total of 539 biographies) is informative here. Although finding diversity in socio-economic backgrounds in all three waves of recruits, unemployment was more common among al-Qaida recruits (recruited 1996-2001) than among early (pre-1996) Saudi jihadists. He finds extensive anecdotal information on unemployment in the biographies of second wave jihadists.

One Guantanamo prisoner who went to Afghanistan in March 2001, for example, said, 'I read on the Internet about the Taliban. I was looking for a job. The page said they need Muslims and their help. So, I thought they would have jobs helping Muslims.' (HEGGHAMMER, 2010, p.131). Another explained that 'I finished elementary school and sat around without a job for many years prior to leaving for Afghanistan' (ibid.). These rationales are consistent with evidence that unemployment in the United Kingdom increased rapidly in the second half of the 1990s because of a rising youth population and decreasing oil revenues (ibid.).

However, it is the third wave of militants (recruited to QAP or al-Qaida on the Arabian Peninsula, post-2001) that are the least privileged of the three waves since they have the lowest levels of education and highest rates of unemployment (ibid., p.189). Nonetheless, even this last group, Hegghammer notes, 'cannot be described as poor or underprivileged' (ibid.). Thus, he concludes, albeit ambiguously, that 'the hypothesis that unemployment and idleness fuelled recruitment to al-Qaida's training camps is probably correct' (ibid., p.131).

Radicalization into extreme right movements is also associated by some authors with social problems –understood as a real situation or a feeling of being excluded– rather than ideology alone (CHRISTENSEN, 2015). Studies of activists in the English Defense League by both Busher (2016) and Pilkington (2016) found the majority to be either out of work, in low-income jobs or earning a living through precarious and semi-legal activities. Thus, although individuals themselves rarely connect their material circumstances with their trajectory into extreme right activism (PILKINGTON, 2016, p.85), those circumstances remain an important context for understanding life decisions.

The relationship between inequality (coming from a lower or lower middle-class socio-economic background, poverty, or deprivation) and radicalization is a common feature of radicalized people in the different studies cited above. However, the nature of qualitative research –with its relatively small samples and often inductively driven research questions– means that direct relationships between structurally rooted socio-economic conditions (at individual or societal level) and radicalization are difficult to test, model or generalize. However, qualitative studies illustrate a promising means serving for comprehending the difficulties, frustrations and forms of exclusion related to low socio-economic positions as factors in the multi-faceted process of radicalization. Recognizing the complexity of understanding the combinations and interactions of these factors often leads authors to argue either that radicalization is a complex process which should be understood on a case-by-case basis (see for example, WEGGEMANS et.al., 2014; BOTHA, 2015; AZAM and FATIMA, 2017) or to present inequality as a factor among many others that are more or less interchangeable or cumulative (see AHMAD, 2014, 2016). Nevertheless, these studies provide important and valuable data on the backgrounds and, in some cases, the self-understandings of radicalized

people, which point to the direct impact of inequality on radicalization trajectories.

Global Social Injustice

Social conditions such as injustice and discrimination are experienced as global, as well as national, or local. Among Muslims in the UK, global social injustice (as opposed to ideologically driven social conflict) is found to be the chief driver of radicalization (AHMED, 2016). Inge's (2016) study of young women in the UK turning to Salafism found that some interviewees attending Islamic Society (ISOC) events encountered there a focus on emotive current events and political issues rather than improving Islamic knowledge:

> […] two women I interviewed had been particularly proactive in their ISOCs, which had at that time promoted an Islamist interpretation focused on raising awareness of perceived injustices against Muslims worldwide. They said they even met people there who approved of suicide bombings of civilians under certain circumstances. (INGE, 2016, p.81)

This global social injustice is linked to the violence of the colonial past and the subsequent sense of injustice and disappointment as well as the use and abuse of state power. A sense of betrayal (by their state and the West) among North Africans living in Europe and the West, it is suggested, drives recruitment and participation in terrorism (GITHENS-MAZER, 2009). In many cases, the structural inequality is embedded in macro-economic inequalities between the global North and the global South. The social injustice that characterizes some Muslim countries (such as North African countries), as a consequence of the North-South divide, is part of the bedrock of the radicalization process:

> The subsequent sense of injustice and disappointment, relating to the use and abuse of state power, continues to shape North African political mobilization, and worryingly has created a latent basis for radicalization among North Africans living and working in Europe. (GITHENS-MAZER, 2009)

In this sense, terrorism should not be understood 'as a "neutral reality" but as a reflection of an asymmetrical order of political domination and resistance' (AHMAD, 2017, p.119).

Khosrokhavar's (2009) study of the echoes of jihadism in the West finds humiliation to be causally related to violence. 'A vicarious humiliation' or 'humiliation by proxy', nurtured by the physical humiliation of Muslims in Muslim World and Europe, he argues, engenders a direct and intolerable sense of injustice (ibid.). This is explicitly expressed below in the words of one of the respondents in Khosrokhavar's study:

> 'You shouldn't kill innocent people. The Americans do that to the Palestinian Liberation Organization and in Afghanistan. They sell their tanks to the Israelis to kill Palestinians. Bin Laden does not do all for money. He is already rich. The Americans make people hate them with their policies, and what Bin Laden did was not good, but he is paying too. It is better to attack the government. The US does serious things in secret, everywhere. All these people must be woken up so that they will come to know the whole truth and maybe the goodies are really the baddies, or worse still. They left the Muslims in Bosnia to die just for money! Then, when people of North African descent go to Afghanistan, I say it is normal. Young people (Muslims in France) do not have plans anymore. They do not have anything anymore… There are people who come to recruit them. They are good talkers and promise things and off they go. They sacrifice themselves. It is religion. We are attacked. We must strike back. They are slowly killing us. A small part of it is religious, but it is mostly the anger inside them that makes these young people leave and sacrifice their lives in Afghanistan. The TV stirs up the hatred. They show the injustice every day, politicians who are never imprisoned, dreadful pictures and it's no good'. (Omar, 25 years-old) (cited in ibid., p.200). According to Khosrokhavar, global social injustice characterizes a type of jihadist individual, 'the justice seeker', who is motivated by the conviction that injustice in the world is due to Western and, especially, American hegemony (KHOSROKHAVAR, 2009). The humiliations endured by Muslims in many parts of the world, related in a real or imaginary way to Occidental hegemony, makes Jihadist Islam the only major bearer of the anti-imperialist standard in the West, particularly among converts. (ibid., p.235)

Exploitation of Inequality

Studies of both Islamist and extreme-right radicalization find that radical organizations exploit inequality experienced by the population.

The literature on Islamist radicalization shows how radical organizations attract people by offering material gain and/or a grievances repertoire of militancy to manipulate individuals and/or groups. Socio-economic difficulties, and/or grievances, are part of the repertoire of action and militancy of radical organizations and, consequently, of their success. This understanding of the radicalization process is found primarily in the context of developing countries. Musa's (2012) study of Boko Haram – based on interviews conducted with Nigerian experts– ascribes a central role to poverty in the rise and the success of Boko Haram, which appeared at a time of a major economic recession in Nigeria. Musa (ibid.) argues for the relevance of the Frustration Aggression Hypothesis (FAH) in the explanation of the emergence and the continuity of Boko Haram.

Radical organizations (such as ISIS) exploit inequality through control of economic and social infrastructures; joining ISIS becomes a means of material survival. Based on the preliminary results of the Islamic State Interviews Project (which interviewed thirteen Syrian IS defectors about life inside the 'Islamic State'), Speckard and Yayla conclude that one of the tactics applied by ISIS:

> […] is to quickly gain control of all the economic and social infrastructures in an area – making it difficult to resist – thereby forcing the inhabitants to join to survive, even to literally obtain food. (SPECKHARD and YAYLA, 2015, p.99) They join for a loaf of bread. Because of these factors, it was quite easy for IS to recruit the youth inside Raqqa (Abu Walid). (SPECKHARD and YAYLA, 2015, p.102)

Another informant reported, 'if you do not fight for IS, you die from hunger as they would not feed or support you, or let you work. So, eventually, you either fight for them or die' (ibid., p.102). A third interviewee noted the benefits, on the other hand, of joining the group:

> I could stand six months before I was out of money and had to join them. If you fight for them, they pay two hundred US dollars per month, and also supply all your needs. So, you do not need to spend any

> money. Two hundred dollars is a lot more than a high-ranking judge can make in Syria today and equals to over sixty thousand Syrian pounds. When I joined, they told me I need to go to fight in Ramadi for a year and then I will be free to go anywhere in the Caliphate. They also give you a free house, furniture, all your needs in a house – even the money to purchase slave girls (Abu Jamal). (SPECKHARD and YAYLA, 2015, p.102)

The 'grievance repertoire' noted above, however, also features strongly in extreme-right studies. From his study of the rise in support for the British National Party in the town of Burnley (England), Rhodes (2010) notes that one tactic of party is to exploit social inequalities and seize 'ownership' of 'white backlash'[5] sentiments. This is evident in narratives of those voting for the BNP in which they attack multiculturalism and draw on discourses of 'unfairness' and 'equality' to justify what they often saw as socially unacceptable political behaviour (RHODES, 2010, p.96). The exploitation of the grievances and frustrations of deprived and marginalized groups is also underlined in Garland and Treadwell's (2011) study of the English Defence League. The grievances of those they refer to as 'a disenfranchised section of the white working class' are rooted in 'a dense tapestry of social, economic and cultural conditions and neglects' whose consequences are played out at global, national and local level (ibid., p.626):

> It is this connection between anger, marginalization, alienation and frustration felt by many young men in deprived white working-class communities that the EDL has been adept in exploiting. (ibid., p.632).

The transposition of a social register of injustice to an ideological one is also evident in radical Islamist movements. Khosrokhavar argues that jihadism, for example, transposes the Marxist notion of the fight against imperialism into the fight against *taqut* (idolatrous governments).

> Jihadism takes up many notions of extreme-left Marxism by renaming it through Islamic idioms. Imperialism becomes 'world arrogance' (*is-*

[5] White backlash' is used by Hewitt (2005) to refer to an emerging response to multiculturalism and policies pursuing racial equality which expresses itself as a feeling that ethnic minority concerns are given too much attention and that the grievances and perspectives of the white community are ignored.

> *tikbar*) or idolatry (*taqut*); the working class becomes the oppressed (*mustadh'afin*); the repressive ruling classes become the oppressors (*mustakbirin*). (KHOSROKHAVAR, 2009, p.252)

Perceived Injustice and Reversibility of Relationship Between Inequality and Radicalization

The second line of argument focuses on the relationship between the subjective understanding of inequality –perceived injustice– and radicalization. Here the discerned concepts are relatively distinct and discrete in relation to extreme right and Islamist radicalization. In relation to the extreme right, while social inequality experienced by activists is not objectively proven, studies show that activists perceive themselves to be unjustly treated while preferential treatment is given to 'others'. Thus, in this case, perceived inequality gives rise to grievance, which fuels radicalization. In the case of Islamist extremism, inequality and radicalization are related in the opposite direction. Terrorist events, and the perception of Muslims as perpetrators of them, acts as a source of social vulnerability for Muslim populations leading to, or embedding, discrimination and inequality.

'Second-Class Citizens'

Among supporters and activists of extreme right movements and parties in the UK, the belief that the government gives preferential treatment to ethnic minorities in terms of access to benefits, social housing and jobs is commonplace and constructs immigrants and minority ethnic groups as a 'racial threat' in that they compete with 'indigenous' people for scarce economic resources (RHODES, 2011, p.108). This is illustrated by claims documented by Rhodes (ibid., p.114) that public resources are disproportionately and unfairly allocated to immigrants *vis-à-vis* those who are 'indigenous' community members: 'This is my country… I am a bloody Englishman, and you are treating them ("Asians") better than us, this is my country, not his'.

Pilkington's (2016, p.174) study of activists in the English Defense League shows they are motivated by the compulsion to articulate the hardship and injustice they perceive themselves to experience; this grievance is expressed through the narrative of 'self' as 'second-class citizens' (in contrast to ethnic minorities who receive 'privileged' treatment). This leads to a racialized discourse of the 'unjust' allocation of resources in conditions of constraints on those resources which, in the UK context, is focused on access to social housing and benefit entitlements. As one respondent in that study put it:

> They come in this country, bam, house, house done up, money to get everything they want … about five or six years ago, they even used to get free driving lessons … Can you get your breath at that? Their kids used to get free cricket lessons, about five, six years ago. … and I could not afford to get my son into the local football team, do you know? It is just the two-tier system. (Tina) (cited in Pilkington, 2016, p.160)

The perception of unfair treatment among extreme right-wing individuals in some cases is expressed as resulting in the erosion of European traditions and culture. Members of the Dutch Stormfront online community, for example, feel that their cultural characteristics, customs, and traditions are being 'assimilated' (DE KOSTER and HOUTMAN, 2008, p.11).

Activism provides a mechanism for resisting this perceived second-class status through a discursive re-ordering of privilege and prejudice in which 'we' are seen as the discriminated and those in power are exposed as a liberal elite of 'do-gooders' who have little understanding of the everyday worlds of ordinary people. As one respondent in the study put it, activism is a way of saying 'I don't want to be a second-class citizen in my own country (Connor).' (ibid.: p.174). The same feelings of injustice are documented in Busher's (2016, p.47) study of the same movement where he describes trajectories into activism as being narrated through feelings of injustice and 'how "ordinary English people" were being ignored by the political elite'. Blee's (2002) study of women activists in white supremacist, neo-Nazi and skinhead groups in the United States also reveals that women may radicalize as a result of their experience of what they perceive as unjust treatment.

For EDL activists in Pilkington's study, this injustice is embedded

in the system of justice itself, which they describe as a 'two tiers' system which is weighted against 'people like us'. This form of injustice has three dimensions: the perception of a privileged sensitivity to the rights and needs of ethnic minority (especially Muslim) communities; the sense of discrimination or persecution of 'us' –as EDL supporters– by the justice system and law enforcement agencies; and a wider construction of whiteness as a site of discrimination and victimization.

The argument that what is perceived as 'racism' is unequally applied across communities was also found in a number of studies of the extreme right. One such example is a respondent in Rhodes' (2010, p.89) study of BNP voters who complained that his son was being expelled from school for using racist language although equally racist language used towards his own son by ethnic minority children had not been punished.

An exception to the rule in the studies on the extreme right is Van der Valk's (2013, p.133) study of former extremists in far-right groups and movements in the Netherlands which found that the experience of unjust treatment by government or society was not a factor beyond a 'general negative attitude and mistrust towards the government and society' although the author does note that 'interviewees had little trust in the police to protect them'.

Terrorism as a Social Burden for Muslims

Many authors of texts included in the synthesis emphasize the lived experience of discrimination among Muslim populations in Western countries following terrorist events (notably the 9/11 attacks). Indeed, one of the strongest associations encountered in the body of texts studied in this synthesis is that terrorism and counter terrorism are a particular burden for Muslim (ordinary, non-radicalized) populations in the West leading to –among other things– an increase in social vulnerability. Terrorist events are shown to have a major and direct impact on Muslims' experience in Western countries and consequently on their economic status and sense of injustice. The ways in which Muslim communities are subjected to multiple disadvantages accelerates the process of isolation while the notion that Islam and Muslims constitute some form of 'prob-

lem' for Western societies affects Muslim citizens' sense of belonging to the country in which they live.

Studies demonstrating increased social vulnerability of Muslim communities after terrorist attacks or legislation to prevent it stress the impact of the growing securitization of ethno-religious differences and an increase in islamophobia in certain media and political discourses on the socio-economic positions of Muslims.

Terrorism also has consequences for the social health (personal and social identities) and the sense of social comfort of Muslims (BAKER, 2007). Baker's (2007) research was conducted in a small immigrant community of Muslims in an area of low cultural diversity in Canada following the terror attacks on 11 September 2001 (9/11). She shows that participants' sense of social comfort altered abruptly following 9/11 and that they described experiences of cultural risk within the local community, which they attributed to the intensive international media coverage of 9/11.

The hypervisibility of Muslimness because of counter-terrorism policy is a particular issue of concern. A key site of tension here is racial, ethnic, and religious profiling in airports (BOYLE and SONGORA, 2004). But young people feel they are constantly 'in the public eye' be it at school, on the road or in other settings of their daily lives (FRISINA, 2010). Exposed to comments that betray an anti-Islam prejudice, their religious diversity has become a stigma, which leads to a feeling that they need to 'justify themselves' whenever they find themselves in a public place (ibid.).

It should also be noted that similar forms of discrimination are experienced by non-Muslims because of their misidentification. Ahluwalia and Pellettiere's (2010) study of the experiences of five Indian American, Sikh men post-9/11 in the New York City metropolitan area explored the discrimination of populations often misidentified as Muslim and therefore equated with terrorists. These Sikh men encountered discrimination in educational systems, jobs, and the U.S. government (including the armed forces) because of the visible nature of their identity. The participants reported feeling markedly stigmatized after 9/11. Incidents of verbal harassment, including racial slurs, were common, and many had been called 'terrorists'. Using a similar approach, the research of Hopkins et al. (2017) explored the experiences of ethnic and religious minority young

people mistaken for being.

Some of these studies call also for the decentring of the debate on radicalization when discussing Islam and Muslims. Amath (2015, p.7), for example, argues that the dominance of issues of fundamentalism, radicalization, militancy and terrorism in media and political discourses related to Muslims and Islam 'does not provide a holistic understanding of Muslims, particularly their role, place and identity as minorities in a Western society'.

Abandoned by Society

For former terrorists/or extreme-right activists and their families or the families of people arrested and convicted of terrorism, the sense of discrimination, disadvantage and exclusion is particularly significant and can lead to the sense of being 'abandoned by society'.

An Indonesian study examines the social discrimination against former terrorist convicts and their families and their coping behaviour (ASIYAH et al., 2014). This article explores the type of difficulties encountered by these ex-convicts and their families in different domains of life. The authors identify different patterns of social discrimination encountered by them and their families including social 'isolation' resulting from negative labelling and a reluctance of others to cooperate with them. This situation leads them to limit their movements and their interactions.

In her study of former neo-Nazis within the Swedish organization EXIT, which helps people leave the extremist right, Christensen evokes the difficulties encountered by the beneficiaries including threats from former friends, feelings of loneliness, aggression, violent reaction patterns, distrust of people and a lack of job opportunities (CHRISTENSEN, 2015).

A Vicious Circle: Stigmatization and Exclusion

While discrimination and stigmatization – because of terrorist acts and counter-terrorism policy - were identified as crucial to the production

of social inequality (as outlined in the 'perceived injustice' line of argument above), the synthesis of studies revealed a discrete line of argument which identified a vicious circle in which social inequality and radicalization are co-produced through processes of stigmatization and exclusion. This line of argument predominantly pertains to Islamist radicalization. However, there is some evidence in studies included in this synthesis of a similar process taking place in extreme right contexts.

Stigmatization and Exclusion: A Consequence and Driver of Violent Extremism

A shared interpretation among several studies is that the process of stigmatization of Muslims impacts negatively on their sense of belonging to their country of residence and may engender forms of radicalization. In other words, the sense of exclusion of Muslims from citizenship in Western societies –because of stigmatization and discrimination following terrorist acts and targeting of Muslim communities in counter-terrorism policies– strengthens adherence to Islam and susceptibility to radicalization. This vicious circle may develop in relation not only to terrorism but to religious extremism more widely. Coolsaet's (2017, p.51-2) research in Molenbeek, for example, found concerns among Muslim communities that the presence of religious extremist actors with Muslim names led to all Muslims being stigmatized as well as fuelling the ranks of far-right movements. In both cases this threatened to escalate radicalization.

The research of Ahmed (2016), based on 64 in-depth semi structured interviews with British Pakistani Kashmiri Muslims in Birmingham, notes the same risks. Considering the 'enormous impact' of the 'war on terror' on legal rights and the status of Muslims in the UK, Ahmed argues that the 'war on terror' has facilitated religious belonging and that Islamophobia 'could feed into the process of radicalization through making British Muslims feel detached from society and internalizing their positions as the "other"' (ibid., p.121).

This threatens to develop into what Khosrokhavar (2009, p.198) calls 'a subculture of self-estrangement and indignity' among some groups of European Muslims who live in conditions of stigmatization; it is such

'internalized indignity', he suggests, on which the culture of jihadism feeds. This feeling finds objective basis in continued racism, remnants of colonial prejudice and Islamophobia and is intensified by spatial segregation and family backgrounds (with the notable exception of Turks) rooted in European colonies (ibid.). 'These Muslims', Khosrokhavar concludes, 'believe that they are rejected as citizens and even believe that they are considered inferior human beings.' (ibid.).

The Focus on Terrorism: Masking the Real Socio-Economic Exclusion

In a partial refutation of the argument made above (Concept 1), some authors reject the idea that a reduced sense of belonging is the result of stigmatization in the wake of terrorism and counter-terrorism legislation. Hussain and Bagguley's (2013) study of the changing experiences of British Pakistani Muslims in the three localities associated with the 7/7 bombers, for example, suggests British Muslims do not respond to Islamophobia through isolation and rejection of British identity. Their study shows that experiences of racism and Islamophobia are subtle and do not confirm the representation of British South Asian Muslims as rejecting Britishness, living in segregated ghettoes and subscribing to anti-establishment religious movements. They suggest, rather, that the notion of 'segregation', isolation and dysfunctionality of South Asian Muslim communities is a construct that emerged as a response to the 2001 riots and has been elaborated subsequently as part of the government's counter-terrorism policy (ibid., p.29). They stress that the results of their empirical investigations (based on 141 structured interviews of Muslim men and women) reflect a more complex and diverse reality:

> […] our interviewees were proud to be British and hostile to 'extremism', with many mixing with non-Muslims. At the same time, they have become increasingly concerned about an anti-Muslim backlash and many are critical of the policies introduced by the government in the name of integration and counterterrorism. (HUSSAIN and BAGGULEY, 2013, p.44)

These authors thus identify a reification of the link between social

exclusion and radicalization, mediated by the cultural and religious issue.

Social Exclusion as a Consequence of Extreme-Right Activism

Despite the fact that they are less developed in the literature, some studies of the extreme right included in this synthesis also point to the vicious circle between stigmatization, social exclusion, and radicalization. For instance, Van der Valk and Wagenaar's (2010, p.28-29) study of former extreme-right radicals in the Netherlands notes that radicalization is likely to cause social vulnerability. While those who were working generally continued to work in the same sector after moving away from the extreme right, all experienced problems at work 'usually because their right-wing extremist activities somehow became known through an internet publication, for example, or because of publicity after an arrest' (Ibid.). Blee's (2002, p.9) study of women activists in a range of extreme right and white supremacist movements in the United States also documents evidence that socio-economic disadvantage was a consequence rather than cause of radicalization in some cases. For almost half of interviewees without good jobs (or married to underemployed men), Blee says, 'marginal employment was a consequence, not a cause, of being active in racist politics' (ibid).

This study also suggests that the anger, bitterness, and resentment expressed by individuals over the perceived prioritization of needs of those recently arrived over the 'native' population is accompanied by intense feelings that they themselves are stigmatized, misrecognized as valueless and judged unjustly (PILKINGTON, 2016, p.161). In this sense activism in movements like the English Defense League acts as a form of resistance or refusal by a devalued and ridiculed section of the working class to be judged in distinctively moral ways (ibid., p.175). However, as Garland and Treadwell's (2011) study of three supporters of the same movement indicates, such forms of resistance –where they involve violence or fighting– can in fact reinforce the existing social order; the use of violence by their three respondents, they conclude, further locks them into 'the cyclical marginal positions and frustrated identities that precipitate their aggressive behavior' (ibid., p.632).

As noted above, there is some intersection between this line of argument and that set out under Section 3.3.2 (Concept 2: Terrorism as a social burden for Muslims), in the sense that stigmatization and discrimination may lead to radicalization. However, this causal chain is far from systematically repeated and, as noted in the discussion above, a number of studies point to other outcomes than radicalization, especially resistance and resilience of people facing calls to radicalization.

A Mediated Relationship

A clear line of argument emerging from the synthesis of studies is that a relationship between inequality and radicalization exists but is mediated by intervening factors or variables. In outlining this line of argument, first the general position that radicalization is caused by a complex and individually specific set of factors is outlined before considering in turn the key 'mediating' factors highlighted in the texts considered in this synthesis.

Complex and Individual Pathways

The importance of understanding the socio-economic situation of an individual or a group in combination with individual life experiences is noted by Botha (2015). Based on a study of radicalization in Kenya and Uganda, as well as earlier research in Algeria, Botha argues that focusing on the external environment, without acknowledging the role the individual plays in radicalization, oversimplifies our understanding of the process. For Botha, socio-economic trends may be important in encouraging radicalization especially where there are 'economic disparities within identifiable ethnic, religious and geographic groups' (ibid., p.12). However, her interviews with members of four radical organizations –the Christian Lord's Resistance Army (LRA), the Islamist Allied Democratic Forces (ADF) and Harakat al-Shabaab al-Mujahideen (al-Shabaab) and the regional secessionist Mombasa Republican Council (MRC)– led her to argue that that it is a combination of factors that explain radicalization trajectories and this combination will differ from person to person.

This is confirmed in studies of extreme-right activism. Decisions to enter, continue and draw back from activism in the English Defence League, Pilkington (2016, p.89) concludes, are set within a complex web of local environment and personal and family psychodynamics, which can be identified in the sociodemographic profile of activists but also in their subjective perceptions and experiences of change in local communities.

In this line of argument, it is notable that all authors emphasize that it is subjectively experienced inequality that is at play here and that radicalization is the outcome of the accumulation of drivers. However, a number of key concepts capturing mediating factors can be discerned and are found in studies of both Islamist and extreme right radicalization. These are detailed below.

Social Ties

Some authors understand poverty, marginalization and social exclusion as potentially facilitating the radicalization process but see other factors such as social ties as crucial to radicalization trajectories (AHMAD, 2014, 2016). SAGEMAN (2004, p.121-30) is particularly critical of explanations that place poverty (and ideology) centre-stage, arguing that social bonds among Muslim jihadists are crucial to the emergence of the global Salafist jihad. Hegghammer (2010, p.236) also finds in-group loyalty to be more important than ideological factors in the recruitment of Saudi jihadists. Of those recruited between 1996 and 2001, he argues, many were linked by kinship or friendship to other militants (ibid.: 130) while later (post-2001) recruits often emerged from jihadi social networks to which former fighters in Afghanistan turned after feeling betrayed by the state and society (often experiencing arrest and interrogation) after return from Afghanistan (ibid., p.190, see Section 3.3.2).

Studies of extreme right radicalization also point to the centrality of social ties in recruitment. Blee's (2002, p.28) study of female participants in a range of white supremacist, neo-Nazi and skinhead groups in the United States demonstrated that women get involved through personal contacts and become racist as a consequence of associating with members of racist groups rather than joining racist groups because they are racist

(that is, for ideological reasons) or for structural reasons.

However, there are critical voices from both Islamist and extreme-right studies. Pilkington (2016, p.90) finds the emphasis on pathways into the movement through friends and acquaintances identified in other micro-level studies to be not fully confirmed by her study of EDL activists. Rather the movement appears to be a site for the formation of new affective bonds of 'family', 'friendship' and 'loyalty' (ibid.). Inge's (2016, p.97) study of women's paths into Salafism also leads her to conclude that young women often become Salafi *despite* rather than because of social encounters with its adherents:

> […] while social networks were often crucial for the women to take the first steps towards joining a group that they might otherwise have avoided, becoming Salafi generally came at a social cost, rather than gain. They made some friends but lost others –and many struggled to form attachments to fellow Salafis. (ibid.)

Political-Economic Emasculation: The Role of Gender

It appears quite explicitly that gender is a mediating factor in the relationship between inequality and radicalization for both Islamist and right-wing extremism. For example, in the case of Pakistan, Aslam (2014, p.148) suggests that 'poverty jeopardizes masculine honour at a subjective level' and may lead individuals to seek to regain their position in the gender order through. Based on their research into drivers of radicalization and violent extremism in Kosovo, Speckhard and Shajkovci (2017, p.23) also suggest that roles in extremism are gendered, with men taking the active part while women's role is primarily supportive:

> Females who travelled to Syria from Kosovo […] were nearly all married. When wives do accompany their husbands, it appears to often be out of desire and need to keep familial ties intact, financial dependency and fear of abandonment and hardship if left behind as well as traditional mores of obeying the demands of one's spouse. (ibid.)

Studies of the extreme right confirm the significance of the gendered experience of inequality in driving radicalization. Kimmel's (2014, p.71)

study of former neo-Nazi skinheads in Sweden, Norway and Denmark leads him to conclude that 'young men of the extreme right experience their downsizing, outsourcing, or economic displacement in specifically gendered ways: they feel themselves to be emasculated'. Economic displacement is experienced by men as 'political-economic emasculation', he argues, and entering extreme right movements 'has more to do with proving adolescent masculinity than in spreading Nazi ideology' (ibid., p.70).

Trauma

Jensen et al. (2016) suggest inequality in material terms is never the sole driver of radicalization but is always accompanied by other factors such as personal or community crisis, psychological vulnerability etc. (ibid., p.68.). Cragin et al. (2015, p.5) also posit the feeling of 'despair' as an important affective dimension of material circumstance or disadvantage that potentially contributes to radicalization. Based on research with young people in the West Bank of Palestine –specifically ten in-depth interviews with members of Hamas and Fatah– they suggest that while despair does not lead to radicalization on its own, it can reinforce revolutionary tendencies in as much as it causes individuals to subjugate their identity to that of the group (ibid.). We might understand conversion to Jihadist Islam in prison as similarly indicating the role of personal crisis in guiding individuals towards a radicalization pathway (SPORTON et al., 2006, p.215).

Studies of young people supporting extreme right views or active in extreme right movements confirm the consistent importance of personal trauma. Gabriel's (2014, p.36) study of 26 young people expressing racist attitudes and behavioural dispositions in Switzerland led to the conclusion that 'social marginality' is less influential than 'deprivation or disintegration as a result of domestic violence and parental conflicts' in leading to such outcomes. This study also identified a strong 'culture of non-attention' among families which influences the biographies of right-wing actors. Among racist Russian skinheads, a sense of parental abandonment was also expressed by respondents, who felt that 'parents have given up caring' about their children (PILKINGTON et al., 2010, p.49). This cul-

tural disposition was aggravated by early mortality especially of men in the region leading to many young people experiencing the loss of fathers at a young age (ibid., p.50).

Blee's (2002, p.10) study of women activists in extreme right movements in the United States, however, finds no evidence of greater experience of domestic trauma than that experienced by the population as a whole. Most of her respondents, she states, did not grow up in abusive families, none were raised in foster homes, by relatives, or in institutions and, indeed, some women related stories of idyllic family lives (ibid., p.9).

Political Silencing

Finally, the failure of mainstream political parties (GARLAND and TREADWELL, 2012; RHODES, 2010, 2011) or the lack of power-sharing institutions (BUNTE and VINSON, 2016) to address inequality and the resentment associated with low economic positions may transform poverty, marginalization, or deprivation into push factors of radicalization. Drawing on interviews with current and former UKIP activists and figures that have played a central role in UKIP's history, Ford and Goodwin (2014, p.243) characterize support for the party as 'heavily concentrated among older, blue-collar workers with little education and few skills', which, they say, are groups who have been left behind by the economic and social transformation of Britain and who have lost faith in the ability of traditional politics to solve their everyday problems (ibid., p.249-50). However, it is important to recognize that the inequality experienced is not only socio-economic, but also socio-political. The formal political realm is experienced as one of 'silencing' of the voices of the 'white working class', policed, according to Pilkington's (2016, p.204-14) respondents, by the application of the 'racism label' with the aim of teaching those with, what are judged to be, unacceptable views to 'keep their mouth shut'.

Garland and Treadwell (2010) also note the mobilization by the EDL of claims about the lack of political attention to the white, working class population by the British government as a source of hostility towards Muslim communities:

> […] the logic that underpins the EDL and Casual United's agenda is

> that the British government has engaged in the promotion and elevation of the interests of Islam against the white, Judeo-Christian traditions of liberty and equity they regard as 'English', including the differential treatment that, in their eyes, most (if not all) Muslims have been demanding (the recognition of Sharia being the most obvious). (ibid., p.15)

Questioning the Relationship Between Inequality and Radicalization

This final line of argument refutes the idea that either objective, material inequality or subjective socio-economic grievances lead to violent extremism. Although none of the authors denies the (potential) role played by socio-economic inequality in the radicalization process, all suggest that less centrality should be given to it and propose different readings of the interplay between religion, ideology, poverty, and radicalization. In explaining radicalization, the texts included in this synthesis, discuss several alternative drivers of the process including: a quest for adventure or attraction to the 'buzz' of violence; the search for status and meaning; ideology (including racism, Islamophobia, and jihadist religio-politics); religious duty; feelings of belonging, companionship, and loyalty; family or peer socialization; subcultural 'cool' or trend; and social environment or milieu. Where these factors are considered in the texts as mediating socio-economic inequality in driving radicalization, they are discussed before in this text. If they are presented as alternative explanations or dimensions of radicalization, without reference to their interaction with inequality, however, they are not included in the synthesis since our search criteria required that texts be engaged with both inequality and radicalization.

'Not Losers': Individual Characteristics and Propensity to Radicalization

That radicalization is not solely characteristic of the socio-econom-

ically disadvantaged is, of course, old news; this was in fact the conventional wisdom especially through the 1980s and 1990s. Basra et al. (2016, p.13), for example, note that Egyptian sociologist Saad Eddin Ibrahim established in the early 1980s that a high proportion of imprisoned Egyptian Islamists were engineers and doctors from well to do families. Hegghammer's (2010, p.242) study of three waves of Saudi jihadists (drawing on a total of 539 biographies) also shows that al-Qaida recruits were generally better educated than the national male average. All three waves of recruits were diverse in their socio-economic backgrounds and the backgrounds of Saudis going to Afghanistan in the 1996-2001 period 'were neither losers nor disgruntled graduates nor ideologically driven rich kids' (ibid., p.130). Sageman's (2004, p.75) widely cited early study of global jihadi terror networks –based on 172 biographies constructed form open sources– also challenges the notion that poverty engenders terrorism by pointing to evidence that three-quarters of the global Salafist mujahedin were upper or middle-class. Sageman also found his sample to be well educated (40 per cent were college-educated), socio-economically aspirational, globally connected, and multi-lingual (ibid., p.77).

In the context of developing countries, the critique of the primacy of economic deprivation thesis has started not from the absence of deprivation in radicalization trajectories but the absence of radicalization in deprivation trajectories. A number of studies conducted in Africa, for example, point to the fact that, on the one hand, disadvantaged individuals do not all become radicalized and, on the other, those who do radicalize have highly diverse socio-economic positions.

Studies of the extreme right also find 'no evidence that "right wing actors" come from "socially disadvantaged groups"' (GABRIEL, 2014, p.44). Gabriel (ibid.) finds that, contrary to dominant theory, young people with extreme-right trajectories come from 'all social strata, though mainly from lower middle-class families' and do not suffer from social exclusion or social deprivation. Blee's (2002, p.8) study of female extreme right activists in the United States also challenges the 'common stereotypes about racist women as uneducated, marginal members of society raised in terrible families and lured into racist groups by boyfriends and husbands. On the contrary, she argues, most were not poor, were educated and had good jobs (ibid., p.9).

Inequality as Present but not Determining

The shared interpretation of authors adopting a critical line of argument is that socio-economic factors may be present but not determining in the radicalization process. To illustrate, Hegghammer (2010, p.133) suggests that it is difficult to pinpoint socio-economic factors with a strong predictive value for individual Saudi recruitment to al-Qaida. As he puts it, 'they were young, urban and perhaps unemployed, but so were thousands of other Saudis who did not go to Afghanistan' (ibid.). Speckhard and Shajkovci (2017, p.13) also recognize particular forms of inequalities, such as high unemployment and material benefits, play a significant role in pathways to radicalization among women in Kosovo who travelled to Syria to join ISIS. However, they argue that such inequalities alone do not provide sufficient explanation:

> According to the Kosovo Police, the male foreign fighters from Kosovo typically drawn into Syria and Iraq may be characterized as young, lacking education (i.e., higher level of education), having criminal backgrounds, and coming from poor economic upbringings, although the data on a limited sample size, including predominantly self-reported data after arrest, suggest that most of them come from average or above average economic backgrounds. (ibid., p.21)

Thus, for Speckhard and Shajkovci, unemployment is an important disadvantage that can potentially lead individuals towards radicalization and terrorist groups, but 'it requires a group, ideology, and social support to exploit this vulnerability for violence and terrorism' (ibid., p.22).

