

# ZIZ

Revista Discente de Ciência Política

**Dossiê**

Políticas Públicas em Contexto Federativo: agendas, atores e interesses

Vol. 3, n. 2

2024

# ZIZ

## Revista Discente de Ciência Política

2024 - Revista ZIZ, v.3, n. 2 - Programa de Pós-graduação em Ciência Política,  
Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF). Campus do Gragoatá, Rua  
Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, Bloco O, 3º andar, São Domingos,  
CEP: 24210-201 Niterói RJ, Brasil

### **Editores-Chefes**

Eric Veiga Andriolo  
Yuri de Lima Ribeiro

### **Professora Responsável**

Soraia Marcelino Vieira

### **Editores**

Rafael Bittencourt Nacif Chalhoub  
Ricardo do Nascimento  
Thaís da Silva Viana  
Yuri de Lima Ribeiro

### **Conselho Editorial**

André Luiz Coelho Farias de Souza - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Christy Ganzert Pato - Universidade Federal Fluminense  
Claudio de Farias Augusto - Universidade Federal Fluminense  
Edemilson Paraná - Universidade Federal do Ceará  
Fabrício Pereira da Silva - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Guilherme Simões Reis - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Jean Gabriel Castro da Costa - Universidade Federal de Santa Catarina  
João Roberto Lopes Pinto - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Jorge Gomes de Souza Chaloub - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Luciana Fernandes Veiga - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Luiz Augusto Campos - Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Luiz Felipe Brandão Osório - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Marcial Alécio Garcia Suarez - Universidade Federal Fluminense  
Roberta Rodrigues Marques da Silva - Universidade Federal Fluminense  
Tiago Bahia Losso - Universidade Federal de Santa Catarina  
Tiago Daher Padovezi Borges - Universidade Federal de Santa Catarina  
Thais Florencio de Aguiar - Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Thales Cavalcanti Castro - Universidade Católica de Pernambuco



## EDITORIAL

**Dossiê – Políticas Públicas em Contexto Federativo:** agendas, atores e interesses

**Daniete Fernandes Rocha<sup>1</sup>**  
**Luana Puppim Pratti<sup>2</sup>**  
**Mauro Macedo Campos<sup>3</sup>**

Prezadas leitoras e prezados leitores,

O dossiê que se apresenta reúne cinco artigos que analisam políticas públicas no Brasil nos últimos anos, com um foco especial nas condições durante o governo Bolsonaro. A temática proposta “Políticas Públicas em Contexto Federativo: agendas, atores e interesses” visava atrair uma variabilidade de temas, o que se deu por um lado, ao se observar as diferentes metodologias aplicadas nos artigos e a diversificação dos setores das políticas públicas abordadas. De outro modo, houve uma limitação quanto ao período abordado e aos níveis de governo no qual foram desenvolvidas, privilegiando-se a esfera federal. Tal limitação não se torna um problema para a nossa discussão, ao contrário, amplia nosso horizonte para as lacunas que existem nas abordagens sobre políticas públicas.

O processo de consolidação democrática no Brasil exigia uma ampliação da participação cidadã, demanda que a Constituição de 1988 busca atender ao institucionalizar a presença da sociedade civil nos processos de deliberação pública e na gestão das políticas governamentais. Ao fazê-lo, visa promover uma sociedade mais democrática e equitativa (Avritzer, 2000).

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: daniete.rocha@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Graduada em Ciências Sociais pela Universidade do Espírito Santo (UFES). Atualmente é pesquisadora na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: luacso@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e Graduação em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Newton Paiva. Atualmente é professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: mauiromcampos@yahoo.com.br

Sabe-se que o federalismo possibilita uma maior autonomia aos estados e municípios, entretanto, a descentralização gera problemas de coordenação entre os entes federados, comprometendo a eficácia das políticas públicas, que, por vezes, necessitam de ações integradas e diretrizes do governo central para a resolução de problemas em comum (Arretche, 2004).

Uma política pública é o resultado das demandas sociais e restrições institucionais aliadas à vontade política. Políticas públicas são definidas como um processo de ação coletiva conduzido pelo Estado, que envolve múltiplos atores em articulações dinâmicas e reguladas por diversos instrumentos (como os legislativos, regulatórios, econômicos, fiscais e informacionais) (Lascoumes; Le Gales, 2007; Gomide; Pires, 2014). O ambiente institucional define as regras gerais que sustentam os sistemas político, econômico e social e estabelecem as regras específicas que possibilitam a implementação das políticas públicas. Esses instrumentos não apenas orientam a ação pública, mas também influenciam diretamente o conteúdo e a forma das políticas, moldando a distribuição de posições e recursos entre os atores envolvidos. (Lascoumes; Le Gales, 2007; Menicucci; Marques, 2012; Gomide; Pires, 2014).

Sendo assim, levanta-se as seguintes questões: quem está estabelecendo a agenda das políticas públicas? Como a opinião pública influencia nesse cenário? Qual o papel do chefe do poder executivo perante as políticas públicas? Em que espaços influenciam outros atores da sociedade civil para a formulação de políticas públicas? São esses tópicos que pautam as discussões postas nos artigos apresentados a seguir.

O primeiro artigo “O Brasil delegado: Pandemia, Bolsonarismo, Federalismo e Democracia” de autoria de Marco Túlio Damas Chaves, propõe, a partir do conceito de democracia delegativa, cunhado por O’Donnell (1991), correlacionar as ações empreendidas pelo presidente Jair Bolsonaro frente a crise da Covid-19 e a plataforma ideológica a qual se vinculava. A democracia delegativa centraliza as decisões na figura do presidente, o poder executivo estaria acima dos demais poderes e assim as ações do chefe do executivo podem ser autoritárias e arbitrárias; não respeitando as regras do jogo democrático, modificando-as de acordo com seu projeto ideológico, criando tensões entre os poderes e instituições, além da pouca responsividade com as políticas públicas estabelecidas. Sendo assim, observam como o presidente Bolsonaro agiu para mediar a crise sanitária a partir da estrutura do SUS; notam que o chefe do executivo

agiu de maneira descoordenada, com pouco espaço para diálogo e negociação com os entes federados e outros atores políticos, colocando acima dessa estrutura e das demais instituições do estado a sua vontade.

Em seguida, apresenta-se o texto “A participação e a contestação diante das reformas previdenciárias: uma comparação do sindicalismo brasileiro e argentino nas últimas duas décadas” com autoria de Eduardo Rezende Pereira e Milena Tibúrcio Cicone. O objetivo é analisar a forma como o sindicalismo se posicionou diante das propostas de alteração dos regimes previdenciários no caso brasileiro e argentino, durante as últimas duas décadas, tendo por referência as reformas previdenciárias aprovadas em 2003 e 2019, no Brasil, e em 2008 e 2017, na Argentina. O texto aponta para a criação de regimes previdenciários no Brasil e na Argentina durante a primeira metade do século XX, com seus desdobramentos, e as reformas que foram empreendidas no século XXI, nos quadros políticos neodesenvolvimentista (2003, no Brasil, e 2008, na Argentina) e neoliberal (2019 no Brasil e 2017 na Argentina). Frente aos contextos político/institucionais similares nos dois países, o artigo traz uma importante contribuição para esta coletânea, em sua análise das particularidades de atuação do sindicalismo e dos modos de participação desse ator político diante dessas reformas, no Brasil e na Argentina.

O artigo de Bruno Vale Nobre Batista “Governando para Fome: análise do agravamento da fome no período de 2019-2022”, traz uma análise sobre as “escolhas políticas”, com início em 2017, com o congelamento do teto de gastos por duas décadas, no governo Temer (2016-2018), o que deixa clara a maior aproximação com o modelo neoliberal, em detrimento de uma postura mais intervencionista do poder público. O autor aponta um recrudescimento desse desmonte já no início do governo Bolsonaro (2019-2022), com a extinção de conselhos participativos e a restrição orçamentária para programas, como o PNAE e o PAA, essenciais como medidas mitigadoras no combate à fome no país. No texto, o autor indica que essa guinada à direita, no perfil de atuação do governo, surge como estratégica clara que privilegia o capital. Esse movimento, por si, já reforça o caráter neoliberal das propostas ora em tela. Mas, que se agrava em decorrência da externalidade vivenciada no contexto da pandemia da Covid-19, que acelerou o cenário de desigualdade social e fome, em meio a um

arcabouço de desmonte de políticas sociais, colocando o país, novamente, no mapa da fome.

Os dois últimos trabalhos, que compõem essa coletânea, apesar de diferentes recortes de períodos, governos, instituições e veículos da mensagem, possuem em comum o fato de retratarem aspectos da comunicação do governo com o eleitorado/povo trazendo para a reflexão o tema da democracia na era digital e a interferência das novas ferramentas de comunicação na formação de agenda do governo e nas propostas de políticas públicas.

Ao relacionar o discurso oficial do Ministério da Educação através da propaganda oficial sobre o processo do SISU e as notícias veiculadas em 2021 em jornais e revistas de circulação nacional sobre a situação do Ensino Superior Público no Brasil em “Linguagem, Propaganda e Política Educacional: O que se propaga e o que se faz na educação pública durante o governo Bolsonaro”, André Luiz Pereira de Lima e Ana Maria Pereira Lima analisam se os discursos e as práticas sociais são convergentes com a proposta da política pública para ingresso e permanência no Ensino Superior. A análise do discurso textual e imagética da propaganda disponível nas mídias digitais incentiva o jovem estudante participar do SISU e conseqüentemente ter a possibilidade de acessar uma Universidade Federal, em contrapartida a análise dos textos nas notícias mostram a precarização das estruturas e as perdas orçamentárias o que dificulta o acesso e a permanência do estudante nas instituições públicas de ensino superior. Portanto, o artigo traz um paradoxo entre os discursos. Em suma, permite a reflexão sobre como o governo federal vem comunicando aos cidadãos suas políticas públicas, comunicação esta que pode se distanciar da realidade.