About right-wing extremism, Gabriel (2014, p.45) concludes that 'macro-sociological explanations of right-wing extremism alone are too narrow' and that 'even if we accept that socio-structural conditions have considerable influence, a large measure of autonomy remains'. Pilkington (2016, p.154) suggests also that part of the problem lies in a limited understanding of inequality, which is manifest not only in individual social and economic profiles or backgrounds but also community fragmentation, loss of meaning and the fracturing of individuals' sense of self which can lead to resignation, shame, and fear but also resentment and resistance.

Conclusion

Alongside the five lines of argument sketched out above, the synthesis of qualitative data generated several important insights into the relationship between inequality and radicalization.

The first of such insights is the identification of a bi-directional relationship between inequality and radicalization. On the one hand, as is often supposed, inequality produces radicalization. On the other hand, however, radicalization also plays a role in producing inequality (or injustice/discrimination).

A second general finding concerns the tension between objective and subjective dimensions of inequality. Our synthesis suggests that the subjective meanings of inequality –that is the perception of being disadvantageously positioned in relations of power regardless of whether this is associated with an objective situation or not– supersede the objective variables of inequality in triggering a path towards radicalization. While this finding may well be at least partially a result of the qualitative mode of inquiry, it raises the question of when and how objective economic inequality interacts with a sense of injustice in the production of radicalization pathways. It also warns against the tendency to reify the link between social inequality, religion, and radicalization. The intertwining of social exclusion, religion and radicalization could undermine the treatment of important social issues for affected populations (such as discrimination, racism, inequality) and risk reducing any social issues concerning Muslim populations to the problem of radicalization.

The weight attached to subjective experiences of injustice in the studies in this review also points to the fact that radicalization is more a process than a state. Each experience of injustice is reflected, interpreted, and potentially mobilized via a multiplicity of other factors, including the socio-economic situation, personal background, family ties and national context. This suggests the need for future qualitative studies to explore more specifically how the experience of injustice is transformed into social criticism and action; what we might call the subjectivation process of radicalization.

This leads to the final general finding from this MES, namely that the link between inequality and radicalization is context-dependent, if not case-by-case dependent. This confirms the importance of context at the level of individual experience not only fails to consistently explain radi-

calization but that feelings of victimization and injustice that steer people down a radicalization path may be formed not at the level of experience at all, but be part of a subjective reality forged 'in the realm of imaginary' of individuals and groups (KHOSROKHAVAR, 2018).

Finally, the findings of this MESs draw the attention of policymakers to the fact that radicalization is context dependent and that subjective inequality appears to be more significant than objective inequality in engendering radicalization. The importance attached to the subjective interpretation of inequality in the evidence to date suggests we need a better understanding of the subjectivation process of radicalization and that the issue of dignity should be central to policies designed to prevent radicalization.

This does not imply that the socio-economic background of radicalized groups and individuals is irrelevant. This review of qualitative research studies shows that many radicalized individuals are from lower or lower-middle classes. Even if the class dimension is not at the core of the motivations which lead an individual to become radicalized, we can assume that belonging to a specific social class shapes the imaginary in some way. Thus, it is not a question of whether socio-economic status *or* identity issues are important in explaining radicalization; both sets of issues should be considered in making policy.

Political participation of individuals and groups at a local level is an essential aspect of the struggle against radicalization. The role of local community should be considered in a positive way and considered separately to counter-terrorism measures and policies.

Several methodological limitations related to the scope of this study suggest the need for further analysis. These include: the limitations of the database search of abstracts and titles; and the difficulty in synthesizing the wide range of meanings of inequality employed in the analysed texts. Future studies might specify more narrowly particular domains of inequality (such as education, urban exclusion, discrimination, gender) to improve our understanding of injustice and to define the needs in terms of social intervention and social work. In this respect, this MES should be considered as the first step towards understanding the relationship between radicalization and inequality and serve as a starting point for future research that, through the employment of more sophisticated research designs, might allow more precise conclusions.

Bibliographic References

AASGAARD, A. 'Scandinavia's Daughters in the Syrian Civil War: What can we Learn from their Family Members' Lived Experiences?', **Journal for Deradicalisation**, 13, p.243-75, 2017.

ABBAS, T. and SIDDIQUE, A. 'Perceptions of the processes of radicalisation and de- radicalisation among British South Asian Muslims in a post-industrial city', **Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation and Culture**, 18(1), p.119-34, 2012.

AHLUWALIA, M. K. and PELLETTIERE, L. (2010) 'Sikh men post-9/11: Misidentification, discrimination, and coping', **Asian American Journal of Psychology**, 1(4), p.303-14, 2010.

AHMAD, A. 'The role of social networks in the recruitment of youth in an Islamist organization in Pakistan', **Sociological Spectrum**, 34(6), p.469-88, 2014.

_____. 'The Ties That Bind and Blind: Embeddedness and Radicalisation of Youth in One Islamist Organisation in Pakistan', **Journal of Development Studies**, 52(1), p.5-21, 2016.

AHMAD, I. 'Injustice and the New World Order: an anthropological perspective on "terrorism" in India', **Critical Studies on Terrorism**, 10(1), p.115-37, 2017.

AHMED, K. 'Radicalism Leading to Violent Extremism in Canada: A Multi-Level Analysis of Muslim Community and University Based Student Leaders' Perceptions and Experiences', **Journal for Deradicalisation**, 6, p.231-71, 2016.

AMATH, N. 'Australian Muslim civil society organisations: Pathways to social inclusion', **Journal of Social Inclusion**, 6(1), p.6-34, 2015.

ASIYAH, S., FAUZIYAH, N., KHOTIMAH, S.K. and BALGIES, S. 'The

social discrimination against former terrorist convicts and their families: Psychological perspectives', **Journal of Indonesian Islam**, 8(1), p.71-90, 2014.

ASLAM, M. 'Islamism and masculinity: case study Pakistan', **Historical Social Research**, 39(3), p.135-49, 2014.

AZAM, Z. and FATIMA, S. B. 'Mishal: A Case Study of a Deradicalisation and Emancipation Program in SWAT Valley, Pakistan', **Journal for Deradicalisation**, 11, p.1-29, 2017.

BAKER, C. 'Globalization and the cultural safety of an immigrant Muslim community', **Journal of Advanced Nursing**, 57(3), p.296-305, 2007.

BASRA, R., NEUMANN, P.R., BRUNNER, C. **Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus**, ICSR, 2016. Source: https://icsr.info/wp- content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf

BLEE, K. **Inside Organized Racism: Women in the Hate Movement**, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002.

BORUM, R. 'Radicalisation into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories', **Journal of Strategic Security**, 4(4), p.7-36, 2011a.

_____. 'Radicalisation into Violent Extremism II: A Review of Conceptual Models and Empirical Research', **Journal of Strategic Security**, 4(4), p.37-62, 2011b.

BOUKHARS, A. and AMAR, A. O. 'Trouble in the Western Sahara', **Journal of the Middle East and Africa**, 2(2), p.220-34, 2011.

BOTHA, A. 'Radicalisation to terrorism in Kenya and Uganda: A political socialisation perspective', **Perspectives on Terrorism**, 9(5), 2015.

BOYLE, E. H. and SONGORA, F. G. 'Formal Legality and East African

Immigrant Perceptions of the "War on Terror"', **Law & Inequality**, 22(2), p.301-36, 2004.

BUNTE, J. B. and VINSON, L. T. 'Local Power-Sharing Institutions and Interreligious Violence in Nigeria', **Journal of Peace Research**, 53(1), p.49-65, 2016.

BUSHER, J. **The Making of anti-Muslim Protest. Grassroots Activism in the English Defence League**, London: Routledge, 2016.

CHRISTENSEN, T. W. 'How extremist experiences become valuable knowledge in EXIT programmes', **Journal for Deradicalization**, (3), p.92-134, 2015.

COOLSAET, R. **Molenbeek and Violent Radicalisation: "A Social Mapping"**, EIP, 2017. Source: https://view.publitas.com/eip/eip-molenbeek-report-16-06/page/1

CRAGIN, K., BRADLEY, M., A., ROBINSON, A, STEINBERG, P.S. **What Factors Cause Youth to Reject Violent Extremism? Results of an Exploratory Analysis in the West Bank**, RAND Corporation, 2015. Source: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1118.html

CRENSHAW M. 'Political explanations' in **Addressing the causes of Terrorism**, **Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism**, Volume 1, p. 13-18, 2005. Available at: http://www.clubmadrid.org/wp-content/uploads/2017/10/Volume-I.pdf

DE KOSTER, W. and HOUTMAN, D. '"Stormfront Is Like a Second Home to Me": On Virtual Community Formation by Right-Wing Extremists', **Information, Communication & Society**, 11(8), p.1-38, 2008.

FRISINA, A. 'Young Muslims' Everyday Tactics and Strategies: Resisting Islamophobia, Negotiating Italianness, Becoming Citizens', **Journal of Intercultural Studies**, 31(5), p.557-72, 2010.

FORD, R. and GOODWIN, M. **Revolt on the right: Explaining support for the radical right in Britain**, London : Routledge, 2014.

FRANC, R. and PAVLOVIĆ, T. **Systematic Review of Quantitative Studies on Inequality and Radicalisation**, H2020 DARE Project, 2018. Available at: http://www.dare- h2020.org/uploads/1/2/1/7/12176018/systematic_review_final.pdf

GABRIEL, T. 'Parenting and right-wing extremism: An analysis of the biographical genesis of racism among young people' in MUDDE, C. (ed.) **Youth and the Extreme Right**, New York: Idebate Press, 2014. p.36-47

GARLAND, J. and TREADWELL, J. '"No surrender to the Taliban": football hooliganism, Islamophobia and the rise of the English Defence League', **Papers from the British Criminology Conference**, 10: 19–35, 2010. Source: https://www.academia.edu/25420423/No_surrender_to_the_Taliban_Football_hooliganism _Islamophobia_and_the_rise_of_the_English_Defence_League

_____. 'Masculinity, marginalization and violence: a case study of the English Defence League', **British Journal of Criminology**, 51(4), p.621–34, 2011.

_____. 'The New Politics of Hate? An Assessment of the Appeal of the English Defence League Amongst Disadvantaged White Working-Class Communities in England', **Journal of Hate Studies**, 10(1), p.123-41, 2012.

GITHENS-MAZER, J. 'The blowback of repression and the dynamics of North African radicalisation', **International Affairs**, 85(5), p.1015-29, 2009.

HEGGHAMMER, T. **Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979**, Cambridge: CUP, 2010.

_____. 'The Future of Jihadism in Europe: A Pessimistic View', **Perspectives on Terrorism**, 10(6), p.156-70, 2016.

HEWITT, R. **White Backlash and the Politics of Multiculturalism**, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HOHMAN, Z. and HOGG, M. 'Mortality Salience, Self-Esteem, and Defense of the Group: Mediating Role of in-Group Identification', **Journal of Applied Social Psychology**, 45(2), p.80–89, 2015.

HOPKINS, P., BOTTERILL K., SANGHERA, G., and ARSHAD, R. 'Encountering Misrecognition: Being Mistaken for Being Muslim', **Annals of the American Association of Geographers**, 107(4), p.934-48, 2017.

HUSSAIN, Y. and BAGGULEY, P. 'Funny looks: British Pakistanis' experiences after 7 July 2005', **Ethnic and Racial Studies**, 36(1), p.28-46, 2013.

INGE, A. **The Making of a Salafi Muslim Woman**, Oxford: Oxford University Press, 2016.

JENSEN, M., LAFREE, G., JAMES, P., SAFER-LICHTENSTEIN, A. TINSLEY, H., and ATWELL SEATE, A. **Final Report: Empirical Assessment of Domestic Radicalisation (EADR) Report to the National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice**, START, 2016. Source: https://www.start.umd.edu/pubs/START_NIJ_EmpiricalAssessmentofDomesticRadicalizationFinalReport_Dec2016_0.pdf

KAWACHI, I., KENNEDY, B., LOCHNER, K. and PROTHROW-STITH, D. 'Social Capital, Income Inequality, and Mortality', **American Journal of Public Health**, 87 (9), p.1491–98, 1997.

KHOSROKHAVAR, F. **Inside Jihadism. Understanding worldwide Jihadi movements worldwide**, Boulder: Paradigm Publishers, 2009.

_____. 'Radicalisation in Prison: The French Case', **Politics, Religion & Ideology**, 14(2), p.284-306, 2013.

_____. **Le nouveau jihad en Occident**, Paris: Robert Laffont, 2018.

KIMMEL, M. 'Racism as adolescent male rite of passage: Ex-Nazis in Scandinavia' in C. Mudde (ed.) **Youth and the Extreme Right**, New York: debate Press, 2014. p.65-82

KÜHLE, L., LINDEKILDE, L. **Radicalisation among Young Muslims in Aarhus**, Centre for Studies in Islamism and Radicalisation (CIR), 2010. Source: http://cir.au.dk/fileadmin/site_files/filer_statskundskab/subsites/cir/radicalization_aarhus_F INAL.pdf

MCGILLOWAY, A., GHOSH, P. and BHUI, K. 'A systematic review of pathways to and processes associated with radicalization and extremism amongst Muslims in Western societies', **International Review of Psychiatry**, 27(1), p.39-50, 2015.

MUSA, A. O. 'Socio-economic incentives, new media and the Boko Haram campaign of violence in Northern Nigeria', **Journal of African Media Studies**, 4(1), p.111-24, 2012.

NEUMANN, P. and KLEINMANN, S. 'How Rigorous Is Radicalization Research?', **Democracy and Security**, 9(4), p.360-82, 2013.

NGAMABA, K. H., PANAGIOTI, M. and ARMITAGE, C. J. 'How strongly related are health status and subjective well-being? Systematic review and meta-analysis', **The European Journal of Public Health**, 27(5), p.879-85, 2017.

NOBLIT, G.W. and HARE, R.D. **Meta-Ethnography: Synthesizing Qualitative studies**, Newbury Park: Sage Publications, 1988.

NORRIS, P. and INGLEHART, R. **Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide**, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PILKINGTON, H., Omel'chenko, E. and Garifzianova, A. **Russia's Skinheads: Exploring and Rethinking Subcultural Lives**, London and New York: Routledge, 2010.

_____. **Loud and Proud: Passion and Politics in the English De-**

fence League, Manchester: Manchester University Press, 2016.

RHODES, J. 'White backlash, "unfairness" and justifications of British National Party (BNP) support', **Ethnicities**, 10(1), p.77–99, 2010.

_____. '"It's not just them, it is whites as well": Whiteness, Class and BNP Support', **Sociology**, 45(1), p.102–17, 2011.

ROBINSON, E., Frier, P. K., Cragin, K., Bradley, M.A., Egel, D., Loidolt, B. and Steinberg, P.S. **What Factors Cause Individuals to Reject Violent Extremism in Yemen?**, RAND, 2017. Source: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1727/RAND_R R1727.pdf

SAGEMAN, M. **Understanding terror networks**, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2004.

SHETRET, L., SCHWARTZ, M. and COTTER, D. **Mapping Perceptions of Violent Extremism: Pilot Study of Community Attitudes in Kenya and Somaliland Pilot Study of Community Attitudes in Kenya and Somaliland**, Center on Global Counterterrorism Cooperation, 2013. Source: https://www.globalcenter.org/wp- content/uploads/2013/02/Jan2013_MPVE_PliotStuday.pdf

SPECKHARD, A. and YAYLA, A. S. 'Eyewitness accounts from recent defectors from Islamic State: Why they joined, what they saw, why they quit', **Perspectives on Terrorism**, 9(6), p.95-117, 2015.

SPECKHARD, A. and SHAJKOVCI, A. **Drivers of Radicalisation and Violent Extremism in Kosovo: Women's Roles in Supporting, Preventing & Fighting Violent Extremism**, ICSVE Research Reports, 2017. Source: https://www.icsve.org/drivers-of-radicalization-and-violent-extremism-in-kosovo-womens-roles-in-supporting-preventing-fighting-violent-extremism

SPORTON, D., VALENTINE, G. and BANG NIELSEN, K. 'Post conflict identities: Affiliations and practices of Somali asylum seeker children',

Children's Geographies, 4(2), p.203-17, 2006.

VAN DER VALK, I., WAGENAAR W. **Entry and Exit from the Far Right**, Anne Frankstichting, Universiteit Leiden, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

VAN DER VALK, I. 'Youth engagement in right wing extremism: Comparative cases from the Netherlands' in M. TAYLOR, P.M. CURRIE and D. HOLBROOK (eds) **Extreme Right-Wing Political Violence and Terrorism**, London: Bloomsbury, 2013, pp.129-48.

VAN LEYENHORST, M. and ANDREAS, A. 'Dutch Suspects of Terrorist Activity: A Study of Their Biographical Backgrounds Based on Primary Sources', **Journal for Deradicalization**, 12, p.309-44, 2017.

WEGGEMANS, D., BAKKER, E., and GROL, P. 'Who are they and why do they go? The Radicalisation and Preparatory Processes of Dutch Jihadist Foreign Fighters', **Perspectives on Terrorism**, 8(4), p.100-111, 2014.

WILKINSON, R. and PICKETT, K. **The Spirit Level: Why Equality Is Better for Everyone**, London: Penguin, 2010.

WILNER, A.S. and DUBOULOZ, C-J. 'Homegrown terrorism and transformative learning: an interdisciplinary approach to understanding radicalisation', **Global Change, Peace & Security**, 22(1), p.33-51, 2010.

15

La Transversalidad en Acto: Pirateo de Figuras Históricas y Símbolos de la Izquierda Francesa por Parte del Front National de Marine Le Pen Durante el Período 2011-2018

Guillermo Fernández-Vázquez[1]

Introducción

La bibliografía académica que aborda la evolución ideológica y programática de la derecha radical francesa del *Front National* es amplia y muy completa. Una buena parte de los trabajos especializados sobre este partido ha subrayado el tránsito desde una oferta política claramente conservadora en lo moral y neoliberal en lo económico a lo largo de los años 80 del siglo pasado y durante la primera mitad de la década de 1990, hasta un tipo de propuesta programática igualmente conservadora en el plano moral, pero con tintes sociales crecientes, siguiendo la fórmula del *Welfare Chauvinism* o Estado del Bienestar Chovinista[2]. Varios textos (ALBERTI-

[1] gefernandez@ucm.es

[2] El *Welfare Chauvinism* es un concepto acuñado por los politólogos Jorgen Gould Andersen y Tor Bjorklund para referirse a la defensa por parte de los ultraderechistas Partido del Progreso noruego y Partido del Progreso danés de programas políticos que ya no abogan por recortes drásticos en las políticas del Estado del Bienestar, sino por la provisión selectiva de los beneficios del mismo. En concreto, el criterio para la selección es el lugar de nacimiento. Así, los defensores del *Welfare Chauvinism* sostienen que las prestaciones sociales del Estado deben ir primariamente a los miembros del grupo nativo, definido fundamentalmente por la nacionalidad. A la inversa, quienes no forman parte

NI y DOUCET, 2013; IVALDI, 2012; LECOEUR, 2003) han analizado pormenorizadamente cómo el partido de Jean-Marie Le Pen pasó de declararse *reaganiano* en 1984, hablando del Estado del Bienestar como un "Estado Moloch" y "potencialmente totalitario", a imprimir octavillas y carteles a finales de la década siguiente en los que se proclamaba defensor de los derechos sociales frente a la traición del centro-derecha y del centro-izquierda, y en los que hacía del Frente Nacional francés el garante de "*le social sans le socialisme*" [lo social, sin el socialismo].

Este tránsito estratégico y programático entra en consonancia con la teoría de las "fórmulas ganadoras de la derecha radical" elaborada por Herbert Kitschelt y Anthony McGann en 1995 (KITSCHELT y MCGANN, 1995) y revisada más adelante en el año 2005 (KITSCHELT y MCGANN, 2005). Una teoría según la cual las formaciones de la derecha radical europea habrían logrado irrumpir en los sistemas de partidos de varios países optando por un tipo de oferta retórica y programática que se apoyaba en dos terrenos que la evolución ideológica del resto de plataformas partidistas había dejado relativamente libres, a saber: 1) el espacio crítico con la intervención del Estado en economía, tras el progresivo acercamiento entre democristianos y socialdemócratas en materia económica durante el período de posguerra; y 2) el espacio moralmente conservador, tras la convergencia paulatina entre el centro-izquierda y el centro-derecha en asuntos relacionados con la sexualidad y los modos de vida. De esta forma, a través de una retórica singularmente anti-estatista y conservadora, partidos como el *Front National*, el *Freiheitiche Partei Österreichs* o la *Lega Lombarda* habrían conseguido afianzarse en los sistemas de partidos francés, austríaco e italiano.

Más adelante, en el texto que publican en 2005, Kitschelt y McGann explican cómo la evolución ideológica de las plataformas partidistas *mainstream* europeas a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, habría dejado libre otro segmento de la oferta política. De acuerdo con la tesis de ambos politólogos, la aproximación programática entre socialistas y democristianos alrededor de políticas neoliberales así como la confluencia cada vez mayor de estos partidos en torno a valores cosmopolitas y a

del grupo nativo no deberían recibir el fruto de la solidaridad colectiva, o bien porque no contribuyen lo suficiente a la misma -son recién llegados-, o bien porque su presencia amenaza los cimientos de constitución identitaria del grupo nacional nativo. (ANDERSEN y BJORKLUND, 1990).

visiones liberales de la sexualidad, la familia y los estilos de vida, habría abierto una nueva *ventana de oportunidad programática* para los partidos de la derecha radical europea. Este terreno libre coincidiría con la oferta programática del *Welfare Chauvinism*; es decir, con un tipo de propuesta que combina la defensa enfática del Estado del Bienestar usando criterios *nativistas* con la reivindicación de políticas tradicionalistas en materia de familia, sexualidad y estilos de vida.

La literatura especializada en el Frente Nacional francés ha documentado abundantemente esta evolución ideológica, tanto desde el punto de vista programático (IVALDI, 2015; MEGUID, 2007; IGOUNET, 2016) como desde el punto de vista retórico (ALDUY, 2015; 2016; SOUCHARD *et al.*, 1997). Tras la llegada de Marine Le Pen a la presidencia del FN en enero de 2011, el partido ha seguido transformando su propuesta retórica e ideológica. En concreto, en el período 2011-2018 la formación francesa ha ido profundizando en los aspectos más sociales de su programa económico al tiempo que limaba algunos de sus posicionamientos más conservadores en el terreno moral: matrimonio homosexual, divorcio, interrupción voluntaria del embarazo, métodos de contracepción e incluso eutanasia. Y, lo que es aún más importante, el FN de la última década se ha esforzado por modelar y hacer creíble una oferta política "ni *exclusivamente* de derechas, ni *exclusivamente* de izquierdas"; o, lo que es lo mismo: un proyecto político *híbrido* que se afana en mostrarse "*tan* de izquierdas *como* de derechas".

Este esfuerzo ha adquirido tal intensidad en el período 2011-2018 que, retomando el argumento de Kitschelt y McGann, podría afirmarse que el *Front National* de Marine Le Pen está ensayando una "tercera fórmula ganadora" o "segunda fórmula ganadora revisada" en la que, partiendo del modelo del Estado del Bienestar Chovinista, trata de ir más allá en algunos aspectos *cualitativamente* relevantes. No en vano, el éxito electoral de esta propuesta política en Francia a lo largo de la última década –y particularmente en el período 2011/2016- habría influido en la trayectoria retórica y estratégica de partidos como la *Lega* italiana de Matteo Salvini o AfD en Alemania (FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, 2019). Estas tres formaciones conformarían la punta de lanza de una *reformulación* del proyecto programático y la retórica política de la derecha radical europea.

La "Tercera Fórmula Ganadora" o "Hipótesis Philippot"

En Francia, esta "tercera fórmula ganadora" es el resultado de una hipótesis estratégica elaborada por el número dos del Frente Nacional, Florian Philippot[3], durante el ciclo 2011-2018. Por este motivo, a lo largo de este artículo denominamos a este proyecto estratégico "la hipótesis Philippot". Se trata de una conjetura estratégica importante en la medida en que influye en la trayectoria de otras derechas radicales europeas, especialmente en el período de apogeo de la combinación entre crisis económica y crisis de la representación política. Un proyecto estratégico que tensiona enormemente las costuras internas del *Front National* –enfrentando a los sectores más tradicionalistas con la corriente *philippotista*-, pero que al mismo tiempo aporta resultados electorales históricos.

¿En qué consiste exactamente la "hipótesis Philippot"? Consiste en una *apuesta estratégica de fondo* orientada a la búsqueda de la *transversalidad política.* El punto nodal de esta estrategia estriba en hacer converger al soberanismo de izquierdas y al soberanismo de derechas en torno a un proyecto político que reivindique la democracia, los derechos sociales, los valores republicanos y la identidad francesa; y que, simultáneamente, se esfuerce por re-semantizar algunas ideas centrales del sentido común republicano francés. La "hipótesis Philippot" es un proyecto estratégico que se apoya en la experiencia del referéndum para la aprobación del Tratado de Lisboa celebrado en Francia en el año 2005; esto es, en un recuerdo de *transversalidad, victoria* electoral y *recomposición relativa de las identidades políticas* a partir de un cambio en la pregunta que define el posicionamiento de los ciudadanos. En este sentido, la "hipótesis Philippot" es una conjetura estratégica optimista que confía en reunir a una mayoría de ciuda-

[3] Durante el período 2011-2018, Florian Philippot es el estratega del *Front National*, jefe de las sucesivas campañas electorales y hombre de confianza de Marine Le Pen. Ejerce en la práctica como número dos del partido. Representa un tipo de dirigente completamente atípico dentro de las trayectorias y recorridos habituales del FN. La primera singularidad atañe a su edad y formación académica: en el año 2011 Philippot tiene 30 años y hace gala del tipo de currículum académico arquetípico de las élites francesas. La segunda particularidad está relacionada con su adscripción política anterior: Philippot es un antiguo militante y simpatizante de la izquierda soberanista francesa. La tercera singularidad alude a su condición sexual: Florian Philippot es homosexual.

danos modificando algunos aspectos del discurso y la puesta en escena de la derecha radical francesa.

¿Qué modificaciones necesita la "hipótesis Philippot" para poder aplicarse? Como mínimo cinco. En primer lugar, necesita nombrar nuevos enemigos políticos. Unos enemigos que ya no serán "la izquierda", "el comunismo" o "los franceses de papeles", sino *los nuevos totalitarios*, a saber: las élites mundialistas y los islamistas radicales. O sea, en los términos habituales que emplea Marine Le Pen: el *ultraliberalismo* de las élites mundiales y el *fundamentalismo* religioso de los musulmanes *wahabitas*. De acuerdo con el razonamiento del FN, ambos enemigos estarían amenazando existencialmente la *identidad* y los *valores* de la república francesa. En segundo lugar, la hipótesis requiere trastocar el eje de la discusión política, sustituyendo la oposición izquierda/derecha por la dicotomía protección/abandono. A su vez, esta última disyuntiva coincidiría con el dualismo nación/globalización; según el cual la verdadera polaridad política se establecería entre quienes defienden la nación como un sistema de protecciones *sociales* e *identitarias* y quienes consideran la globalización como un instrumento de progreso económico y moral. En tercer lugar, la estrategia *philippotista* precisa interpelar a capas muy heterogéneas del electorado francés; realizando apelaciones explícitas a sectores laborales hasta ahora muy reacios a votar por la derecha radical como por ejemplo los maestros, los sanitarios o los funcionarios de la administración; así como también a grupos sociales tradicionalmente distantes del FN como por ejemplo el colectivo homosexual, las mujeres o la comunidad judía.

En cuarto lugar, la hipótesis exige agrupar esas interpelaciones plurales a través de un *nombre* que articule los diversos descontentos siguiendo la antítesis "país real" vs "país oficial". Ese nombre toma la expresión de "los *olvidados* de Francia", cuya ambigüedad ofrece una superficie de inscripción para una variedad amplia de malestares sociales –reunidos a través del hilo de conductor de que *las élites no nos quieren*[4]. Por último, para poder desplegarse, la conjetura estratégica elaborada por Florian Philippot está urgida de una *re-moralización* del FN como actor político; es decir, necesita que el *Front National* sea percibido como un partido *normal* por la mayor parte de la opinión pública francesa. Para ello tiene que partir de una condena explícita del antisemitismo; y, consecuentemente,

[4] También conjugado en ocasiones como *las élites han roto el pacto social*.

de un distanciamiento tajante con los posicionamientos en el pasado del Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen a propósito de esta cuestión.

Por estos cinco motivos, puede concluirse que la "hipótesis Philippot" en cuanto *estrategia nuclear* del FN de Marine Le Pen no se limita a la "des-extremización" del partido. No es un simple lavado de imagen, ni tampoco mero márketing. Antes bien, se trata de una conjetura estratégica ambiciosa que propone: 1) una reordenación de los elementos ideológicos que componen el corazón de la oferta política del FN; 2) una disputa por los significantes centrales del sentido común republicano francés; y 3) la introducción de temáticas, preocupaciones, enfoques y lugares de enunciación relativamente ajenos a la tradición de la derecha radical francesa. De ahí que merezca la pena profundizar en algunos de los aspectos que componen esta hipótesis estratégica.

A este respecto, uno de los aspectos más sorprendentes y analíticamente interesantes que enladrillan la puesta en escena de la "hipótesis Philippot" es la *resignificación* y *pirateo* de algunos símbolos y figuras emblemáticas tanto de la izquierda francesa como de la derecha *gaullista*. El equipo de Marine Le Pen emprende una campaña comunicativa, a caballo entre lo lúdico y lo ideológicamente transformador, orientada a disputarle a la izquierda y a la derecha aquellos personajes históricos que forman parte de su panteón sagrado; con el fin de poder terminar diciendo "yo soy quien mejor los representa ahora". Se trata de una campaña de *hackeo*, ventriloquía y suplantaciones extremadamente novedosa dentro del panorama de las derechas radicales europeas.

En las siguientes páginas nos proponemos rastrear, describir y analizar una parte de esta campaña de *pirateo* y *resignificación* de símbolos y personalidades emblemáticas de la historia política francesa llevada a cabo por el FN de Marine Le Pen y Florian Philippot. En concreto, en este texto vamos a centrarnos en el *hackeo* de símbolos y personajes célebres de la *izquierda* francesa –desde Jean Jaurès al *Front Populaire* pasando por Léon Blum o Roger Salengro. Este recorrido pretende ofrecer una idea precisa no sólo de lo que supone la aplicación de la "hipótesis Philippot", sino también más generalmente de la orientación estratégica de lo que podría considerarse una incipiente "tercera fórmula ganadora".

Pirateo de Símbolos y Figuras Históricas

Del panteón de la izquierda, el Frente Nacional *marinista* comienza ensayando la sustracción de una personalidad casi totémica dentro del Partido Socialista francés: la figura de Jean Jaurès[5]. Desde la llegada de Marine Le Pen a la presidencia del *Front National*, el partido comienza una operación sostenida en el tiempo de apropiación de la imagen de Jaurès; que se convierte a partir de entonces en una figura muy citada y casi omnipresente en los mítines de la formación; especialmente cuando estos se celebran en el norte del país. De hecho, el mismo día en que Marine Le Pen fue elegida como presidenta del FN, ya hizo mención a esta personalidad mítica del socialismo francés:

> Cuando la globalización y la crisis siembran la cólera y cuando todo se derrumba, aún queda el Estado. Para quien nada tiene, la patria es su único bien, decía Jean Jaurès en su tiempo, él también traicionado por la izquierda del FMI y de los barrios pijos[6].

El intento de apropiación de Jaurès prosigue casi en cada mitin de la formación donde, al hablar de los "olvidados" y "abandonados" de Francia, los portavoces del partido hacen referencia a la famosa frase que vincula *patria* y *protección*. La clave es que el Frente Nacional *marinista* desea adueñarse para el futuro de la herencia de abrigo y cuidado de los desamparados que encarna el viejo sindicalismo; anhela succionar el impulso hacia la justicia social que representa el socialismo de primera hora; y quiere al mismo tiempo subrayar la idea de que la izquierda actual ha traicionado ese imperativo ético-político de defensa de los trabajadores. Para ello no le basta con apropiarse del léxico de sus adversarios de izquierda, sino también de sus figuras –es decir, de sus enunciadores más cualificados- y de sus símbolos.

Además, la reivindicación de Jaurès permite tomar distancia con respecto a la extrema derecha tradicional: no sólo por cuanto supone en-

[5] Jean Jaurès (1859-1914) es un referente del socialismo francés. Fue uno de los fundadores de la Sección Francesa de la Internacional Obrera -SFIO; antecedente del Partido Socialista- y se distinguió como el creador del periódico *L'Humanité*. Fue asesinado por un militante de la extrema derecha nacionalista al comienzo de la I Guerra Mundial, a raíz de sus proclamas a favor del pacifismo.

[6] Marine Le Pen, Discurso de Tours, 15 de enero de 2011; citado por Igounet (2016, p.138).

salzar a una personalidad sagrada dentro del mundo sindical y partidista del socialismo francés, sino específicamente porque Jaurès fue asesinado por un joven nacionalista de extrema derecha: Raoul Villain. En este sentido, no es baladí que precisamente en el centenario de su muerte -en julio de 2014- Marine Le Pen aprovechara la invitación a un plató de televisión para elogiar la figura del viejo sindicalista: "Jaurès dice que la nación es el único bien de aquellos que no tienen ninguno. Y yo pienso que es una reflexión muy moderna, porque la cuestión más candente en nuestros días es precisamente la cuestión de la *protección* que ofrece la nación" (Marine Le Pen, Entrevista en BFMTV, 2014). El ímpetu provocador de la frase, redoblado por el efecto efeméride, se percibe en el rostro visiblemente molesto de la periodista que, disgustada por la mención, afea a la presidenta del FN el uso "ventajista" de figuras políticas que hace tiempo que han muerto y que, en consecuencia, no pueden defenderse. A lo que Marine Le Pen contesta atacando al Partido Socialista: "Es interesante ver la manera en la que el PS se ha desviado totalmente de lo que ha podido ser en el pasado, no solamente sobre el asunto de la nación, sino también sobre la cuestión de la protección de aquellos que son más débiles dentro de nuestra nación"; para terminar concluyendo: "El pobre Jean Jaurès debe estar revolviéndose en su tumba".

Esta operación por la cual el Frente Nacional se sitúa como el ventrílocuo en el presente de uno de los referentes más importantes de la izquierda francesa se completa con la publicación de un cartel en el que, además de la famosa frase de "para quien ya nada tiene, la patria es su único bien", el partido se atreve a hacer explícito el mensaje que lleva sugiriendo todo el tiempo, a saber: "Jean Jaurès habría votado al Frente Nacional".

El objetivo de la estrategia *marinista* se cifra entonces en transmitir el mensaje de que el *nuevo* Frente Nacional representa lo mejor de la *vieja* izquierda política y sindical. Es decir, que en un mundo donde las etiquetas de "izquierda" y "derecha" significan cada vez menos, el FN se constituye como el heredero no nominal pero sí espiritual de la aspiración a la justicia social y a la protección de los más débiles; y, por lo mismo, también como el principal azote de las élites. La idea central que el partido refuerza en tiempos "philippotistas" es que el *Front National* es el verdadero depositario del legado de búsqueda de la justicia social y defensa de los trabajadores encarnado por la izquierda histórica; y que, por tanto, la formación social-soberanista se configuraría como el bisnieto inesperado

pero al mismo tiempo fiel de la generación del primer sindicalismo obrero; o también como el hijo no legítimo del Partido Comunista Francés de la década de 1970 y 1980 bajo la dirección de Georges Marchais.

Imagen 1: Cartel propagandístico del FN[7]

Por estos motivos, el alcalde más emblemático del Frente Nacional, Steeve Briois, no duda en poner en su despacho del consistorio de Hénin-Beaumont el busto de Jean Jaurès y convertir este acto en un acontecimiento mediático[8]. Tampoco en citar al socialista histórico siempre

[7] "Para quien ya nada tiene, la patria es su único bien. Jean Jaurès habría votado al Frente Nacional. Elecciones europeas de 2009. Vote a Louis Aliot". La imagen puede encontrarse en Igounet (2016, p.139).