No mesmo sentido, o último artigo apresentado “Agenda simbólica no instagram: a estratégia do Ministério da Mulher para questões de gênero” traz a contribuição Mariele Troiano e Rebeca Jasmine Isidório Bueno, onde examinam o modo de comunicação do governo com os cidadãos a partir das ferramentas das novas mídias digitais. As autoras ressaltam a necessidade de ampliar as pesquisas que debatam o uso das redes sociais pelo governo e o estabelecimento de uma agenda simbólica. Sabe-se que esse formato é algo novo e está presente no cotidiano contemporâneo e torna-se importante devido seu alcance e agilidade na divulgação da mensagem. Observando os discursos proferidos na plataforma *Instagram* da ministra Aparecida Gonçalves,

responsável pela pasta das mulheres, as autoras propõem verificar qual é a agenda simbólica que se coloca perante os discursos. Em linhas gerais, entende-se por agenda simbólicas aqueles temas latentes na sociedade, mas não prioritários para o governo, passíveis de dissensos, mas que podem emergir no debate público convertendo-se em políticas públicas. Para viabilizar a pesquisa, as autoras utilizam a codificação proposta no *Brazilian Policy Agenda Projects*, identificado como temas mais recorrentes nas postagens do Ministério da Mulher os relacionados a estrutura institucional, seguidos daqueles que tratam da misoginia e da promoção da igualdade de gênero.

Em suma, esse vai e vem de políticas públicas nos últimos anos, ocorre, por um lado, devido a atuação independente dos entes federativos que não possuem uma diretriz central e clara de como agir frente os problemas postos; a dissolução de espaços participativos e consultivos (como os conselhos) capazes de organizar a política de uma área; e, por fim com o advento das novas tecnologias de comunicação e o alcance das mídias sociais, a interferência da opinião pública na instalação de uma agenda e consequentemente na implementação de uma política pública.

Gostaríamos de expressar nossos sinceros agradecimentos a todos os autores e autoras que, com seu conhecimento e dedicação, enriqueceram este dossiê, abordando com profundidade e perspectivas inovadoras temas fundamentais sobre políticas públicas. Agradecemos também aos editores, revisores e pareceristas, cuja experiência e atenção cuidadosa foram cruciais para a qualidade e coesão desta publicação. É graças a essa colaboração generosa e ao compromisso com o debate acadêmico que podemos oferecer uma contribuição relevante para a compreensão e aprimoramento das políticas públicas em nosso contexto. Que este dossiê seja apenas o início de um caminho de constante aprendizado e transformação.

## Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 17-26, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, p. 443-464, 2007.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2014.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. **Novos estudos**, v. 31, n. 92, p. 25-40, 1991.

## **O Brasil delegado: Pandemia, Bolsonarismo, Federalismo e Democracia**

**Marco Túlio Damas Chaves<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente trabalho objetiva prover uma análise exploratória da erosão democrática presenciada durante a gestão de Jair Bolsonaro à frente do Executivo nacional, entendendo-a como um projeto político ideológico que será enquadrado sob a perspectiva de uma metamorfose em direção à delegação democrática. Para isto, entende-se a calamidade pública causada pela pandemia da COVID-19 como um laboratório de experiências antidemocráticas que visavam o enfraquecimento institucional e, conseqüentemente, uma revisão do pacto federalista ratificado sob a Constituição Federal de 1988, fruto de mobilizações sociais e resistências a arbitrariedades autoritárias.

**Palavras-chave:** Pandemia; Federalismo; Democracia Delegativa; Nova Direita; Bolsonarismo.

## **The Delegated Brazil: Pandemic, Bolsonaroism, Federalism, and Democracy**

**Abstract:** The present study aims to provide an exploratory analysis of the democratic erosion witnessed during Jair Bolsonaro's administration as head of the national Executive, understanding it as an ideological political project framed within the perspective of a metamorphosis toward democratic delegation. To this end, the public calamity caused by the COVID-19 pandemic is understood as a laboratory for anti-democratic experiments aimed at institutional weakening and, consequently, a revision of the federalist pact ratified under the 1988 Federal Constitution, a product of social mobilizations and resistance to authoritarian arbitrariness.

**Keywords:** Pandemic, Federalism, Delegative Democracy, New Right, Bolsonaroism.

---

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: pesquisamtdc@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 representou o maior desafio sanitário para a República Federativa do Brasil, no século XXI, escancarando as desigualdades regionais latentes entre os entes subnacionais da federação. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha buscado caminhar na direção de uma redução de tais assimetrias por meio de objetivos nacionais de *welfare*, com preceitos descentralizados e autônomos (Abrucio et. al., 2020; Machado; Palotti, 2015), conjuntamente com uma perspectiva participacionista dos governos subnacionais nas decisões a crise sanitária calhou de encontrar um facilitador para a tragédia.

Primeiramente é importante ressaltar a perspectiva do projeto que foi ornado ao redor de Bolsonaro utilizando a chave analítica do que se entende como Nova Direita (Cepêda, 2018; Chaloub; Perlatto, 2018; Mattos e Silva, 2021) e a busca pela disputa na esfera pública que acaba, quando no poder, por condicionar as políticas públicas em vista de seus critérios ideológicos. Enquanto por um lado a federação brasileira caminhava, ainda que com entraves e problemas relacionados à fragmentação, competição, sobreposição e fragilidade de cooperação (Abrucio et. al., 2020; Machado; Palotti, 2015; Soares; Machado, 2018; Souza; Fontanelli, 2021) para perspectivas mais coordenadas e cooperativas para a consecução de políticas públicas, o projeto bolsonarista coloca-se na contramão destas perspectivas, levando a um maior conflito entre União e entre subnacionais, culminando em uma exacerbada descoordenação intergovernamental, escancarada durante a pandemia (Abrucio et al., 2020; Souza; Fontanelli, 2021, Sátyro; Machado, 2022).

Para isso, cabe buscar enquadrar o que se convencionou chamar de bolsonarismo, seus aspectos ideológicos, a concepção do que seria uma democracia delegativa e como a pandemia da COVID-19 representa uma importante radiografia do referido projeto, além das resistências que ele encontrou para sua consecução. Não se busca, contudo, neste trabalho, maior aprofundamento nos conceitos aqui mobilizados, mas sim dar início a uma discussão sobre os eventos mencionados.

## 2 METODOLOGIA

O presente trabalho apresenta-se como um estudo de caso acerca da atuação do governo Bolsonaro no combate à calamidade pública da pandemia da COVID-19, à

luz de reflexões sobre democracia delegativa, federalismo e a chamada Nova Direita. Para tal, foi realizada uma revisão bibliográfica narrativa com base em produções de autores referências em suas áreas, assim como o levantamento de material jornalístico para a corroboração da hipótese a ser apresentada. O que instigou e culminou na realização deste artigo é compreender o projeto bolsonarista de poder enquanto um projeto de delegação plena, no qual o arranjo federalista brasileiro representaria um problema para sua delegação, em vista da resiliência institucional e os *checks and balances* democráticos.

### **3 O BOLSONARISMO E A NOVA DIREITA**

Eleito com um discurso absortamente antipolítico e *antiestablishment*, característico de populistas de direita (Urbinati, 2019), Bolsonaro surge na esteira do que se convencionou chamar de Nova Direita (Cepêda, 2018; Chaloub; Perlatto, 2018; Mattos e Silva, 2021), em um fenômeno mundial e de complexa definição em vista de suas especificidades ao adentrar em contextos nacionais específicos. Dentre os grupos a que compõem e suas concepções ideológicas, ressaltaria – em vista dos elementos mobilizados por Chaloub; Perlatto (2018) como aqueles que foram catalizadores de sua projeção na esfera pública –, a emergência dos governos de esquerda nas primeiras décadas do século XXI, com seus erros e acertos do ponto de vista do jogo político da governabilidade. Tal variação entre erros e acertos teriam sido geradoras de grande polarização entre os atores políticos, especialmente do ponto de vista da radicalização de atores de direita, insatisfeitos com a mudança do *status quo* promovido pelas políticas de inclusão social dos governos petista.

Neste sentido, cabe compreender a Nova Direita como este amalgama que opera em dois níveis distintos, sendo um deles a sociedade civil – enunciadas nas disputas sobre as diretrizes educacionais do país, especificamente no que diz respeito a noções de gênero e afins –, mas também na sociedade política – por meio de leis de censura à liberdade de ensino ou o enrijecimento acerca da proibição do aborto (Hoeveler; Oliveira Cardoso, 2022) –. Ou seja, com o avanço da perspectiva neoliberal e a redução sistemática de laços de solidariedade e tolerância entre dissensos, tem-se um revés considerável nas dinâmicas sociais postas, abrindo campo para que a perspectiva familista tome corpo na modelação de políticas públicas.

O familismo, desta forma, retira do Estado a perspectiva de conservação e bem-estar do indivíduo e repousa tais obrigações para a organização familiar, que se torna responsável pela sobrevivência do indivíduo, sendo o âmbito fundamental da reprodução social capitalista. Segundo Rayani Mariano dos Santos (2019), a família torna-se o principal eixo da interseção entre o conservadorismo e o neoliberalismo, elementos constituidores e conformadores da Nova Direita, fazendo com que a ausência de atuação estatal sobre determinadas questões seja justificada, uma vez a única instituição à qual o sujeito pode recorrer em uma situação de necessidade para sobrevivência é à família – ou à Igreja –.

Ressalto, também, em vista da efervescência das jornadas de junho de 2013 – ainda que autores como Wendy Brown façam referência à crise do sistema financeiro global de 2008 como a fagulha desta reação (Brown, 2019) –, a crise do sistema partidário e de representação democrática, abrindo passagem para um *outsider* que aglutina em si o ódio latente à democracia dos setores descontentes e que se sentiam de alguma forma ameaçados. A representação da referida insatisfação manifesta-se também por meio da defesa exacerbada do liberalismo econômico, com a defesa do livre mercado, e o tradicionalismo – familista, como mencionado –, na contramão de uma perspectiva neodesenvolvimentista e interventora do estado na economia – vislumbrada em alguns setores das gestões petistas –, juntamente com avanços em políticas voltadas para gênero e direitos humanos, ainda que insuficientes. Desta forma, estes dois elementos serão centrais para a consecução de políticas públicas sob a gestão de Jair Bolsonaro, com implicações para o pacto federativo e, conseqüentemente, para a democracia brasileira.

#### **4 A DEMOCRACIA DELEGATIVA**

Antes de prosseguir para as conseqüências do referido projeto político no campo das políticas públicas que dizem respeito ao enfrentamento pandêmico, é importante colocar o que compreendo ser o modelo democrático que visou ser implementado pelo ocupante do Executivo durante a crise sanitária. Ainda que seja uma definição não muito trabalhada no campo da teoria democrática, credito a Guillermo O'Donnell um papel central na concepção da democracia delegativa (O'Donnell, 1991), e sua

mobilização é passível para além do intervalo da década de 1990 quando o conceito foi cunhado e mobilizado nas democracias latino-americanas.

Não me aterei aos elementos que levaram ao surgimento desta forma democrática no referido intervalo de tempo, mas acredito ser relevante definir o que O'Donnell calca como seus aspectos estáticos, e posteriormente os mobilizarei em vista do bolsonarismo na pandemia. Eximo-me também de fazer ponderações críticas para além de sua perspectiva minimalista – dado o foco nas instituições – e majoritária, focando essencialmente no aspecto procedimental que a concebe e foi foco de análise do referido autor.

Para O'Donnell, as democracias delegativas são, antes de tudo, uma forma de expressar e executar o poder de maneira centralizada no presidente, podendo ser, em alguns momentos, compartilhadas com alguns setores da opinião pública. Contudo, ainda que possua inclinações autoritárias, sob uma perspectiva elitista de democracia em perspectivas minimalistas e schumpetarianas é legítima, ao passo que a legitimidade é originária de eleições limpas e competitivas, para além da manutenção de algumas liberdades tomadas como fundamentais – expressão, reunião, pensamento, associação e movimento – (O'Donnell, 1991). Emergem, desta forma, em contextos de crises de nível nacional, especialmente de caráter socioeconômico e político, com questionamentos acerca da capacidade do Estado de balizar e atuar na mediação de tais conflitos.

Estas implicações majoritárias, minimalistas e elitistas colocam-na como menos republicana e liberal do que a clássica democracia representativa, fazendo com que a institucionalidade em si, do jogo político, seja frequentemente tensionada – quando não infringida – por aqueles que ocupam o Executivo, especialmente em momentos colocados como críticos e de calamidade econômica e social. O líder, desta forma, é colocado em preceitos populistas (Urbinati, 2019), tomado como intérprete dos interesses da nação lhe sendo delegado o direito e a obrigação de tomar as decisões que considerar serem as mais adequadas para o país. (O'Donnell, 1991).

Finalmente, para que a crise desemboque em uma democracia delegativa também é necessário que se apareça um líder (ou mais) que se ofereça como alguém que pode resolvê-la, e com base nisso ganha as eleições ou reforça a posição que o governo já tem (O'Donnell, 1991, p. 4).

Do ponto de vista das relações institucionais, inerentes ao jogo democrático em vista da necessidade de *checks and balances* para o controle do poder, tal interferência por meio de instituições de controle são tidas como indesejadas, quando não desnecessárias. Entende-se que a delegação coloca o eleito majoritário do executivo como acima dos demais poderes Constitucionais, dotando-o de certa onipotência e representando, para as instituições, um risco de anulação, cooptação e, até mesmo, o controle destas em vistas de seus projetos políticos (O'Donnell, 2010). “Respaldados com suas conquistas, os líderes das DD avançam então em seus propósitos de suprimir, subjugar ou neutralizar as instituições que podem o controlar” (O'Donnell, 2010, p. 5) (Tradução nossa)<sup>2</sup>.

O fazer político – do ponto de vista da política pública – é arbitrário, de forma que o eleito as adota de acordo com seus anseios e os anteparos institucionais não são institucionalizados o suficiente para responderem a tais arbitrariedades (O'Donnell, 1991). Ou seja, a participação de setores da sociedade – mobilizados da sociedade civil ou representantes de entes subnacionais – encontra-se condicionada à vontade ou não do líder executivo e, na maioria das vezes, é mobilizada em forma de referendo para sua decisão, e não consulta para a política pública em si.

Por fim, cabe ressaltar o aspecto “movimentista” do presidente da democracia delegativa, de forma que, assim como um líder populista, necessita constantemente de ter suas bases mobilizadas em vista de seu projeto político, alimentando-as por meio de políticas calcadas em aspectos ideológicos que visem agradar o maior número possível de grupos que o sustentam. Desta forma a diferença entre a “delegação representativa” e a “delegação plena” – vislumbrada nas democracias delegativas – reside no fato de que a primeira está atrelada ao exercício de uma autoridade designada específica, com a *accountability* sendo central para a consecução e o controle desta, enquanto a segunda não se tem a mesma noção de *checks and balances* e *accountability* notadas em dinâmicas democráticas consolidadas.

“Populismo no poder, eu afirmo, é uma nova forma de governo representativo, mas desfigurada (...)” (Urbinati (2019, p. 3) (Tradução nossa)<sup>3</sup>. De fato, existem trabalhos que

---

<sup>2</sup> “Respaldados en sus éxitos, los líderes DD avanzan entonces en su propósito de suprimir, doblegar o neutralizar las instituciones que pueden controlarlos” (O'Donnell, 2010, p. 5).

<sup>3</sup> “Populism is a “new form of representative government, but a disfigured one”(...)” (Urbinati, 2019, p. 3).

questionam a perspectiva da própria consecução de um modelo que poderia ser nomeado de democracia delegativa, afirmando, em uma linha oposta, de que esta não se confirmaria enquanto um modelo democrático *per se*, mas sim como um conjunto de comportamentos, entendidos como “comportamentos delegativos” por parte das instituições representativas (Silva, 1995). Também existem produções que questionam a perspectiva de que o projeto Bolsonarista possuiria a premissa de reformar sistematicamente a federação, afirmando que, por outro lado, os objetivos deste estariam mais atrelados a sua orientação populista (Vazquez; Schlegel, 2022).

Porém, por meio do estudo de caso a ser realizado do momento pandêmico, e compreendendo a dinâmica proposta no modelo federalista brasileiro, tais perspectiva serão diretamente confrontadas, em vista dos interesses e atores envolvidos. Desta forma, ressalta-se a perspectiva de que mesmo em casos em que se tem a noção de uma organização institucional tomada como democrática e representativa – tomando por base os modelos exportados pelo norte-global como ideário democrático – com um marco jurídico que regulamenta o funcionamento da mesma, ainda assim é possível ocorrer a existência de uma democracia delegativa (Silva, 1995).

## **5 FEDERALISMO NO BRASIL**

Passado o período ditatorial que perdurou de 1964 até 1985, marcado por forte centralização, e com as ambições democráticas, expansionistas e cidadãs personificadas nos escritos da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro entra em um novo momento. Mais especificamente será tratado a perspectiva do Sistema Único de Saúde (SUS) como a estrutura que mais leva a cabo as perspectivas democratizantes e universalistas almejadas na Constituição cidadã (Abrucio *et al.*, 2020) e a sua mobilização – ou, no referido estudo de caso, desmobilização – (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013), para compreender a pandemia como este laboratório de experimentações antidemocráticas e antifederalistas.

O Sistema Único de Saúde, construído na década de 1990, se apoia na busca por diretrizes de âmbito nacional que sejam capazes de normatizar e redistribuir recursos, em vista de não somente prover serviços voltados para a saúde pública, mas atuar sobre as assimetrias existentes em um país ostensivamente desigual (Abrucio *et al.*, 2020; Soares; Machado, 2018; Machado; Palotti, 2015). Para além disso, sua implementação

parte de uma noção descentralizadora da política de saúde, de forma que existam – e sejam necessários – espaços para a participação social, mas também de negociação intergovernamental entre os entes federativos. Surgem, desta forma, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e o Comitê Intergestores Tripartite (CIT-Saúde) sendo, este último, composto por membros do Ministério da Saúde – representando o Executivo nacional –, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) – representando os estados – e, por fim, do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) – representando os municípios<sup>4</sup>.

Em outras palavras, e tomando o SUS como elemento personificador das referidas ambições democratizantes, buscou-se criar uma estrutura calcada em participação social, redistribuição de recursos, fóruns federativos e com serviços descentralizados e hierarquizados (Abrucio et. al, 2020; Grin, 2020; Sano; Abrucio, 2013). Contudo, estes anseios estavam baseados em uma visão federalista cooperativa que se tornou incompatível com os anseios federalistas de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, que acabou por tentar descaracterizar e tensionar diversas vezes esta organização e, conseqüentemente, com outros poderes e atribuições constitucionalmente estabelecidas.

O modelo cooperativo – buscado pela Constituição Federal de 1988 – baseia-se na combinação entre autonomia subnacional, juntamente com a coordenação nacional no campo das políticas públicas. Em vista de prover uma universalidade em suas atribuições, federações misturam a perspectiva centralizadora existente em financiamento, normatização e indução, juntamente com noções descentralizadas e autônomas de políticas públicas. Busca-se, desta forma, não contrapor centralização e descentralização, mas utilizar elementos presentes em ambas, em vista de combiná-las.

Alguns elementos tornam-se centrais para que a combinação entre centralização e descentralização sejam possíveis, ressaltando as noções de participação dos entes subnacionais em decisões federais, mas também a sua proteção acerca de decisões advindas do governo central. Por outro lado, é de extrema relevância que o governo central atue em vistas de coordenar a ação política em vista dos objetivos delimitados

---

<sup>4</sup>Disponível em: <https://www.conass.org.br/cit/> Acesso em 26 nov. 2023.

por determinada agenda de políticas públicas, na busca pela redução de duplicações, sobreposições e, conseqüentemente, desigualdades territoriais (Abrucio et. al, 2020; Soares; Machado, 2018).