[8] Hénin-Beaumont es un municipio de 27.000 habitantes perteneciente a la cuenca minera del norte de Francia, a pocos kilómetros de la ciudad de Lille. Desde hace varias décadas la ciudad presenta uno de los peores indicadores de Francia en materia de empleo -en 2015, la tasa de desempleo en la ciudad era del 20%; y dentro de ese 20% de desempleados un 50% lo era de larga duración- y en materia de pobreza -algo más del 20% de los hogares reciben la Renta Mínima de Inserción Familiar. Todo ello ocurre como consecuencia del cierre progresivo de la industria del carbón y de la industria del zinc. En el año 2002 cerraron las últimas minas de carbón de Drocourt y en 2003 cesó la actividad de la mayor industria de fundición de zinc en la zona: *Metaleurop*. Desde 2014 la ciudad está gobernada por un alcalde del Frente Nacional, después de más 50 años de gobiernos municipales del Partido Socialista y del Partido Comunista Francés. (IGOUNET & JAROUSSEAU, 2017)

que puede, como en el caso del discurso de fin de año pronunciado en 2014, donde se refirió a la siguiente frase del viejo sindicalista: "No hay que tener ningún remordimiento por el pasado, ningún arrepentimiento por el presente y una confianza inquebrantable en el futuro" (IGOUNET, 2016, p.138). El hecho cobra especial relevancia si tenemos en cuenta que Hénin-Beaumont es una ciudad históricamente gobernada por la izquierda: primero por el Partido Comunista Francés desde 1945 hasta 1968 y luego por el Partido Socialista Francés desde 1968 hasta 2014. Sólo en las elecciones locales de 2014 el municipio pasó a manos de la derecha radical. Por lo que el Frente Nacional se esfuerza en agregar a esta ceremonia de entrega de poder la simbología de la adjudicación de una herencia política y cultural. Es decir, por subrayar la idea de que el FN es el sustituto moral y político –el reemplazo- de la antigua izquierda partidista y sindical, hoy traicionada por la progresía. Además es preciso tener en cuenta que el nuevo alcalde, Steeve Briois, es homosexual y representa a una nueva generación de dirigentes del Frente Nacional. De ahí que el FN marinista haya convertido a Hénin-Beaumont en el escaparate de lo que aspira a ser: un partido nacionalista, moderno y transversal; capaz de aunar lo más valioso de la izquierda -el rechazo a *la inseguridad económica-* con lo mejor de la derecha -el rechazo a la *inseguridad identitaria.*

La misma maniobra de cooptación se produce también respecto de otra figura vinculada al Partido Socialista anterior a la II Guerra Mundial: el ex diputado Roger Salengro. Aunque se trata de una figura menor en comparación con Jean Jaurès, el interés del Frente Nacional se sitúa en subrayar la idea de que la *auténtica* izquierda –donde "auténtica" equivale a *primigenia, inicial* o *sin contaminar-* es favorable a la preferencia nacional; es decir, es favorable a establecer medidas de discriminación positiva a favor de los trabajadores con nacionalidad francesa a la hora de acceder al empleo o a los servicios sociales. La excusa para ensayar este ejercicio de ventriloquía la ofrece el hecho de que, mientras era diputado en 1931, Roger Salengro presentó una proposición de ley para reducir el número de trabajadores extranjeros en las empresas de Francia aludiendo a la necesidad de proteger el empleo y las condiciones de vida de los asalariados franceses. El recuerdo descontextualizado de este acto sirve al FN para abundar en el *tropos* de la desnaturalización de la izquierda; o, lo que es lo mismo, de su traición, de su olvido de las clases populares autóctonas. Para insistir en la consigna de que la izquierda actual es elitista, olvidadi-

za, neoliberal, pro-europeísta y partidaria de la globalización. Y, de este modo, para enlazar indirectamente con la cultura del socialismo nacionalista de la década de 1930 en Francia y para insinuar que el actual Frente Nacional es el verdadero custodio del patrimonio moral de la izquierda.

Imagen 2: Cartel propagandístico del Frente Nacional[9].

La excusa de la "ley Salengro" facilita al *Front National* la posibilidad de aproximarse a otra de las figuras totémicas de la izquierda francesa: Léon Blum, presidente de la República durante el gobierno del Frente Popular francés. El pretexto que permite pasar de la apropiación de Roger Salengro al pirateo de la imagen de Léon Blum lo ofrece el hecho de que la denominada "ley Salengro" se propone y vota cuando Blum ya es presidente de la *Section Française de l'Internationale Ouvrière* – el antecedente del actual Partido Socialista Francés. De hecho, los diarios de sesiones de la época recogen el posicionamiento favorable de Blum a esta ley condicionándola al contexto de grave crisis económica y aumento del desempleo en Francia como consecuencia del crack financiero de 1929 –matiz este

[9] "Ley Salengro que instaura la preferencia nacional. Roger Salengro habría votado al Frente Nacional". La imagen puede encontrarse en el siguiente enlace web: http://vivianericard.unblog.fr/2009/03/31/roger-salengro-aurait-vote-front-national/

que el Frente Nacional no suele recoger en sus elogios del personaje.

No obstante, el momento cumbre de este ejercicio de suplantación, ventriloquía y pirateo de una de las personalidades más relevantes de la izquierda francesa del siglo XX, se produce en el año 2016, cuando la agrupación del Frente Nacional en el prestigioso Instituto de Estudios Políticos de París –*SciencesPo*- publica un cartel reivindicativo de la figura de Léon Blum. En el cartel puede verse la imagen del ex presidente del Frente Popular acompañada de la leyenda "vacaciones pagadas, reducción del tiempo de trabajo, diálogo social", y culminada con la afirmación –esta vez en condicional presente y no en condicional perfecto-: "Léon Blum votaría al Frente Nacional".

Imagen 3: Cartel elaborado por la agrupación del FN en en París[10].

La agrupación del Frente Nacional en *SciencesPo* París completa la promoción del cartel con un *tuit* en el que puede leerse: "el partido de los obreros, de los asalariados, de los pequeños y de los sin-grados, somos nosotros #LeyElKhomri"[11]. La publicación del cartel y del tuit genera una

[10] "Vacaciones pagadas, reducción del tiempo de trabajo, diálogo social. Léom Blum votaría Frente Nacional". La imagen está tomada de Igounet (2016, p.36).

[11] FN Sciences Po (19, febrero, 2016). "*Le parti des ouvriers, des salariés, des petits et des*

enorme polémica por varios motivos. En primer lugar porque, como indica el *hashtag*, la suplantación de la figura de Blum por parte de esta agrupación *frontista* vinculada a Florian Philippot, se produce en el momento de la aprobación de la reforma laboral promovida por la ministra Myriam El Khomri y se orienta a criticar al gobierno socialista a través de una figura sacralizada por el socialismo francés. En segundo lugar, porque la autoría de este cartel indica que existen agrupaciones juveniles del Frente Nacional en la escuela más prestigiosa de Francia para la formación de futuras personalidades políticas; algo radicalmente impensable sólo una década antes. Es decir, la agencia del cartel mostraría un signo más de la normalización, la transversalización y la progresiva capacitación técnica de los cuadros de la derecha radical francesa. Y, en tercer lugar, porque Léon Blum no sólo era judío, sino que fue criticado, insultado y menospreciado por este motivo desde la derecha nacionalista *maurrasiana* de la época y desde las distintas ligas ultraderechistas que poblaban el panorama político francés en aquel momento. O sea, por aquellos que sirvieron de inspiración intelectual y estímulo político en la fundación del *Front National* en el año 1972. Hasta el punto de que, como en el caso los monárquicos *maurrasianos*, llegaron a constituir una corriente interna dentro del FN.

La polémica suscitada alrededor de este cartel y este tuit revela, por un lado, la voluntad –lograda- de provocación que inspira toda la campaña de pirateo y suplantaciones, y, por otro lado, el esfuerzo por instalar un mensaje coherente a propósito de la *transformación ideológica* del Frente Nacional[12]. Y es que, en efecto, además de la vertiente lúdica, provocativa y generadora de titulares de la campaña de suplantaciones, el FN quiere con ella transmitir la idea de que ha cambiado y se ha convertido en el *portavoz* contemporáneo de la vieja izquierda.

Lo interesante es que el juego carnavalesco de máscaras con figuras relevantes de la izquierda francesa no se hace al azar, ni siquiera tomando

sans-grades, c'est nous! #LoiElKhomri" [Tuit]. Recuperado de: https://twitter.com/FNSciencesPo/status/700700478255013889

[12] Sólo hay que pensar que, para criticar a la derecha clásica, el programa electoral presentado por el FN a las elecciones europeas de 1984, afeaba a los conservadores hablar bien de Jean Jaurès y de Léon Blum: "¿No fue el austero Raymond Barre quien, un día, en la tribuna de la Asamblea Nacional, se abandonó a un vibrante elogio de Jaurès y de Blum, de quienes todavía pagamos hoy en día las aberraciones de su gestión económica?" (Programa del Frente Nacional para las elecciones de 1984, *La verdadera oposición: el Frente Nacional*, Sección 4: Favorecer la prosperidad económica y el progreso social).

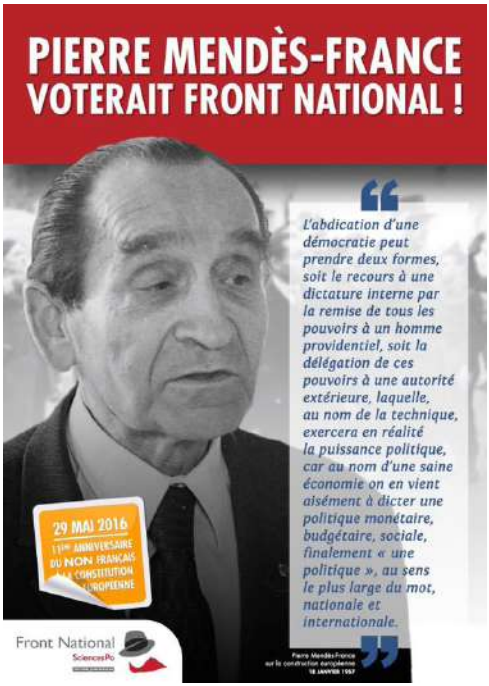
simplemente a aquellas que están en los puestos más altos del panteón ideológico-afectivo del mundo progresista, sino eligiendo específicamente a personalidades cuya relación con la extrema derecha había sido tan problemática como públicamente conocida. Personajes con los que la extrema derecha había chocado reiteradamente y que, a consecuencia de ello, se encontraban en su particular panteón negativo.

Es el caso también del socialdemócrata Pierre Mendès-France, miembro del partido republicano-socialista, diputado de la Asamblea Nacional francesa y primer ministro de la IV República durante los años 1954 y 1955[13]. Mendès-France figura en los altares del odio de la extrema derecha francesa por haberse significado como un gran crítico de la guerra colonial en Indochina entre las tropas francesas y el ejército de Ho Chi Minh, y por haber sido el primer ministro cuando se concedió la independencia a esta antigua colonia. Por este motivo es aborrecido por la extrema derecha tradicional y considerado como un traidor a la patria. A ello hay que añadir su condición de judío, que en el mundo cerrado de los *nacionalistas* franceses daba pie a todo tipo de cábalas acerca de su falta de arraigo y sobre una supuesta servidumbre a "intereses ocultos". De hecho, el antiguo líder fel FN, Jean-Marie Le Pen, cuando era un joven diputado *poujadista,* interpeló a Mendès-France en sede parlamentaria a través del siguiente comentario de carácter antisemita: "Usted cristaliza en su personaje un cierto número de repulsiones patrióticas y casi físicas" (MARCUS, 1995, p.33).

Pues bien, a pesar de esta turbulenta historia, o más bien precisamente por ella, el Frente Nacional *marinista* se decide a usar y piratear la imagen de Pierre Mendès-France. Esta vez no lo hace recurriendo a la vertiente social de su pensamiento –como en los casos de Jean Jaurès y Léon Blum-, sino a la faceta soberanista y demócrata del mismo. O mejor –y este punto es altamente relevante para la "hipótesis Philippot"-: demócrata porque soberanista, y soberanista porque demócrata. De nuevo es la agrupación del *Front National* en el Instituto de Estudios Políticos de París quien lanza un cartel con el rostro de Mendès-France, una larga cita de contenido soberanista para conmemorar el undécimo aniversario del referéndum sobre el Tratado de Lisboa, y el ya clásico –otra vez en condicional presente-: "Pierre Mendès-France votaría al Frente Nacional":

[13] La figura del primer ministro en aquel momento es políticamente muy destacada, ya que la IV República francesa era un régimen parlamentarista.

Imagen 4: *Cartel elaborado por la sección del Frente Nacional en el IEP de París*[14].



El cartel va acompañado de un *tuit* publicado el 29 de mayo de 2016 que lo presenta con el siguiente rótulo explicativo: "Nuestra octavilla en este #29Mayo: Pierre Mendès-France, visionario sobre la naturaleza tiránica de la construcción europea"[15]. Un año más tarde, Florian Philippot recupera el cartel para mostrar su disconformidad con las bases mismas de la Unión Europea a través de este tuit: "#TratadoDeRoma Todavía útil releer esta declaración visionaria de Pierre Mendès-France, que votó NO"[16].

[14] El cartel está tomado del siguiente artículo de *Le Figaro Étudiant*: Le Figaro Étudiant (1, junio, 2016). "Pierre Mendès-France voterait Front National: le FN SciencesPo refait polémique", *Le Figaro Étudiant*. Recuperado de: https://etudiant.lefigaro.fr/les-news/actu/detail/article/pierre-mendes-france-voterait-front-national-le-fn-sciences-po-refait-polemique-20611/

[15] FN Sciences Po (29, mayo, 2016). "*Notre tract en ce #29Mai: Pierre Mendès-France visionnaire sur la nature tyrannique de la construction européenne!*" [Tuit]. Recuperado de: https://twitter.com/FNSciencesPo/status/736846891397308416

[16] Florian Philippot (25, marzo, 2017). *"#TraiteDeRome Toujours utile de relire cette declaration visionnaire de Pierre Mendès-France, qui vota NON*" [Tuit]. Recuperado de: https://

El FN aspira con ello a sustraer el caché simbólico del ex primer ministro republicano-socialista vinculado a las credenciales democráticas de la izquierda de post-guerra; es decir, de la izquierda que luchó en la *Résistance* y que, por tanto, en la memoria oficial forjada por el sentido común republicano aparece como especialmente avezada en cuestiones internacionales asociadas a la defensa de los intereses de Francia. En este sentido, vale la pena detenerse sobre la cita de Mendès-France que reproduce el cartel:

> "La abdicación de una democracia puede tomar dos formas, o bien el recurso a una dictadura interna a través de la entrega de todos los poderes a un hombre providencial, o bien la delegación de esos poderes a una autoridad exterior, la cual, en nombre de la técnica, ejercerá en realidad el poder político, puesto que, en el nombre de una economía saneada se llega fácilmente a dictar una política monetaria, presupuestaria, social, finalmente "una política" en el sentido más general del término, nacional e internacional" (Imagen 24).

Estas afirmaciones, pronunciadas por alguien que luchó contra el ejército *hitleriano* alemán y por la independencia de Francia, generan un *efecto de autoridad* especial sobre la audiencia. Por eso un soberanismo que se quiere "transversal" como al que aspiran Florian Philippot y Marine Le Pen se afana en cooptar al personaje recuperando cita e imagen en varias ocasiones. Pero es que además, desde un ángulo muy distinto, la dirección de Marine Le Pen justifica la sustracción de estas figuras del santuario de la izquierda con un argumento que hace sentido en los sectores más discrepantes del partido: precisamente porque se abomina de la izquierda, precisamente porque se la considera como la locomotora de la globalización, es inteligente ponerla ante sus renuncias y contradicciones; y, de este modo, agotarla, desecarla, parasitarla y finalmente terminar sustituyéndola.

El último de los hitos simbólicos de la izquierda que asalta el Frente Nacional *marinista* es el período de gobierno del Frente Popular entre 1936 y 1939. Un período de gobierno intensamente denostado por la extrema derecha, tanto por aquella que lo vivió en primera persona –ya sean los monárquicos de la *Acción Francesa* o las ligas nacionalistas de los *Camelots du Roi*, la *Croix de Feu*, la Federación Nacional Católica, la *Jeunesse Patriotique*, o incluso *Le Faisceau*- como también por toda la derecha

twitter.com/f_philippot/status/845602783445311489

nacionalista de la segunda mitad del siglo XX. Pues bien, a pesar de este largo historial de confrontación y espíritu destituyente, el *Front National* de Marine Le Pen decide en 2016 alabar públicamente la herencia social del Frente Popular; esto es, sumar este período de gobierno a la lista de los agentes que han contribuido a modelar una *identidad social* para Francia y que, por lo tanto, merecen una estimación positiva. En otras palabras: el partido se resuelve a incluir a este período de gobierno en la gran amalgama –o sea, en la gran reinterpretación- de un nuevo nacionalismo soberanista, social e identitario. Y lo hace aprovechando la efeméride del ochenta aniversario del inicio del Frente Popular.

En agosto de 2016 Florian Philippot es invitado a un programa de radio y allí, preguntado por el significado de este período tan hondamente connotado para la izquierda francesa, responde los siguiente: "El Frente Popular fue evidentemente un gran período de progreso social: las 40 horas semanales, las dos semanas de vacaciones pagadas, los convenios colectivos, los grandes proyectos de obras públicas, un comienzo de regulación de los precios agrícolas..."; para a continuación insistir en la idea de que ese edificio social normativo está siendo desmantelado por el liberalismo europeísta con la complacencia del Partido Socialista: "Desde 1983, desde lo que se conoce como "el giro rigorista", que en su momento podría parecer un paréntesis, pero que es un paréntesis que nunca se ha cerrado, primero a causa de la adaptación al sistema económico europeo, luego al euro, después a la Unión Europea, la izquierda ha traicionado integralmente la fase de progreso social que supuso el Frente Popular"[17]. Por eso, razona el entonces portavoz del FN, el Frente Popular está huérfano de herederos legítimos, puesto que "el Partido Socialista, que se querría heredero de todo esto, ha abandonado todo: ha traicionado a la patria, ha traicionado a la nación y ha traicionado al pueblo". Tras escuchar el argumento, el periodista le invita a sincerarse: "¿pero realmente usted piensa que Léon Blum habría votado al Frente Nacional?"; a lo que Florian Philippot responde: "sí, yo pienso que hoy en día el Frente Nacional es el único movimiento que hace un análisis económico y social de fondo, el único partido que hace una lectura que permite el progreso social y que permite frenar la deconstrucción de todo lo que hizo el Frente Popular".

[17] Las declaraciones de Florian Philippot están recogidas del siguiente material audiovisual: Le Débat de Midi (2016, 9, agosto): "Que reste-il du Front Populaire?", *France Inter*: https://www.franceinter.fr/emissions/le-debat-de-midi/le-debat-de-midi-08-aout-2016

Y concluye con una afirmación que pretende sintetizar la imagen del FN como el equivalente más cercano –y por tanto el relevo- de la izquierda anterior a 1983: "Si los obreros, así como los asalariados y los empleados votan masivamente al Frente Nacional es porque no son tontos".

La estrategia de suplantaciones orientada a irritar a los rivales políticos y a desenclavar al FN de su posición de partida en la extrema derecha se completa con el *hackeo* de personalidades de izquierda reconocidas en el mundo intelectual francés de nuestros días como el economista Jacques Sapir, los filósofos Jean-Claude Michéa y Michel Onfray, el sociólogo Christophe Guilluy, o el escritor Michel Houellebecq; de quienes la formación nacionalista realiza un elogio indisimulado. Una alabanza que tiene como *leit-motiv* el reconocimiento de que el combate político fundamental en el período posterior a la crisis económica de 2008 se da entre élites y naciones, entre *olvidados* y *privilegiados*, y no entre izquierda y derecha; lo que habilita al FN para presentarse en el futuro como el partido que mejor representa al *pueblo* entendido al mismo tiempo como *plebs* y como *etnos* en oposición a la "casta multicultural y mundialista".

Conclusión

La política de pirateo, cooptación y ventriloquía a propósito de figuras emblemáticas, períodos históricos y símbolos asociados a la izquierda francesa tiene como objetivo inmediato *desenclavar* al FN de su posición en el *extremo derecho* del tablero político, y como objetivo ulterior *cuestionar la vigencia de las categorías izquierda y derecha.* Las diversas consignas "Jaurès, Blum, Salengro o Mendès-France votarían al Frente Nacional" apuntan a situar a la formación *marinista* como una síntesis de la vieja izquierda y la nueva derecha; o, mejor, como un destilado de lo más valioso de la antigua izquierda –la defensa de la *identidad social* y la *soberanía* de Francia- combinado con las preocupaciones modernas –singularmente la defensa de la *identidad nacional* frente a la globalización y al islamismo. Es decir, el pirateo de símbolos y personalidades emblemáticas aspira a situar al nuevo *Front National* en el centro, como un cruce de caminos, como un paso *transversal*. Y, en esa medida, como un actor político que ha experi-

mentado una *metamorfosis* con respecto a su pasado.

La "hipótesis Philippot" o "segunda fórmula ganadora renovada" supone así un cambio *cualitativo* importante con respecto al modelo del Estado del Bienestar Chovinista. La nueva estrategia retórica y política implica transformaciones programáticas que inciden en la vertiente social del partido, así como en la vertiente del liberalismo moral –no oponiéndose explícitamente por ejemplo al matrimonio homosexual-; pero, sobre todo, ofrece una enorme versatilidad retórica, multiplicando los ángulos desde los cuales se enuncia, aumentando el número de figuras a partir de las cuales se habla, agregando nuevos tonos al mensaje del partido y ampliando el número de referentes susceptibles de ser invocados. En este sentido, la "hipótesis Philippot" o "segunda fórmula ganadora renovada" debe ser comprendida como un ejercicio *cualitativamente* relevante orientado a cambiar las coordenadas de la discusión política y a situar a las fuerzas de la derecha radical en el centro del tablero político; es decir, a reconfigurar el mapa de las identidades políticas y a adquirir una cierta transversalidad ideológica. Por eso no se trata de una cuestión de detalle ni de un asunto exclusivamente francés; sino más bien de un patrón estratégico relativamente innovador que otras formaciones de la derecha radical europea han querido imitar.

Esta orientación estratégica o "segunda fórmula ganadora renovada" ha sido especialmente pregnante e influyente dentro de la derecha radical europea durante la primera mitad de la década 2010-2020, llegando hasta los años 2016 y 2017. No obstante, en los últimos meses la influencia ideológica, estratégica y comunicativa de la *Alt Right* norteamericana ha provocado un cierto retorno hacia posiciones ideológicas más incrustadas en la derecha radical tradicional y hacia posiciones estratégicas más orientadas a influir e incluso *sorpassar* a la derecha convencional. Ocurre así en Francia, pero también en Italia, Austria o Alemania. Los próximos años -y muy particularmente el ciclo electoral europeo 2020/2022- determinarán si se consolida esta "segunda fórmula ganadora renovada" al estilo Philippot; o si, por el contrario, la trayectoria estratégica de la derecha radical europea regresa a posiciones más liberales en lo económico, más conservadoras en lo moral y más auto-identificadas con la derecha *auténtica*.

Referencias Bibliográficas

ALBERTINI, D., DOUCET, D. **Histoire du Front National**. París: Éditions Tallandier, 2013.

ALDUY, C. Mots, mythes, médias. Mutations et invariants du discours frontiste. En: CRÉPON, S., DÉZÉ, A., MAYER, N (eds). **Les faux-semblants du Front National. Sociologie d'un parti politique**. París: Presses de Sciences Po, 2015, p. 247-268

_____. **Marine Le Pen prise aux mots. Décryptage du nouveau discours frontiste**. París: Éditions Le Seuil, 2016.

ANDERSEN, J-G., BJORKLUND, T. Structural changes and new cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway. **Acta Sociologica**, 33, 3:, 1990, p. 195-217.

FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, G. ¿Fórmulas ganadoras en el discurso político de la extrema derecha? Un análisis del Frente Nacional de Marine Le Pen. En: GUAMÁN, A., ARAGONESES, A., MARTÍN, S. (dir). **Neofascismo. La bestia neoliberal**. Tres Cantos: Akal, 2019, p. 229-242

_____. Extrema derecha y mundo del trabajo: pilares de la estrategia de incursión del Frente Nacional francés en las capas populares. En: ECHAVES, M., GÓMEZ VILLAR, A., RUIDO, M. (eds). **Working Dead.Escenarios del postrabajo**. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2019, 99-132.

IGOUNET, V. **Slogans et viralité du discours Front National (1972-2017)**. Paris: Actes Sud, 2016, p. 34-155.

IGOUNET, I.; JAROUSSEAU, V. **L'illusion nationale. Deux ans d'enquête dans les villes FN**. París: Éditions Les Arènes, 2017, p.106-163.

IVALDI, G. Permanences et évolutions de l'idéologie frontiste. En: DELWITT, P. (dir). **Le Front National. Mutations de l'extrême droite**

française. Bruselas: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2012, p. 95-112.

_____. Du néoliberalisme au social-populisme? La transformation du programme économique du Front National (1986-2012). En: CRÉPON, S., DÉZÉ, A., MAER, N. (eds*).* **Les faux-semblants du Front National. Sociologie d'un parti politique**. París: Presses Universitaires de Sciences Po, 2015, 163-183.

JAFFRÉ, J. Un second tour de présidentielle si différent du duel Chirac-Le Pen de 2002. En: PERRINEAU, P. (ed). **Le vote disruptif. Les elections présidentielle et legislatives de 2017**. París: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2017, p. 269-284

KITSCHELT, A., MCGANN, A-J. **The Radical Right in Western Europe: a Comparative Analysis**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

_____. The Radical Right in the Alps: Evolution of Support for the Swiss SVP and Austrian FPÖ. **Party Politics**, 11(2), 2005, p. 147-171

LECOEUR, E. **Un néo-populisme à la française. Trente ans de Front National**. París: Éditions La Découverte, 2003.

MARCUS, J. **The National Front and French Politics. The resistible rise of Jean-Marie Le Pen**. Londres: McMillan, 1995.

MEGUID, B- M. **Party Competition Between Unequals. Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SOUCHARD, M., WAHNICH, S., CUMINAL, I., WATHIER, V. **Le Pen, les mots. Analyse d'un discours d'extrême droite.** París: Le Monde Éditions, 1997.

STOCKEMER, D., BARISIONE, M. The new discourse of the Front National under Marine Le Pen: A slight change with a big impact. **European Journal of Communication**, 32 (2), 2016, p. 100-115

WAGNER, M., MEYER, T. The Radical Right as Niche Parties? The ideological landscape of Party Systems in Western Europe, 1980-2014. **Political Studies**, 65 (1), 2017, p. 84-107

WIEVIORKA, M. **Le Front National: entre extrémisme, populisme et démocratie**. París: Maison des Sciences de l'Homme, 2013.

16

Reflexiones Teórico-Metodológicas Sobre Desigualdad Existencial y Poder Polítco

Hans Carrillo Guach[1]

Las desigualdades sociales han ganado destaque en las agendas públicas y de investigación en las últimas décadas. Asociado a la interdependencia entre diferentes elementos que caracterizan las sociedades contemporáneas, su notoriedad revela caminos analíticos que aún podrían ser transitados, con el propósito de perfeccionar su comprensión y sus impactos.

En la literatura especializada en desigualdad, se aprecian perspectivas teóricas y conceptuales que ofrecen distintas nociones sobre dimensiones e indicadores que la configuran. De este modo, esas perspectivas revelan el carácter complejo, multidimensional y polimorfo de la desigualdad (THERBORN, 2010, 2015; TILLY, 2000, entre otros), colocando un importante reto desde el punto de vista analítico.

Sin embargo, dentro de esa amplia gama de perspectivas epistemológicas, todavía es necesario indagar en tipologías de desigualdad menos investigadas. Por tal motivo, algunas ideas propuestas por Therborn (2015) merecerán especial atención en el presente texto, considerando sus puntos de contacto con otras fuentes teóricas relativas a la desigualdad y otros conceptos.

La validez de la propuesta de Therborn (2015) puede apreciarse en el reconocimiento que él hace de las múltiples y entrelazadas formas de desigualdad, congregadas en tres tipologías: vitales, existenciales y de re-

[1] Profesor de la Universidade Federal de Goiás, Brasil. E-mail: hanscarrilloguach@gmail.com

cursos. Si bien cada tipología es importante como herramienta analítica de la realidad, priorizamos la desigualdad existencial, por ser la menos trabajada según este autor, pese a la existencia de varios estudios (THERBORN, 2015, p. 54-55). Esto, sin olvidar su interrelación con otras dimensiones que configuran el resto de las tipologías y su importancia para entender las lógicas de determinados procesos políticos.

Junto con la subrepresentación de la desigualdad existencial en los estudios científicos, otro concepto intrínsecamente relacionado también compone este estatus: el poder. Las relaciones de poder también han ocupado lugares prioritarios en agendas de investigación, pero inusualmente ligado a la desigualdad existencial y sus posibles impactos en la configuración de la política. Inclusive, cuando observamos destacadas experiencias de análisis de la relación entre poder político y desigualdad, como es el caso proyecto V-Dem[2], se perciben algunas lagunas sobre las lógicas de esa relación.

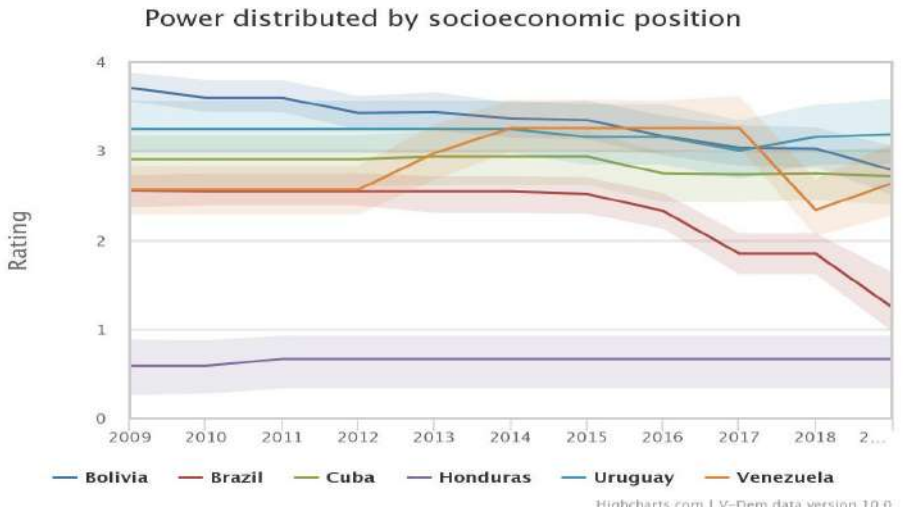
En los indicadores de distribución de poder por posición socioeconómica, Cuba (señalada en verde) se posiciona en índices favorables, asemejándose, por un lado, a países relativamente homólogos demográficamente (Bolivia, Honduras)[3], por otro, a países bien distantes desde el punto de vista del régimen político, como Uruguay (LÜHRMANN, TANNEBERG, y LINDBERG, 2018). Esto sugiere, según el **Gráfico 1** que se muestra a continuación, que, en Cuba, existe una cierta paridad entre los diferentes niveles socioeconómicos que tienen los individuos (pobres, ricos, clase media) y sus capacidades de influencia en la configuración de la política.

[2] Variedades de democracia (V-Dem) es un nuevo acercamiento para la conceptualización y medición de la democracia desarrollado con la colaboración de más de 30 académicos de todo el mundo y organizado conjuntamente por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Suecia; y el instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame. Para más información, ver: https://www.v-dem.net/es/

[3] Específicamente en cuanto a población total, según datos del Banco Mundial referentes al año 2019: Bolivia con 11. 513.100 de habitantes, Honduras con 9. 746.117 y Cuba con 11.333.483.

Ver: https://datos.bancomundial.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ZJ

Gráfico 1. *Poder distribuido por posición socioeconómica*



Nota: Tomado de V-Dem, diciembre 2020 (https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/)

Sin embargo, cuando se analizan otras variables importantes que influyen en el poder político, se observan realidades sobre Cuba más próximas a lo esperado, en cuanto régimen autocrático (LINDBERG y LÜHRMANN, 2019). Por ejemplo, en el **Gráfico 2**, sobre Ambiente participativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Cuba muestra los más bajos índices en comparación con el resto de los países mencionados. Igual realidad se observa en los índices sobre Democracia deliberativa representados en el **Gráfico 3**, donde se cuestiona sobre el carácter amplio e independiente de las deliberaciones públicas, la amplitud de los rangos de consulta, así como el papel del bien común y el respeto a los contrargumentos en la toma de decisiones, entre otros aspectos.

Esas representaciones gráficas de la relación entre variables esenciales de la desigualdad y el poder político revelan la pertinencia de desarrollar análisis complementarios que puedan arrojar otras luces sobre dichas relaciones. Especialmente, si observamos con detenimiento el caso cubano. Es difícil imaginar una paridad entre grupos económicos en lo referente a la influencia en la política, sin la existencia de adecuados ambientes participativos de la sociedad civil y de efectivos procesos deliberativos. Sólo se pudiera imaginar esta realidad, si se asume que dicha paridad está sustentada en la concentración del poder político en una significativa minoría

estatal - coincidente con los más altos niveles económicos -, que excluye a la mayoría de la sociedad civil, homogéneamente poseedora de limitaciones socioeconómicas (como parece ser el caso). No obstante, todavía persisten algunas interrogantes cuyas respuestas podrían esclarecer las dinámicas de esas relaciones: ¿dentro de esa propia sociedad civil existen oportunidades y/o capacidades homogéneas de participar en la política? ¿Son las condiciones socioeconómicas los únicos factores importantes en la construcción de tales oportunidades/capacidades? ¿Cuáles lógicas caracterizan la relación entre diferentes factores sociales (económicos, políticos, estructurales, subjetivos) y las oportunidades/capacidades de influenciar la configuración de la política?

Gráfico 2. *Ambiente participativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil*

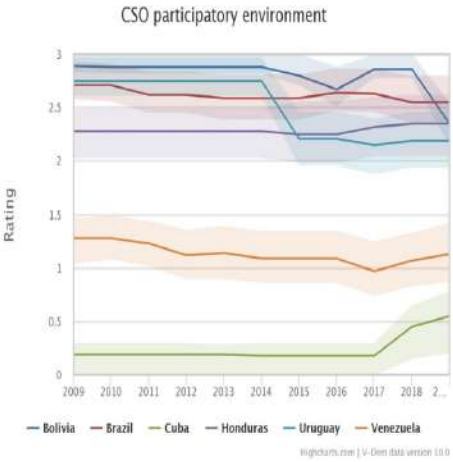
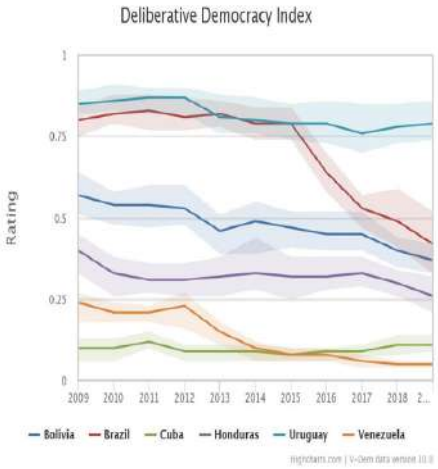


Gráfico 3. *Democracia Deliberativa*



Nota: Tomado de V-Dem, diciembre 2020 (https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/)

Los anteriores sesgos cognitivos pretenden ser abordados en el presente manuscrito, pero sin ofrecer respuestas cerradas sobre la relación causal entre componentes que configuran los conceptos/procesos objeto de análisis: desigualdad existencial y poder político. Más bien, la intención es señalar algunas lógicas de relacionamiento entre estos fenómenos a partir de experiencias sociales y políticas en Cuba, que revelan posibles caminos para el examen de estas relaciones en diferentes posibles contextos locales y/o nacionales. De este modo, el objetivo que se persigue

es: esclarecer caminos analíticos para el examen de la relación entre desigualdad existencial y poder político, apoyado en realidades sociopolíticas a nivel subnacional en Cuba.

Haciendo uso de una metodología cualitativa y de la aplicación de métodos empíricos como el análisis reflexivo de material bibliográfico, durante el transcurso del texto se ofrecen diferentes reflexiones teóricas y metodológicas estructuradas en varias secciones. Inicialmente, en la sección "Fundamentos teóricos: desigualdad existencial", se discuten disímiles significados sobre desigualdad, resaltando, específicamente, la desigualdad existencial. Continuamente, en "Fundamentos teóricos y conceptuales sobre el poder", se reflexiona sobre el concepto de poder, para continuar, en un siguiente apartado, con determinadas reflexiones teórico-metodológicas sobre la relación entre desigualdad existencial y poder político. El desarrollo de este último apartado estará basado en apenas algunas dimensiones del concepto de desigualdad existencial: la autonomía y la libertad política; además de que involucra apenas uno de los mecanismos a través de los cuales la misma se materializa: el distanciamiento. Igualmente, se alude a algunos datos y estudios empíricos de casos locales en Cuba para respaldar las reflexiones que se presentan. Por último, se finaliza con la sección de conclusiones.

Fundamentos Teóricos: Desigualdad Existencial

Conceptualmente, la desigualdad ha estado frecuentemente asociada a la dispersión en una distribución de medidas de bienestar individual, asociadas a dimensiones y variables económicas como ingresos familiares o gastos en consumo per cápita (COWELL, 2011). Sin embargo, ella tiene un carácter más amplio, complejo y multidimensional, más aún cuando se reconoce su interrelación con otras variables: educación, salud, seguridad, acceso a servicios y a la justicia, entre otras (BOURGUIGNON y CHAKRAVARTY, 2003).

Entender y analizar la desigualdad implica saber distinguir entre "logro" y "libertad de lograr" Sen (1992). Los logros aluden a los resultados del hacer y ser, que son constitutivos del bienestar y pueden variar desde funcionalidades básicas, buena alimentación, eludir la morbilidad

evitable, la mortalidad prematura etc., hasta complejas: dignidad, justicia, efectuación de derechos, capacidades para participar en la vida política o comunitaria, etc. Por otro lado, la "libertad de lograr" denota las oportunidades y funcionalidades, con las que pueden contar los individuos para buscar el bienestar, pudiendo estar sujetas a factores económicos, sociales, políticos, culturales, geográficos e históricos.

Consecuentemente, la desigualdad se debe entender como proceso de balance entre la distribución de los resultados, ingresos, indicadores de salud, seguridad con respecto a la delincuencia, etc. y de las oportunidades. Estas últimas, determinantes fundamentales de los resultados que se obtienen y desarrollan, según las distintas características individuales: edad, género, escolaridad, talentos, raza, capacidades físicas, preferencias y clases sociales.

En coincidencia relativa con Sen (1992), Therborn (2015) también valoriza las oportunidades y funcionalidades como componentes de la desigualdad, pero insiste en ponderar la cuestión de determinadas capacidades. Él propone preocuparse por la desigualdad como proceso de denegación de capacidades para que los individuos funcionen con plenitud como seres humanos y elijan una vida de dignidad y bienestar.

Para ser más explícito en lo referente a las implicaciones de lo que se entendería por dignidad, Therborn asume algunas dimensiones básicas de la vida humana. Estas son: 1) los seres humanos como organismos, cuerpos y mentes susceptibles al dolor, sufrimiento y a la muerte; 2) seres humanos como poseedores de individualidades (propio yo) que viven en contextos de sentidos y emoción y 3) seres humanos como actores capaces de actuar en pos de objetivos o metas. Estas dimensiones, sustentan las 3 desigualdades nombradas en la introducción, Desigualdad Vital; Existencial y de Recursos, constituyendo procesos que se entrelazan sin implicar una irreductibilidad entre cada una de ellas.

La desigualdad vital alude a la negación socialmente construida de oportunidades y capacidades de vida disponibles para los seres humanos y, frecuentemente, se estudia mediante la evaluación de las tasas de mortalidad, la esperanza de vida y de salud, malnutrición, hambre, entre otros indicadores. Mientras tanto, la desigualdad existencial, tipología poco reconocida y analizada actualmente, se refiere a la asignación desigual de los atributos que constituyen la persona. Entre esos atributos destacan la autonomía, dignidad, grados de libertad, así como los derechos al respeto

y al desarrollo personal. Por último, la desigualdad de recursos, asiduamente considerada la base de los discursos sobre desigualdad, apunta a la adjudicación de recursos desiguales para actuar en la sociedad. A pesar de que esos recursos pueden ser variables, Therborn destaca aquellos que en la práctica han sido recurrentemente esenciales: riquezas, apoyo familiar, conocimientos y salarios.

Al pensar en la desigualdad existencial, centro de las reflexiones en el presente trabajo, como designaciones desiguales de la autonomía personal, el respeto y el reconocimiento que implican la negación de las capacidades de funcionamiento digno, Therborn (2015) revela la centralidad de un concepto que también ha estado subrepresentado en los estudios sobre la desigualdad: el poder. El poder constituye un recurso importante y hasta determinante cuando se trata de asimetrías en oportunidades y capacidades para funcionar de manera digna, especialmente, en ámbitos políticos. Mismo así, su inclusión en los estudios sobre desigualdad ha sido limitada y, cuando se ha tratado en relación con la política, ha prevalecido una referencia a la desigualdad en relación al voto y con otras formas de participación. Esto justifica la pertinencia de profundizar los análisis sobre desigualdad desde una perspectiva del poder, insistiendo en las distintas configuraciones y dinámicas de interdependencia social entre poder y desigualdad, en la arena política.

En relación con el análisis de tales configuraciones y dinámicas, aún es necesario resaltar otro aspecto: los mecanismos sobre los cuales éstas se desarrollan. Entendiendo que las desigualdades se producen y sostienen socialmente como resultado de ordenamientos y procesos sistémicos, Therborn (2015) concibe 4 mecanismos principales que no son excluyentes entre sí y que sustentan dichas realidades, a nivel micro, alumnos escolares, y macrosocial, regiones a nivel mundial[4].

Uno de esos mecanismos es el distanciamiento, que opera en contraposición a la idea de "logro" construida desde discursos liberales e individualistas[5]. Este es un proceso sistémico ligado a la distancia producida

[4] Therborn (2015) también concibe mecanismos para contrarrestar la desigualdad: aproximación, inclusión, desjerarquización y redistribución/rehabilitación.

[5] Therborn (2015, p. 60) entiende que la noción de "logro" (asociada a cuestiones ideológicas) es sesgada para entender la desigualdad, porque no considera a los individuos en desventajas desde el punto de vista de sus relaciones de dependencia con los otros, ni los contextos de las oportunidades y recompensas.

entre individuos o grupos sociales en la adquisición de bienestar, debido a la existencia y el aprovechamiento de precondiciones más favorables. Si bien el distanciamiento no siempre puede implicar una desigualdad y sí una diferencia, su esencia radica en entenderse como una distancia entre vidas reales y posibles vidas de los desaventajados (o entre ventajas y recompensas) que, siendo considerada por tales actores, trasciende la idea de asignación legítima de recompensas[6].

Otro de los mecanismos productores de la desigualdad es la explotación, que comprende la distancia social entre individuos apoyada en ventajas obtenidas a través de valores que algunos individuos les proveen a otros. Este mecanismo entraña una división categorial entre personas superiores e inferiores, donde las primeras extraen valores de las segundas de manera unilateral y/o asimétrica (THERBORN, 2015). El principal ejemplo es la construcción de riquezas derivada de la subyugación de pobres o personas desfavorecidas en general. Los regímenes de esclavitud y servidumbres constituyen una ilustración clásica de este mecanismo, sin excluir los procesos productivos contemporáneos descritos por Marx, donde la relación entre salarios y fuerza de trabajo instituyen la base de un plusvalor, que involucra la apropiación asimétrica e injusta de los frutos del trabajo humano[7].

La exclusión, es otro mecanismo productor de desigualdad circunscrito entre el distanciamiento y la explotación, al igual que la jerarquización. El primero, como proceso de división entre los que pertenecen y no pertenecen a ciertos grupos o espacios, implica el impedimento de acceso a campos o servicios específicos de la sociedad. Es el conjunto de obstáculos que enfrentan ciertos individuos para materializar una vida soñada y posible, que pueden darse por medio de monopolizaciones o acaparamiento de oportunidades y ventajas[8]. Por su lado, la jerarquización

[6] Therborn (2015) se refiere a que determinadas diferencias de los individuos (condiciones de salud, confianza en sí mismo, acceso a información, procesos formativos, etc.), dependientes de sus respectivos contextos de socialización o posiciones sociales, dentro de un campo específico de relaciones (BOURDIEU, 1997), repercuten en la visualización y el aprovechamiento de oportunidades, así como en la construcción de capacidades para una vida digna.

[7] En Therborn (2010, p 148; 2015, p. 61-62) pueden apreciarse ejemplos de materialización de este mecanismo, destacando que no todas las relaciones entre capital-salario constituyen explotación.

[8] Algunos de los indicadores que Therborn (2015) identifica de este proceso es la estigmatización, que refiere a una legitimación cultural de aquellos grupos en desventajas.

se manifiesta cuando los individuos quedan organizados en relaciones y procesos de graduación institucionalizada en escalas de supraordenación y subordinación. Este mecanismo aplica para individuos excluidos o no de ciertos espacios o grupos, señalando la importancia de entender las desigualdades con base en la organización formal de las sociedades y sus impactos en la construcción de capacidades para que las personas funcionen con plenitud y elijan una vida de dignidad y bienestar. Además, señala Therborn, el papel que en estos procesos jugarían los valores socialmente construidos, como sistema articulado sobre el cual se legitima y construye la jerarquización[9].

Dichos mecanismos, que sostienen la producción y reproducción de los tipos de desigualdad, especialmente, la existencial, también es constitutivo y constituyente de relaciones de poder. Al entender esta desigualdad existencial como proceso asimétrico de asignación de oportunidades y condiciones para que se manifiesten atributos vitales que constituyen la persona (autonomía, dignidad, grados de libertad, derechos al respeto y al desarrollo personal), el poder emerge como piedra angular que incide en esa asignación. Él impide u obstaculiza el pleno desarrollo del ser social/humano, al tiempo en que es reproducido con base en las desiguales distribuciones. Sin embargo, para esclarecer la manera en que se puede entender esta relación entre desigualdad existencial y poder en la esfera política, es necesario abordar algunas de las propuestas teóricos-conceptuales sobre el poder, específicamente asociado a la dominación.

Fundamentos Teóricos y Conceptuales Sobre el Poder

Al asumir el poder sucintamente como capacidad de condicionar y limitar la reproducción de comportamientos que constituyen las relaciones sociales y perpetúan las asimetrías sociales, se revela la necesidad de profundizar en el carácter multidimensional tanto del poder cuanto de la propia relación de este concepto con la desigualdad. Para ello, es útil rescatar diferentes teorías sociales que albergan interesantes ideas sobre poder y sociedad. Inclusive, hasta partiendo desde la propia sociología clásica y considerando autores como Max Weber.

El poder y la dominación tienen un papel fundamental en el pensa-

[9] Algo similar a los estudios de Bourdieu (1998) relacionados con gustos sociales.

miento weberiano. Con ello, se vislumbran algunos aspectos que todavía hoy resultan relevantes para pensar la problemática que nos ocupa.

Weber (2015, p. 140) entiende que la dominación no implica cualquier probabilidad de ejercer poder y sí la probabilidad de encontrar obediencia, sumisión a ciertas órdenes en determinados grupos sociales o individuos. Destacando que la sumisión puede estar sujeta a disímiles factores,[10] Weber entiende este concepto como proceso en el que la acción de los sujetos responde a las propias órdenes establecidas y sus contenidos, desconsiderando dichos sujetos sus propias opiniones sobre el valor o desvalor de tales órdenes.

Para entender las lógicas de tal auto-desconsideración por parte de los sujetos dominados, Weber (2015) comprende que el concepto de legitimidad[11] resulta esencial para determinar y entender la existencia y persistencia de la dominación. No obstante, también reconoce que, en determinadas ocasiones, el ejercicio y la materialización del poder y la dominación pudieran no estar orientadas por dicha legitimidad, ya que dichos procesos podrían estar absolutamente garantizados a través de diferentes confluencias entre factores (intereses, situaciones), que permitirían desdeñar cualquier pretensión de legitimidad de las acciones o estrategias de dominación.

En el ámbito del pensamiento social contemporáneo, otros autores también ofrecen interesantes puntos de vistas con relación al poder. Entre esos destacan Norbert Elias, Michel Foucault, Carl Schmitt, entre muchos otros.

Las ideas sobre configuración social e interdependencias funcionales de Norbert Elias (1982a, 1990, 1991) resultan relevantes y complementan algunos puntos sugeridos por Weber. Elias (1991, p. 157), entiende por configuración social los procesos siempre cambiantes globales, locales, de acciones y relaciones recíprocas entre individuos y grupos sociales, que forman un conjunto de tensiones que se aprehenden a partir

[10] Entre esos factores, Weber (2015, p. 13-140) destaca: 1) hábitos inconscientes, costumbres; 2) consideraciones racionales con referencia a fines económicos, políticos, sociales; 3) consideraciones racionales con relación a valores, ideas; 4) motivos afectivos; 5) voluntad o intereses externos o internos, condicionados por la aceptación de la fragilidad, situaciones inevitables o el desamparo individual.

[11] Por legitimidad, Weber (2015, p. 140) entiende el reconocimiento y la aceptación acrítica de la realidad o alguna parte de ella por parte de los sujetos dominados.

de relaciones de interdependencias. De esta manera, él asume el poder como relaciones polimórficas y multidimensionales de interdependencias entre individuos, como aliados u oponentes, que, en medio de acciones y relaciones recíprocas y cambiantes, permiten el control de la conducta y el autocontrol, así como menores grados de dependencia recíproca por parte de algunos grupos. Estos menores grados de dependencia, basados en mecanismos y distribuciones asimétricas de recursos o funciones que constituyen jerarquías, facilitan la monopolización de necesidades de los otros, además de mayor autonomía para influenciar esas relaciones y ejercer el control. Por tanto, y a tono con la intención de este texto de analizar la relación entre desigualdad y poder en la arena política, o sea, el poder político, es oportuno destacar que la desigualdad estructura tales interdependencias, pero también es una de sus resultantes.

En esos términos, cabe reconocer que las asimetrías en la autonomía personal, el respeto y el reconocimiento, condicionantes y resultantes de la negación de oportunidades y capacidades de funcionamiento digno (desigualdad), son resultado de interdependencias funcionales y equilibrios de poder que, relativamente, limita a los individuos entre sí. Todo esto, amparado en mecanismos de orden normativo, económico, social, cultural e histórico, conforme sugerido por Weber y el propio Elias, desde sus peculiares perspectivas.

Desde el punto de vista normativo, Michel Foucault e Carl Schmitt igualmente ofrecen interesantes ideas para entender algunas configuraciones de la relación entre desigualdad existencial y poder político. Para Foucault (2013) lo legal no significa un estado de paz, sino una estrategia del ejercicio del poder en sí mismo. Y algunas de las formas mediante las cuales se manifiestan este fenómeno son las reglas que rigen cualquier proceso, por ejemplo, político, además del ejercicio de la sanción normalizadora destinada a la producción de sujetos, comportamientos. Por otro lado, Schmitt (2010) entiende que el poder está relacionado con la posibilidad y capacidad de definir lo bueno o lo malo, así como para tomar y/o influenciar decisiones. Y todo esto pasa, entre otras cuestiones, por el modo en que se configuran los derechos, sustentados en normativas. Por tanto, para este pensador, las normativas y el derecho tienen sus fundamentos en las relaciones de poder, mientras que el propio poder necesita de estos elementos como condición para establecer un orden político, social, legal, económico, etc.

Uno de los fundamentos de dicha relación, recae en el dominio que ciertos grupos (Estado esencialmente) tienen sobre la interpretación y aplicación de conceptos imprecisos y discrecionales. Este proceso, que responde a diversas lógicas de relaciones de poder (derechos con fundamentos en el poder), simultáneamente se basa en normativas, funciones y derechos establecidos (el poder necesita del derecho), que son protegidos y legitimados a través de las mismas capacidades y dominios que estos ofrecen (SCHMITT, 2010). Las capacidades que emanan de esta relación entre poder, derecho y normativas, implican una capacidad de presunción de la legalidad de interpretación. No se trata solo del poder para definir normas y que esas normas sustenten dichas relaciones de poder, sino que, el desarrollo de este proceso ocurre de la mano de una capacidad concentrada en ciertos grupos para monopolizar el carácter legal de las interpretaciones de esas normas y del derecho en general. Consecuentemente, este tipo de monopolización también supone la concentración de oportunidades y capacidades para aplicar ordenanzas, aun cuando estas posean algún grado de ilegitimidad.

Por otro lado, la influencia que en los comportamientos sociales puede tener esta relación entre derecho y poder, también va acompañada de formas específicas de subjetividad, construidas socialmente. Las subjetividades son importantes como base del consentimiento sobre el ejercicio del poder. Este se ejerce con el consentimiento de los dominados, y las subjetividades que lo sustentan son resultado de relaciones de poder, donde normas y derechos ocupan un papel fundamental en esas relaciones, entre otros elementos. Estas subjetividades se desarrollan asociadas a procesos de producción de realidades, prácticas y saberes que, impulsados por las instancias hegemónicas del poder, atraviesan las experiencias de los individuos e implican, por tanto, grados específicos de disciplinamiento social (FOUCAULT, 2013).

Ese disciplinamiento, también es desarrollado mediante estrategias y mecanismos de dominación asociados a la instrumentalización de racionalidades (HORKHEIMER y ADORNO, 1994) en función de los intereses de grupos sociales. El conjunto de significados, valores, formas de vida y conocimientos que caracterizan la referida instrumentalización, constituyen, por tanto, una manipulación de realidades que favorecen mediocrizar determinadas formas culturales y destruir el potencial emancipador de los dominados. Todo esto condiciona, por fin, procesos de alienación que

obstaculizan actitudes o prácticas de reclamo, que impliquen y/o impulsen algún progreso espiritual (MARCUSE, 2016)[12].

El resultado más evidente que en el ámbito político emana de la anterior situación, es el impacto negativo en la aparición de los individuos en los diferentes espacios públicos que les puedan concernir, en calidad de sujetos de derechos. Y esto todo, con base en la producción y reproducción de limitaciones comunicativas, que constituyen una vía fundamental para insertarse en el mundo humano e incidir en las relaciones de poder (ARENDT, 1981).

Llegado a este punto de reflexión teórica-conceptual, cabe concluir este acápite esclareciendo el modo como se define el poder, para posteriormente reflexionar sobre algunas de las implicaciones teórico-metodológicas de su relación con la desigualdad existencial en el ámbito político. En este sentido y, consecuentemente con algunas ideas tratadas hasta el momento (ELIAS, 1982a, 1990, 1991; SCHMITT, 2010; FOUCAULT, 2013; WEBER, 2015), el **poder político**

> es entendido aquí como: *conjunto (globales, locales) de acciones y relaciones cambiantes, recíprocas, polimórficas y multidimensionales entre individuos y grupos sociales que, con base en diferentes estrategias y mecanismos, permiten (y derivan de) el ejercicio de formas de control, autocontrol y/o dominación de conductas que restringen la influencia de los ciudadanos en la configuración y el funcionamiento del Estado.*

Hasta aquí, han sido relatados elementos que describen las principales posiciones conceptuales que sustentarán las reflexiones venideras. Lo que sigue, estará basado en la anterior concepción del poder político, en tanto fenómeno que, además de respaldar las formas que podría adquirir la desigualdad existencial, también es resultado de dichas desigualdades. De aquí deriva el camino conceptual escogido para los fines del presente texto, donde dicha desigualdad existencial se entiende en su interrelación con el poder de dominación. En este caso, entendiéndose como conjunto de condiciones asimétricas que, condicionadas por las anteriores relaciones de poder, potencian la objetivación del ser social[13] e imposibilitan la manifestación de atributos humanos esenciales (autonomía, grados de

[12] Posteriormente, serán descritos algunos procedimientos participativos que ejemplifican este proceso.

[13] Objetivación del sujeto: subyugación a una orden donde la subjetividad, como forma de creación de experiencias sobre sí y de relacionamientos de sí para sí, es puesta en un plano de sumisión (BOURDIEU, 1997).

libertad, derechos al respeto), delante de los procesos de producción y reproducción de la política (THERBORN, 2015; ELIAS, 1982a, 1990).

Entre las estrategias que facilitan tales ejercicios y que, simultáneamente, sustentan las referidas relaciones se encuentran: 1) la monopolización de capacidades para condicionar efectos sociales sobre sí, sobre los otros y sobre la realidad sociopolítica; 2) la producción y reproducción de distribuciones asimétricas de recursos o funciones que constituyen jerarquías. En cuanto eso, la materialización de la dominación se manifiesta a través de mecanismos como: 1) los hábitos y las costumbres; 2) finalidades individuales o colectivas de tipo económicas, políticas, sociales; 3) valores o ideas, 4) motivaciones; 5) elementos coyunturales asociados a la aceptación de la fragilidad, situaciones inevitables o el desamparo individual de diversa índole (familiar, económico, político, etc.).

Desigualdad Existencial y Poder Político: Aproximaciones Teórico-Metodológicas a Partir del Caso Cubano

Consecuentemente con la anterior concepción, algunos elementos teórico-metodológicos merecen una destacada atención, pretendiendo profundizar en la comprensión de las relaciones entre las dos realidades objeto de análisis. Esos elementos se corresponden con algunas de las estrategias reconocidas por Elias (1982a, 1990) para ejercer el poder y, por tanto, sugieren las dos principales acciones analíticas que serán desarrolladas a continuación. La primera de ellas, analizar las capacidades que monopolizan actores estatales para condicionar contextos y a otros individuos, de modo a facilitar condiciones cuyo aprovechamiento propician una distancia entre vidas (o experiencias) reales y posibles. Todo esto, como principal condición para potencializar la objetivación del ser humano y afectar la manifestación de algunos de sus atributos esenciales. La otra acción, será entender las formas de limitación de movimientos entre individuos, basadas en interdependencias facilitadas por jerarquías que alimentan el referido distanciamiento. Este entendimiento partiría de reconocer tales formas de limitación como mecanismo fundamental de sumisión subjetiva (objetivación humana) y de obstaculización de la auto-

nomía y la libertad, en tanto atributos vitales del ser humano[14].

En lo referente a la autonomía, como atributo humano que es imposibilitado mediante mecanismos de desigualdad como el distanciamiento (THERBORN, 2015), cabe resaltar su importancia no solo para la vida en sociedad, sino también para el justo desarrollo de procesos decisorios y de la política. Y es que su contribución en estos sentidos es esencial, en cuanto se entrelaza con la materialización de ideales fundamentales de la democracia: emancipación, autogobierno, la libertad individual a través del ejercicio de la racionalidad práctica y la igualdad. Todo ello, contraponiéndose a la dominación, opresión, a la imposición de principios y normas de conducta, al autoritarismo, a la discriminación, marginación y a la dependencia emanada de la negación del reconocimiento moral a las personas (ÁLVAREZ, 2015).

A pesar de los diferentes contenidos que pudieran configurar ese concepto, para los propósitos aquí perseguidos se eligen solo aquellos que sustenten una comprensión relativamente básica y que, en términos empíricos, faciliten análisis que transiten desde lo simple a lo complejo. De esa manera, la **autonomía** es comprendida aquí como: capacidad de distanciarse de influjos ajenos, en la identificación y ordenación de preferencias, en el reconocimiento de oportunidades viables y legítimas y en la construcción de convicciones e ideas propias que, en consecuencia, generen decisiones o prácticas ajenas a todo tipo de dominación, opresión e imposiciones externas.

Como conjunto de capacidades, la autonomía presenta diferentes desarrollos en los individuos y depende de condiciones internas y externas a los mismos que son constitutivas y constituyentes entre sí. Por un lado, ella deriva del distanciamiento (emocional, cognitivo, conductual) de condicionamientos externos asumidos por los sujetos; por otro, está condicionada a las relaciones sociales en las que dichos sujetos están insertos y sus respectivas posiciones (BOURDIEU y CHAMBOREDON, 2002).

En alusión a las condiciones internas (lo subjetivo), la autonomía no significa aislarse de los demás o entender las relaciones y los contextos desde fuera, en el sentido positivista. Más bien implica tener conciencia del entramado de relaciones y posiciones en el que se está inserto y de

[14] Se priorizan estos atributos (autonomía, libertad), reconociendo que existen propuestas de incluir otros, como: dignidad, derecho al respeto y al desarrollo personal, etc. (THERBORN, 2015).

sus influencias en las propias historias de los individuos (MILLS, 1982; OSHANA, 2006, 2015)[15]. Todo esto, con vistas a poder autopercibirse como agentes autónomos, posicionarse, definirse y decidir sobre las propias disposiciones individuales y/o grupales en ese marco de relaciones. Asimismo, en lo referido a las condiciones externas, la autonomía es entendida como las capacidades antes mencionadas, que también resultan de la existencia de opciones y oportunidades suficientemente adecuadas e importantes para el ejercicio de tal autonomía[16]. Cuestiones estas que, en conjunto, resultan fundamentales para el ejercicio de la autonomía en ámbitos políticos.

Habiendo explicado estos elementos teórico-conceptuales, cabe preguntarse: ¿cuáles implicaciones teórico-metodológicas derivan de las señaladas relaciones entre autonomía, distanciamiento - como atributo y mecanismo de la desigualdad, respectivamente - y poder político? Cualquier respuesta a esta incógnita, que en las posteriores secciones será desarrollada con referencia a algunos casos empíricos a nivel subnacional en Cuba, no puede albergar algo menos que un carácter diverso y multidimensional, tanto en su formulación teórica cuanto metodológica.

Primeramente, el tratamiento que se le ha dado a autores como Foucault, Elias y el propio Therborn, condiciona algunas implicaciones de orden metodológico. La primera de ellas es la utilización de métodos teóricos/lógicos y empíricos, a pesar de que en el presente texto solamente se haga alusión a los métodos teóricos, entendidos como: pasos a seguir en el proceso de producción del conocimiento que permiten transformar conocimientos y teorías en preguntas de investigación y procedimientos para la producción y acumulación de evidencia empírica sobre la realidad social (SAUTU et al., 2005). La segunda implicación es la necesidad de profundizar en diferentes aspectos que darían contenido a la aplicación de los anteriores métodos, a tono con el interés de entender la relación entre poder político, autonomía y libertad (estos últimos como atributos de la

[15] Si bien el concepto de imaginación sociológica (MILLS, 1982) destaca la importancia de considerar la relación entre contextos y experiencias personales, autores como Oshana (2006, 2015) incorporan esas ideas para referirse específicamente a la autonomía, sustentado que la persona autónoma debe ser consciente del entramado social del que forma parte y de las influencias ejercidas por este entramado (sea en la disminución de la propia autonomía o configuración de la identidad).

[16] Diálogo con la idea de opciones relevantes propuesta por Raz (1986) y Álvarez (2014).

desigualdad), en los marcos de un complejo modelo de interdependencia funcional (ELIAS, 1982b).

En relación con la primera de las mencionadas implicaciones, cabe destacar que el reconocimiento del carácter relacional, complejo (FOUCAULT, 2001, 2013) e interdependientemente funcional del poder político (ELIAS, 1982a, 1990) y la desigualdad existencial (THERBORN, 2010, 2015), influyen en entender la necesidad de aplicación de estos métodos considerando un pluralismo cognitivo y metodológico, capaz de facilitar una comprensión cada vez más cabal del fenómeno en cuestión, sus polisemias y dimensiones[17]. Una representación de tales condiciones, envolverían, por tanto, la aplicación de métodos teóricos como el inductivo-deductivo. La utilización de estos métodos invoca partir de diferentes elementos teóricos referentes a la relación entre los conceptos tratados, para conciliar una epistemología particular que oriente el trabajo empírico hacia la desconstrucción de realidades sociales. Estos procesos, constituirían la base de la necesaria retroalimentación y reestructuración de tales elementos teóricos que, al mismo tiempo, ya instituyen resultados de las experiencias de investigación empírica de los diversos autores tratados.

En lo concerniente a la segunda implicación, es oportuno hacer un paréntesis para dialogar con Foucault (2001, p.256) y su propuesta de 5 puntos esenciales que deben sustentar los análisis sobre el poder. El primer punto, el sistema de diferenciaciones que permiten actuar sobre la acción de los otros, alude a la distribución desigual de oportunidades, basadas en cuestiones legales, estatus, formas de apropiación de riquezas y bienes, así como en los procesos de producción. También se refiere a otros elementos de orden subjetivo, como: diferencias lingüísticas y culturales, cognitivas, emocionales y de competencias.

Un segundo punto, alude a objetivos perseguidos por los individuos que actúan sobre la acción de los otros y que pueden estar orientados a varios procesos: 1) mantenimiento de privilegios, 2) acumulación de beneficios, 3) la puesta en funcionamiento de la autoridad estatutaria y, por último, 4) el ejercicio de funciones, oficios o intercambios.

En un tercer punto, el filósofo francés advierte que el poder no solo

[17] Algo también propuesto por Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2002) cuando defienden el desarrollo de un pensamiento relacional, que permita trascender la descripción arbitraria de comportamientos sociales fragmentados e identificar sistemas de relaciones en los que se organizan los objetos de estudio.

se ejerce apoyado en diferenciaciones y objetivos, sino también a través de otros diferentes medios. Entre estos el autor destaca: la amenaza por varias vías (armas, efectos de la palabra), las disparidades económicas, los sistemas de control y vigilancia, además de diferentes reglas (explícitas, implícitas, fijas, modificables) o medios tecnológicos.

Un cuarto y quinto punto recomendado por Foucault (2001) para analizar el poder, son las formas de institucionalización y los grados de racionalización[18], respectivamente. El primero sugiere examinar las predisposiciones tradicionales, estructuras jerárquicas, funciones y regulaciones institucionales detrás del poder. El segundo, propone entender los niveles de elaboración, transformación, organización y provisión de procedimientos que, ajustados a ciertas situaciones, envuelven las configuraciones del poder.

Si bien estos 5 puntos son interesantes como herramienta lógica para el análisis de las relaciones de poder, ellas presentan algunas ambigüedades que justifican realizar algunos reajustes. Tales reajustes pretenden perfeccionar un pensamiento relacional basado en los componentes sugeridos por Foucault (2001), anhelando trascender dos imprecisiones fundamentalmente: 1) la repetición de componentes en un mismo punto y 2) la inclusión en algunos puntos de componentes de la misma naturaleza: estructural, subjetivo, etc.

Por tales motivos, es razonable sugerir organizar esos puntos en 3 bloques fundamentales que constituyen las principales dimensiones analíticas sobre las cuales se apuntala el examen teórico que a continuación se muestra, referente a las relaciones entre poder político y desigualdad existencial. Tales dimensiones son: estructural, subjetiva y práctica.

La dimensión **estructural**, apunta a: distribución desigual de oportunidades legales o jurídicas; oportunidades basadas en estatus o disparidades (político, económico, social, simbólico); formas de apropiación de riquezas y bienes; procesos de producción; oportunidades basadas en estructuras jerárquicas; diferentes reglas (explícitas, implícitas, fijas, modificables), además de elementos de orden institucional, tales como: *sistemas de control y vigilancia,* medios tecnológicos, predisposiciones tradicionales o institucionales. Por otro lado, la dimensión **subjetiva** apunta a diferencias lingüísticas, culturales, cognoscitivas, emocionales y de

[18] Este quinto elemento no será analizado en el presente manuscrito, por motivos de espacio.

competencias que, además de condicionar el poder, derivan del mismo. Finalmente, la dimensión **práctica** involucra conductas (amenazas[19], vigilancia) orientadas en relación a otros individuos y/o condiciones que, en el proceso de interacción social, se sustentan en sentidos construidos y objetivos concretos, según determinados contextos. Entre esos objetivos destacan: 1) el mantenimiento de los privilegios, 2) la acumulación de beneficios, 3) la puesta en funcionamiento de la autoridad estatutaria y, por último, 4) el ejercicio de una función, oficio o de un intercambio.

En relación con la dimensión estructural, sus lógicas - que dialoga parcialmente con el primer punto sugerido por Foucault - implican una referencia al papel que ocupa la desigualdad en la configuración de las relaciones de poder, inclusive en el ámbito político. Al haberse planteado aquí que el poder político constituía la monopolización de capacidades para condicionar formas de socialización y limitar comportamientos, esta dimensión advierte que las oportunidades legales, de estatus y bienes, entre otras, que las mismas implican, - con influencias en lo subjetivo - se producen y reproducen con base en diferenciaciones de diversa índole, que permiten actuar sobre la acción de los otros. Diferenciaciones que, conforme descrito en el transcurso de este texto, no sólo derivan de relaciones de dominación e interdependencia, sino que, además, condicionan la propia estructuración desigual de la vida. Esa que obstaculiza la materialización de atributos fundamentales de la desigualdad, como los priorizados en este trabajo: autonomía y libertad política de los individuos.

Ya desde el punto de vista teórico, una respuesta tentativa al anterior cuestionamiento sobre las implicaciones teóricas que constituyen las señaladas relaciones entre poder político, desigualdad existencial - a través del distanciamiento - y autonomía - atributo de dicha desigualdad -, pudieran articularse con base en una interrogante central que delimita caminos empíricamente analíticos y permitan ahondar en las relaciones entre tales conceptos. Todo esto, considerando el conjunto de componentes constitutivos ya abordados referentes a dichos conceptos, que se refieren a las principales dimensiones analíticas[20] priorizadas aquí. A

[19] Amenaza mediante palabras, reglas o uso de armas.

[20] En el caso del concepto de poder, algunos de sus elementos se refieren a dos dimensiones de análisis fundamentalmente: 1) monopolización de capacidades para influenciar la realidad y 2) monopolización de capacidades para limitar movimientos o comportamientos sociales. Por otro lado, concerniente a la desigualdad con base en el distanciamiento,

tono con estas indicaciones, dicha interrogante es: ¿Cómo se configura la monopolización de capacidades estatales para influenciar la existencia de condiciones y comportamientos que obstaculizan la autonomía[21] de la sociedad civil en la configuración de la política?

Cuando se analizan algunas experiencias sociales en países como Cuba y, especialmente, a nivel subnacional, la anterior interrogación gana sentido como posible norte en la producción de conocimientos sobre el modo en que la desigualdad existencial condiciona las relaciones de poder político y viceversa. Y a pesar de que escasean los estudios sobre esa relación, cabe considerar algunos hechos y análisis sobre realidades locales en Cuba, que dilucidan la relevancia de estas articulaciones y la necesidad de profundizar en las mismas.

La experiencia cubana resulta interesante para respaldar las reflexiones y los caminos analíticos descritos, debido a la singularidad con que el tema de la desigualdad ha sido tratado oficialmente. Ese tratamiento involucra un interés estatal, por la erradicación de la pobreza, así como por la expansión de procesos de protección social, inclusión e igualdad (referencias). Si bien tales procesos de justicia e igualdad social tuvieron mejores índices durante el auge de las subvenciones de la antigua Unión Soviética, las últimas décadas han demostrado un notable aumento de la desigualdad social (ESPINA, 2008; ALEJANDRO, 2012; ZABALA, 2015; MONREAL, 2016) que, sin dudas, tiene implicaciones desde el punto de vista del poder.

Con la caída del campo socialista en los años 90, Cuba sufrió transformaciones que han implicado retos para la manutención del principio de distribución socialista declarado por Marx (1977) y adoptado constitucionalmente "de cada cual, según su capacidad, a cada cual según su

---

se hizo referencia a dos aspectos constitutivos: 1) condiciones que implican distancia entre vidas reales y posibles; 2) capacidades para aprovechar las mencionadas condiciones. Finalmente, en relación con la autonomía, se destacaron elementos que aluden a capacidades para distanciarse de determinadas influencias externas y generar prácticas ajenas a la dominación (p. 10).