Porém, os esforços federativos cooperativistas foram atingidos pelo projeto bolsonarista de poder e de organização das relações institucionais e interfederativas, que combinava noções de ultraliberalismo econômico e antiliberalismo político (Abrucio et. al, 2020; Grin, 2020). O primeiro seria colocado enquanto a perspectiva de Estado mínimo, com intervenções drasticamente reduzidas – ignorando a necessidade de redução de desigualdades e assimetrias – e o segundo, a busca pela debilidade da *accountability* das instituições que compõem os *checks and balances* da democracia brasileira, colocando-as como inimigas e obstrutoras de seus anseios – discurso que ficará mais evidente e ressaltado no período pandêmico –.

“O caráter universal da cobertura do SUS coloca-o em evidência como principal instrumento para ação em pandemias como a iniciada em 2020 e transforma em incontornável e inadiável a ação do governo federal” (Vazquez; Schelegel, 2022, p. 8). Outro elemento central está na caracterização do que seria a lógica do “tripé federativo” das concepções federativas de Bolsonaro (Abrucio et al., 2020). Começa elencando a divisão rígida de funções entre níveis de governo, de forma que estados e municípios seriam mais eficientes nas decisões de alocação de recursos e o papel da União deveria ser mínimo. Por outro lado, ainda neste tripé, apresenta um elemento centralizador, uma vez que busca concentrar nas mãos da união as decisões que afetam os entes subnacionais, ou seja, não se tem espaço para diálogo – nem mesmo participação da sociedade civil, vide o Decreto 9.759/2019, que extingue cerca de 650 Conselhos federais<sup>5</sup> –, negociação ou participação subnacional em programas federais.

Por fim, o terceiro elemento que caracteriza este confronto é o constante e incentivado confronto intergovenamental, contra adversários reais ou imaginários, de forma que mantém seu eleitorado mobilizado e serve como forma de reforçar sua posição antissistema, uma vez que coloca as instituições de controles e lideranças adversárias como inimigos, recusando a negociação e a tolerância inerentes à democracia (Abrucio et al., 2020).

---

<sup>5</sup>Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais/>. Acesso em 26 nov. 2023.

Existiram também dois motivos pelos quais Bolsonaro teria confrontado a federação, com base na recusa dos entes subnacionais, a adotarem as políticas do bolsonarismo, de forma que estados e municípios são os principais responsáveis pela implementação de políticas sociais, podendo mudar o rumo das decisões de Brasil (Abrucio *et al.*, 2020), mas também pelo entendimento de que estes mesmos atores – prefeitos e governadores – seriam oponentes em potencial para futuras disputas políticas relacionadas ao Executivo nacional.

Líderes tomados como populistas – ou neopopulistas – constroem suas popularidades nesta visão antipolítica e *antiestablishment* e, após eleitos e no controle na máquina, buscam reafirmar constantemente perante a opinião pública em um esforço diário a perspectiva de que disputam uma batalha contra a tirania do *establishment*, inimigo dos interesses nacionais (Urbinati, 2019). Desta forma, o estado constante de crise e disputa é necessário, em vista de não ser tomado como membro do “novo *establishment*”.

Movimentos populistas e líderes competem com outros atores políticos a respeito da representação do povo; e eles visam vitórias eleitorais em vistas de provar que “o povo” que eles representam são o “povo correto” e que eles merecem governar para seu próprio benefício (Urbinati, 2019, p. 6)<sup>6</sup>.

Passada a exposição de tais elementos, torna possível entender a conformação do projeto bolsonarista como a busca de um líder populista em vista de rebaixar a qualidade democrática brasileira para um estágio de democracia delegativa, apostando na mobilização da opinião pública e nos constantes confrontamentos com poderes constituídos e instituições para a debilidade da qualidade democrática nacional. A pandemia é, desta forma, a expressão mais clara desta cruzada neoconservadora e neoliberal contra o federalismo brasileiro e a conformação dos procedimentos democráticos estabelecidos a duras penas.

## 6 A PANDEMIA

Compreendida como um *complex intergovernmental problem* (Paquet & Schertzer, 2020), a pandemia da Covid-19 representou o maior desafio para a saúde pública do

---

<sup>6</sup> “Populist movements and leaders compete with other political actors with regard to the representation of the people; and they seek electoral victory in order to prove that “the people” they represent are the “right” people and that they deserve to rule for their own good” (Urbinati, 2019, p. 6).

país até então, com mais de 38 milhões de casos confirmados e mais de 700 mil mortes<sup>7</sup>. Neste mesmo sentido, ausência de uma coordenação por parte do Executivo nacional, no que diz respeito ao cumprimento de suas atribuições ratificadas na Constituição Federal de 1988, acabou por servir como um catalizador para o desafio da COVID-19, em um país onde o sistema de saúde pública historicamente possui notórios problemas de gestão e alocação de recursos (Sátyro; Machado, 2022; Souza; Fontanelli, 2021). O modelo bolsonarista, autocrático e de confronto com os demais entes instituídos, acaba, desta forma, por condicionar ainda mais os efeitos negativos da pandemia.

Ao invés de se adequar ao momento calamitoso e mobilizar o SUS – que ainda que com debilidades orçamentárias, apresentava capilaridade considerável para lidar com a questão – Bolsonaro partiu para o embate com autoridades políticas, sanitárias e jurídicas, radicalizando seu projeto (Souza; Fontanelli, 2021). Ou seja, ao invés de uma coordenação federal em vista da mitigação dos danos, esta foi reduzida e a reação ficou a cabo de estados e municípios, levando a uma competição por recursos escassos, em um Estado marcado por fortes assimetrias econômicas entre os entes subnacionais. Os governos subnacionais, ainda que competindo neste mercado escasso por recursos, reagiram à descoordenação e reafirmaram sua cooperação, além de reforçarem o reconhecimento do SUS enquanto um importante elemento para a governança sanitária entre eles, ainda que com uma notória tentativa de descaracterização deste por parte do Executivo nacional (Souza e Fontanelli, 2021).

Isso mostra como a polarização no governo pode ser vista não apenas em torno da dicotomia isolamento social *versus* retomada da economia, mas como resiliência dos arranjos institucionais criados com a CF/88 *versus* a nova dinâmica bolsonarista de federalismo (Abrucio *et al.*, 2020, p. 670).

Contudo, nem mesmo dentro do Ministério da Saúde, teve-se um direcionamento e uma concordância entre o ocupante da pasta e o chefe do Executivo nacional, resultando em diversas rugas entre ambos (Abrucio *et al.*, 2020; Castilho; Lemos, 2021). Henrique Mandetta, ministro da Saúde nos primeiros meses da pandemia, advindo do setor privado da saúde e que se projetou no campo político com

---

<sup>7</sup>Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

um discurso privatista do Sistema Único de Saúde<sup>8</sup>, alegando ineficiência e debilidades da estrutura, advogando pela privatização como solução, apresenta, em um primeiro momento, uma perspectiva contrária ao que tinha como convicções até então.

Defensor do isolamento social para o controle da pandemia<sup>9</sup>, além de creditar necessidade do SUS como coordenação das ações reativas à pandemia e para o controle da mesma, Mandetta representava, neste primeiro momento de disputa com o então Presidente da República, os princípios almejados e ratificados na Constituição Federal de 1988 acerca das atribuições do SUS. Porém, do outro lado, tinha-se o bolsonarismo latente com sua perspectiva de *devolution power* que acabou substituindo o então ministro por outro que supostamente teria alinhamento com suas visões de combate à pandemia – Nelson Teich, também do setor privado de saúde – mas, que também acabou por não durar no cargo. “O protagonismo de Mandetta e o isolamento de seu sucessor, Nelson Teich, foram absolutos em um sistema baseado na pactuação intergovernamental” (Abrucio *et al.*, 2020, p. 671).

Não obstante, o espaço participativo não ficou aquém das disputas entre Bolsonaro e os representantes dos entes subnacionais, como pode ser visto na desmobilização da CIT-Saúde durante o período pandêmico. Desde os anos 1990, a Comissão Intergestores Tripartite é o órgão onde se decide sobre a distribuição de recursos por meio das chamadas normas operacionais básicas, que são emitidas pelo Ministério de Saúde após a pactuação com os entes federativos neste espaço (Abrucio *et al.*, 2020; Sano; Abrucio, 2013).

Contudo, já antes da pandemia e logo no início de seu governo, como já mencionado, Jair Bolsonaro extinguiu todos os Conselhos de participação da sociedade civil por meio do Decreto 9.759/2019<sup>10</sup> em um claro movimento que representava a sua aversão à pactuação ou diálogo com setores distintos da sociedade civil acerca da consecução de políticas públicas e direcionamentos de áreas de políticas. Tal

---

<sup>8</sup>Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasaude/as-raizes-do-decreto-de-privatizacao-do-sus/> e <https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/planalto-planeja-privatizacao-de-unidades-basicas-de-saude-do-sus-desde-2019-24756202>. Acesso em 01 abr. 2024.

<sup>9</sup>Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/mandetta-defende-manter-maximo-grau-de-isolamento-social.ghtml>. Acesso em 26 nov. 2023.

<sup>10</sup>Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais/>. Acesso em 26 nov. 2023.

movimento também foi notável no que diz respeito ao diálogo com entes federativos em espaços participativos. No que diz respeito à CIT-Saúde, o presidente do Conselho Estadual dos Secretários de Saúde (Conass), principal órgão de representação dos estados, já se encontrava afastado arbitrariamente das decisões que envolviam o Ministério da Saúde, representando um enfraquecimento deste, mas também da CIT-Saúde como estrutura de pactuação nacional (Abrucio *et al.*, 2020; Sano; Abrucio, 2013).

A desmobilização da CIT-Saúde não é somente um exemplo da tentativa de enfraquecimento de diálogo e negociação federativa, mas também de uma clara descoordenação intergovenamental para lidar com a pandemia que assolava o país. Na mesma lógica que representam os *devolution powers*, é a exemplificação de um governo que se desobrigou a agir acerca da calamidade sanitária, priorizando atender aos interesses do mercado e seu projeto ideológico de governo, mesmo que isso custasse perdas humanas consideráveis, diariamente.

Da mesma forma, dado ao descrédito colocado pelo Executivo nacional à negociação e diálogo para uma coordenação à altura da calamidade pública com os entes subnacionais, foi criado um Comitê de Crise da COVID-19, sem representação de estados e municípios neste, levando a cabo a perspectiva de um “federalismo dualista radicalizado com comando centralizado” que fazia parte do projeto bolsonarista (Abrucio *et al.*, 2020; Souza; Fontanelli, 2021). Esta redução considerável da União, para além de representar uma descoordenação intergovernamental que fazia parte de seu projeto ideológico de governo, acabou por culminar em um aumento considerável da desigualdade entre estados e municípios em um país economicamente assimétrico.

“A cooperação entre diferentes níveis de governo depende de regras institucionais, mas também do desejo dos governantes” (Peters; Grin; Abrucio, 2021 apud Vazquez & Schlegel, p. 10, 2022). Como base no exposto, torna-se pertinente colocar os efeitos nefastos da falta de coordenação para além da necropolítica (Mbembe, 2018) que encontrou no bolsonarismo um receptáculo para sua consecução. Dados os direcionamentos neoliberais enunciados pela gestão Bolsonaro, incutiu-se um dilema no combate à pandemia em relação às prioridades que deveriam ser tomadas por parte dos cidadãos: a vida (por meio da campanha “Fique em casa”) ou o capital (se arriscar para ter condições financeiras), eximindo da atuação estatal preceitos como a

segurança e a responsabilidade da contaminação e gestão da saúde da população. Com isto, os preceitos da necropolítica ganham destaque na atuação estatal frente à pandemia, uma vez que, como coloca Luana Alahmar, em suas elucidações sobre a relação entre neoliberalismo e a necropolítica à luz dos argumentos de Clara Valverde Gefaell.

O papel do neoliberalismo é tanto de eliminar corpos abjetos de maneira explícita, quanto eliminar os corpos indesejados por meio de uma violência dissimulada visto a necessidade da violência em não ser direta (exemplificando não fornecer alimento, moradia e cuidados sanitários) e para não gerar o risco de uma empatia de uma parcela da população por esses corpos ditos excluídos (Alahmar, 2021, p. 6).

A necropolítica, com isto, conjuntamente com perspectivas neoliberais de escolha do capital, vai operando durante a pandemia, de forma que a COVID-19 ratifica os efeitos do desemprego, do desamparo e da fome. O Estado, sob a gestão Bolsonaro, se exime de culpabilidade, dado o momento calamitoso, enquanto a morte de milhares de pessoas é apenas uma desculpa para a debilidade, quando não ausência, de uma resposta à altura dos desafios colocados.

Tornaram-se notórios o desperdício de recursos, a sobreposição de ações, – dada a ausência de coordenação – a redução dos ganhos de escala vindo da coordenação federativa e, consideravelmente, os prejuízos à garantia de direitos sociais construída ao longo dos anos (Abrucio *et al.*, 2020; Sátyro; Machado, 2022). O projeto de enfraquecimento democrático calcado em anseios delegativos que acabou por bagunçar o arranjo federativo nacional construído a duras penas tornou-se, desta forma, uma das principais causas da tragédia humanitária sem precedentes na história brasileira.

## **7 COLOCANDO AS SEÇÕES PARA CONVERSAREM**

Tendo em vista o exposto até o presente momento, faz-se necessário a amarra de todos os elementos postos em vista da sustentação da tese do projeto delegativo que estava em curso no Brasil, mas, decerto, reconhecendo que o presente trabalho se presta a ser somente uma radiografia e o início de maiores discussões sobre o tema. Desta forma, o que foi exposto é somente o início de uma correlação entre elementos que acredito servirem para explicar em parte o que se teve enquanto desenrolar da

pandemia e, conseqüentemente, do que se almejava para o futuro da democracia brasileira e o projeto de erosão por trás de tais feitos.

Tal como foi reconhecido previamente, as democracias delegativas expressam e executam uma maneira de exercer o poder político e, ainda que no limite, apresenta-se como democrática, sendo menos liberal e republicana do que compreendemos enquanto democracia representativa. O ponto defendido neste artigo é uma perspectiva da calamidade pública pandêmica como a expressão mais nítida das pretensões do projeto ideológico bolsonarista de subtrair da democracia brasileira sua robustez institucional e, mais do que isso, sua qualidade enquanto modelo democrático respaldada na Constituição Federal de 1988.

Notoriamente, a percepção de Bolsonaro de que as eleições lhe dariam direito de tomar as decisões que lhe pareceria melhor para o país ficam escancaradas ao analisarmos a forma como ele lida com o pacto federativo e, mais nitidamente, com relação aos governadores e prefeitos em si. O fato de o mesmo compreender que figuras como João Dória, em São Paulo, e Flávio Dino, no Maranhão, – governadores expoentes na esfera pública em um primeiro momento da calamidade pública – estariam utilizando da pandemia como uma forma de “politicagem” em vista de se lançarem enquanto lideranças nacionais, faz com que seja ainda mais indigesto para o líder do Executivo ter de tratar com estas figuras, uma vez que os compreendia como possíveis oponentes para disputas relacionadas ao comando do Executivo nacional em subseqüentes eleições (Souza; Fontanelli, 2021). Tal perspectiva pode ser enunciada por falas do próprio Bolsonaro como “tem certos governadores que estão tomando medidas extremas, que não competem a eles”, e “tem um governo de Estado que só faltou declarar independência”<sup>11</sup> (Souza; Fontanelli, 2021).

Neste mesmo sentido, a relação com Mandetta foi marcada por um incômodo com um suposto protagonismo do ministro da Saúde – que muitos consideram como um dos relevantes motivos para sua demissão –, uma vez que o choque de percepções acerca da condução da pandemia acabava por levar o ministro à descredibilizar ou colocar-se contra as medidas do presidente em pronunciamentos à mídia<sup>12</sup> e até mesmo

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-alguns-governadores-estao-tomando-decisoes-que-nao-sao-de-suas-competencias/>. Acesso em 04 abr. 2024.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/mandetta-contradiz-bolsonaro-sigam-as-orientacoes-dos-estados>. Acesso em 04 abr. 2024.

nos bastidores (Castilho; Lemos, 2021). A necessidade de se projetar enquanto um líder acima do sistema e portador da verdade para a condução da pandemia e consequentemente da nação – elemento fortemente presente em uma democracia delegativa, onde a figura do líder é central, uma vez que este é delegado plenamente a conduzir os rumos do país –, torna esta disputa central para a perspectiva da mutabilidade democrática que Bolsonaro visava emplacar.

Não obstante, a disputa não ficou restrita à sua relação com governadores, prefeitos e até mesmo seu corpo de ministros, espalhando para um conflito aberto com outras instituições e poderes constitucionalmente instituídos, especialmente o Supremo Tribunal Federal que acabou por mudar um posicionamento que historicamente vinha sendo tomado como uma certa via de regra (Abrucio *et al.*, 2020; Souza; Fontanelli, 2021). Historicamente a Suprema Corte decidia em favor da União, uma vez que de 1988 até 2015, 81% dos processos foram favoráveis à União e somente 13% foram dados como vitoriosos aos estados (Abrucio *et al.*, 2020). Contudo, em vista das ostensivas ofensivas por parte do projeto bolsonarista para além de suas atribuições constitucionalmente instituídas, o STF passou a decidir em favor dos entes subnacionais, especialmente no que diz respeito à autonomia destes para adotarem medidas sanitárias sem a necessidade de uma permissão do governo federal.

O conflito com tais instituições representa uma forma de colocar em descrédito, perante a opinião pública, os *checks and balances* constitucionalmente postos, de forma que as interferências de tais controles democráticos são tidos como atos indesejados, sendo estes colocados como inimigos e obstrutores da vontade nacional – personificada no líder –. Tendo a resistência por parte das instituições contra seus desmandos, isso acaba por alimentar seu projeto, levando à radicalização de seu projeto em embates com autoridades políticas, sanitárias, jurídicas e científicas. Não obstante, coloca como se estivesse sendo “impedido de agir” pelos outros poderes constitucionalmente instituídos, afirmando ter suas competências esvaziadas quando, na verdade, sua atuação na condução da calamidade sanitária deu-se por meio de uma concepção de desmantelamento por *default* de toda a estrutura pública que poderia ser mobilizada na reação. (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013).

Detectamos aqui o movimento do presidente de ‘tirar o corpo fora’ (*blame avoidance*), a partir de uma interpretação equivocada baseada na

lógica dual, desconsiderando a cooperação como traço do federalismo brasileiro, especialmente na saúde (Vazquez; Schlegel, 2022, p. 12).

Uma vez que parte para o embate e se exime de responsabilidade no combate à pandemia – sob alegação de esvaziamento de suas competências –, a reação fica a cabo de estados e municípios em um Estado marcado por assimetrias entre estes mesmos entes subnacionais. Com uma reação sem coordenação e diferenciada por parte destes entes – dadas as suas capacidades –, Bolsonaro consegue alimentar a opinião pública de que este estava sendo sabotado pela máquina, uma vez que a situação se agravava e ele estaria “incapacitado de agir por parte do sistema”, fazendo com que toda a infraestrutura do Ministério de Saúde ficasse descaracterizada. A ausência de coordenação é, desta forma, mais lenha para a fogueira do bolsonarismo e sua retórica antissistema.

Quando considerada a adoção de políticas públicas, nota-se uma semelhança do projeto bolsonarista com o que se tem caracterizado nas democracias delegativas, uma vez que a ratificação destas se dá, neste modelo, de forma abrupta e sem consulta, sem passar pelo filtro de outras instituições. De fato, em vista da robustez institucional brasileira, é impossível colocar a ausência do jogo político e o processo legislativo por trás da ratificação de uma legislação. Porém, quando analisada a perspectiva da desmobilização das instituições participativas – da sociedade civil, mas, também, dos entes federativos –, tal perspectiva torna-se mais palatável para o momento pandêmico.