[21] Reconociendo como principales dimensiones de la autonomía, las capacidades civiles para para distanciarse de influjos ajenos en lo alusivo a: 1) identificación y ordenación de preferencias políticas; 2) reconocimiento de oportunidades viables y legítimas, que favorezcan el ejercicio de la autonomía y/o de derechos ciudadanos e 3) construcción de convicciones e ideas propias que generen decisiones y/o prácticas libres de coerción?

trabajo" (ANPP, 2019, p. 5)[22]. A partir de ahí, el pueblo cubano ha vivido diferentes etapas del desmoronamiento de las promesas oficialistas sobre el socialismo tropical, el cual ha enarbolado la existencia y constante perfeccionamiento de una sociedad inclusiva, igualitaria y justa.

Ni siquiera con la llegada al poder de Raúl Castro en el 2006, que para algunos significó la oportunidad de otros aires para el país, se puede visualizar alguna cercanía de la otrora sociedad igualitaria de los tiempos de guerra fría. Todo esto, pese a las disímiles transformaciones impulsadas por Raúl y continuadas por su sucesor, Miguel Díaz Canel.

Tales transformaciones, si bien han favorecido determinadas dinámicas sociales, económicas y políticas en el país, no han sido suficientes para frenar la acentuación de notables desequilibrios sociales y las desigualdades. Si, por un lado, los (as) cubanos (as) se han liberado de obsoletas y peculiares prohibiciones, como las referentes a la compra de casas, de vehículos automotores nuevos, al acceso a los hoteles y a los derechos de viaje al exterior, entre otros, los beneficios de dichas transformaciones apenas están disponibles para algunos sectores sociales, reflejando así una realidad bien distante de la sociedad prometida.

Entre esos sectores favorecidos destacan los trabajadores del turismo, del comercio exterior, militares y gobernantes de alto rango, familias que reciben remesas desde el exterior, así como trabajadores informales, en detrimento de los jubilados y trabajadores estatales de diferentes áreas, como la salud, educación, cultura, administración pública, etc. El poder adquisitivo de estos últimos aún no se recupera de la decadencia que ha venido sufriendo desde los años 90, especialmente, con la dolarización de la economía y la disparidad adquisitiva que representa la dualidad monetaria que impera hoy en la isla (ALEJANDRO, 2008; MUNSTER, 2015; MONREAL, 2016). Por tanto, para estos actores la posibilidad de viajar al exterior, pasar unas vacaciones en un hotel, comprar un carro nuevo o una casa o, inclusive, de tener una alimentación adecuada o invertir en la apertura de su propio negocio (en el sector de la gastronomía, renta de inmuebles, etc.), está bien distante de la realidad (MONREAL, 2016; HANSING y OPTENHÖGEL, 2015; ZABALA, 2015; ÁLVAREZ y CRUZ, 2013, 2018).

Tales desigualdades de recursos (THERBORN, 2015) en Cuba, tan

[22] Ver artículo 65 (ANPP, 2019).

nocivas para la materialización de una vida justa para la mayoría de los trabajadores en el país (MONREAL, 2016), terminan teniendo su cuota de responsabilidad en las configuraciones del poder y, especialmente, en la limitación de la autonomía ciudadana frente a la configuración de la política. Básicamente, las mencionadas dificultades económicas facilitan que el Estado cubano conserve sus capacidades de centralización del poder.

Las dificultades económicas no solo son resultado de la monopolización de las capacidades estatales para influir la existencia y aprovechamiento de condiciones que las sustentan, sino que, además, ellas limitan la generación de prácticas libres de coerción y el ejercicio de la autonomía ciudadana en sí mismo. Este tipo de dificultades - y también ventajas- , son una de las condicionantes de la indiferencia política y resignación de la sociedad civil a la realidad autocrática existente (junto a los mecanismos de control). Los grupos sociales dependientes de los salarios laborales - desfavorecidos en cuanto poder adquisitivo - están más preocupados por resolver sus necesidades inmediatas y cotidianas - alimentarse, pagar sus cuentas -, que por la manera en que se desarrolla la política o las vías para transformar la realidad. Esto último, considerado en buena medida como algo bien distante de lo posible y, por tanto, indicando el escaso reconocimiento de oportunidades viables y legítimas que favorezcan el ejercicio de la autonomía y/o de derechos ciudadanos.

Asimismo, dichas dificultades, junto a la indiferencia, la resignación y la incredulidad en una transformación posible, constituyen indicadores y/o condicionantes de formas específicas de construcción de convicciones y ordenación de preferencias políticas, que conducen a la pasividad política y a la asunción de aptitudes de subsistencia como prioridad cotidiana. Algo que representa un claro ejemplo de cooptación de la autonomía ciudadana, no solo como resultado de los ordenamientos implementados por el Estado, sino también como facilitador de la legitimación de tales ordenamientos que sustentan determinados modos de ejercicio del poder.

Por otro lado, los otros sectores sociales con mejores indicadores de consumo también asumen actitudes que facilitan la reproducción de los poderes estatales mencionados, pero con base en otras convicciones. En este caso, adoptan una especie de indiferencia políticamente conveniente, como estrategia para evitar obstáculos o afectaciones a sus respectivas formas de vida, en un régimen cuyos mecanismos de control y coacción son

incuestionables (CHAGUACEDA y TORREALBA, 2017) [23]. Los siguientes testimonios comprueban las aludidas realidades:

> Yo tengo que luchar las cosas para mi familia y no tiene lógica meterme a hacer cosas que, al final, son por gusto. ¿Ellos [el gobierno] van a seguir ahí, teniéndolo todo y yo voy a perder mi trabajo? Eso es para el bobo. Yo no me meto en nada, porque después es uno quien pierde y todo seguirá igual, la soga se revienta por el lado más débil. Me gustaría mucho tener la posibilidad de contar con espacios en los cuales pueda exponer mis desacuerdos en relación con la manera en que se proyectan los dirigentes y gobernantes, primero de la localidad y luego del país, si realmente desde la base estuviera seguro de que sería escuchado y que mis planteamientos serían analizados oportunamente, entendidos y solucionados, pero eso no ha ocurrido ni ocurrirá.

Relacionado con el otro atributo que interesa destacar aquí, la libertad política, también es necesario esclarecer algunos elementos y preguntarse determinadas cuestiones. A pesar de la existencia de varias tipologías y concepciones sobre la libertad, en el presente trabajo optamos por dialogar con Sen (2000) en su entendimiento sobre la intrínseca relación entre libertad y desarrollo. Solo que, y como bien se destacó anteriormente, apenas insistimos en uno de los tipos de libertad propuesta por este autor: libertad política.

Según Sen (2000) la libertad política está asociada a cuestiones como: oportunidades de los ciudadanos para decidir quién los debe gobernar y con base a cuáles principios; posibilidades de investigar y criticar

[23] Durante la aplicación de observaciones no participantes en Cárdenas, en el año 2011, se constataron algunas insatisfacciones con las limitadas capacidades civiles para incidir en las decisiones importantes acometidas por el gobierno local. Sin embargo, al mismo tiempo se apreciaron aptitudes y expresiones que respaldan la existencia de indiferencias a respecto de la configuración de tales decisiones y la política en general. Un ejemplo de ello fue el comentario de una de las delegadas de circunscripción que, mismo estando inconforme con varias decisiones tomadas en el territorio (cierre de la Casa de la Cultura en Varadero y unificación de los municipios de Cárdenas y Varadero) y con datos levantados en una de las Sesiones de la AMPP, me manifestó no tener interés o deseos de expresarse o dialogar con los dirigentes, porque en definitiva sería una actitud en vano que solamente la "marcaría" frente a la administración, ¿para que me voy a marcar?, expresó. Este término "marcaría", en el argot popular cubano significaría exponerse frente a los demás, implicando alguna marca o cuño sobre sí. Este tipo de actitudes, -muestra de un ejercicio del poder asociado a la aceptación de la fragilidad social, a situaciones inevitables y el desamparo político y normativo de la sociedad civil-, es válido para entender el papel tanto de un grupo social como otro, en la reproducción de tales indiferencias.

las autoridades, libertades de expresión y de prensa sin censuras, así como para elegir o votar entre diferentes partidos o espectros políticos. Todo esto, aludiendo también a las posibilidades de dialogar y disentir en el ámbito político, así como a las capacidades para participar en la selección del poder legislativo y ejecutivo.

Sin embargo, por cuestiones de viabilidad y contrastabilidad empírica, se opta por insistir en algunos de los anteriores componentes sobre la libertad política, que son: oportunidades y capacidades que, siendo valiosas para los individuos, (sea por constituir derechos propios a la libertad o por facilitar la obtención de resultados valiosos), permiten decidir sobre principios de la gobernanza, así como dialogar, disentir, expresarse y participar de los procesos decisorios en el terreno político. En derivación de este concepto, también emergen algunas implicaciones teórico-metodológicas, cuando este se relaciona con el poder y la desigualdad existencial (basada en el distanciamiento). Implicaciones que igualmente contienen un carácter diverso y multidimensional, y que pudieran desarrollarse empíricamente con base en interrogantes como la formulada a seguir:

¿Cómo se constituye la monopolización de capacidades estatales para influenciar la existencia de condiciones y comportamientos que obstaculizan la libertad de la sociedad civil, en lo referente a sus oportunidades y capacidades para: 1) decidir sobre los principios que rigen su gobernanza y 2) dialogar y disentir en la arena política; 3) participar en procesos decisorios sobre la reproducción de la política?

Algunas constataciones empíricas que respaldan la viabilidad de esta interrogante también pueden encontrarse en experiencias analíticas como las referidas previamente, relacionadas con realidades sociopolíticas en Cuba. Junto a las desigualdades de recursos descritas con anterioridad, otras formas de desigualdad caracterizan la realidad cubana, en cuanto circunstancias que no solo derivan de las relaciones de poder y dominación entre los diferentes sectores societarios, sino que también influencian la reproducción de dichas relaciones. En este sentido, se trata de desigualdades en el ámbito propiamente político, donde se hace notoria, por ejemplo, la distribución desigual de oportunidades legales entre Estado y sociedad civil, para el ejercicio de la libertad política en los términos encionados[24].

[24] Para profundizar en los límites democráticos y de la participación en Cuba, ver, entre otros trabajos, Guach (2019); Chaguaceda y González (2015); Chaguaceda, y Torrealba (2017); Guach y Negri (2018).

Esencialmente, esa desigual distribución coloca al Estado cubano en una posición de independencia relativa (ELIAS, 1990) respecto a la definición de aspectos fundamentales que permiten actuar sobre la realidad sociopolítica y la acción de los otros. Esta distribución desigual se refiere a las capacidades para definir normas y procedimientos para el ejercicio participativo, así como para incidir en la definición de diferentes competencias que atañen a cada sector de la sociedad local delante de los mencionados procesos[25] (GUACH, 2019).

La definición y las decisiones sobre los procesos participativos y de debates públicos, ha sido exclusivamente responsabilidad del Estado, sin la necesaria intervención popular en importantes procesos que los deben constituir: identificación de limitaciones, diseño, decisión, control. Estas problemáticas, no solo pueden ser consideradas en diferentes normativas oficiales que definen el funcionamiento de diferentes actores locales delante de los procesos decisorios y debates públicos municipales en Cuba (ANPP, 1995, 1999, 2000, 2019; GUACH, 2019), sino también en normativas socialmente construidas que regulan la conducta y limitan la autonomía y libertad en el ámbito político.

En las normativas que regulan el funcionamiento de actores locales concebidos oficialmente como representantes populares (Delegados de circunscripción-Dc) y Presidentes de los Consejos Populares-PdCPs), destaca la ausencia de regulaciones institucionales que explicitan el derecho de los ciudadanos a formar parte de las decisiones sobre la configuración de las normas y los mecanismos participativos. Dichas funcionalidades (que revelan la monopolización de capacidades estatales en definir las reglas del juego), les corresponden exclusivamente al Estado, dejando a los representantes populares (Dc y PdCPs) meras funciones de diálogo con pocas capacidades y legitimidad para ejercer alguna distribución de poder en este sentido. De tal modo, estas jerarquías de funciones entre Estado y ciudadanía/representantes populares se han visto favorecidas por el histórico papel centralizador de decisiones que el Estado cubano ha desarrollado durante décadas, limitando no sólo la emancipación política y decisoria de la sociedad civil (GUACH, 2019), sino también la producción y reproducción de formas de desigualdad que resultan funcionales para la

[25] Normativamente no existe una clara referencia a la obligatoriedad de discutir y decidir sobre asuntos públicos en los marcos de los procedimientos oficialmente establecidos (ANPP, 1995, 1999, 2000, 2019).

existencia y legitimación del referido papel centralizador del Estado cubano. ¿Cómo funciona esta relación?

La independencia decisoria que ha implicado la centralización estatal en Cuba ha tenido influencias en el entorpecimiento de la conciencia democrática y participativa de la sociedad civil (y también de los gobernantes intermedios). Pero la exclusividad del régimen en la dirección de tales procesos, que desacostumbra a la sociedad civil - como muestra de la dominación tradicional weberiana (WEBER, 2015) - , no es el único alentador de la reproducción de las referidas altas cuotas de poder estatal. Además de las descritas problemáticas económicas de la sociedad civil cubana, asociadas a las desigualdades de recursos (MONREAL, 2016), la existencia de normativas socialmente construidas en dicha sociedad también juega un rol importante en las configuraciones del poder. Estas revelan la legitimidad de una transferencia de poder desde la sociedad civil hacia el Estado, que simultáneamente resulta condición y efecto de la distribución desigual de capacidades para configurar la política subnacional en Cuba. Los siguientes alegatos recogidos en Cárdenas y otras localidades cubanas, ejemplifican tales argumentos:

> Es el gobierno quien toma las decisiones y así está establecido. Las reglas para tomar decisiones ya están establecidas desde el nivel central. A veces, ni siquiera los gobiernos municipales pueden cambiarlas (GUACH, 2019, p. 54). […] en realidad es la AMPP quién decide. Los sistemas del país no son suficientemente horizontales (CHAGUACEDA Y GONZÁLES, 2015, p. 139, 142).

Junto con esas normativas (tácitas y formales), otros hechos también revelan la importancia de esta dimensión en el análisis de la relación entre poder y desigualdad. Se trata, por un lado, de las capacidades estatales para establecer y desarrollar sistemas de control y vigilancia, mientras que, por otro, de las incapacidades civiles para incidir en la definición de procedimientos participativos.

En Cárdenas, se puede percibir la eficiencia de ciertos sistemas de control y vigilancia que, como modo de ejercicio del poder, regulan la conducta en función de una pasividad política fundamentada en dos aspectos esenciales. Estos aspectos son la amenaza y la construcción del miedo. Un ejemplo de los anteriores argumentos lo constituye las siguientes citas:

> No quisiera tener problemas por lo que he expresado. Me gustaría que no dijeras mi nombre para no herir a nadie y evitar desavenencias. Desearía que esta conversación fuese anónima para evitar que mis críticas sean malinterpretadas y ser cuestionado por los dirigentes (GUACH, 2019, p. 57-58).

En lo referente a la definición de procedimientos, el caso de Cárdenas es una muestra de la importancia que tienen determinados factores institucionales en la monopolización de capacidades para condicionar comportamientos, cuyas incidencias recaen en la limitación de la autonomía y libertad política, según las terminologías utilizadas aquí. La manera en que este punto se manifiesta a nivel empírico puede distinguirse a través del funcionamiento de procedimientos (oficiales y no oficiales) establecidos para el ejercicio de la participación ciudadana a nivel local: Rendiciones de cuentas (RdCs) y Sesiones de la Asamblea Municipal del Poder Popular (SeAMPPs).

Esos procedimientos, en teoría están destinados a facilitar la participación popular en las decisiones sobre los asuntos del territorio, mediante procesos como: discusión y análisis colectivo de problemáticas de las comunidades, búsqueda participativa de soluciones, rendiciones cuentas sobre la gestión pública municipal, entre otros asuntos (ANPP, 1999). Sin embargo, son tangibles las limitaciones de estos procedimientos, desde el punto de vista de su incidencia en la configuración de ciertos campos de la política.

Tanto las RdCs como las SeAMPPs no acogen cabalmente las realidades y necesidades de la sociedad civil, principalmente en la toma de decisiones. Pese a la ineficiencia participativa de estos procedimientos, sus lógicas muestran una profunda inflexibilidad transformativa que se asocia con las incapacidades de los ciudadanos para promover mecanismos alternativos o complementarios, orientados a fortalecer los debates y las decisiones. De tal modo, se aprecia que dichos procedimientos sustentan un efecto autocrático en la toma de decisiones, contribuyendo para la naturalización y perpetuación de las incapacidades de autonomía y libertad que este proceso implica (GUACH, 2019).

Tales incapacidades, sujetas a las lógicas de los referidos procedimientos (y otros aspectos), no son realidades preestablecidas sino resultados de formas específicas de institucionalización de costumbres, estructuras jerárquicas, funciones y regulaciones. Algunos de estos elementos son

perceptibles en funciones ejercidas por los representantes populares: Dc y PdCPs (ANPP, 1995, 2000).

Entre las regulaciones que sustentan el actuar de los mencionados actores y que facilitan las lógicas autocráticas impulsadas mediante las RdCs y las SeAMPPs, destacan aquellas que definen las funciones de los actores en el diseño de los citados mecanismos participativos. Como bien fue mencionado en páginas anteriores, a los representantes populares (Dc y PdCPs) y, por extensión, a los ciudadanos, normativamente no se les reconocen derechos a formar parte de las decisiones sobre la configuración de tales mecanismos para el ejercicio participativo y democrático. Siendo así, tales funcionalidades son exclusividad del Estado cubano, implicando la monopolización de funciones importantes para la democratización y, con ello, la heteronomía política de la sociedad civil.

A la par de las repercusiones de esta dimensión estructural en las relaciones de poder y sus análisis en el ámbito político, la subjetividad también resulta un campo de imprescindible referencia, dado el carácter complejo que la configura. Como sistema de diferencias cognitivas, afectivas y simbólicas que derivan y sustentan las relaciones sociales, lo subjetivo se erige como realidad con potencial para reflejar lógicas y resultados de las relaciones de poder y, simultáneamente, como base para el desarrollo de tales lógicas.

La importancia de la dimensión subjetiva en la presente propuesta analítica también adquiere fundamentos en la experiencia participativa del municipio Cárdenas. Por ejemplo, el diseño y las decisiones sobre las existencia y lógicas de los procedimientos y las normativas descritas cuando se trató la dimensión estructural, se han visto favorecidas por modos de apropiación conceptual sobre la participación, por parte de pobladores locales y actores teóricamente importantes en los procesos de participación ciudadana: Dc y PdCPs[26].

Esas formas de apropiación apuntan a un sentido limitado sobre la participación que, entendida como el hecho de estar presente, obtener informaciones y expresarse, impide comportamientos activos y críticos de los ciudadanos en defensa de realidades y procesos democráticos. A todo esto, se le suma que aquellos actores de Cárdenas con nociones más abarcadoras sobre la participación simultáneamente han mostrado actitudes

[26] Para conocer las funciones establecidas legalmente, ver ANPP (1995, 2000, 2019)

de resignación y abandono delante de los roles de participación activa que les corresponde, sujetas a sensaciones de cansancio e impotencia delante de sus respectivas limitaciones para ejercer la participación (GUACH, 2019; CHAGUACEDA y GONZÁLES, 2015).

Por último, vale resaltar que las dimensiones analizadas (estructural y subjetiva) y sus respectivas interpretaciones desde ámbitos empíricos concretos, convergen en la configuración y, por tanto, necesaria consideración de realidades que conforman la última dimensión a ser tratada: la práctica. Esta dimensión, conserva la advertencia de Foucault (2001) de que el poder suele ejercerse mediante objetivos y prácticas (amenazas, vigilancia, control) que procuran una cierta neutralización de la acción de los otros (no solo mediante diferenciaciones) y, con ello, la estrangulación de variados atributos de la desigualdad.

En el caso de la autonomía, esos atributos pueden ser las capacidades para: 1) distanciarse de influjos ajenos en la identificación y ordenación de preferencias políticas; 2) distanciarse de influjos ajenos en el reconocimiento de oportunidades viables y legítimas, que favorezcan el ejercicio de la autonomía y/o de derechos ciudadanos y 3) la construcción de convicciones e ideas propias que generen decisiones y/o prácticas libres de coerción. Por otro lado, en lo referente a la libertad política, entiéndase las oportunidades y capacidades para: 1) decidir sobre los principios que rigen la gobernanza; 2) dialogar y disentir en la arena política y 3) participar en los procesos decisorios en la reproducción de la política.

Algunos ejemplos de la relevancia de esta dimensión en los análisis sobre poder y desigualdad, también pueden observarse en varios estudios realizados en localidades cubanas. Sin embargo, interesa retomar nuevamente la experiencia de Cárdenas.

Como bien ha sido descrito precedentemente, en este territorio se han apreciado limitaciones de la sociedad civil para incidir en procesos decisorios y debates sobre asuntos públicos, implicando así la obstaculización de ciertas conductas en relación a los otros. Tales limitaciones y conductas se refieren a: 1) las incapacidades para perfeccionar las normativas y los procedimientos que sustentan los debates y procesos decisorios; 2) las restricciones para expresar argumentos o ideas contrarias a las oficiales; 3) incapacidades para sancionar actores gubernamentales delante de actitudes o acciones antidemocráticas y 3) la pasividad frente a la monopolización estatal en el diseño de mecanismos para la participación.

Debido a que toda acción dirigida a los otros no es ajena a significados construidos y objetivos, esas conductas bloqueadas -que sugieren no entender la dimensión práctica únicamente en el sentido propio de la acción e incluir aquellas acciones que se impiden mediante otras acciones-, van acompañadas de varios elementos subjetivos anteriormente descritos. Estos elementos, que son resultado de formas específicas de acción gubernamental y ordenamiento social (amenaza, control, vigilancia), aluden a: sentidos pasivos sobre la participación; temor de sufrir represalias institucionales y gubernamentales; sentimientos de impotencia y cansancio que alimentan sentidos sobre la resignación como mejor alternativa a las incapacidades para democratizar la gestión pública, además de la naturalización de idea sobre el gobierno como único responsable por las decisiones sobre lo público (GUACH, 2019; CHAGUACEDA y GONZÁLEZ, 2015; CHAGUACEDA y TORREALBA, 2017).

La regulación de la conducta y la limitación de la autonomía y la libertad política de la sociedad civil, que suponen los anteriores hechos, reflejan el cumplimiento de objetivos concretos apuntados por Foucault (2001). Entre estos objetivos destacan, por ejemplo: el mantenimiento de la monopolización (privilegios) estatal en el ejercicio y la definición de funciones que garantizan la autocracia cubana.

Conclusiones

Las reflexiones presentadas permiten esclarecer algunos caminos teórico-metodológicos para el examen de la relación entre desigualdad existencial y poder político, sustentados en experiencias sociopolíticas a nivel subnacional en Cuba. Estos caminos han sido poco explorados en Cuba y en otras latitudes geográficas y este es uno de los aspectos que revela el potencial analítico de los mismos. Especialmente, si se juzga por las peculiaridades de las experiencias locales citadas, que reflejan lógicas relacionales entre factores socioeconómicos y subjetivos, en tanto reflejos de relaciones de poder y, simultáneamente, condicionantes de las posibilidades de manifestación o no de atributos esenciales de la desigualdad existencial: autonomía y libertad política.

Las particularidades del caso cubano no permiten asumir que dichas

relaciones se reproduzcan esquemáticamente en otras latitudes latinoamericanas o que los mencionados caminos analíticos tengan que aplicarse radicalmente en cualquier tentativa de comprender los conceptos/procesos analizados hasta aquí. Pero, estos senderos sí pueden ser un punto de apoyo para análisis comparativos que permitan avanzar en la comprensión de dichas relaciones, sus diferencias, semejanzas y especificidades en determinados contextos espaciales y/o temporales y, con ello, potencializar nuevas investigaciones, categorías, hipótesis.

Los caminos analíticos presentados señalan algunas maneras inusuales de aproximarse a las relaciones entre poder político y desigualdad existencial. Por un lado, indican el importante papel de la monopolización de capacidades estatales para influenciar la existencia de condiciones que, al parecer, afectan la manifestación de atributos fundamentales de la desigualdad existencial en la sociedad civil: autonomía y libertad política. Y, estas condiciones, responden a elementos no meramente socioeconómicos, sino a la confluencia entre estos últimos factores y otros de índole subjetiva, práctica y estructural. Por otra parte, dichos caminos aluden a la pertinencia del examen de la monopolización de capacidades para influir (no determinar) comportamientos de la sociedad civil, que limitan la existencia y el aprovechamiento de condiciones que, igualmente, obstaculizan las manifestaciones de los referidos atributos. Esto último, también como una realidad multidimensional y polimórfica donde intervienen elementos socioeconómicos, simbólicos, emocionales, estructurales e institucionales.

De tal modo, al señalarse aquí que la relación entre desigualdad existencial y poder político, - por lo menos desde la experiencia cubana- , está transversalizada por diferentes relaciones y lógicas, se abren otras posibilidades comprensivas que podrían permitir ciertos avances gnoseológicos sobre la desigualdad y/o el poder político. La manera en que las indicaciones colocadas se complementan con actuales comprensiones como las desarrolladas por el proyecto V-DEM, sobre las relaciones entre formas de desigualdad y otras variables –distribución de poder, espacio participativo y procesos deliberativos–, constituyen ejemplos de lo que aún restaría por hacer y de las posibles retribuciones gnoseológicas que podría traer el desarrollo de caminos analíticos como los mostrados hasta aquí.

Aun cuando los mencionados senderos no constituyan los únicos posibles, al menos mantenemos la expectativa de que los señalamientos

realizados en el presente texto, de alguna forma hagan parte de la agenda de futuras investigaciones que constaten o comprueben sólidamente las relaciones abordadas. Estas investigaciones serán imprescindibles para estrechar los vacíos comprensivos sobre la vasta y desafiante realidad que implican las relaciones entre poder y desigualdad, sobre todo, en Cuba y, ¿por qué no? en América Latina.

Referencias Bibliográficas

ALEJANDRO P. V. **La encrucijada de la dualidad monetaria**. *NUEVA SOCIEDAD*, No. 216, julio-agosto, 2008.

_____. **Desafíos monetarios y financieros**. En: Alejandro, P. V. y Villanueva, O. E. P. (eds.) *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización.* La Habana: Caminos, 2012.

ÁLVAREZ, A. E. G. y CRUZ, B. A. **Gastos básicos de las familias cubanas urbanas dependientes de salarios y pensiones: dinámica reciente**. En: CRUZ, Betsy, A. y FERNÁNDEZ, Ileana. D. (Comp.). *Economía cubana: entre cambios y desafíos.* La Habana: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2018.

_____. **Gastos básicos de una familia cubana urbana en 2011. Situación de las familias "estado-dependientes".** *Seminario Anual sobre Economía Cubana y Gerencia Empresarial, CEEC,* junio de 2013.

ÁLVAREZ, S. **El umbral de autonomía. La concepción relacional y la construcción de las opciones**. En: Liborio. L. Hierro (coord.) *Autonomía individual versus autonomía colectiva.* Madrid: Marcial Pons, pp. 53-79, 2014.

_____. **La autonomía personal y la autonomía relacional**. Análisis Filosófico, vol. XXXV, núm. 1, mayo, pp. 13-26, 2015.

ANPP. **Apuntes sobre las responsabilidades y la labor de los delegados a las Asambleas Municipales**. La Habana: Política, 1999.

_____.**Constitución de la República de Cuba** (actualizada), Gaceta Oficial, 2019.

_____. **Ley 91 de los Consejos Populares**. Gaceta Oficial, 2000.

_____. **Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular**. La Habana: Política, 1995.

ARENDT, H. **Los orígenes del totalitarismo**. Madrid: Alianza, 1981.

BOURDIEU, P. **La distinción**. Madrid: Taurus, 1998.

_____. **Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción.** Barcelona: Anagrama, 1997.

_____. **Respuestas. Por una antropología reflexiva.** Ciudad de México: Grijalbo, 1995.

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.-C. y PASSERON, J.-C. **El oficio de sociólogo**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.

BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVART, S. **The measurement of multidimensional poverty.** The Journal of Economic Inequality, v. 1, p. 25-49, 2003.

CHAGUACEDA, A. y GONZÁLEZ, L. **Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro**. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* No. 63, p. 125-152, 2015.

CHAGUACEDA, A. y TORREALBA C.G. **¿La calle es de los revolucionarios? Postotalitarismo y activismo opositor en Cuba. El caso de la Unión Patriótica de Cuba**. En M. TORRICO (Ed.). ¿Fin del giro a la izquierda en América Latina? Gobiernos y políticas públicas. México DF: FLACSO, p. 213-252, 2017.

COWELL, F. **Measuring inequality**. LSE Handbooks in Economic Series, Prentice Hall/Harvester Wheatshea, 2000.

DURKHEIM, E. **Las reglas del método sociológico.** Ciudad de México: FCE ¸2001.

ELIAS, N. **La sociedad cortesana**. Ciudad de México: FCE, 1982b.

_____. **La sociedad de los individuos**. Barcelona: Península, 1990.

_____. **Sociología fundamental**. Ciudad de México: FCE, 1982a.

ESPINA, Mayra, P. **Reforma económica y política social de equidad en Cuba**. En: Espina, M. P & Echevarría, D. (Coord.) *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*. La Habana: Ruth Casa Editorial, 2015.

_____. **Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social**. *NUEVA SOCIEDAD*, No. 216, 7-8/2008.

FOUCAULT, M. **El sujeto y el poder**. En: Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow. *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica.* México: UNAM, 1988.

_____. **Microfísica do poder.** São Paulo: GRAAL, 2013.

GUACH, H. C. **Democratização subnacional em Cuba: realidade postergada?** CRV, Curitiba, 2019.

HANSING, K y OPTENHÖGEL, U. **Cuba: las desigualdades se tornan visibles. Consecuencias de la economía de escasez y reformas**. *NUEVA SOCIEDAD*, No 255, p. 4-18, 2015.

HORKHEIMER, M y ADORNO, T.W. **Dialéctica de La Ilustración**. Madrid: Trotta, 1994.

LINDBERG, S. & LÜHRMANN, A. **A third wave of autocratizationishere: what is new about it?** *DEMOCRATIZATION,* Vol. 26, n. 7, p. 1095-1113, 2019.

LÜHRMANN, A., TANNEBERG, M. and LINDBERG, S. **Regimes of the World: Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes**. *POLITICS AND GOVERNANCE* 6, no. 1, p. 60–77, 2018.

MANZO, E. G. **El problema del poder en la obra de Michel Foucault y Norbert Elias**". *ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS* XVII, No. 49, p. 95-120, 1999.

MARCUSE, H. **El hombre unidimensional.** Barcelona: Editora Planeta, 2016.

MARX, K. **Crítica del Programa de Gotha**. Moscú: Editorial Progreso, 1977.

MILLS, C. W. **A Imaginação Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982

MONREAL, P. **El salario en Cuba y la terca realidad**. *SIN PERMISO*, 2016. En: https://www.sinpermiso.info/printpdf/textos/el-salario-en-cuba-los-falsos-paradigmas-y-la-terca-realidad, acceso en 01/08/2020.

MUNSTER, Blanca. **Remesas y pobreza desde la perspectiva de género**. La Habana: CIEM, 2015. En: https://www.ipscuba.net/author/blan-

ca-munster-centro-de-investigaciones-de-la-economia-mundial-ciem/ Acceso en 29 de julio de 2020.

OMS. **Alimentación sana**. **Nota descriptiva Nº 394**, 2015. Disponible en: http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/ Consultado en 01/08/2018.

OSHANA, M. A. L. **Personal Autonomy in Society**. Burlington: Ashgate, 2006.

_____. **Is Social-Relational Autonomy a Plausible Ideal?**" En M. Oshana (Ed.), *Personal Autonomy and Social Oppression: Philosophical Perspectives.* Routledge, 2015.

RAGIN, Ch. C**. La construcción de la investigación social. La introducción a los métodos y su diversidad**. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

RAZ, J. **The Morality of Freedom**. Oxford University Press, 1986.

SAUTU, R; BONIOLO, P; DALLE, P. y ELBERT, R. **Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología.** Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SCHMITT, C. **Diálogo sobre el poder y el acceso al poderoso**. Buenos Aires: FCE, 2010.

SEN, A. **Desarrollo y libertad**. Barcelona: Editora Planeta, 2000.

THERBORN, G. **Los campos de exterminio de la desigualdad**. Ciudad de México: FCE, 2015.

TILLY, Ch. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires: Manantial, 2000.

WEBER, M. **Economia e sociedade**, vol. 1, 4ª ed. 4ª reimpressão. Brasília: UnB, 2015.

ZABALA, M, del C. **Equidad social y cambios económicos en Cuba: retos para la atención a la pobreza y las desigualdades**. En M. P Espina & D. Echevarría (Coord.), *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*. La Habana: Ruth Casa Editorial, p. 32-50, 2015.

17

Republicanismo Cívico e Qualidade da Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação

Carlos F. Domínguez Avila[1]

O presente ensaio procura auscultar a teoria política republicana e suas possíveis contribuições no debate acadêmico a respeito do devir da democracia brasileira, especificamente no marco de um momento de predomínio ideológico e político-eleitoral liberal-conservador, demostrado nas eleições federais de outubro de 2018, seguido da posse e do exercício do mandato pelo presidente Jair Bolsonaro (AMARAL, 2020; CRUZ, 2020). Nessa linha de pensamento, e em analogia a muitos outros "momentos" de predomínio de determinados discursos e linguagens societais em diferentes unidades políticas – eis o momento maquiveliano de Pocock (2008) ou o momento wilsoniano de Manela (2007) –, propomos neste espaço considerar o devir de um assim chamado momento bolsonariano, vigente no Brasil desde 2018 (EL-JAICK, 2020; SILVA, 2020). A pergunta orientadora do trabalho é a seguinte: diante da complexa e polarizada conjuntura político-social imperante no Brasil, que elementos propositivos da teoria política republicana podem contribuir de forma relevante na construção de uma agenda societal alternativa?

A hipótese a ser testada sugere que o republicanismo cívico – ou neorepublicanismo e suas confluências (ORTIZ, 2007; HONOHAN, 2005; RIVERO, 2005) – apresentaria importantes afinidades eletivas e argumentos consistentes na construção de uma proposta alternativa ao pen-

[1] Doutor em História e pesquisador colaborador da Universidade de Brasília.

samento liberal-conservador. Nesse contexto, infere-se que os princípios e valores tipicamente republicanos mais importantes na atualidade seriam a procura do bem comum, a reivindicação da justiça social, a promoção da liberdade – entendida como não-dominação ou não-dependência – e a defesa da origem popular do poder político.

Com mais de 2.300 anos de trajetória, a teoria política republicana é uma das perspectivas analíticas mais consistentes no estudo das relações entre o Estado e a Sociedade. Desde os basilares trabalhos de Aristóteles e Platão, a teoria política republicana foi enriquecida por autores reconhecidos e insignes como Cícero, Maquiavel ou Bartolomeu de las Casas. Mais recentemente, o pensamento político republicano foi retomado e atualizado por autores como Pocock (2008), Skinner (1996) ou Pettit (1999a). Nesse marco, e levando-se em consideração tanto a realidade político-social brasileira – especialmente no que diz respeito à justiça social e às desigualdades –, quanto a necessidade de uma urgente e renovada proposta progressista passível de concorrer com as políticas liberal-conservadoras ou mesmo de direita radical perceptíveis em um momento bolsonariano, acredita-se que uma volta às origens para resgatar elementos teóricos pode ser mais do que pertinente e apropriado (BIGNOTTO, 2000; IPEA, 2010; BARROS, 2018).

No sucessivo, são discutidas seis dimensões, princípios e valores tipicamente republicanos. Essas dimensões são as seguintes: a defesa da origem popular do poder político, uma concepção do bem comum como fim da cidadania política, a lei republicana e a limitação da autoridade, a ativa participação política dos cidadãos no governo, a defesa da liberdade republicana entendida como não-dominação e a virtude cívica – com foco na fraternidade. Cumpre acrescentar que essa discussão também estará correlacionada aos estudos sobre a qualidade da democracia.

Evidentemente, Republicanismo não é sinônimo ou equivalente de Democracia. Contudo, queremos crer que existem importantes afinidades eletivas entre ambas concepções político-sociais, especialmente no contexto da renovação geral do pensamento republicano acontecido a partir dos trabalhos de John Pocock, Quetin Skinner, Philip Pettit e Antoni Domènech, entre outros. Assim, neste ensaio de interpretação procura-se entender e explorar os elos existentes e a dinâmica de mútuo reforço que pode ser identificado para o caso brasileiro. Daí que, sempre que necessário ou oportuno, aquelas dimensões poderão ser cotejadas com certos

aspectos da conjuntura brasileira. O assunto é especialmente relevante quando correlacionado às políticas públicas vinculadas à redução das desigualdades sociais e à promoção da justiça social.

Em síntese, este retorno às origens, à evolução e às propostas atuais da teoria política republicana pretende explicitar formas e propostas alternativas ao liberal-conservadorismo. Certamente, a análise em questão adere aos estudos e pesquisas acadêmicas realizadas no Brasil tanto no que diz respeito ao Republicanismo cívico quanto à qualidade da democracia. Em última instância, acredita-se que o republicanismo pode concorrer com o ideário liberal-conservador no que diz respeito à construção de uma sociedade mais democrática, plural, igualitária, livre e com justiça social.

A Defesa da Origem Popular do Poder Político

Geralmente, os estudos e as pesquisas em filosofia, teoria e história do pensamento político colocam Aristóteles e Platão como fontes originais de conhecimento e reflexão na matéria em questão – especialmente em países ocidentais. Contudo, sob uma perspectiva estritamente republicana – que é o que interessa para os fins deste ensaio – parece mais apropriado iniciar a discussão sobre a dimensão da origem popular do poder político nas contribuições de Marco Túlio Cícero (2005).

Cumpre sublinhar que a introdução de algumas breves referências do pensamento político clássico e moderno – neste caso greco-romano e renascentista – parece ser apropriado e pertinente para compreender e interpretar melhor os temas do republicanismo contemporâneo e de seus desafios no Brasil. Igualmente, trata-se de retornar a uma série de debates sumamente importantes, inclusive porque o ideário liberal-conservador inerente ao momento bolsonariano em mais de uma oportunidade tem questionado os princípios da soberania popular e da laicidade do Estado, sob argumentos religiosos e conservadores (ABRANCHES *et al.*, 2019).

Assim, em *Da república*, escrito pelo Cícero no século I antes de Cristo, é possível identificar um conceito forte de República e mais especificamente de sua origem popular. Com efeito, pondera Cícero (2005, p. 40) sobre o assunto em questão,

> XXV. É pois [...] a República coisa do povo, considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum. Pois bem: a primeira causa dessa agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum.

A conceptualização de Cícero sugere categoricamente que a República, enquanto "coisa do povo" e empreendimento de seres humanos fundamentado "no consentimento jurídico e na utilidade comum", tem uma inequívoca origem popular. Em outras palavras, entende-se que a sociedade e o governo são desdobramentos de um instinto de sociabilidade ou gregário, que se transforma e se institui em um assentimento de convivência, de justiça e de interesses comuns (HOLTON, 2017; BARROS, 2018). Em troca da proteção aos seus interesses e necessidades naturais, os seres humanos se submetem a uma legislação e a um poder político ou governamental, bem como a normas comuns – isto é, ao constitucionalismo, ao governo misto e a uma sociedade politicamente organizada. Igualmente, a teoria e a prática política republicana também apresentam diferenças notáveis em comparação com doutrinas e ideários teocráticos, fundamentalistas, neoconservadores, neoliberais ou similares – alguns desses bastante próximos do pensamento liberal-conservador imperante atualmente no Brasil (GARGARELLA, 2001; GODOY, 2015).

Em *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio,* Maquiavel (1984) corrobora a defesa da origem popular do poder político e também acrescenta ponderações sobre a extrema relevância da inclusão do povo – considerado como verdadeiro "guardião da liberdade" – nos processos de tomada de decisões na República e na Democracia (POCOCK, 2008). Para Maquiavel, nas experiências de Roma, Veneza e Florença a liberdade, a harmonia, o equilíbrio, a grandeza e a governabilidade republicana descansavam numa boa mediação, em boas leis, e em uma efetiva resolução dos conflitos de interesses existentes entre patrícios e plebeus. Em geral, Maquiavel constatou, de um lado, que tumultos surgiam das contradições político-sociais entre os nobres e o povo, já que os primeiros tentavam oprimir, mandar e impor suas vontades ao povo, e o segundo – enquanto ator coletivo – resistia valentemente a ser oprimido, comandado ou

submetido. De outro lado, o mesmo autor ponderou que as instituições romanas, venezianas ou florentinas conseguiam mediar e resolver os conflitos e contradições sociais. "O desejo que sentem os povos de ser livres raramente prejudica a liberdade, porque nasce da opressão ou do temor de ser oprimidos", ponderou o Maquiavel acerca do problema em questão. Infere-se disso que os conflitos político-sociais entre patrícios e plebeus, quando devidamente mediados e canalizados pela Lei e pelas instituições, conduziam a uma razoável governabilidade republicana (ABREU, 2013; SILVA, 2017).

A defesa da origem popular do poder político também está presente em autores de orientação republicana tanto modernos quanto contemporâneos, principalmente em Kant, Rousseau, Jefferson e Hanna Arendt. Ainda que por razões de espaço não seja possível incluir uma exegese completa desses autores, todos eles coincidem em valorizar as noções de soberania popular, democracia e republicanismo. Conclui-se, assim, seguindo a Aristóteles, que nós seres humanos somos "animais políticos". Isto é, mulheres e homens livres que realizamos as nossas máximas potencialidades na *polis*, com a interlocução no espaço público, e na virtude da cidadania civil, política e social. Inversamente, parece claro que práticas de autoritarismos, de clientelismos, de corrupção, de exclusão social, de abuso do poder econômico e do poder ideológico, de fraude, de violação aos direitos humanos ou mesmo de apatia política são atitudes contrárias aos princípios e valores basilares do republicanismo atualmente existente (QUIJANO, 2015; GARGARELLA, 2005; CESARINO, 2019).

A Concepção do Bem Comum Como Fim da Cidadania Política

Não é fácil nem simples conceptualizar a noção de bem comum. Evidentemente, trata-se de uma noção porosa, flexível e um tanto arbitrária. Aparentemente, cada pessoa ou coletivos específicos poderiam vir a ter as suas próprias concepções de bem comum, dependendo de suas perspectivas e circunstâncias. Nessa linha, o bem comum poderia ser comparado ao conceito de interesse nacional, à formação das maiorias ou até à vontade geral. Entretanto, especialmente em uma época de pandemia global de

um novo coronavírus – isto é, da denominada Covid-19 –, uma definição mínima de bem comum precisa ser apreciada, inclusive porque se trata de uma dimensão sumamente importante no ideário republicano desde a época greco-romana. Segundo uma fonte qualificada, o verbete em questão pode ser assim definido e interpretado (MATTEUCCI, 1998, p. 106),

> O Bem comum é, ao mesmo tempo, o princípio edificador da sociedade humana e o fim para o qual ela deve se orientar do ponto de vista natural e temporal. O Bem comum busca a felicidade natural, sendo portanto o valor político por excelência, sempre, porém, subordinado à moral [...] o Bem comum é dos indivíduos por serem membros de um Estado; trata-se de um valor comum que os indivíduos podem perseguir somente em conjunto, na concordância.

Com efeito, praticamente todos os autores republicanos insistem na necessidade de que os cidadãos e principalmente os governantes de uma *polis* contribuam ao bem comum, sob uma perspectiva de interdependência, de compartilhamento, de corresponsabilidade, de confiança recíproca e de pertencimento – ou seja, antepondo sempre que possível a noção de bem comum diante dos interesses privados ou setoriais. O assunto é ainda mais importante levando-se em consideração que a noção de bem comum se conecta com a liberdade, com o comunitarismo, com a autonomia, com o autogoverno e com a deliberação. Evidentemente, o contrário ao bem comum acaba sendo a desigualdade, a injustiça social, a exploração, a exclusão, a discriminação, a corrupção, a violação dos direitos humanos, a tirania e/ou a dominação (GARGARELLA, 2001; SÁNCHEZ, MARÍN-CONEJO e OLVERA, 2020).

Para os fins deste ensaio, o tema do bem comum parece claramente correlacionado às discussões sobre capital social, sobre confiança interpessoal e institucional e sobre ação coletiva. No caso brasileiro, por exemplo, mesmo desde antes da eleição e a posse de Jair Bolsonaro, o índice de confiança social – isto é, um indicador importante na reflexão sobre a noção de bem comum – tem sido uma questão muito problemática. Basicamente, numerosas e frequentes pesquisas de opinião pública sugerem e corroboram que o índice de confiança social – tanto nas instituições públicas como nas relações interpessoais – no Brasil, é relativamente modesto (conferir Quadro 1).

Quadro 1: Brasil, Índice de Confiança Social no Brasil, 2015-2019

	2015	2017	2019
Familiares	86	85	85
Amizades	67	66	67
Vizinhos	59	59	59
Compatriotas	57	55	54
Bombeiros	81	86	88
Polícia federal	---	70	72
Igrejas	71	72	71
Forças armadas	63	68	69
Escolas públicas	57	63	66
Polícia	50	57	63
Meios de comunicação	59	61	61
Empresas	53	58	60
Bancos	49	59	59
Ministério Público	---	54	59
Organizações da sociedade civil	53	56	58
Poder Judicial/Justiça	46	48	55
Governo Federal	30	26	50
Presidente da República	22	14	48
Eleições/sistema eleitoral	33	35	48
Sistema público de saúde	34	41	45
Sindicatos	41	44	45
Governo municipal	33	38	44
Congresso Nacional	22	18	34
Partidos políticos	17	17	27
Geral	49	52	58

Fonte: Ibope (2019).

O índice de confiança social torna-se ainda mais importante, porque incide na agregação de interesses e de esforços com vistas à realização de ações coletivas e ao bem comum, em geral. Cumpre reiterar que os

modestos resultados no que diz respeito à confiança social – tanto nas instituições públicas como interpessoal – também incidem negativamente na avaliação da qualidade da democracia existente no Brasil. Ainda que o assunto tenha antecedentes relativamente antigos, infere-se que o pensamento liberal-conservador e o estilo polarizador do atual mandatário não favorecem na definição de projetos de interesse coletivo ou o próprio bem comum.

A errática, confusa e pouco ponderada reação do titular do poder executivo federal diante da dramática pandemia de coronavírus, que atingiu o Brasil no primeiro semestre de 2020, é, salvo melhor interpretação, um exemplo particularmente evidente e preocupante dos riscos colocados ao bem comum pelo estilo de agir do presidente Bolsonaro. Nesse caso, o bem comum – claramente identificado com a manutenção da saúde pública, com o direito à vida e com o desenvolvimento humano do país – acabou sendo minimizado, relativizado e, em certo sentido, desdenhado.[2] Em contraste com as exuberantes e polêmicas declarações do mandatário e de seu entorno político-ideológico mais imediato, a reação da sociedade civil organizada, dos governos estaduais e municipais, e até de certas instituições do governo federal – como o Congresso e o Judiciário –, com uma visão transcendente, responsável e coletiva, têm realizado exemplar e paradigmático esforço para cooperar e superar este inesperado, massivo e ineludível desafio nacional, continental e global (PECI, 2020).

Parece apropriado acrescentar que a construção de consensos e o compromisso explícito sobre a redefinição do bem comum será uma tarefa a ser assumida pela sociedade civil organizada, pelas lideranças político-sociais mais responsáveis e representativas da nação brasileira e pela cidadania, em geral. Sendo assim, trata-se de uma tarefa que, na atualidade, deverá ser assumida pela cidadania. Não é possível nem adequado esperar por uma atitude condescendente dos atuais governantes do país. Sem esquecer que a teoria política republicana procura incentivar a elevação da qualidade moral dos cidadãos, a participação num florescente espaço público e o engajamento individual e coletivo nos assuntos públicos. Daí que, em última instância, tratar-se-ia de construir no país o ideário aristotélico do *bom viver, viver bem.*

[2] Conferir: "Pronunciamento Oficial do Presidente da República, Jair Bolsonaro", Brasília, 24.3.2020, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VWsDcYK4STw, consultado em 25 de junho de 2020.

Todavia, é evidente que um agir coletivo mais qualificado e eficiente em favor de uma redefinição do bem comum no Brasil poderá ser conquistado pela construção de mais altos patamares de confiança social, pelo aprimoramento do capital sociocultural e pela autonomia em relação aos poderes que comandam o país. Nesse sentido, trata-se de difundir e divulgar um republicanismo radical, popular, plebeu e emancipador (LEIPOLD, NABULSI e WHITE, 2020). E isso será possível com cidadãos ativos e preocupados com o bem comum de suas comunidades locais, estaduais e com a federação – sem esperar maiores compensações monetárias ou econômicas pela tarefa realizada em favor do bem comum (VILLORIO, 2007). Consequentemente, o projeto republicano brasileiro parece longe de ter sido completado e somente com o esforço diário e cotidiano de seus cidadãos é que poderá chegar a ser realidade. Em outras palavras, ainda que a consecução do bem comum deveria ser uma responsabilidade dos governantes da República, no contexto atual não parece recomendável continuar esperando por iniciativas transcendentes, altruístas ou mesmo consequentes dos detentores do poder político federal. Dessarte, hoje, mais do que nunca, o bem comum terá que ser uma tarefa do povo, da sociedade e da coletividade (SCHWARCZ e STARLING, 2018).

A Lei Republicana e a Limitação da Autoridade

Legalidade e legitimidade são outros dois temas tradicionais e fundamentais da teoria política republicana. Ambos assuntos terminam convergindo em tópicos de grande relevância atual, especialmente na questão do devir do Estado de Direito, no equilíbrio entre os poderes da República, e no "império da lei". Evidentemente, esses tópicos são de particular relevância no momento do estudo da qualidade da democracia efetivamente existente em uma unidade política. E eles também são altamente significativos ao examinar o devir do governo atualmente predominante no Brasil (AVRITZER, 2020; PAULO, 2018b; CESARINO, 2019).

Sob a perspectiva da ciência política, a legitimidade é um atributo do Estado. Ela alude à presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. Certamente,

todo poder estabelecido procura alcançar um mínimo de consenso, de forma que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão, tolerância ou aquiescência. Em termos operativos, a legitimidade pode ser auferida ao mensurar o grau de identificação da população com o Estado, com o regime político, com a classe política, com o governo ou mesmo com o titular do poder político.

Nesse diapasão, Max Weber (1998), por exemplo, propõe uma tipologia para o estudo da legitimidade: a tradicional, a carismática, ou a legal/racional. Todavia, no caso de um regime de orientação democrática, a legitimidade do poder político está atrelada à eleição do governo em processos transparentes, competitivos e frequentes, e também ao exercício do mandato. De modo geral, parece evidente que um Estado é mais legítimo onde mais liberdades os indivíduos disfrutem (TILLY, 2000; SORIANO, SÁNCHEZ e SUÁREZ, 2020).

No que diz respeito à legalidade, trata-se de uma tradição republicana vigente ao menos desde a época romana clássica – daí que o direito romano continue sendo estudado e pesquisado até na atualidade. Fundamentalmente, a legalidade do poder implica agir no âmbito ou em conformidade com as leis estabelecidas ou pelo menos aceitas. Na esteira da legalidade republicana, aparecem numerosos tópicos de estudo, de pesquisa e de reflexão, inclusive os seguintes: a cidadania civil, o Estado de Direito, o Constitucionalismo, o tratamento paritário para todos, o poder judiciário, o respeito à lei tanto das autoridades quanto dos cidadãos, a produção e aplicação de leis universais, estáveis e claras, a coerção estatal e a prestação de contas interinstitucional (horizontal) e eleitoral (vertical). Também aparece nesta temática o que diz respeito à ordem, cidadania civil e segurança individual – isto é, a luta contra a criminalidade –, à organização de um sistema judiciário independente e a efetivação de um sistema de justiça moderno, às capacidades institucionais e administrativas (qualidade da burocracia e das instituições), à efetiva luta contra a corrupção e à presença de forças de segurança respeitosas dos direitos dos cidadãos e sob controle civil (SIEDER, ANSOLABEHERE e ALFONSO, 2019; GABBAY, DA COSTA e ASPERTI, 2019).

Evidentemente, por razões de espaço, não é possível discutir de forma aprofundada cada um dos tópicos acima mencionados. Entretanto, é muito importante destacar que na teoria política republicana existe um enfoque muito positivo e diferenciado em relação às leis, em particular,

e ao Estado de Direito, em geral. Com efeito, no republicanismo as leis são enxergadas como um fator essencial de limitação do poder tanto dos governantes quanto dos economicamente poderosos. No republicanismo, o Estado se constitui num verdadeiro árbitro dos conflitos, opõe-se aos abusos de poder econômico ou ideológico, e contribui efetivamente na construção de uma sociedade democrática, igualitária e com justiça social (GODOY, 2005).

Em contraste com o pensamento político liberalista radical, com o anarquismo ou com o marxismo-leninismo, as leis republicanas e a capacidade de mediação, de regulação e de resolução dos conflitos político-sociais são entendidas como elementos fundamentais na proteção dos interesses populares, evitando as arbitrariedades, os abusos e os excessos. Todavia, o modelo republicano de Estado de Direito reconhece o controle popular sobre os processos de tomada de decisões políticas e nos resultados das políticas públicas. "O preço da liberdade é a eterna vigilância", alertava o Thomas Jefferson, conhecido republicano estadunidense.

Essas ponderações são compartilhadas, entre outros, pelo Norberto Bobbio (1997). Em *O futuro da democracia,* o conhecido filósofo italiano discorre sobre a relevância da lei republicana e da limitação da autoridade. Outrossim, em um contexto de déficit democráticos, é ainda mais apropriado e pertinente impulsionar uma aproximação entre a economia política e o institucionalismo – inclusive para evitar a produção de estudos e pesquisas incompletas, irrelevantes ou mesmo insuficientes. Nessa linha de pensamento, emerge aqui um debate específico concernente à reforma do Estado, ao aprimoramento das instituições públicas, ao fortalecimento do espaço público (deliberação) e, em geral, a uma crescente eficiência, moralidade e coerência da administração pública brasileira (IPEA, 2010).

Ainda no tocante à necessidade de contar com princípios e mecanismos claros de limitação da autoridade, parece pertinente ponderar que o momento bolsonariano representa singular desafio à ordem republicana e à qualidade da democracia no Brasil (AVRITZER, 2020; SCHWARCZ, 2019; ABRANCHES *et al.*, 2019). Não poucos autores conceituados têm alertado sobre algumas práticas e determinações governamentais que poderia acabar colocando em risco ou erodindo os avanços democráticos conquistados desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Isso inclui, por exemplo, algumas tentativas de restrição ou mesmo de suspenção de normas e instrumentos de transparência dos atos dos órgãos

públicos, a redução da participação cidadã em colegiados e conferências setoriais, uma crescente tendência militarista-pretoriana-hobbesiana na conformação da agenda pública, e a nomeação de um surpreendente número de militares de alta patente em cargos de assessoramento direto do poder executivo anteriormente ocupados por civis. Outrossim, têm sido frequentes as desarmonias e contradições do titular do poder executivo com os poderes legislativo e judiciário, bem como um inconsequente questionamento das organizações da sociedade civil – especialmente do movimento ambientalista e de promoção dos direitos humanos – e da imprensa, entre outros.

Destarte, no contexto da pandemia do Covid-19, que no momento de escrever este ensaio está presente em todo o Brasil, o chefe do executivo havia sido questionado e acusado de irresponsabilidade, insensibilidade e indolência com relação ao direito à vida, à saúde e à cidadania social (PECI, 2020). Como consequência, um crescente número de atores políticos e sociais têm reivindicado até a possibilidade de iniciar um processo de destituição ou impeachment presidencial, tudo isso com estrito apego à Constituição e às leis republicanas – porém com consequências graves e duradouras sob a perspectiva dos estudos da qualidade da democracia (AVRITZER, 2020; SAFATLE, 2020; ARIAS, 2020).

Cumpre acrescentar que independentemente de seus encaminhamentos e resultados futuros, os referidos pedidos de destituição presidencial coincidem com um momento de erosão da popularidade do presidente Bolsonaro. Segundo a mais recente pesquisa de opinião pública da Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2021), correspondente ao mês de fevereiro de 2021– isto é, durante a epidemia do novo coronavírus que acometeu o país a partir de fevereiro-março de 2020–, a avaliação geral do governo Bolsonaro parecia estar dividida de forma equitativa em três subgrupos: Avaliação Positiva (Ótimo + Bom): 32,9%; Regular: 30,2%; Avaliação Negativa (Ruim + Péssimo): 35,5%; e Não sabe/Não respondeu: 1,4%.

Segundo mesma pesquisa do CNT (2021), a avaliação do desempenho pessoal do presidente Bolsonaro também apontou a seguinte tendência: aprovação 43,5%, desaprovação 51,4% e não sabe/não respondeu: 5,1%. Num contexto de emergência sanitária nacional, conjugada com uma aparente indolência, desídia ou mesmo negligência presidencial, é bastante provável que as próximas pesquisas de opinião informem de uma

deterioração ainda mais evidente da popularidade do chefe do executivo, com graves implicações sob a perspectiva da governabilidade, do republicanismo, e da qualidade da democracia no país.

Em síntese, a dimensão da lei republicana e da limitação da autoridade aparece vinculada aquilo que atualmente chamamos de Estado de Direito e de Prestação de Contas – tanto Eleitoral quanto Interinstitucional. Também corresponde à divisão e equilíbrio entre os poderes, ao constitucionalismo, ao parlamentarismo e ao funcionamento de um governo misto, segundo a tradicional concepção e recomendação aristotélica para o exercício do poder político.

A Ativa Participação Política dos Cidadãos no Governo

Entendida como "coisa do povo", a República e a teoria política republicana historicamente apelaram a uma alta e crescente participação política dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Argumenta-se, seguindo uma antiga regra medieval, o seguinte: *Quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* – isto é, "O que a todos atinge, por todos deverá ser aprovado". Em outras palavras, àqueles sujeitados às leis e a outros atos políticos deverão participar – direta ou indiretamente – dos correspondentes processos de tomada de decisão desses dispositivos (RIVERO, 2005; QUIJANO, 2015).

Evidentemente, a participação política republicana propõe aos cidadãos sentir-se parte da unidade política, reviver o sentimento de pertencimento, discutir, deliberar, falar no espaço público, agir coletivamente, contestar e conquistar conjuntamente objetivos societais de transcendência. Todavia, sob a perspectiva dos estudos em qualidade da democracia, a participação política pode ser classificada em dois tipos básicos: a) a participação convencional – que inclui ao cidadão-eleitor, ao simpatizante ou militante partidário ou de causa social específica, à autoridade de partido político, ao membro de associação civil (sindical, comunitário, não-governamental) –, b) a participação política não-convencional – a intervenção em protestos, greves, tumultos, demonstrações, e eventualmente violência social e política – exemplos: *black bloc,* guerrilhas, grupos de ação direta.

Para além do estudo da participação política convencional – ou seja, eleitoral – e de uma participação política não-convencional mais incisiva e radical – protestos, demonstrações ou tumultos –, resulta de particular interesse para os fins deste ensaio o tocante à temática da cidadania contestatória, da deliberação e da ampliação do espaço público (LEIPOLD, NABULSI e WHITE, 2020; PAULO, 2018a). Com efeito, ao longo de séculos, a teoria política republicana concebe os seres humanos como indivíduos gregários e dispostos a participar ativamente dos problemas coletivos da sua comunidade local, de seu país e eventualmente do mundo. Pressupõe-se que a participação política dos cidadãos permite elevar moral e qualitativamente o capital humano disponível, prepara para a autonomia e o autogoverno, melhora a autoestima dos cidadãos, e reforça a confiança social (interpessoal e institucional). Em contraste com o paternalismo ou a parcimônia burocrática do passado, uma cidadania contestatória demanda das autoridades uma melhor capacidade de argumentação, de transparência e de justificação dos atos do governo – o que significa uma maior *responsividade*, entendida como capacidade de resposta à vontade popular.

Jürgen Habermas (1995) é um dos autores republicanos mais reconhecidos no que diz respeito à deliberação e à ampliação do espaço público nas sociedades democráticas contemporâneas. Sua teoria do agir comunicativo reivindica as potencialidades da cidadania política dos cidadãos ao convidá-los a elevar o perfil de sua vida pública, superando gradualmente suas competências e habilidades de simples eleitores, consumidores, clientes ou vítimas. Com efeito, a participação republicana demanda e necessita de cidadãos ativos, altivos e engajados nos debates públicos e nos processos de tomada de decisões de sua comunidade local, de sua região e do país.

A deliberação habermasiana e/ou republicana é enriquecida com a discussão aberta, pública e pluralista de todos os atores com vínculos e interesses nos assuntos em questão. Daí que as assembleias populares e as conferências de políticas públicas setoriais em sociedades complexas sejam tão relevantes e significativas. Em última instância, trata-se de construir uma cidadania civil, política e social mais robusta, consequente e efetiva, além de colocar em prática a igualdade, a justiça social e a construção de consensos mínimos de convivência, de solidariedade, de camaradagem e de reciprocidade (VILLORIO, 2007).

No Brasil, desde a aprovação da Constituição Federal em 1988, houve avanços significativos no reconhecimento da participação política convencional e não-convencional. As gigantescas manifestações populares entre 2013 e 2018 parecem ser um exemplo digno de menção – ainda que, visto em retrospectiva, as manifestações a favor da irregular interrupção do mandato de Dilma Rousseff tenham sido objeto de alguma manipulação e enganação. Cumpre acrescentar que essas manifestações populares incluíram uma pouco conhecida capacidade de convocatória de outrora acanhados segmentos conservadores e direitistas da sociedade brasileira. Eis a base de sustentação popular que, com o passar dos meses, resultou na constituição da vitoriosa candidatura liberal-conservadora de Jair Bolsonaro, em 2018 (AVRITZER, 2020; AMARAL, 2020; SCHWARCZ, 2019; ABRANCHES *et al.*, 2019).

Seja como for, uma vez empossado, o atual governante brasileiro julgou apropriado reduzir e mesmo eliminar numerosos foros de deliberação de políticas públicas – isto é, mais de 600 conselhos federais de discussão com participação cidadã sobre políticas sociais de educação, saúde, transporte, meio ambiente, moradia, cultura, gênero, etnia, minorias, questões regionais, entre outras. No momento bolsonariano, o governo não parece mais disposto a contemporizar ou pactuar as prioridades das políticas setoriais, privilegiando uma concepção hierárquica e liberal-conservadora das relações entre o Estado e a sociedade (EL-JAICK, 2020; SILVA, 2020; GUIRADO, 2019; JUCÁ, 2020).

Essa aparente tendência a reduzir e circunscrever a participação política dos cidadãos aos processos eleitorais é convergente com a teoria schumpeteriana da democracia eleitoral, minimalista ou de baixa intensidade. Tenha-se presente que, no modelo schumpeteriano, os cidadãos-eleitores participam fundamentalmente nos processos eleitorais – logo, nos comícios. A cidadania política é limitada e não contestatória, especialmente das determinações de tecnocracias encabeçadas por especialistas. Emerge, gradualmente, um processo de atomização e de apatia individualista, que termina procurando refúgio no espaço privado e abdicando-se do compromisso de vigiar e controlar as decisões de interesse coletivo (AMARAL, 2020; PINZANI, 2013).

Em contraste com uma ativa, altiva, contestatória, deliberativa e transcendente participação política, o momento bolsonariano parece favorecer, aceitar ou se conformar com uma cidadania passiva, apática,

obediente e subordinada. E em lugar de uma república popular, aparentemente existiria um processo de oligarquização, de concentração do poder (hierarquização) e de redução do espaço público. O próprio estilo presidencial sugere a prevalência de um estilo personalista e de uma tentativa de tomada gradual do poder político/autocratização, que pode acabar resultando em um virtual "autoritarismo eleitoral" ou em uma "democracia iliberal", semelhante ao observado na Rússia, na Turquia, na Venezuela, ou na Hungria. Lembre-se que atualmente um dos maiores perigos às democracias representativas resulta, paradoxalmente, de líderes políticos eleitos segundo os processos estabelecidos; porém que terminam tentando manter-se no poder político mediante o uso de práticas antirrepublicanas, tais como: a mudança da legislação, a politização das instituições de controle e fiscalização, o clientelismo, a polarização, o sectarismo, a ameaça do uso da força, a repressão ou a corrupção eleitoral (V-DEM INSTITUTE, 2020; ARIAS, 2020; LEVITSKY e ZIBLATT, 2018; LÜHRMANN e LINDBERG, 2019).

Nesse delicado contexto de erosão e de enfraquecimento da qualidade democrática e do republicanismo, corresponderá à sociedade brasileira, bem como às forças políticas mais representativas do país, a última palavra sobre o devir da participação, da deliberação e da própria concepção de cidadania aceita no país (SHAYNE e MANFREDI, 2020). Salvo melhor interpretação, a tendência de contração da participação política parece ser convergente e consequente com o ideário liberal-conservador. Entretanto, essa mesma tendência de concentração da participação política é prejudicial, negativa e contraproducente sob a perspectiva do republicanismo e da qualidade da democracia. Em última instância, seguindo a tradição aristotélica e ciceroniana, não parece incorreto concluir em que uma das tarefas dos pesquisadores e estudiosos do problema-objeto será contribuir na redefinição e na recomposição das capacidades cidadãs para participar nos processos de tomada de decisões e na transformação da realidade (SHAYNE e MANFREDI, 2020).

A Defesa da Liberdade Republicana

Desde Aristóteles e Cícero até Arendt e Habermas – passando por

autores como Maquiavel, Bartolomeu de las Casas, James Harrington, Kant, Montesquieu, Rousseau ou Tocqueville –, o tema da defesa da liberdade como não-dependência ou não-dominação é dos mais fundamentais, basilares e paradigmáticos na teoria política republicana. Para os fins do presente ensaio, e por razões de espaço, será examinada unicamente a interpretação de Philip Pettit (1999a; 1999b), reconhecido como um dos mais insignes filósofos políticos contemporâneos e identificado com o republicanismo cívico.

Em *Republicanismo: uma teoria sobre a liberdade e o governo*, Pettit (1999a) examina e critica os conceitos liberais de liberdade entendida como não-interferência – isto é, as denominadas liberdades positiva e negativa de autores como Isaiah Berlin. Para Pettit, a tradição republicana oferece uma terceira concepção da liberdade entendida como não-dependência ou não-dominação. Em termos operativos, o filósofo político irlandês – apoiado nos estudos e pesquisas de reconhecidos autores como Skinner (1998) – sustenta que o próprio conceito de liberdade na época clássica e moderna implicava ausência de servidão, de interferência ou de dominação alheia.

Em outras palavras, tratar-se-ia de um questionamento das interferências arbitrariamente fundamentadas, especialmente por meio da coerção física, da manipulação, da ameaça, das injustiças sociais, da exclusão, da persistente desigualdade econômica, da incerteza e, em certos casos, até mesmo da tradição cultural local (paroquialismo). Pelo contrário, o republicanismo defende que uma pessoa é livre somente quando pode viver segundo seu próprio critério e não está sujeita ou dependente em relação ao *dominus.* Isto é, de um cidadão que é capaz de caminhar com as próprias pernas, olhar de frente aos olhos dos outros, e viver sem medo (LEIPOLD, NABULSI e WHITE, 2020).

Nesse marco, a defesa da liberdade republicana erige-se em um valor político supremo e tarefa prioritária do Estado. Com efeito, corresponderia ao Estado promover a liberdade, valorizar a autonomia e a autodeterminação pessoal e coletiva, avaliar as instituições político-sociais existentes, favorecer o planejamento individual e coletivo, compensar as assimetrias, avançar nas políticas setoriais, lutar contra a dominação e a tirania, assegurar os direitos humanos e reduzir as capacidades de interferência arbitrária de certos atores poderosos que abusam de seu poder político, econômico ou ideológico. Nesses casos, o Estado pode agir como

contrapoder e opor-se aos poderes de atores não-estatais violentos, despóticos ou criminosos. Todavia, é importante que o próprio Estado não se transforme em um poder arbitrário ou dominador em relação à sociedade ou vulnerando a qualidade democrática. Daí a relevância da prestação de contas, da cidadania contestatória e do controle popular do governo e do Estado. E, em última instância, ao promover a liberdade e interdependência dos cidadãos da república, o Estado efetivamente erradica os fatores que poderiam vir a comprometer ou condicionar esse status de proteção e empoderamento (IPEA, 2010; PAULO, 2018b).

Podem ser consideradas como de inspiração republicana aquelas políticas públicas de erradicação do trabalho escravo moderno, de transferência de renda mínima, de proteção socioambiental ou de eliminação do trabalho infantil. Igualmente, a utopia republicana aparece na luta contra o patriarcado, contra a exploração dos trabalhadores ou contra a discriminação das minorias étnicas, religiosas, linguísticas ou de gênero – inclusive as minorias de orientação sexual (CURRY, 2020; VAZQUEZ, 2020). Evidentemente, o conceito de liberdade como não-dominação é avesso e insurge-se contra toda forma de desigualdade e injustiça social arbitrariamente fundada ou mantida (BÁRCENA e PRADO, 2016; SÁNCHEZ, MARÍN-CONEJO e OLIVERA, 2020).[3] Em última instância, a liberdade como não-dominação propõe a constituição de um cidadão capacitado para agir por si mesmo, e não condicionado ou dependente dos poderes arbitrários de outros. Vale acrescentar que tanto em termos normativos quanto empíricos, a noção de liberdade republicana também apresenta claras e virtuosas afinidades eletivas com uma democracia de alta qualidade.

O que – se pode – fazer para implementar e difundir o conceito de liberdade como não-dominação? O momento atual não parece ser sensível ou propício para a implementação de uma progressista política de promoção da liberdade como não-dominação. Com efeito, desde a época do governo comandado pelo Michel Temer, o "pêndulo" da democracia brasileira passou a distanciar-se da ativa promoção da cidadania civil, política e social (AVRITZER, 2018; SCHWARCS, 2019). Certos programas de erradicação do trabalho escravo moderno foram comprometidos ou eliminados. Atualmente as políticas de promoção da igualdade racial e de

[3] Um dos principais problemas político-sociais apontados pelo Aristóteles foi, precisamente, a desigualdade. Segundo o filósofo grego o excesso de desigualdade acaba gerando um ciclo de corrupção, ilegalidade, instabilidade e mais desigualdade.

proteção ambiental estão virtualmente estagnadas – ou até em retrocesso. Instituições públicas que deveriam estar na frente da luta contra a discriminação, contra a exclusão, contra a exploração irracional dos recursos naturais ou contra a injustiça social passaram a ser comandadas por pessoas despreparadas, negligentes ou simplesmente inoportunas. Observa-se também a influência e até a captura do Estado de militantes ligados às alas ideológicas mais recalcitrantes, fundamentalistas, desaforadas ou sectárias, inclusive dos assim chamados *olavistas*, isto é, de seguidores do confuso pensamento e ideário de Olavo de Carvalho, personagem frequentemente mencionado como o ideólogo-mor do atual governante.

Dessarte, corresponderá aos atores sociais mais esclarecidos da sociedade brasileira manter acesso e avançar, mesmo contramaré, no ideário de uma liberdade como não-dominação. Num pouco alvissareiro contexto intelectual e social, a labor dos intelectuais progressistas parece ser de particular relevância e transcendência, especialmente no sentido de não deixar de denunciar os abusos, os excessos e os desmandos de atores próximos ou convergentes ao governo e seus acólitos (SHAYNE e MANFREDI, 2020). Nesse caso, a liberdade republicana deverá ser cotejada e confrontada com a doutrina liberal-conservadora. E nessa hipótese de confronto de ideias, doutrinas e projetos, a milenar concepção republicana da liberdade como não-dependência ou não-dominação parece estar bem encaminhada.