A desmobilização da CIT-Saúde, no momento de calamidade pública vislumbrada, representa não somente um ataque à pactuação de políticas públicas e negociação entre os entes num momento de extrema necessidade destas, culminando em uma descoordenação das ações a serem adotadas, mas sim a busca por uma arbitrariedade por parte do Executivo nacional na condução destas – ainda que seja por inação –. Representa, primordialmente, uma forma de colocar a primazia do Executivo nacional buscando um “presidencialismo imperial” (Abrucio *et al.*, 2020; Grin, 2020) onde a palavra do governante é a lei. Desta forma, o projeto Bolsonarista obstinava, também, uma personalização do Estado de direito, de forma que a República seria, com isto, subordinada e obediente ao chefe do poder Executivo (Grin, 2020). Perspectiva, sem muitos esforços reflexivos, notada nos anseios de líderes das chamadas democracias delegativas. A participação é, desta forma, indesejada por parte do

bolsonarismo – e dos líderes das democracias delegativas –, uma vez que o líder sabe o que é o melhor para a nação e a possibilidade de dar voz para setores não alinhados representa um risco à figura que o líder busca projetar de si. “O arcabouço institucional da política de saúde foi desenhado para evitar que o governo federal, embora tenha poderes para financiar o Sistema e um papel de coordenação, tome decisões centralizadas” (Grin, 2020, p. 47)

Bolsonaro, ao assumir para si como a encarnação – em termos de O’Donnell –, dos interesses da nação, ou da fração que convencionou chamar de “cidadãos de bem”, coloca-se acima de qualquer perspectiva de *accountability* ou controle democrático institucional. Contudo, o estado de crise é necessário, ainda que a crise realmente exista em perspectivas sanitárias. Manter seu eleitorado mobilizado contra adversários reais – ou imaginários – é uma forma de reforçar a sua posição antissistema, ainda que este sistema envolva, para além dos setores políticos, a ciência. Desta forma, criam-se inimigos que são colocados como avessos às vontades da nação – que ele alega encarnar –, fazendo com que a negociação democrática e a tolerância à oposição tornem-se práticas não presentes no governo bolsonarista.

Porém, esta posição *antiestablishment* – antissistema, revisionista e negacionista –, teve custos muito altos para a saúde pública brasileira e, conseqüentemente, para as vidas que foram perdidas durante a calamidade sanitária. Para mencionar alguns, cabe citar o desperdício de recursos e a sobreposição de ações – dada a ausência de coordenação –, a redução dos ganhos de escala vindo da coordenação federativa e, consideravelmente, os prejuízos à garantia de direitos sociais construída ao longo dos anos e encarnada na Constituição Federal de 1988 (Abrucio *et al.*, 2020; Sátyro e Machado, 2022). O projeto ideológico que alia o ultraliberalismo e antiliberalismo político – além de aspectos conservadores tradicionalistas –, foi emplacado em detrimento da perda de vidas humanas em um ambiente contornável em vista de uma estrutura de saúde pública capilarizada e passível de ser mobilizada.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ainda que o projeto Bolsonarista tenha tentado rebaixar a qualidade democrática brasileira por meio de sucessivas tentativas de solapar o pacto federativo e as atribuições expressas na Constituição Federal, conforme Abrucio *et al.*, “(...) houve

resiliência institucional, pois, arranjos federativos ainda pesam, embora atualmente funcionem de maneira menos pactuada” (Abrucio *et al.*, 2020, p. 671).

Ainda que considere que não deva ser dado crédito somente à perspectiva institucionalista – e sabendo que a análise das democracias delegativas prega uma primazia institucional – é improvável olhar para o momento e não reconhecer que arranjos existiram para contornar tal momento, de forma que o projeto personalista e delegativo em curso não conseguiu cooptar e descaracterizar as instituições o suficiente em vista de seu objetivo.

Com base nisso, e sabendo que a abstenção da União causou enorme dificuldade no combate à pandemia, cabe ressaltar a existência de organizações como Fórum de Governadores e o Consórcio do Nordeste que, em vista da ausência de uma coordenação vertical, buscaram horizontalmente articulações para suprir as lacunas da União. O colocado *complex intergovernmental problem* teria fomentado, desta forma, maior colaboração entre os entes subnacionais.

Porém, em outro ponto crítico da abordagem, neste contexto de vividos desvalores – com o crescimento do protofascismo, ódio de classe, xenofobia, LGBTfobia e racismo – com anuência de um governo que, inserido na dinâmica da Nova Direita, nunca se eximiu de defender tais valores, a morte dos tomados como “ninguéns” foi-se naturalizada. Em um país que já vinha de sucessivas crises, a pandemia do coronavírus acabou por aprofundar as desigualdades sociais existentes e latentes e, ainda que a contaminação fosse uma possibilidade para todos, determinados segmentos da sociedade, especialmente os mais pauperizados, foram os que vivenciaram de maneira mais explícita e direta os efeitos negativos da pandemia. Possuíam, dadas as condições de vida, trabalho, moradia, alimentação, saneamento e o acesso a outros direitos sociais as menores condições de resistir, uma vez que gozavam de menor “imunidade social”.

O maquinário da necropolítica, em operação constante durante o período pandêmico no Brasil em vista do projeto delegativo em curso, juntamente com as concepções negacionistas dos gestores acerca do combate à pandemia e, em determinados momentos, até sobre a existência dela<sup>13</sup>, contou com a anuência dos

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-volta-minimizar-pandemia-chama-covid-19-de-gripezinha-1-24319177>. Acesso em: 04 abr. 2024.

“donos do poder”, uma vez que foi decidido, por meio da inação e negação do Executivo federal, aqueles que viveriam e aqueles que ficariam jogados à própria sorte, os descartáveis.

Em suma, conquanto o projeto bolsonarista buscava, por meio da delegação à Bolsonaro, rebaixar a qualidade democrática brasileira a um jogo político sem contrapesos, em uma expressão de democracia delegativa, as instituições resistiram. A robustez e a resiliência dos poderes constitucionalmente instituídos, juntamente com a mobilização de atores defensores da democracia foram capazes de conter o projeto autoritário em curso, fazendo com que os preceitos universalistas e democratizantes da Constituição Federal de 1988 fossem válidos, ainda que a contragosto do ocupante do Executivo nacional e às custas de 700 mil vidas perdidas durante o período pandêmico. Com isto, metaforicamente, aquele que se considerava delegado não conseguiu capturar a democracia.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 663-677, 2020.

ALAHMAR, Luana de Carvalho. O Brasil não pode parar: Necroliberalismo e convite à desobediência civil nos discursos Bolsonaristas durante a Pandemia COVID-19. In: Anais do 44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 4 a 9 de outubro de 2021, **Anais** [recurso eletrônico]: Comunicação e resistência: práticas de liberdade para a cidadania / organizado por Giovandro Marcus Ferreira, Maria do Carmo Silva Barbosa e Juliano Domingues da Silva; [realização Intercom e Unicap] - São Paulo: Intercom, 2021. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2021/resumos/dt8-pc/launa-alahmar.pdf>. Acesso em 20 de fev. de 2024.

BROWN, Wendy. **In the ruins of neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the West**. New York: Columbia University Press, 2019.

CEPÊDA, Vera Alves. A Nova Direita no Brasil: contexto e matrizes conceituais. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 40-74, 2018.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.24, n. 2, p. 269-279, maio/ago. 2021

CHALOUB, Jorge; PERLATTO, Fernando. **Intelectuais da ‘nova direita’ brasileira: ideias, retórica e prática política**. Rio de Janeiro: Insight Inteligência, v. 1, p. 25-42, 2016.

GEFAELL, Clara Valverde. **De la necropolítica neoliberal a la empatía radical: violencia discreta, cuerpos excluidos e repolitización.** Barcelona: Icaria editorial, 2015.

GRIN, Eduardo José. Triple crisis en Brasil. Federalismo cooperativo, política democrática y política pública de salud. **Diálogo Político**, v. 36, n. 2, p. 44-53, 2020.

HOVELER, Rejane Carolina; DE OLIVEIRA CARDOSO, João Victor. Conservadorismo, neoliberalismo e políticas sociais na contemporaneidade latino-americana. **Temporalis**, v. 22, n. 43, p. 34-52, 2022.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, jun. 2015.

MATTOS E SILVA, Ivan Henrique de. Liberal na economia e Conservador nos costumes: uma totalidade dialética. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 36, nº 107, p. 1-19, 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte.** São Paulo: N-1 edições, 2018, 80p.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo: Cebrap, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

\_\_\_\_\_. Revisando la Democracia Delegativa. **Casa del tiempo**, México, Núm. 31, p. 2-8, maio, 2010.

PAQUET, Mireille; SCHERTZER, Robert. COVID-19 as a complex intergovernmental problem. **Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique**, v. 53, n. 2, p. 343-347, 2020.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: Gilberto Hochman & Carlos Aurélio Pimenta de Faria – orgs. **Federalismo e políticas públicas no Brasil.** 2013. p. 213-246.

SANTOS, Rayani Mariano. Pensando a família como um dos pontos de intersecção entre o neoliberalismo e o conservadorismo. In: **Anais do Simpósio pós-estruturalismo e teoria social**, 3., UFPEL, Pelotas, p. 27-29, maio, 2019.

SÁTYRO, Natália; MACHADO, José Angelo. La falta de coordinación ante la pandemia sanitaria y social en Brasil. In: Analía Minteguiaga; Carmen Midaglia; Natália Sátyro. (Org.). **Protecciones sociales en América Latina en tiempos de pandemia Miradas entorno a la capacidad acumulada de bienestar público.** 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 213-255, 2022.

SILVA, Ricardo. Democracia delegativa ou vicissitudes da transição?. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impreso), v.5, p.175 – 188, 1995.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas públicas no Brasil. In: SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. Fontanelli F. Antídotos institucionais do federalismo brasileiro: a covid-19 mudou a dinâmica federativa? In: AVRITZER, L.; **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

URBINATI, Nadia. **Me The People: How Populism Transforms Democracy**. 1<sup>a</sup> ed. Cambridge: Harvard University Press, 2019.

VAZQUEZ, Daniel Arias; SCHLEGEL, Rogerio. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciências Política**, São Paulo, 38, pp. 1-32, 2022.

## **A participação e a contestação diante das reformas previdenciárias:** uma comparação do sindicalismo brasileiro e argentino nas últimas duas décadas

**Eduardo Rezende Pereira<sup>1</sup>**

**Milena Tibúrcio Cicone<sup>2</sup>**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar de que modo o movimento sindical combinou a participação nos mecanismos de diálogo institucional com as ações de contestação política nas ruas, diante das diferentes reformas nos regimes previdenciários que foram propostas e aprovadas pelos governos de Luiz Inácio da Silva (PT) e Jair Bolsonaro (PL), no Brasil, e de Cristina Kirchner (PJ) e Maurício Macri (Juntos), na Argentina. Para tal, estabelecemos um diálogo com a produção acadêmica especializada no tema da ação sindical e das reformas previdenciárias que foram aprovadas nas últimas duas décadas nesses dois países. Além da revisão da bibliografia, também nos utilizamos do levantamento de notícias sobre a atuação do sindicalismo frente a esses contextos distintos. Ao final, buscamos evidenciar as particularidades de cada um dos países nesses diferentes governos, marcados por políticas de viés neodesenvolvimentistas e neoliberais, que acabaram por representar contextos mais favoráveis ou desfavoráveis à atuação coletiva e à resistência do sindicalismo.

**Palavras-chave:** Sindicalismo; Políticas Públicas; Previdência Social.

## **La participación y la contestación frente a las reformas previsionales:** una comparación del sindicalismo brasileño y argentino en las últimas dos décadas

**Resumen:** Este artículo tiene como objetivo analizar de qué modo el movimiento sindical combinó la participación en los mecanismos de diálogo institucional con las acciones de contestación política en las calles, frente a las diferentes reformas en los regímenes previsionales que fueron propuestas y aprobadas por los gobiernos de Luiz Inácio da Silva (PT) y Jair Bolsonaro (PL), en Brasil, y de Cristina Kirchner (PJ) y Maurício Macri (Juntos), en Argentina. Para ello, establecemos un diálogo con la producción académica especialista en el tema de acción sindical y de las reformas previsionales que se aprobaron en las últimas dos décadas en estos dos países. Además de la revisión bibliográfica, también recurrimos al levantamiento de noticias sobre la actuación del sindicalismo frente a estos contextos distintos. Al fin, buscamos evidenciar las

---

<sup>1</sup> Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: e264257@dac.unicamp.br.

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Sociais e Mestra em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: milenacicone@gmail.com

particularidades de cada uno de los países bajo los diferentes gobiernos, marcados por políticas de enfoque neo desarrollista y neoliberal, que acabaron representando contexto más favorables o desfavorables para la actuación opctiva y la resistencia del sindicalismo.

**Palabras-clave:** Sindicalismo; Políticas Públicas; Seguridad Social.

## 1 INTRODUÇÃO

A seguridade social engloba um conjunto de direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Esses e outros direitos sociais, como a educação, a moradia e o trabalho, são resultados de árduas lutas que foram travadas ao longo de décadas por diversos movimentos sociais, incluindo o sindicalismo, e são pilares fundamentais para que as nações possam estabelecer maior dignidade e igualdade entre todas as pessoas.

Percebe-se, no entanto, que desde o final do século passado tais direitos vêm sendo duramente atacados, sobretudo nos países periféricos, como é o caso dos latino-americanos. Mediante o sucateamento e a privatização dos serviços públicos frente à ascensão e consolidação do neoliberalismo enquanto modelo econômico, social e político, o interesse na expansão dos lucros do mercado se sobrepõe ao zelo por seus cidadãos por parte do Estado. Tais movimentações não se realizam sem consensos e conflitos, uma vez que os agentes contrários às alterações nas políticas públicas e às medidas de desmantelamento dos direitos sociais também visam incidir na cena política.

Neste sentido, buscamos compreender de que forma o sindicalismo se posicionou diante das propostas de alteração dos regimes previdenciários no Brasil e na Argentina durante as últimas duas décadas. De modo específico, buscamos caracterizar os mecanismos de participação institucional por meio dos quais o sindicalismo se envolveu e analisar de que forma essa atuação foi combinada com a contestação política via mobilização de rua. Em diálogo com a bibliografia especializada no tema, analisamos as reformas previdenciárias que foram aprovadas em 2003 e 2019 no Brasil, e em 2008 e 2017 na Argentina.

Cumpramos destacar que os processos de alteração dos regimes previdenciários se deram em conjunturas distintas nos dois países elencados. Enquanto as primeiras reformas previdenciárias brasileira e argentina se deram sob governos neodesenvolvimentistas, que assumiram o poder logo após um longo período de avanço das políticas neoliberais, as últimas reformas se deram com governos de viés neoliberal, que emergiram após a crise econômica internacional, promovendo um contexto de recrudescimento político. Importa para a nossa análise não somente as características do sindicalismo e dos governos brasileiro e argentino à época, mas também a conjuntura

política, econômica e social na qual estavam inseridas as proposições de cada uma dessas reformas previdenciárias.

## **2 DIREITOS SOCIAIS E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NA ARGENTINA**

A chamada “questão social”, enquanto diagnóstico de problemas coletivos no seio da sociedade e busca por soluções no plano da política, surge na Europa ao longo do século XIX a partir das transformações socioeconômicas derivadas da Revolução Industrial. Mediadas pela intervenção do Estado, as políticas públicas sociais são, portanto, resultantes possíveis e necessárias das relações que historicamente se estabeleceram com o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Para Fleury (1994), a emergência e o desenvolvimento das políticas sociais são expressões da relação capital-trabalho, confluindo sobre elas os interesses contraditórios, “advindos da presença de cada um destes atores na cena política, de sorte que a problemática da emergência da intervenção estatal sobre as questões sociais encontra-se quase sempre multideterminada” (Fleury, 1994, p. 43).

Não buscamos, com este artigo, elucidar os pormenores do desenvolvimento histórico dos direitos sociais como resposta, dentro da ordem, à questão social, e tampouco avaliar suas materialidades em diferentes contextos. Cabe destacar, porém, que a aplicabilidade dos direitos sociais nos países latino-americanos encontra particularidades com relação aos países centrais do capitalismo, sobretudo pelo fato de que, embora com singularidades, tais países apresentam trajetórias muito comuns, marcadas, dentre outros fatores, pela colonização, pelo autoritarismo e pelo subdesenvolvimento. Souza e Trovão (2022) ressaltam que o Brasil e a Argentina são países que, embora em ritmos e extensões diferentes, apresentam problemas econômicos, sociais, históricos e estruturais ao longo da consolidação de seus mercados de trabalho, relacionados, especialmente, à elevada concentração de renda, à dependência externa e às regulamentações laborais que não fornecem a extensão da garantia de direitos mínimos a todos os trabalhadores.

Dentre os direitos sociais, a seguridade social representa uma grande conquista para a qualidade de vida presente e futura dos trabalhadores. A história da previdência social está intrinsecamente relacionada ao surgimento e ao desenvolvimento das lutas do movimento operário, sendo caracterizada como uma forma de proteção e de amparo

aos trabalhadores em situação de vulnerabilidade e as suas famílias.

De modo geral, a previdência social pode ser caracterizada como uma forma de contrato social mediado pelo Estado, sustentada por contribuições financeiras do patronato e dos próprios trabalhadores, tornando-se universal e expandindo-se com o tempo como um direito coletivo, deixando de ser destinada somente aos trabalhadores urbanos e assalariados. Neste sentido, destaca-se o importante papel da Convenção 102, elaborada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1952, ao estabelecer garantias e coberturas mínimas no que tange a doenças, maternidade, idade avançada, invalidez, morte, encargos familiares, acidente de trabalho e desemprego (OIT, 1952; Miranda, 2017).

Embora a Convenção 102 tenha representado um importante marco internacional do direito à seguridade social, a criação de fundos previdenciários no Brasil e na Argentina é anterior à sua promulgação. Conforme aponta Rodrigues (2011), entre as décadas de 1930 e 1950, os governos de Getúlio Vargas (1930-1945) e de Juan Domingo Perón (1946-1955) aprovaram, dentre outros direitos sociais e civis, importantes legislações que permitiram o avanço e a ampliação do direito à previdência em ambos os países<sup>3</sup>.

A criação de regimes previdenciários no Brasil e na Argentina durante a primeira metade do século XX não era um fenômeno isolado, pois além das reivindicações oriundas de seus movimentos operários, diversos outros países estavam expandindo direitos sociais de forma combinada à industrialização e à geração de empregos nos centros urbanos. Cumpre destacar que as políticas previdenciárias empreendidas durante os mandatos de Vargas e Perón foram aprimoradas pelos governos subsequentes, especialmente durante as ditaduras militares. Conforme aponta Miranda (2017), os períodos ditatoriais marcaram as trajetórias dos regimes previdenciários brasileiro e argentino, promovendo unificações administrativas que estabeleceram as

---

<sup>3</sup> Tais legislações expandiram os “esquemas previdenciários” que já existiam em ambos os países desde o início do século XX. Essas experiências de proteção social eram limitadas, uma vez que abrangiam somente algumas categorias profissionais e sob situações muito específicas. Sobre o caso argentino, Miranda (2017) descreve as *Cajas* para funcionários civis da administração nacional, antecedendo as *Cajas de Previsión* e mesmo o *Régimen Nacional de Previsión* e o *Regímen* para pessoas idosas e incapacitadas, elaboradas durante o governo de Perón. Em relação ao caso brasileiro, e com referência ao mesmo período histórico, antecedendo o governo Vargas, a autora elucida a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários e o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP) dos trabalhadores marítimos, que depois se expandiram a outras categorias profissionais.

bases organizacionais para a solidariedade que estruturaria os sistemas públicos de repartição.