A Virtude Cívica: Apontamentos Sobre a Recomposição da Fraternidade

A promoção das virtudes cívicas é outro dos alicerces da teoria política republicana desde a época clássica. Ao longo de séculos, numerosos autores apontaram que a presença ou ausência de virtudes cívicas determinou grandemente o devir de diferentes formações político-sociais republicanas. Nessa linha, Felix Ovejero (2005) pondera que sem virtude cívica, as instituições podem acabar caindo nas mãos daqueles cidadãos interessados em auferir benefícios pessoais – enriquecimento ilícito, influência, preponderância, corrupção – e impor sua vontade particular, mediante a captura dos aparelhos do Estado.

Honestidade, fidelidade, simplicidade, frugalidade, autocontrole/autogoverno, senso de justiça social, gentileza, solidariedade, moderação, respeito pelas autoridades, paixão pela vida, engajamento na vida pública, disciplina, patriotismo, honra, lealdade, sacrifício, piedade e fraternidade, eis algumas das mais importantes virtudes tradicionalmente associadas ao republicanismo cívico. Evidentemente, o republicanismo aponta à promoção de um "melhor" ser humano, cidadão e pessoa. Perceba que no marco desse processo de civilização e de socialização, o republicanismo pode vir a ser inculcado e divulgado pelas próprias famílias, pelos sistemas de ensino, pelos meios de comunicação e finalmente pelo próprio Estado (GARGARELLA, 2005; BARROS, 2018; OVEJERO, 2005).

O assunto em questão merece uma análise ampla e profunda. Nesse marco, certos aspectos da qualidade da democracia atualmente existente no Brasil poderiam ser aprimorados a partir da efetiva promoção de valores cívicos como os acima mencionados. A luta contra a corrupção, contra o oportunismo, contra o senso de impunidade, contra a malandragem ou mesmo contra a falta de ética e integridade intelectual – isto é, o plágio de trabalhos acadêmicos – poderiam ser gradualmente superados com crescentes esforços de promoção das virtudes cívicas republicanas. Algo semelhante poderia ser ponderado sobre a luta contra a discriminação racial, sexual ou cultural, contra a xenofobia, contra a exploração, contra a destruição do meio ambiente, contra a violação dos direitos humanos e contra algumas injustiças sociais – questões que, aparentemente, se tornaram ainda mais difíceis no contexto do momento atual (SILVA, 2020; GUIRADO, 2019; CURRY, 2020).

Para os fins do presente ensaio, parece importante examinar com um pouco mais de atenção o princípio cívico da fraternidade. A esse respeito, é pertinente concordar com o Ángel Puyol (2018) em que o conceito de fraternidade política – em contraste com a fraternidade religiosa, sindical, revolucionária ou especificamente familiar – tem sua origem na noção de "amizade cívica", apresentada na antiguidade clássica. Em termos operativos, o referido filósofo político catalão acrescenta que o conceito de fraternidade se define como "um vínculo e uma relação entre membros de uma comunidade humana que lhes impele a viver como iguais e a se ajudar mutuamente em caso de necessidade" (PUYOL, 2018, p. 92). Nessa linha, o conceito de fraternidade tem um carácter propositivo, emancipador, virtuoso e imanente. Daí sua relevância no contexto, por exemplo, da

revolução francesa e na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789 (DOMÈNECH, 2004).

A fraternidade política oferece ao republicanismo e à democracia a oportunidade de enxergar aos outros como concidadãos, como conterrâneos e eventualmente como irmãos de uma mesma família, coletividade, comunidade ou sociedade. A elevação da qualidade republicana e democrática parece ser confirmada quando os cidadãos aceitam colaborar e interagir em estrita igualdade de condições, e ajudar-se mutuamente em caso de necessidade. Evidentemente, o princípio da fraternidade política não pode aceitar a escravatura ou a servidão contemporânea, tampouco pode concordar com a fome, com as discriminações, com a violência social, com a dominação, com a opressão e a tirania, com a irracional destruição do meio ambiente, com a violação dos direitos humanos, ou mesmo com atitudes passivas diante de catástrofes naturais, sanitárias ou alimentarias (SORIANO, SÁNCHEZ E SUÁREZ, 2020). Nesse sentido, os programas brasileiros de transferência de renda – como o Fome Zero ou o Bolsa Família, além dos Auxílios Emergenciais disponibilizados pelos diferentes níveis de governo durante a pandemia da Covid-19 – parecem responder aos ideários de fraternidade, republicanismo e democracia, especialmente se entendidos como direitos cidadãos.

Outrossim, a fraternidade política implica interdependência, igualdade de trato (isonomia), mútua ajuda, reciprocidade, camaradagem, comunitarismo, solidariedade e horizontalidade (VILLORIO, 2007). Em uma sociedade fraterna os indivíduos têm o dever de ajudar os outros e o direito de receber ajuda, especialmente em caso de necessidade. E esse compromisso mútuo não deve ser entendido como compaixão, filantropia ou caridade. Em termos normativos, a mútua ajuda é uma exigência moral, ética e civilizatória entre seres humanos gregários ou não-isolados. Daí que a fraternidade possa eventualmente transcender fronteiras estatais em favor de um ideal de humanidade, solidariedade e cooperação continental e global.[4]

[4] No que tange à promoção das virtudes cívicas, o atual governo federal tenta emplacar uma concepção um tanto mais nacionalista e patriótica – eis o caso do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, impulsionadas pelo Ministério da Educação. Todavia, falta um tanto de credibilidade à propagandeada luta contra a corrupção, contra a criminalidade ou contra a gastança pública. Favorecer o modelo de virtudes cívicas fundamentado no militarismo também é controverso. Essa opção pode acabar ferindo ou

O Republicanismo Cívico e Seus Críticos

Ao longo deste ensaio de interpretação foi mencionado persistentemente que a teoria política republicana é uma das mais antigas tradições de pensamento político-social. Desde os seminais trabalhos de Aristóteles, Cícero e Caio Salústio Crispo, o republicanismo teve ciclos de auge, de declínio e de reativação. Atualmente, o republicanismo parece estar no meio de uma fase de renascimento e recomposição. E, salvo melhor interpretação, ele oferece argumentos consistentes para contrapor ao neoliberalismo, predominante nas últimas décadas no debate específico da filosofia política, bem como na questão da justiça social.

Mesmo reconhecendo essas peculiaridades e contribuições, o republicanismo cívico não deixou de receber numerosas críticas tanto em termos acadêmicos, quanto político-institucionais. Com efeito, alguns autores criticaram o republicanismo cívico de padecer ou adolescer de tendências paternalistas, patriarcais, aristocráticas, excessivamente voluntaristas e, até mesmo, de empáfia ou de engessamento. Tudo isso sem esquecer que em alguns acontecimentos históricos a implementação de certas virtudes, princípios e políticas republicanas acabou provocando situações dramáticas e catastróficas – eis o denominado terror vermelho de Robespierre, durante a revolução francesa ou a revolta da vacina, no Brasil.

O feminismo político, por exemplo, em sua luta contra o patriarcado, tem questionado a persistência de uma certa inercia ou autismo do republicanismo em abordar consistentemente o assunto. Efetivamente, certas temáticas de grande relevância para o feminismo, como a questão da sexualidade, dos sentimentos ou das necessidades físicas, bem como temáticas conexas como a discriminação ou a violência de gênero, que normalmente são enxergadas como sendo de interesse privado, poderiam passar a ser tratadas de forma mais categórica pelos autores de orientação republicana no campo da agenda pública. Ou seja, avançar na inclusão social, no diálogo, na identidade e no reconhecimento (VAZQUEZ, 2020; ELIAS e ABREU, 2017).

---

erodindo ainda mais a qualidade da democracia atualmente existente no país.

Considerações Finais

Lürmahn e Lindberg (2019) confirmaram, com evidência virtualmente incontestável, que o mundo se encontra no meio de uma global onda reversa ou de Autocratização. Esse processo de erosão da democracia iniciou-se por volta de 2006. Ao mesmo tempo, a teoria política republicana parece estar em uma época de renovação, de crescimento, de expansão e de florescimento intelectual em diferentes países e continentes – inclusive no Brasil (BIGNOTTO, 2000; BARROS, 2018). Paradoxalmente, esse aparente ressurgimento do republicanismo pode ser atribuído às mesmas causas da onda de Autocratização, isto é, à crise de representatividade e de legitimidade das democracias atualmente existentes no planeta (BOBBIO, 1997; BARROS, 2018; HONOHAN, 2005).

Destarte, o ressurgimento do republicanismo cívico é uma interessante alternativa para avançar no debate teórico e na prática política cotidiana. No fundo, trata-se de retomar uma perspectiva progressista, reformista e de orientação democrática. Os conceitos de liberdade como não-dominação, autonomia pessoal, bem comum, ou virtude cívica podem, sim, inspirar a uma nova geração de cidadãos que decidam se incorporar e agir no espaço público e na luta dos valores, dos princípios e da própria alma do projeto republicano brasileiro.[5]

Para os fins do presente ensaio de interpretação, é importante registrar que a pandemia da Covid-19 tem colocado novos desafios à sociedade e ao Estado brasileiro. Com efeito, as falhas de liderança, de coordenação e de gestão política da crise sanitária são muito negativas para o conjunto da sociedade brasileira (PECI, 2020). Um alto e crescente número de vítimas fatais, um aumento do desemprego e uma possível desestruturação do aparelho econômico podem acabar sendo algumas das mais espúrias e

[5] Evidentemente, a convergência entre republicanismo e qualidade da democracia não tem nada a ver com a doutrina político-partidária de legendas que se dizem de orientação republicana, dentre elas o *Republicanos*, partido político que além de erigir-se no braço político-eleitoral da Igreja Universal do Reino de Deus-Iurd – em aparente contradição do princípio da laicidade do Estado –, também forma parte da base de sustentação do governo do presidente Bolsonaro.

nefastas heranças deste período de crise sanitária, bem como da irresponsabilidade, da negligência e da imperícia de algumas lideranças políticas federais.

Mesmo em ausência de uma ação mais contundente das oposições político-partidárias ao governo federal, a pandemia e seus desdobramentos parecem ter colocado limites ao momento bolsonariano. Para as forças políticas progressistas e republicanas brasileiras é imperativo avançar na constituição de alianças político-partidárias competitivas, renovadoras e transcendentes. Observe-se que, em última instância, corresponderá ao conjunto dos cidadãos-eleitores brasileiros determinar o destino de sua república e de sua democracia.

Em consequência, corroborando a hipótese de trabalho apresentada na Introdução deste ensaio de interpretação, conclui-se que o republicanismo cívico oferece argumentos sólidos, consistentes e transcendentes para superar o momento bolsonariano e, simultaneamente, avançar no enraizamento e no aprimoramento da democracia no Brasil. Certamente, a consecução desse propósito dependerá de uma renovação do compromisso individual e coletivo para com os princípios, com os valores e com as promessas da democracia, da cidadania, da igualdade, da justiça social e do bem comum. Somente assim, a democracia brasileira continuará sendo "o único jogo disponível na *polis*" (LINZ e STEPAN, 1999).

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. *et al.*, **Democracia em risco?** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ABREU, M., A densidade conflitiva da república nos *Discorsi* de Maquiavel, **Revista Brasileira de Ciência Política**, 12: 67-97, 2013.

AMARAL, O. E. do, The Victory of Jair Bolsonaro According to the Brazilian Electoral Study of 2018, **Brazilian Political Science Review**, 14 (1), e0004, Epub May 29, 2020.

ARIAS, J., Bolsonaro fica nu ao se despir das três bandeiras que o levaram ao poder, El País Brasil, 25.4.2020, disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-04-25/bolsonaro-fica-nu-ao-se-despir-das-tres-bandeiras-que-o-levaram-ao-poder.html, consultado em 25 de junho de 2020.

AVRITZER, L., **Política e antipolítica**. A crise do governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

_____. O pêndulo da democracia no Brasil, **Novos Estudos**, 37 (2): 273-289, 2018.

Bárcena, A.; PRADO, A. **El imperativo de la igualdad**, Buenos Aires: Siglo XXI e Cepal/Nações Unidas, 2016.

Barros, A., Republicanismo, em **Manual de Filosofia Política**, editado por RAMOS F., MELO, R. e FRATESCHI, Y. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 71-98.

BIGNOTTO, N. **Pensar a República**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CESARINO, L. Identidade e representação no bolsonarismo: corpo digital do rei, bivalência conservadorismo-neoliberalismo e pessoa fractal". **Revista de Antropologia**. 62 (3): 530-557, 2019.

CÍCERO, M. T. **Da República**, EbooksBrasil, 2005, disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/darepublica.pdf, consultado em 25 de junho de 2020.

CNT, "148ª Pesquisa CNT de Opinião". São Paulo: Confederação Nacional do Transporte, 2021, disponível em: https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/5d1315aa-bfa4-4d24-a512-2c1810fadca2.pdf, consultado em 26 de fevereiro de 2021.

CRUZ, J. ¿Por qué ganó Bolsonaro en Brasil? **Revista Mexicana de Sociología**. 81 (3): 665-675, 2019.

CURRY, P. Ecorepublicanism, **The Ecological Citizen**, 3 (Suppl C): 31-38, 2020.

DOMÈNECH, A. **El eclipse de la fraternidad**, Barcelona: Crítica, 2004.

EL-JAICK, A. P. A discursive analysis of Jair Bolsonaro: populist and ethical (lack of) limits through language. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, 59 (1): 538-560, 2020.

ELIAS, M. L.; ABREU, M. A. A. Republicanismo, feminismo e desigualdade: Ampliando o conceito de liberdade como não dominação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 32 (94): 1-19, 2017.

GABBAY, D.; DA COSTA, S.; ASPERTI, M. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**. 6 (3): 152-181, 2019.

GARGARELLA, R. El carácter igualitario del republicanismo. **Isegoría**. 33: 175-17, 2005.

_____. El republicanismo y la filosofía política contemporánea, em **Teoría y filosofía política***: la tradición clásica y las nuevas fronteras*, editado por Atilio Borón, Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 23-43.

GODOY, Ó. Republicanismo, liberalismo y democracia. **Estudios Públicos***,* 99: 241-256, 2005.

GUIRADO, M. **Entre Discurso e Ato, há muito mais do que se imagina**, Psicologia USP, *30*, e190027. Epub November 14, 2019.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. 36: 39-53, 1995.

HOLTON, J. Marco Tulio Cicerón, em **Historia de la filosofia política**, editado por Leo Strauss e Joseph Cropsey, México: FCE, 2017, p. 158-176.

HONOHAN, I. Enfoques republicanos contemporáneos sobre la democracia y su potencial cosmopolita. **Isegoría**. 33: 161-174, 2005.

IBOPE, **Índice de Confiança Social 2019**. São Paulo: Ibope, 2019.

IPEA, **Estado, Instituições e Democracia***:* república. Brasília: Governo Federal, 2010.

JUCÁ, B. Conselhos sociais sobre indígenas, LGBTs e população de rua estão na mira de Bolsonaro, **El País Brasil**, 22.4.2019, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/15/politica/1555364075_912856.html, consultado em 26 de junho de 2020.

LEIPOLD, B.; NABULSI, K.; WHITE, S. **Radical Republicanism/ Recovering the Tradition's Popular Heritag**. Oxford: Oxford University Press, 2020.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as Democracias Morrem***,* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINZ, J.; STEPAN, A. **A Transição e a Consolidação da Democracia**:

A experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LÜHRMANN, A.; LINDBERG, S. I. A third wave of autocratization is here: what is new about it?, **Democratization**, 26 (7): 1095-1113, 2019.

MANELA, E. **The Wilsonian Moment**: Self Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MAQUIAVEL, N. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**, Brasília: Ed. UnB, 1984.

MATTEUCCI, N. Bem comum, em **Dicionário de Política**, v. 1, editado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, Brasília: Ed. UnB, 1998, p. 106-107.

ORTIZ, S. República y republicanismo: una aproximación a sus itinerarios de vuelo. **Argumentos**. 20 (53): 11-32, 2007.

OVEJERO, F. Republicanismo: el lugar de la virtude. **Isegoría**, 33: 99-125, 2005.

PAULO, A. Democracia republicana e cidadania contestatória em Philip Pettit. **Conjetura**. 23 (2): 363-382, 2018a.

_____. Legitimidade democrática e Estado de Direito sob a perspectiva republicana de Philip Pettit. **Princípios**. 25 (47): 9-33, 2018b.

PECI, A. O governo que não precisa de oposição. **O Estado de São Paulo**, 24.4.2020, disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-governo-que-nao-precisa-de-oposicao/, consultado em: 25 jun. 2020.

PETTIT, P. **Republicanismo**. Barcelona: Paidós, 1999a.

_____. **Programa para una política progresista**: nota para el

debate. Fundación Ideas, 1999b, disponível em: www.fundacionideas.es, consultado em: 25 jun. 2020.

PINZANI, A. Democracia *versus* tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. **Lua Nova**. 89: 135-168, 2013.

POCOCK, J. **El momento maquiavélico**, 2ª ed. Madri: Tecnos, 2008.

QUIJANO, F. Ser libres bajo el poder del rey: el republicanismo y constitucionalismo de Bartolomé de las Casas. **Historia Mexicana**. LXV (1): 7-64, 2015.

RIVERO, Á. Republicanismo y neo-republicanismo. **Isegoría**, 33: 5-17, 2005.

SAFATLE, V. A única saída é o impeachment. **El País Brasil**, 20.3.2020, disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-20/a-unica-saida-e-o-impeachment.html, consultado em 26 de junho de 2020.

SÁNCHEZ, D.; MARÍN-CONEJO, S.; OLVERA, J. **Derechos humanos desde la interdisciplinariedad en ciencias sociales y humanidades**. Madri: Dykinson, 2020.

SCHWARCZ, L. **Sobre o autoritarismo brasileir**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, L.; STARLING, H. M. **Dicionário da República**. 51 textos críticos. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SHAYNE, J.; MANFREDI, J. **Reflections on Activist Scholarship in the Trump-Bolsonaro Era**: Dual Hemisphere Hate Transforms Intellectual Praxis into Political Imperative, *CS*, 29, 19-46. 2019.

SIEDER, R.; ANSOLABEHERE, K.; ALFONSO, T. **Routledge Handbook of Law and Society in Latin America**. Londres: Routledge, 2019.

SILVA, D. N. The pragmatics of chaos: parsing Bolsonaro's undemocratic

language. **Trabalhos em Linguística Aplicada**, 59 (1): 507-537, 2020.

SILVA, E. A construção do ideário republicano: a vida ativa e a defesa da liberdade. **Griot**, 16 (2): 236-352, 2017.

SKINNER, Q. **Liberdade antes do liberalismo**. São Paulo: Ed. Unesp, 1998.

_____. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SORIANO, R.; SÁNCHEZ, D.; SUÁREZ, J. C. **Las fronteras de los derechos humanos**. Madri: Dykinson, 2020.

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires: Manantial, 2000.

V-DEM INSTITUTE. **Autocratization Surges-Resistance Grows/ Democracy Report 2020**, Gotemburgo: University of Gothemburg, 2020.

VAZQUEZ, A. C. B. Fascismo e O Conto da Aia: a misoginia como política de Estado. **Revista Katálysi**. 22 (3): 597-606, 2019.

VILLORO, L. Democracia comunitária. **Estudios**. 82: 7-18, 2007.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1998.

18

O Virus Não Atinge Todos de Forma Igual: Perpetuação do Estado de Calamidade Pública na Saúde à Revelia dos Direitos Humanos em Tempos de Covid-19 no Brasil

Marcus Pinto Aguiar[1]

Com a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, de reconhecimento que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), e, posteriormente, ao decretar estado de pandemia por causa da doença Covid-19 (*Corona Virus Disease*), em 11 de março de 2020, proliferam pelo mundo as declarações de estado de emergência em matéria sanitária e o estado de calamidade pública, como instrumentos jurídico-políticos para combater e erradicar a pandemia.

Nessa perspectiva, procede-se à análise das consequências do reconhecimento jurídico do estado de calamidade pública no Brasil, em busca de mecanismos que possam controlar os atos dos agentes públicos a partir da flexibilização fiscal e orçamentária para enfrentamento do Covid-19, de modo que tais condutas estejam direcionadas pelos comandos consti-

[1] Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (CE). Advogado inscrito na OAB/CE; Coordenador do Curso de Graduação em Direito da Faculdade Alencarina - FAL, Sobral/CE

tucionais para que a promoção do direito à saúde se faça em conformidade com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, evitando-se ainda, a malversação dos recursos públicos.

A pesquisa se justifica tendo em vista o paradoxo entre a restrição de direitos fundamentais em prol do direito à saúde, e o agravamento das violações do direito à saúde em tempos de crise, que se dá, especialmente, aos indivíduos e grupos vulneráveis, como reflexo da perpetuação da negação ao usufruto de direitos ao longo de suas vidas, particularmente no campo da saúde pública.

Desse modo, a proposta metodológica é construída com a análise e interpretação da legislação nacional, no campo da garantia de direitos fundamentais, especialmente de direito à saúde, e em matéria de responsabilidade fiscal, direito financeiro, defesa civil e outros correlatos, a partir de uma abordagem crítica parametrizada nos deveres constitucionais e transnacionais do Estado de proteção e promoção de direitos humanos (*human rights approach*).

Conclui-se, por fim, que as previsões constitucionais e internacionais, em matéria de direitos fundamentais e humanos, respectivamente, não têm sido suficientes para proteger e promover o direito à saúde dos mais necessitados, fazendo-se necessária uma interpretação ampliativa do conceito jurídico de desastre e de calamidade pública, com o fim de reconhecer o estado atual calamitoso da saúde pública no Brasil, garantindo recursos extraordinários para serem direcionados exclusivamente para a saúde, com vistas a mitigar, e, se possível, sanar este processo perene de exclusão que têm afetado a vida de muitos.

Além disso, para evitar desvios de uso dos recursos referidos, deve-se assegurar o controle social dos gastos públicos neste momento pandêmico, também visando à máxima efetividade dos direitos fundamentais e a participação nos processos de elaboração e execução de políticas públicas, por meio de conselhos de representação da sociedade no campo da saúde e que já recebem tais atribuições da legislação sobre a matéria, como é o caso do Conselho de Saúde, previsto no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), mas que a vontade política dos agentes públicos tem mitigado sua atuação apenas ao caráter consultivo.

Estado De Calamidade Pública no Brasil e Restrições do Direito Fundamental à Saúde

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)[2]. Ao reconhecer o aumento de casos a partir de sua disseminação intercontinental, resolveu, no dia 11 de março de 2020, decretar estado de pandemia por causa da doença Covid-19 (*Corona Virus Disease*), cujos primeiros casos surgiram em dezembro de 2019[3].

Diante desse contexto global, o Brasil não passou ao largo, podendo-se observar que a decretação do estado de calamidade pública, no âmbito interno, a partir do reconhecimento da pandemia causada pela Covid-19, trouxe mudanças significativas no campo da restrição de direitos fundamentais em conflito com o direito à saúde, e, simultaneamente, exacerbou o déficit de efetividade que existe do acesso à saúde das classes mais vulneráveis.

De certa forma, o Ministério da Saúde no Brasil, desde o final de 2019, já estava atento às questões sanitárias em torno do surto provocado pelo coronavirus; de tal modo que, no dia 3 de fevereiro de 2020, por meio da Portaria n. 188, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)[4], em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus, possibilitando a criação de um Centro de Operações de

---

[2] Segundo o artigo 1º, do Regulamento Sanitário Internacional (RSI) da OMS (em inglês: *World Health Organization* – WHO), a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) é "um evento extraordinário que, nos termos do presente Regulamento, é determinado como: (i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional da doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada" (WHO, 2005).

[3] Tais declarações implicam repercussões em todas as dimensões da vida humana – jurídica, política, sociocultural, econômica e sanitária, tanto em sua dimensão individual como coletiva, pois podem (ou devem) obrigar seus Estados membros a tomar decisões internas em conformidade com os documentos convencionais produzidos pelo referido organismo internacional.

[4] De acordo com o Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública, em Brasil (2014), "uma **emergência em saúde pública** caracteriza-se como uma situação que demande o emprego urgente de medidas de prevenção, de controle e de contenção de riscos, de danos e de agravos à saúde pública em situações que podem ser epidemiológicas (surtos e epidemias), de desastres, ou de **desassistência à população**". (grifo nosso)

Emergências em Saúde Pública (COES-nCoV), enquanto órgão gestor de coordenação das ações para combate e prevenção do surto, conforme art. 2º, da Portaria 188/2020 (BRASIL, 2020b).

A ativação do COES[5] para o novo coronavírus (COES-nCoV), está em consonância com as orientações do Regulamento Sanitário Internacional (RSI)[6] de 2005 que, em seu artigo 4º, dispõe sobre a criação local do Ponto Focal Nacional, responsável "pela implementação de medidas de saúde, em conformidade com este Regulamento".

Por sua atuação multisetorial e de enfoque sistemático, quando acionado, o COES congrega, além de órgãos institucionais em matéria de Vigilância em Saúde, representantes de outras áreas intersetoriais, inclusive com a participação da sociedade, a depender da tipologia do evento, sob um comando unificado para permitir uma partilha eficaz de informações e atuação na gestão de riscos[7], como se dá no caso do combate ao Covid-19.

Nesse contexto, em 6 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei 13.979, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019. E, entre estas medidas estão o isolamento e a quarentena, ambos definidos pela lei em foco, além de remeter a outras definições do Regulamento Sanitário Internacional (RSI) de 2005.

Já de início, uma questão de extrema relevância que surge com a promulgação da Lei 13.979/2020 se refere às restrições de direitos fun-

[5] O Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COES) tem previsão de ativação a partir do Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública, estruturado para utilização de um sistema de coordenação e de controle para resposta oportuna e eficaz em situações críticas, com atuação da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), no âmbito federal do Sistema Único de Saúde (SUS), "fornecendo um meio de articular os esforços dos atores envolvidos com o objetivo comum de estabilizar o evento e proteger vidas", e, permitindo "uma articulação adequada das ações e o melhor aproveitamento dos recursos, otimizando os resultados" (BRASIL, 2014).

[6] O Estado brasileiro, recentemente, por meio do Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020, promulgou o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), de 23 de maio de 2005, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde (BRASIL, 2020a).

[7] De acordo com o Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública: "A gestão de risco é o conjunto de decisões administrativas, organizacionais e operacionais desenvolvidas pelos órgãos governamentais e não governamentais, **com a sociedade**, para a implementação de políticas e estratégias que visam ao fortalecimento de suas capacidades para a redução do impacto das emergências em saúde pública" (BRASIL, 2014). (grifo nosso)

damentais expressamente dispostas, tais como: liberdade de ir e vir (isolamento, quarentena e locomoção intermunicipal), liberdade de escolha e consciência (realização compulsória de exames e testes laboratoriais, entre outros), e direito de propriedade (requisição de bens e serviços) (BRASIL, 2020c).

Há que se ressaltar o caráter de excepcionalidade, temporalidade e de necessidade ("mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública") das medidas, enquanto princípios basilares do Sistema Constitucional de Crises[8], previsto na Constituição Federal de 1988 (CF) para garantir, em situações emergenciais, o Estado Democrático de Direito e a proteção contra violações de direitos fundamentais. Nesse sentido, afirma Silva (2014, p. 774):

> Sem que se verifique a necessidade, o estado de exceção configurará puro golpe de estado, simples arbítrio; sem atenção ao princípio da temporariedade, sem que se fixe tempo limitado para vigência da legalidade extraordinária, o estado de exceção não passará de ditadura. Então, sempre se põe a grave questão: quem guardará a ordem constitucional contra as investidas dos próprios detentores do poder? Pois, "a dizer à verdade [lembra Diego Valadés] maior é a crise – enquanto signifique o perigo do desmoronamento constitucional – quando quem rompe o equilíbrio constitucional é um órgão próprio da Constituição".

É nessa perspectiva que a Lei 13.979/2020 assegura "às pessoas afetadas por essas medidas" – e todos, de certa forma o são –, no inciso III, do §2º, de seu artigo 3º, "o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas", tríade central e profundamente interdependente do constitucionalismo contemporâneo.

Nesse ponto, entende-se como essencial, na perspectiva deste tra-

[8] A título de esclarecimento, o Sistema Constitucional de Crises, de acordo com Silva (2014, p.773), constitui um conjunto de "normas que visam à estabilização e à defesa da Constituição", dentro de restritas previsões constitucionais que se aplicam às seguintes hipóteses: a) intervenção federal (artigos 34 a 36); b) estado de defesa (artigos 136, 140 e 141); e c) estado de sítio (artigos 137 a 141). Nesse sentido, apesar do estado emergencial de calamidade pública existente não estar expressamente previsto nas hipóteses constitucionais elencadas, a aplicação da legislação extraordinária na pandemia da Covid-19, por seus efeitos restritivos de direitos, necessariamente exige a aplicação dos princípios próprios do referido sistema.

balho, a observância, pela citada Lei e pelas medidas excepcionais adotadas, de outro princípio fundamental ao processo de aplicação da legislação extraordinária, qual seja: a parametrização constitucional das ações – quer pelos agentes representativos dos poderes públicos quer pelos atores do poder privado, em especial as pessoas jurídicas; aqui, entre particulares, como corolário da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, tais princípios-garantes da dignidade da pessoa humana também devem ser observados nas relações privadas.

Reputa-se a importância do controle da aplicação dos princípios anteriormente referidos – excepcionalidade, temporalidade, necessidade e parametrização constitucional – para que sejam resguardados os fundamentos da República Federativa do Brasil, especialmente, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF), valor-fonte dos direitos fundamentais e razão de ser da aplicação imediata (artigo 5º, § 1º, CF) e da efetividade máxima de tais direitos.

Além destes, o mesmo parágrafo 2º, do artigo 3º da Lei 13.979/2020, remete à garantia do direito à informação (artigos 5º, XIV, e 220, *caput*) e ao tratamento de saúde gratuito (artigos 196 a 198, CF) das pessoas afetadas; leia-se: direta e indiretamente pelas medidas restritivas.

Outro aspecto relevante, ainda expresso nesta lei (artigo 4º), refere-se à dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus. Aqui a referência se faz à Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações e Contratos com a Administração Pública, que, em seu artigo 24, inciso IV, dispõe sobre a dispensa de licitação em casos de emergência e calamidade pública (BRASIL, 1993).

Todavia, é importante ponderar que a dispensa de licitação não se dê sobre qualquer fundamento ou que seja justificada meramente pelo estado emergencial de saúde pública, uma vez que todos os atos dos agentes públicos no exercício de suas funções devem ser pautados e aferidos pelos princípios da Administração Pública, especialmente pelos dispostos no artigo 37 da Constituição vigente, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - sob a pena de responsabilização civil, penal e administrativa..

A dispensa da licitação, nesse contexto, tem como objetivo proporcionar maior agilidade na utilização dos recursos financeiros em prol da efetividade da lei - no sentido de sua eficácia social - alcançando seus fins

legítimos em benefício da população; e, no caso específico, aqui abordado, na expectativa de combater e prevenir o surto de coronavírus.

Daí também se fazer necessário a gestão social no planejamento, aplicação e controle dos recursos públicos, mais ainda em tempos como estes, nos quais os recursos financeiros são liberados e utilizados de forma muito rápida e, por vezes, sem o controle devido, podendo favorecer a ilegalidade das condutas.

Ressalta-se que o caso não é de atribuição de qualidades positivas somente à sociedade e das negativas, ao administrador público, como se houvesse uma eterna disputa entre o bem e o mal personificados por esta polaridade – Estado *versus* Sociedade.

Trata-se, no entanto, de se ater aos parâmetros constitucionais e principiológicos que servirão de balizas para as ações dos agentes públicos em tempos tão sofridos, evitando ou minimizando ao máximo a subjetividade das decisões com o risco de favorecimento de interesses particulares, impondo assim, limites à discricionariedade do poder público.

Tais parâmetros, quando adequadamente utilizados, podem arrefecer as desigualdades de tratamento social e a agudização dos processos de exclusão dos benefícios advindos deste movimento político e jurídico-normativo em defesa da saúde, da vida e da igual dignidade de todos em tempos de Covid-19.

A partir do dia 6 de fevereiro de 2020, data da promulgação da Lei 13.979, ao observar o site do Planalto, pode-se constatar uma intensa produção de atos normativos em referência ao combate e à prevenção do Covid-19, entre resoluções, portarias, instruções normativas, decretos, medidas provisórias (inclusive em matéria de direito do trabalho) e leis.

É esse contexto que aqui se procede à análise do Decreto-Lei n. 6, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, conforme solicitação da Presidência da República, e que tem, como finalidade exclusiva (artigo 1º) a flexibilização de regras que limitam a atuação do Executivo para fins de responsabilidade fiscal.

> Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de

> 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020 (BRASIL, 2020d).

A flexibilização fiscal promovida pelo reconhecimento do estado de calamidade pública tem entre seus objetivos dispensar temporariamente o gestor público do cumprimento de parâmetros legais que possam ensejar sua responsabilidade civil, administrativa e penal, principalmente. Assim, o primeiro objetivo visado com o decreto que reconhece o estado de calamidade pública se refere à suspensão do prazo para regularizar despesas com pessoal, conforme previsão do artigo 65, inciso I, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000).

Nessa perspectiva, outro fim visado com o Decreto n. 6/2020 é a dispensa do alcance das metas fiscais, de acordo com o artigo 65, inciso II, da LRF; afastando assim, nesta hipótese, a incidência do princípio do equilíbrio orçamentário, de acordo com a Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020, contendo previsão de déficit fiscal de mais de 124 bilhões de reais (BRASIL, 2019a).

Além desses, vale lembrar que o reconhecimento do estado de calamidade pública autoriza a abertura de "crédito extraordinário" (artigo 167, §3º, CF) para situações fáticas imprevisíveis e de extrema gravidade, como se faz necessário no estado calamitoso, cuja previsão se encontra no inciso III, do artigo 41, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, a saber: "os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública". Aqui, cita-se como exemplo a abertura de crédito extraordinário para atender os pagamentos do auxílio emergencial de R$ 600,00 (seiscentos reais) (BRASIL, 1964; 2020g).

Dessa forma, por causa do excepcional momento de surto de Covid-19 e da decretação do estado de calamidade pública, concede-se maior aporte financeiro ao Estado, ressalta-se, destinados especificamente a serem gastos com bens e serviços necessários ao combate e à prevenção do surto, mesmo sem dotação orçamentária prévia ou especificação da origem da receita.

Aqui, a partir da definição de saúde[9], atribuída pela OMS no Preâmbulo de sua Constituição, quando afirma que é "um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade", pode-se compreender que tal estado de saúde é alcançado quando todos possuem oportunidades iguais[10] para o livre exercício de seus direitos fundamentais (BRASIL, 1948).

Daí a necessária participação popular no planejamento, execução e controle das ações implementadas e dos gastos públicos para que o sistema de saúde atenda as finalidades para a qual foi concebido.

Além disso, tal proximidade com a fonte de dispêndios, pode contribuir para resguardar, neste momento de crise perpetuada pelo sistema do capital, princípios caros à vida comunitária saudável, tais como o da não discriminação e da igualdade, previstos como princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, conforme artigos de 1 a 4, da Constituição brasileira.

Desse modo, para a efetividade do enfrentamento do Covid-19 sob a perspectiva dos direitos humanos é essencial o controle social dos procedimentos de combate e prevenção, incluindo, por óbvio, a presença da sociedade de modo participativo e ativo no planejamento orçamentário contingencial, na execução das ações e no controle e avaliação de todo o processo.

Tal relevância é reafirmada pela Controladoria-Geral da União ao expressar que

> o controle social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. É a participação da sociedade no

[9] O direito à saúde está previsto no artigo 6º da Constituição Federal, como um direito fundamental social, e no artigo 196, enquanto "direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

[10] A desigualdade na área da saúde se manifesta também no desequilíbrio regional quanto à presença de profissionais de nível superior e de leitos para internação, pois reflete no número de aprovações de internações pelo SUS. Nesse caso, as regiões Sul e Sudeste apresentam 2,61 médicos e 2,5 leitos hospitalares para cada mil habitantes; enquanto, Norte e Nordeste contam com 0,63 médicos e 1,7 leitos por mil habitantes (UOL, 2020a). Essa discrepância regional tanto se revela no número de mortes no primeiro ano de vida a cada mil nascidos vivos, pois a menor taxa de mortalidade se encontra entre os estados do Sul e do Sudeste (UOL, 2020b), quanto em relação à expectativa de vida (UOL, 2020c).

> acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados (BRASIL, 2020e).

Assim, ressalta-se que o Decreto-Lei n. 6/2020, em seu artigo 2º, dispõe sobre a constituição de Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional formada por congressistas apenas, "com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus".

Nessa perspectiva, com fundamento nos princípios da Administração Pública, elencados no artigo 34, da CF, entre outros, especialmente, nos princípios da publicidade, moralidade e da eficiência, entende-se que a ampliação dos atores responsáveis pelo controle dos gastos públicos em tempos de crise como esta, passando-se do mero controle parlamentar para um autêntico "Conselho de Crise", que acolha membros da sociedade civil, como tantos outros aqui referidos, pois, além de exercício democrático e republicano, pode favorecer uma solução mais eficaz para o problema da saúde pública no Brasil.

Ressalta-se que a referida proposta não é nova, quando se leva em consideração que a participação popular, por meio da sociedade civil, já está prevista no Conselho de Saúde, conforme §2º, do artigo 1º da Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, em caráter permanente e deliberativo; e no Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, só para citar duas instâncias de controle social que poderiam ser de suma importância neste momento pandêmico e, posteriormente, para buscar solucionar o estado calamitoso no âmbito da saúde, que tem produzido verdadeiros desastres na vida das pessoas mais vulneráveis deste país.

A Perenidade do Estado Calamitoso e o "Vírus" da Discriminação na Saúde

Quando dos esclarecimentos apresentados ao reconhecimento do estado de calamidade pública, previsto na LRF, e ao Sistema Constitucional de Crises, dois aspectos relevantes são particularmente referenciados:

primeiro, os princípios orientadores das ações dos agentes públicos nestes cenários; e, segundo, que as restrições de direitos fundamentais devem ser justificadas dentro das possibilidades previstas na Constituição, ou em legislação infraconstitucional referida pela própria Carta Magna.

Em relação ao primeiro ponto, os atos dos poderes públicos, em todas as esferas da Administração Pública, devem ser motivados e orientados por princípios próprios – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – e, em tempos de crise, pelos princípios da excepcionalidade, necessidade, temporalidade e parametrização constitucional. Aqui já se destaca o título provocativo e até contraditório desta seção que remete ao questionamento da possibilidade de um estado de calamidade pública "permanente".

Essa é uma questão fulcral para a proposta desta pesquisa que visa mostrar que a atuação do Estado tem sido fator agravante da situação calamitosa em que se encontra a saúde pública, podendo inclusive ser o Estado responsabilizado objetivamente (artigo 37, §6º, CF) pelo não cumprimento de seus deveres constitucionais, especialmente o de garantia do direito à saúde, assim como por causa de sua conduta comissiva, geradora de autênticos "desastres" na vida das pessoas menos favorecidas.

Não é sem razão que a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, afirma que "a taxa de mortalidade infantil é um importante indicador do acesso e qualidade das ações e serviços de saúde"[11]; e que "a mortalidade neonatal precoce se associa, mais fortemente, ao direito de acesso e à qualidade dos serviços de saúde, da assistência pré-natal ao parto." E continua: "a má qualidade do atendimento na gestação e no parto pode estar ligada ao subfinanciamento do SUS refletido na desigualdade regional da cobertura pública" (UOL, 2020c).

Nesse momento, o estado pandêmico ressalta que o "vírus" da discriminação do agente público, quer por omissão quer por conduta positiva, já está introjetado no país há tempos, contaminando de morte a população de forma desigual.

E que, assim como a ação da Covid-19, revelam-se mais danosos, especialmente, para os mais vulneráveis, nesse contexto da saúde, reconhecidos naqueles que necessitam dos serviços públicos, mas padecem por sua condição de excluídos do espaço público para que suas vozes sejam

[11] Conferir em UOL, 2020b.

ouvidas e seus direitos concretizados, como afirma Butler (2020):

> os vulneráveis incluem as comunidades negras e pardas privadas de adequada assistência médica ao longo de suas vidas e da história desta nação. Os vulneráveis também incluem os pobres, migrantes, encarcerados, pessoas com deficiências, pessoas trans e *queer*, que lutam para obter direitos à assistência médica, além daqueles com doenças pré-existentes e condições clínicas continuadas. A pandemia expõe a vulnerabilidade incremental à doença para todos aqueles para os quais nem a assistência médica é acessível nem pode ser paga. (tradução nossa)

Daí a necessidade de avaliar se o conceito de calamidade pública, presente em diversos instrumentos normativos aqui referidos, pode realmente ser apropriado para caracterizar o problema da saúde no Brasil; e se pode também ser utilizado tal recurso – o reconhecimento do estado calamitoso – para o combate a esse "vírus" há muito institucionalizado: o da violação do direito à saúde pelo poder público aos mais necessitados.

Nessa perspectiva, vale lembrar o conceito de calamidade pública – além de outros pertinentes a sua definição – atribuído pela legislação nacional, e que se encontra descrito no Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, como segue:

> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:
>
> [...];
>
> II - **desastre**: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;
>
> III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;
>
> IV - **estado de calamidade pública**: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;
>
> [...] (BRASIL, 2010).

A partir da interpretação literal do dispositivo de lei referido, tem-se que o estado de calamidade pública é provocado por um "desastre" que causa "danos e prejuízos", e que compromete substancialmente a "capacidade de resposta do poder público". Nessa perspectiva, o poder público do ente federativo atingido pelo desastre danoso não encontra meios efetivos para resolver a crise e necessita de ajuda, neste caso, financeira, para debelar ou minimizar os impactos do desastre e garantir o retorno à normalidade.

Ainda segundo o Decreto n. 7.257/2010, o evento causador do desastre deve ser considerado "anormal"; conceito de difícil interpretação e determinação, pois, no caso aqui em questão – a concretização do direito à saúde – o parâmetro de normalidade deve ser a atuação eficiente do poder público por meio de políticas públicas e atos administrativos que assegurem tais direitos na cotidianidade da vida das pessoas; de modo que tais condutas, mesmo de ordem econômica, devem se ajustar harmoniosamente, conforme o artigo 170, da Carta Magna, ao "fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social".

Importa ressaltar a lição da ministra Carmém Lúcia, na ADI 2.649, ao interpretar a expressão "assegurar", disposta no Preâmbulo da Constituição e que atribui uma finalidade ao Estado brasileiro, qual seja a de proteger os direitos sociais e individuais contra violação, e lhes garantir máxima aplicação, nos termos:

> '**Assegurar', tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu 'exercício'.** Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de 'assegurar', tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico" (...). Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade. [ADI 2.649, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-5-2008, P, *DJE* de 17-10-2008.] (STF, 2008) (grifo nosso)

Nesse sentido, o dever de assegurar pode ser realizado tanto na forma de uma obrigação de respeito quanto de garantia, com base nos artigos

1.1 e 2, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que expressa as condutas que se espera dos Estados Partes em tratados internacionais de direitos humanos; e que, segundo Monterisi (2009, p.57):

> O dever de "respeitar" é uma obrigação de caráter negativo – de não fazer – que se traduz no compromisso dos Estados partes de não sacrificar os direitos e liberdades reconhecidos na Convenção; por seu lado, o dever de "garantir" é descrito como uma obrigação positiva – de fazer – de forma que os Estados se comprometam a organizar todo o aparato governamental, para assegurar o pleno exercício dos direitos essenciais; acompanha-o outro dever positivo que se refere à obrigação de "adotar" todas as medidas legislativas e de qualquer outro caráter que resultem necessárias para assegurar o pleno exercício daqueles direitos.

Ao dar continuidade à análise do conceito de desastre, constata-se que o inciso II, do artigo 2º, do Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, define o tipo de situação fática que pode caracterizar um "desastre", ou seja, resultado de eventos adversos, quer causados pela natureza quer pelo homem.

Compreende-se deste modo, que a partir da atuação do "homem", aqui na pessoa do agente público, no exercício de suas competências, especialmente no âmbito de políticas públicas de saúde, têm sido promovidos autênticos e constantes desastres em "ecossistemas vulneráveis" – classe social mais empobrecida – causadores de danos humanos e materiais com prejuízos econômicos e sociais, tanto para os indivíduos diretamente atingidos por tais condutas desastrosas quanto para a sociedade e o Estado.

Tal situação fática se adequa às definições referidas anteriormente no Decreto n. 7.257/2010, revelando plena harmonização entre os conceitos propostos caracterizadores da calamidade pública e os fenômenos da vida cotidiana no campo da saúde pública.

Assim, a partir de uma hermenêutica não reducionista dos textos legais aqui referidos, levando-se em considerações aspectos teleológicos e axiológicos, fundamentados na dimensão objetiva da promoção da dignidade de vida da pessoa humana, enquanto fundamento do Estado Democrático brasileiro, conforme disposto no artigo 1º da Constituição

Federal, pode-se reconhecer o estado de calamidade pública permanente no âmbito da saúde pública provocado pelo poder público, e a consequente aplicação das normas que a este instituto se referem, com a finalidade de garantir de forma igualitária as oportunidades de acesso aos bens necessários pra garantir a saúde a todos.

Nessa perspectiva, entende-se que é possível o reconhecimento do estado de calamidade pública permanente[12] no qual se encontra o setor da saúde no Brasil, de tal forma que nessa área sejam aportados recursos financeiros suficientes em fluxo contínuo tendo em vista a regularização do atendimento à população afetada, especialmente as classes mais pobres.

Pode-se alegar, contrariamente, do ponto de vista da interpretação estrita literal do referido decreto, que os recursos financeiros disponíveis com a decretação do estado de calamidade podem não ser considerados adequados para o provimento de despesas correntes com a saúde, já previstas nos orçamentos da União, mesmo que tais despesas não sejam determinadas de modo suficiente a suprir as necessidades daqueles que realmente mais necessitam dos serviços públicos de saúde.

Impressiona, todavia, a atuação do poder público para interpretar de forma "ampliativa" a lei quando se trata de sanar suas ineficiências, por exemplo, ao se manifestar no sentido de decretar o estado de "calamidade financeira", esta sim, totalmente desconexa com a proposta legal do instituto do estado de calamidade, conforme aqui debatido.

No entanto, estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com aval de suas Assembleias Legislativas, decretaram estado de calamidade financeira, na intenção de flexibilizar obrigações fiscais e isentar o administrador público de responder por suas condutas frente à Lei de Responsabilidade Fiscal (Arais, 2019).

Vale destacar que o tema é bastante controvertido e a questão ainda não alcançou as Cortes Supremas brasileiras ao ponto de regular ou considerar ilegal/inconstitucional tal conduta dos entes federados referidos. O que se ressalta com esta comparação é que, sem exorbitar das atribui-

[12] O Decreto n. 7.257/2010, em seu artigo 7º, dispõe que os chefes do Poder Executivo, dos diversos entes federados afetados pelo desastre, via requerimento, devem solicitar ao Poder Público federal o reconhecimento do estado de calamidade pública. Por sua vez, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Regional (ex-Ministério da Integração Nacional), conforme artigo 9º, a liberação dos recursos para as ações necessárias para resolver o problema (BRASIL,2010).

ções constitucionais e da legislação que trata do estado de calamidade, mas com amparo na efetividade imediata do direito à saúde (art. 5º, §1º, da Constituição Federal), é que se propõe a extensão do instituto do estado de calamidade ao âmbito da saúde, e o reconhecimento de sua perenidade até os dias atuais.

No contexto de compreensão do desastre causado pela administração pública que produz o estado de calamidade permanente no âmbito da saúde, outro conceito importante é o de vulnerabilidade[13], que tanto pode se referir ao indivíduo ou à coletividade, e que a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), de 2007, elaborado pelo ex-Ministério da Integração Nacional[14], atual Ministério do Desenvolvimento Regional, a reconhece como "condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis" (BRASIL, 2007).

Dessa forma, entende-se que indivíduos e comunidades podem ser considerados vulneráveis pela concretização das violações contínuas aos seus direitos fundamentais ("magnitude do evento") que lhes trazem danos de alta intensidade as suas vidas, pois, como dispõe o PNDC, "é importante frisar que a intensidade do desastre não depende apenas da magnitude do fenômeno adverso, mas, principalmente, do grau de vulnerabilidade do cenário do desastre e do grupo social atingido".

Pode-se, contrariamente ao que aqui se defende, dizer que a apropriação do termo calamidade pública, tal qual disposto no Decreto n. 7.257/2010, não se enquadra, do ponto de vista legal ou teórico, ao campo da saúde pública; todavia, propõe-se a ampliação interpretativa da expressão "calamidade pública", como já manifestado, por se entender que as situações excepcionais, os eventos anormais e as crises – elementos que caracterizam o estado calamitoso – são provocados de forma perene pelo Estado e causam danos à vida humana e outras vidas do planeta, acarre-

[13] O mesmo atual Ministério do Desenvolvimento Regional, que engloba o antigo Ministério da Integração Nacional, em seu livro para a Formação Básica em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos, entende ainda que vulnerabilidade "**é a** exposição socioeconômica ou ambiental de cenário sujeito à ameaça natural, tecnológica ou de origem antrópica. Indica como as condições preexistentes fazem com que os elementos expostos sejam mais ou menos propensos a ser afetados" (BRASIL, 2017).

[14] Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

tando, e alimentando de forma contínua, os desastres antropogênicos.

Para comprovação da possibilidade fática e suas repercussões jurídicas desta apropriação da expressão "desastre" à situação da saúde pública no Brasil, em conformidade com o entendimento do que seja calamidade pública para o Decreto n. 7.257/2010, deve-se verificar o Anexo A, da Política Nacional de Defesa Civil, que apresenta ampla classificação dos desastres, uma vez que se trata de procedimento importante para que o atual Ministério do Desenvolvimento Regional reconheça ou não a situação de estado de calamidade pública quando requerido por estados e municípios, conforme inciso I, parágrafo 1º, artigo 7º, do citado Decreto (BRASIL, 2010).

Nessa perspectiva, tem-se que, da análise do referido Anexo A – Classificação Geral dos Desastres – pode-se enquadrar ações e omissões na saúde pública no Brasil como desastres, aptos ao reconhecimento de estado de calamidade pública.

Assim, de acordo com a classificação proposta, os desastres no âmbito da saúde podem ser entendidos como desastres de evolução crônica ou gradual, por serem insidiosos e evoluírem através de etapas de agravamento progressivo; e, quanto à origem, desastres humanos ou antropogênicos, pois:

> relacionam-se com a atuação do próprio homem, enquanto agente e autor. Esses desastres podem produzir situações capazes de gerar grandes danos à natureza, aos *habitat* humanos e ao próprio homem, enquanto espécie. Normalmente**, os desastres humanos são consequências de: [...] ações desajustadas geradoras de desequilíbrios no relacionamento socioeconômico e político entre os homens.** (BRASIL, 2007) (grifo nosso)

Assim, o estado de calamidade pública no âmbito da saúde no Brasil, como desastre de origem antropogênica, quanto a sua causa primária, pode ser entendido como consequências indesejáveis oriundas de "elevadas concentrações demográficas urbanas, sem a correspondente preocupação com o desenvolvimento de uma infraestrutura de serviços básicos compatível", entendidos ainda como desastres humanos de natureza social gerados por ações ou omissões humanas (BRASIL, 2007).

Desse modo, propõe-se o reconhecimento de tal estado calamitoso no âmbito da saúde pública, para que sejam dispensados os mesmos tra-

tamentos legais e constitucionais – inclusive de flexibilização fiscal – para a prevenção e o combate do "vírus" da discriminação (no mínimo) e da ineficiência do agente público neste campo, uma vez que as pessoas mais pobres e vulneráveis são as que mais têm sofrido.

Nessa perspectiva, como forma de submeter o espírito de autopreservação e de autoproteção dos interesses pessoais do agente público aos autênticos interesses públicos – principalmente da efetividade de direitos fundamentais e humanos – é que também se defende a proposta de ampliação da participação popular no controle social dos gastos públicos nestes tempos pandêmicos, ao acionar os Conselhos existentes no âmbito da saúde de forma mais participativa e deliberativa.

Pode-se perceber que a situação calamitosa no âmbito da saúde já se fazia presente no Brasil bem antes da decretação da pandemia, partindo-se da análise do orçamento e da meta fiscal propostos no último quadriênio fiscal.

Assim, para o ano de 2020, a Lei Orçamentária Anual (LOA) apresenta meta fiscal com resultado deficitário de R$ 124,1 bilhões (BRASIL, 2019b). Nesse caso, vale lembrar que a partir do reconhecimento do estado de calamidade pública, e enquanto durar essa situação fática, o Presidente da República não sofrerá penalidades pelo não cumprimento da meta fiscal, podendo ampliá-la para combater a pandemia.

Todavia, observando-se os totais de despesas executadas na área da saúde, entre 2016 e 2019, constata-se uma grande diferença entre os valores orçados e os efetivamente gastos; assim, a diferença a menor do que foi gasto é de cerca de R$ 12 bilhões, em 2016; R$ 18 bilhões, em 2017; e de R$ 13 bilhões, tanto em 2018 como 2019 (BRASIL, 2019f).

No que se refere ao ano de 2020, o orçamento da União prevê para a saúde um orçamento de R$ 125,6 bilhões, mas se mantiver o nível de despesas inferior ao que fora orçado, como fez nos últimos 4 anos, de 2016 à 2020, tem-se uma perda pela falta de utilização do orçamento no valor de cerca de R$ 70 bilhões.

E, sendo assim, sem levar em consideração a diminuição sofrida no orçamento da saúde a partir da aprovação da PEC 95/2016, que instituiu o teto dos gastos públicos da União, "levando a uma política de desfinanciamento do SUS na ordem de R$ 22,5 bilhões nos últimos 3 anos, devido à mudança nos cálculos do piso federal à área da saúde", fragilizando inclusive, a prevenção e o combate à epidemia, e acarretando mais riscos à

população brasileira, segundo informações apresentadas à Ministra Rosa Weber da parte de diversas associações da sociedade civil da área da saúde (IHU, 2020).

Se esse estado crítico não bastasse para revelar a situação calamitosa da saúde pública no Brasil, estima-se que, do orçamento de R$ 226,8 bilhões anunciado em novas despesas pelo Governo Federal para o combate à pandemia, R$ 56 bilhões já foram desembolsados; todavia, apenas R$ 5,4 bilhões, menos de 10%, foram direcionados para o Ministério da Saúde até agora, segundo dados do painel de monitoramento de gastos que o Tesouro passou a divulgar na internet (A GAZETA, 2020).

Percebe-se que nem o processo de constitucionalização dos direitos fundamentais sociais, especialmente a partir do século XX, nem o suporte dos tratados internacionais de direitos humanos, muito menos a proteção legal e constitucional, têm sido suficientes para garantir uma vida digna a cada pessoa humana – nem o respeito a outros seres não humanos – uma vez que a democracia representativa tem afastado o cidadão do centro das ações políticas, mantendo quando muito, uma participação consultiva frente às decisões estatais, especialmente no que se refere às políticas públicas.

Todavia, entende-se que os direitos sociais, e no caso, a saúde, nunca foram gerados como frutos da benignidade de governos, mas sim da ação cidadã ativa dos indivíduos e suas comunidades, assim como de inúmeras lutas, muitas cruentas, travadas em nome de uma existência digna, com o amparo do Constitucionalismo social e do movimento de universalização e institucionalização dos direitos humanos, predominantemente, após a Segunda Guerra Mundial.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, com recorte no campo do direito à saúde, no que se refere aos espaços para a participação popular, como meio de garantir maior efetividade ao direito à saúde, a Constituição Federal dispõe em seu artigo 204, inciso II, que as ações governamentais na área da assistência social devem ser organizadas com a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Desse modo, a participação da comunidade é questão de política do Estado, e não da discricionariedade do governante; além de se considerar que a mera presença em audiência pública e em debates promovidos por conferências, conselhos e fóruns, se não for atribuído poder de deliberação aos membros da sociedade, será apenas mais uma formalidade que

expressa o *déficit* democrático do Estado brasileiro.

Por isso se acredita que, a partir de uma participação ativa e de competência deliberativa da sociedade civil no controle de políticas públicas, por exemplo, poderiam ser minimizados ou evitados graves desastres na vida de 48% da população sem coleta de esgoto ou de 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada, nem mais de 300 mil internações por diarreia grave, nem acarretado um prejuízo de R$ 11 bilhões ao Brasil, no ano de 2017, pela falta de saneamento básico e tratamento adequado de água para sua população mais vulnerável (BRASIL, 2019c).

Lembra-se que mesmo no estado pandêmico e de calamidade pública, os recursos financeiros e econômicos não são inesgotáveis, diferentemente dos casos que envolvem malversação de recursos públicos e os atos de corrupção da parte de agentes públicos e atores do campo privado, fazendo-se ainda mais relevante a participação conjunta do Estado e da sociedade, como expressa a Lei n. 8.142, 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), além das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde (BRASIL, 1990).

Nesse contexto, ressalta-se a importância do Conselho de Saúde e seu caráter de permanência e de instância deliberativa, conforme previsão do §2º, do artigo 1º da Lei 8.142/90:

> O Conselho de Saúde, **em caráter permanente e deliberativo**, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (BRASIL, 1990). (grifo nosso)

Infelizmente, em que pesem as previsões constitucionais e legais, a atuação da comunidade em conselhos de saúde, ou equivalentes, tem se restringido, quando muito a uma oitiva protocolar, deixando que se escape a oportunidade de uma experiência democrática substancial com uma possibilidade maior de se promover a saúde em sua mais ampla acepção.

Vale ressaltar ainda que, a Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Con-

selho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, além de autorizar a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, afirma que as "ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil" devem se integrar às políticas de saúde, entre outras (artigo 3º); além de prever em todas as instâncias, como diretriz da Política Nacional, a **participação da sociedade civil**, conforme seu artigo 4º (BRASIL, 2012). (grifo nosso)

Aqui mais uma vez, ressalta-se a omissão dos poderes públicos diante de um dos principais fundamentos do Estado Democrático Brasileiro: a soberania popular, como disposto no parágrafo único, do artigo 1º, da CF.

Vale salientar que o aumento dos gastos públicos e a flexibilização fiscal advindas como consequência do Decreto, não significam melhoria de saúde para os mais vulneráveis, uma vez que a perpetuação do desastre causado pelo poder público na saúde desde muito tempo tende a agudizar sua condição de saúde neste momento, ao se levar em consideração a débil estrutura de saúde pública existente no país, como já se referiu anteriormente frente aos gastos nessa área nos últimos 4 anos, e a forma como o atual governo está aplicando o orçamento emergencial para conter o surto pandêmico no Brasil.

Lembra-se que o mesmo Decreto n. 7.257/2010, que apresenta a definição de estado de emergência e calamidade pública, dispõe sobre a forma de preveni-las e combatê-las, qual seja, por meio de ações que se imbricam na denominada "defesa civil", enquanto "conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social".

Para efetivar tais ações, dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC (artigo 3º) que tem, entre seus objetivos, o planejamento e a promoção de "ações de prevenção de desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País", e cuja composição pode contar com a participação de entidades da sociedade civil (artigo 5º), de suma importância para o controle da moralidade, da publicidade e da eficiência dos atos da gestão pública.

O surto do Covid-19 chama a atenção para a estrutura deficitária do sistema de saúde pública, da ineficiência dos agentes do Estado para cumprir com o dever constitucional de assegurar o direito à saúde (art. 196, caput, CF), "garantido mediante políticas sociais e econômicas que

visem à redução do risco de doença e de outros agravos", além da garantia "ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

E mais, da forma como os recursos financeiros estão sendo gastos, nesse momento calamitoso, sem controle social e da parte dos outros poderes, conforme previsão constitucional, aponta-se para um risco maior de morte da população, tanto pela falta de combate adequado ao Covid-19, como pelas condições sanitárias já vivenciadas pela parte do povo mais vulnerável, que já vem experienciando as frágeis ações do estado neste campo.

Há o reconhecimento de que fetichismo legal tem se manifestado pela diversidade e quantidade de instrumentos normativos produzidos pelo nosso sistema legal, além de mais um grande número de normas convencionais e tratados internacionais de direitos humanos com a finalidade de reforçar a proteção e promoção dos direitos fundamentais no âmbito interno; todavia continua o problema da concretização, da oferta igualitária de oportunidades para que todos possam usufruir dos bens materiais e imateriais necessários para uma existência digna e isso tem revelado a falta de igual consideração pelas vidas humanas.

Assim, a pandemia revela mais uma vez aspectos da desigualdade social para com a população como um todo, especialmente, os mais vulneráveis, os pobres, miseráveis, todos excluídos de um sistema que se baseia em uma moldura larga de direitos humanos que não são efetivados, ou o são de forma mitigada para muitos, e que não exige o cumprimento dos deveres humanos, pelo menos, os previstos na Constituição para direcionar e limitar as ações dos poderes do Estado.

Considerações Finais

O Covid-19 tem revelado que apesar da morte não fazer distinção de ricos e pobres, brancos e pretos, homens e mulheres, os processos que conduzem ao evento da cessação da vida neste mundo, podem sim, ser estabelecidos pelas desigualdades socioculturais existentes.

Assim, o desmonte do sistema de saúde do Brasil, que tem se perpetuado há algum tempo, é uma das causas de fomento da desigualdade social, gerando desastres de toda ordem – biológicos, mentais, psicológicos

e sociais – uma vez que o desenvolvimento integral das potencialidades humanas está diretamente relacionado com as condições de saúde propiciadas à formação da pessoa desde o ventre materno, incluindo alimentação, atendimento médico, medicação, água tratada e saneamento básico.

Uma preocupação importante em tempos de crise e afrouxamento de regras fiscais, é que os direitos fundamentais, especialmente os da dimensão social, não venham a ser restringidos de tal forma que sejam caracterizadas violações; uma vez que o próprio Estado, que tem o dever constitucional de assegurar o exercício de tais direitos na cotidianidade de vida das pessoas, é o maior responsável por práticas prejudiciais à concretização dos mesmos.

Nesse contexto, a pandemia atual, mesmo com sua dimensão de fenômeno excepcional, revela mais uma vez que a morte de milhares poderia ter sido evitada se os objetivos constitucionais e suas diretrizes para alcançá-los – a efetividade dos direitos fundamentais – não fossem negligenciadas pelas políticas fiscais que reverberam na falta de investimentos na saúde, como anteriormente referido, especialmente para a rede pública, para onde recorrem os mais necessitados.

As restrições e violações aos direitos humanos e fundamentais têm se dado mais por questões ideológicas e teóricas do que propriamente pela limitação orçamentária, principalmente no campo dos direitos sociais, em que pesem as promessas de uma Constituição (de 1988) denominada de cidadã e fraterna, como proclamam políticos e togados em suas defesas retóricas e acadêmicas, mas negadas na prática legiferante e no campo da aplicação da justiça, respectivamente.

Por isso, entende-se a necessidade do reconhecimento do estado de calamidade pública no âmbito da saúde como forma de pressionar os gestores públicos a combater eficazmente o surto pandêmico, e também de garantir a continuidade do serviço de saúde, além de ampliá-lo para que todos, indiscriminadamente, possam usufruir de seus benefícios à vida humana.

No meio da flexibilização fiscal e o descontrole dos gastos públicos, alimentados pelo atual estado de calamidade pública, reputa-se como imprescindível a participação democrática da sociedade como *controller* do planejamento e da execução de ações fundadas em diretrizes constitucionais e legais bem definidas, mas que são realizadas sem transparência, de forma ineficiente e sob o manto de uma aparente e duvidosa legalidade.

Assim, não é suficiente que sejam aportados recursos financeiros para o combate e a prevenção da pandemia, pois o histórico de atuação dos gestores públicos no Brasil, de modo geral, depõe contra a prática do princípio da moralidade; logo, faz-se necessário que sejam apropriadas as formas de participação social por meio da sociedade civil nos órgãos deliberativos, aqui, dentro do âmbito do trabalho, no campo da saúde, de modo que não apenas os recursos sejam adequadamente aplicados e geridos, mas de modo que as ações sejam planejadas e executadas de acordo com as reais necessidades da comunidade e de suas diversas manifestações culturais.

No final das contas, é míope a visão dos agentes públicos por procurarem matar o vírus por meio de decretos, mas sem utilizar adequadamente os recursos – entre eles o financeiro – que lhes são postos à disposição para defender seus concidadãos, nem buscar alternativas que não violem direitos humanos e fundamentais, tais como, maior tributação ao patrimônio, a redução da rentabilidade do mercado financeiro e revisão da dívida do Estado.

Dessa forma, verifica-se que a constitucionalização do direito à saúde e sua normatização extravagante não são suficientes para garantir sua concretização, assim como não o é a criação de estruturas para atendimento à saúde, pois sua realização depende de ações políticas e econômicas; daí porque, em um Estado Democrático de Direito, faz-se essencial também a participação ativa do indivíduo e da sociedade, pois não basta "ter direito a ter direitos", é preciso também ter meios para concretizá-los.

Referências Bibliográficas

A GAZETA. **No Brasil, saúde perde prioridade em gastos no governo**. Agência Estado, publicado em 27/04/2020. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/brasil/no-brasil-saude-perde-prioridade-em-gastos-do-governo-0420>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ARAIS, J. K. **Calamidade Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal**: necessidade pública ou liberdade administrativa? Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 19, n. 2, p. 1-96, jun. 2019. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/51>. Acesso em 28 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 26.042, de 17 de dezembro de 1948.** Promulga a Constituição da Organização Mundial de Saúde. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-26042-17-dezembro-1948-455751-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/pndc.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 395, 13 de março de 2009a**. Aprova o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional de 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-395-9-julho-2009-589324-exposicaodemotivos-152950-pl.html>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009b.** Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em:
30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em:
30 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Plano de Resposta às Emergências em Saúde Pública**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em:
<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_resposta_emergencias_saude_publica.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Módulo de formação**: noções básicas em proteção e defesa civil e em gestão de riscos: livro base. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Departamento de Minimização de Desastres. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Material%20Did%C3%A1tico/M%C3%B3dulos%20SEDEC/M%C3%B3dulo%20IV%20-%20RECONSTRU%C3%87%C3%83O%20-%20Livro%20Base.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019a**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm>. Acesso em:
30 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Congresso aprova Orçamento da União para 2020**. Da Redação, em 17/12/2019b. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/17/congresso-aprova-orcamento-da-uniao-para-2020>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. Brasil tem 48% da população sem coleta de esgoto, diz Instituto Trata Brasil. Publicado em 25/09/2019c. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/brasil-tem-48-da-populacao-sem-coleta-de-esgoto-diz-instituto-trata-brasil>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 10.212, de 30 de janeiro de 2020a**. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional de 2005. Disponível em:<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.212-de-30-de-janeiro-de-2020-240647604>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020b**. Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020c**. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em:
30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020d**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social**. Portal da Transparência. 2020e. Disponível em:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em:
30 abr. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Saúde**. Portal da Transparência. 2020f. Disponível em:
<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2016>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 956, de 24 de abril de 2020**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv956.htm>. Acesso em: 19 jul. 2020g.

BUTLER, J. **Mourning is a political act amid the pandemic and its disparities**. <https://truthout.org/articles/judith-butler-mourning-is-a-political-act-amid-the-pandemic-and-its-disparities/>. Acesso em: 30 abr. 2020.

INSTITUTO HUMANAS UNISINOS (IHU). "**Em apenas 3 anos, EC 95 retirou R$ 22,5 bilhões do SUS**". Movimento sanitário escreve carta à Ministra Rosa Weber. Revista IHU On-line, em 16/04/2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/598091-em-apenas-3-anos-ec-95-re-

tirou-r-22-5-bilhoes-do-sus-movimento-sanitario-escreve-carta-a-ministra-rosa-weber>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia**. ONU News. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/17068810>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Banco de notícias** – Regulamento Sanitário Internacional. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5847:regulamento-sanitario-internacional-rsi&Itemid=812>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MONTERISI, R. D. **Actuación y procedimiento ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos**. La Plata: Librería Editora Platense, 2009.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade**: ADI 2649-DF. Publicação no DJe, em 17.10.2008. Disponível em:
<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2919542/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2649-df/inteiro-teor-101176302?ref=juris-tabs>. Acesso em: 30 abr. 2020.

UOL. UOL Notícias. **E aonde a saúde não chega?** Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/e-aonde-a-saude-nao-chega-sus-desigualdade-interior-brasil.htm#sem-medico-e-sem-leito. Acesso em: 28 jul. 2020a.

UOL. UOL Notícias. **E aonde a saúde não chega?** Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/e-aonde-a-saude-nao-chega-sus-desigualdade-interior-brasil.htm#amapa-e-maranhao-onde-mais-morrem-bebes>. Acesso em 28 jul. 2020b.

UOL. UOL Notícias. **E aonde a saúde não chega?** Disponível em: <https://www.uol/noticias/especiais/e-aonde-a-saude-nao-chega-sus-desigualdade-interior-brasil.htm#moradores-de-sc-vivem-9-anos-mais>. Acesso em: 28 jul. 2020c.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **International Health Regulation**. 3rd ed. WHO Press, Geneva, 2005. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 abr. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Procedures concerning public health emergencies of international concern (PHEIC)**. Disponível em: <https://www.who.int/ihr/procedures/pheic/en/>. Acesso em: 30 abr. 2020.

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, Brasil

Salete Valesan Camba
Diretora

Coleção Estudos Globais
Biblioteca Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais – FLACSO/Brasil

Coordenação:
Rebecca Lemos Igreja, Universidade de Brasília, Brasil
Camilo Negri, Universidade de Brasília, Brasil

Equipe:
Otávio Forattini Lemos Igreja
Ana Luíza de Freitas Viana

Comissão científica:

Alexandra Poli, EHESS, França
Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, Brasil
Bryant Garth, UC Irvine, Estados Unidos da América
Camilo Negri, Universidade de Brasília, Brasil
Cristina Oehmichen, UNAM, México
David Sanchez Rubio, Universidad Sevilla, Espanha
Debora Bonat, Universidade de Brasília, Brasil
Elissa Lister, Universidade Nacional de Colômbia, Colômbia
Fabiano Hartmann Peixoto, Universidade de Brasília, Brasil
Fernando Antonio de Carvalho Dantas, Universidade Federal de Goiás, Brasil
Francisco Valdez Ugalde, FLACSO, México
Gustavo Marín Guardado, CIESAS, México
Karina Ansolabehere, UNAM, México
María Teresa Sierra Camacho, CIESAS, México
Michel Wieviorka, FMSH, França
Odile Hoffmann, Institut de Recherche pour le Développement, França
Raquel Yrigoyen Fajardo, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-IIDS, Peru
Regina Martínez, CIESAS, México
Rebecca Lemos Igreja, Universidade de Brasília, Brasil
Talita Tatiana Dias Rampin, Universidade de Brasília, Brasil

Diagramação e Design:
Cleyton Santos Ferreira
cleytonsanf@gmail.com
(61) 9 9916-1658

Revisão de Texto:
Thaís Costa Nascimento
thaiscosta.cn@gmail.com
(61) 9 8178-4099

Foto da Capa:
Camilo Negri

Esta publicação, parte da Coleção de Estudos Globais, é o primeiro de dois volumes, nos quais Rebecca Lemos Igreja e Camilo Negri lograram reunir artigos resultantes da primeira Escola de Altos Estudos (EAE) sobre Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul-Norte, promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB) e pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil). Com o objetivo de analisar as desigualdades globais e a justiça social sob uma perspectiva interdisciplinar, internacional e dialógica, a Escola buscou incentivar o desenvolvimento e contribuir com o reposicionamento dos estudos latino-americanos em contextos mais amplos, situando-os regional e globalmente. Este volume contempla um esforço de conceituação das desigualdades e justiça social, e aborda os temas de acesso à justiça, garantia de direitos, ideologia, democracia e poder, considerados a partir de experiências locais e regionais. A amplitude temática e de abordagens, entretanto, não é apenas um retrato da infinidade de temas conectados à questão da desigualdade e da justiça social, mas um convite à ampliação do o escopo de análise e reposicionamento da contribuição das ciências latino-americanas em um contexto de internacionalização da produção acadêmica marcado pelas relações assimétricas entre os países e instituições.

Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais
FLACSO BRASIL
fapdf
CAPES
DIREITO
UnB
LADES