Atualmente, há notáveis semelhanças e diferenças nos sistemas de previdência social brasileiro e argentino. Em linhas gerais, conforme a sistematização elaborada por Rodrigues (2011), a previdência social brasileira cobre as necessidades decorrentes de doença, invalidez, velhice, desemprego, morte e maternidade, concedendo pensões e aposentadorias mediante a contribuição dos trabalhadores e do patronato. No Brasil, além da previdência privada, a previdência na seara pública se dá no formato de dois regimes obrigatórios: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio do Servidor Público (RPSP), além do Regime de Previdência Complementar (RPC), que é facultativo e não substitui os outros. A previdência social argentina, por sua vez, envolve seguros que cobrem aposentadorias, pensões, desemprego e invalidez, sendo efetivada pelo sistema estatal ou privado, com o trabalhador podendo escolher a qual quer se vincular, chamado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Segundo Miranda (2017), a proteção previdenciária argentina caracteriza-se por sua universalização precoce e pela ausência de esquemas especiais, com exceção dos trabalhadores das Forças Armadas, polícia e segurança, e pelo dualismo entre os trabalhadores dos setores público e privado.

### **3 O SINDICALISMO BRASILEIRO E ARGENTINO DIANTE DAS MUDANÇAS PREVIDENCIÁRIAS**

Os sindicatos são agentes que organizam, reivindicam e negociam os direitos dos trabalhadores, atuando em movimentos contrastantes, mas não incompatíveis com o próprio sistema capitalista. Isto porque, ao passo em que realizam ações opostas aos interesses do capital, os sindicatos também estão inseridos na lógica das instituições capitalistas, a elas recorrendo e por elas tendo suas ações mediadas (Galvão, 2019). Dentre diversos outros fatores, destacamos que os sindicatos são atores relevantes não apenas por sua relação com a política, a sociedade e o mercado (Hyman, 2001; Hyman; Gambrell-Mccormick, 2010), mas também pelo seu histórico papel nas lutas da classe trabalhadora visando a obtenção e o avanço dos direitos sociais e trabalhistas (Rodrigues, 1974; Hobsbawn, 1981).

Partimos da premissa de que o sindicalismo é um ator que detém um papel

político, econômico e social (Hyman, 2001), que ele é heterogêneo, isto é, composto por interesses e movimentos contraditórios (Bérout, 2014) e que as suas táticas podem ser modificadas a depender do contexto em que ele atua, podendo, inclusive, ser combinadas (Fantasia; Stepan-Norris, 2005). Embora as fronteiras de atuação não sejam definitivas, o sindicalismo pode acabar priorizando ou combinando ações relacionadas à negociação com o patronato e governos, à participação nos mecanismos institucionais e à contestação política.

Desta forma, a participação dos sindicatos em mecanismos institucionais, estes criados pelos diferentes governos visando regular o mercado de trabalho, não necessariamente anula seu papel ou sua capacidade de negociar e mobilizar os trabalhadores por direitos. Segundo Galvão (2019), os sentidos assumidos pelo sindicalismo com relação à participação podem variar conforme o contexto, o recorte de classe e o projeto político que é empreendido pelas direções e pelas organizações sindicais. Assim, ao mesmo tempo em que a participação do sindicalismo nos mecanismos institucionais pode causar a sua “subordinação” à agenda governamental e/ou à ideologia gerencial, também pode indicar a sua capacidade de incidir nas negociações e de representar os interesses dos trabalhadores para melhorar as condições existentes ou transformá-las.

Nos próximos tópicos nos dedicaremos a mostrar de que maneira o sindicalismo se colocou frente aos processos de mudança dos regimes previdenciários brasileiro e argentino, buscando identificar o seu envolvimento nos mecanismos de participação institucional, e de que modo essa tática foi articulada com a contestação política via mobilização de rua.

### **3.1 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE LULA DA SILVA: INSERÇÃO DO SINDICALISMO NA BASE DO GOVERNO, APOSTA NA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E FRAGMENTAÇÃO DA CÚPULA SINDICAL**

O ano de 2003 foi um marco para a classe trabalhadora brasileira, que vivenciou grandes expectativas com relação ao avanço dos direitos e a retomada da força dos movimentos sociais (Boito Jr.; Marcelino, 2010). Após uma década de políticas neoliberais, de repressão às mobilizações populares e de notável declínio da ação sindical, promovidos pelos governos de Fernando Collor de Mello (PRN) e Fernando

Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiria a Presidência da República e daria início a um novo período político, econômico e social.

Este novo cenário que se desenvolveria no Brasil acompanhava uma tendência geral da América Latina: a de ascensão de governos que eram associados aos interesses das classes trabalhadoras e que implementaram políticas que iam ao encontro das pautas do sindicalismo, como a valorização do salário-mínimo, o aumento de postos formais de trabalho e a criação de políticas de redistribuição de renda (Arceo, 2006; Cardoso; Gindin, 2017).

Os programas do PT, no entanto, foram repletos de contradições. Na economia, por exemplo, houve a sustentação do tripé macroeconômico neoliberal (Boito Jr., 2012) e a manutenção da forma de gestão neoliberal do trabalho, ainda que a desregulamentação do mercado de trabalho e o processo de flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas se dessem num ritmo mais lento do que aquilo que fora experimentado com os governos da década anterior (Galvão, 2007; 2008; Cardoso; Gindin, 2017).

A relação do sindicalismo com o PT é histórica, sendo constituída desde a década de 1980. Com as grandes greves do ABC Paulista, em 1978, o chamado “novo sindicalismo” se colocou nas ruas para contestar tanto a ditadura militar quanto as práticas sindicais vigentes. O PT, fundado em 1980, seguido pela criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, é parte dessa reconfiguração sindical, que embora tenha mantido aspectos de similaridade com o sindicalismo pré-1964, isto é, anterior à ditadura militar, foi marcada pelo discurso de radicalidade e mobilização, contra a colaboração de classes.

Tal relação se manteve com a chegada do PT ao governo, por meio da composição de uma ampla frente política aglutinada em torno de um projeto econômico e social caracterizado como neodesenvolvimentista (Boito Jr., 2012). Esta frente era hegemônica pelos interesses da grande burguesia interna, composta por diferentes setores da sociedade, inclusive o sindicalismo e os movimentos populares, embora em uma posição subordinada (Marcelino, 2017; Boito Jr.; Galvão; Marcelino, 2017). Ademais, destaca-se que a ascensão de Lula, que era a principal liderança sindical da década de 1980, ao Executivo Federal reconfigurou o sindicalismo nos âmbitos

organizativos, políticos e estratégicos, impactando nas formas de ação das organizações à esquerda e na capacidade de resistência dos trabalhadores.

Tanto Galvão (2012) quanto Araújo e Vêras de Oliveira (2014) apontam que houve um esforço ativo de Lula para aproximar a cúpula do sindicalismo e seu governo, fenômeno que se expressou tanto pelos cargos ocupados por sindicalistas no governo e na diretoria de empresas estatais, quanto na própria relação que o sindicalismo passou a ter com os mecanismos de participação institucional.

Por meio de órgãos tripartites, que foram criados visando a formulação de diretrizes para o desenvolvimento nacional, como é o caso do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o sindicalismo tornou-se parte da elaboração e da legitimação de políticas públicas dos governos petistas. De modo geral, houve significativa expansão das instâncias institucionais que reuniam representantes sindicais, patronais e governamentais, tornando-as espaços de construção de consensos sociais (Galvão, 2012). É nessa conjuntura que, além da reforma previdenciária, o governo apresentou propostas de reforma trabalhista e sindical – as quais, embora não tenham avançado em sua totalidade, à despeito das polêmicas que foram geradas à época, evidenciam a relação do sindicalismo com as instâncias institucionais que foram criadas, bem como o empenho de grande parte das lideranças sindicais na priorização do diálogo nos mecanismos de participação frente à organização da contestação política nas ruas.

Dentre as mudanças previstas na reforma previdenciária elaborada e aprovada pelo governo Lula, a mais polêmica envolvia o aumento do teto da aposentadoria dos servidores públicos, atacando frontalmente o princípio da integralidade – isto é, o direito dos trabalhadores se aposentarem com a totalidade dos seus vencimentos básicos. Conforme é dito por Radermacher e Melleiro (2007, p. 132), a elaboração e aprovação desta reforma significou um “primeiro grande teste” na relação do governo com a base de apoio da CUT.

Frente à postura que estava sendo adotada pelo setor majoritário do sindicalismo nos mecanismos de participação institucional criados pelo governo Lula, houve disputas e divergências por parte dos setores minoritários e mais combativos. A fragmentação das entidades sindicais, especialmente da CUT, deu origem à Central Sindical Popular (CSP) - Conlutas e à Intersindical, em 2004 e 2006, respectivamente, e elucidou as

divergências com relação à moderação da cúpula sindical diante de proposições do governo petista que eram caracterizadas como retrocessos, como é o caso da reforma previdenciária de 2003<sup>4</sup>.

Cumprir ressaltar que a reforma previdenciária do governo Lula não somente gerou fragmentação no interior do CUT e criou resistência por parte de setores mais combativos do sindicalismo, como também gerou fragmentação no próprio PT, com a expulsão de parte dos parlamentares que votaram contra o projeto do Executivo federal e que posteriormente fundaram o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2004 (Marques; Mendes, 2004; Radermacher; Melleiro, 2007).

Ainda com relação ao sindicalismo e à reforma previdenciária de 2003, em uma análise acerca da atuação da bancada sindical no Congresso Nacional<sup>5</sup>, Jard da Silva (2021) identificou que o alinhamento de parlamentares sindicais com essa e outras proposições do governo cumpria o papel de credibilizar as propostas do Executivo federal, freando possíveis desgastes políticos. Num cenário de rechaço dos trabalhadores e dos sindicatos do serviço público à reforma previdenciária de Lula, 80% da bancada sindical se posicionou de forma favorável à medida, demonstrando um distanciamento entre os interesses dos parlamentares sindicais e a base dos sindicatos. Tal distanciamento também se notabilizou com relação às próprias lideranças e centrais sindicais junto à base do sindicalismo, pois se por um lado elas criticavam elementos da reforma previdenciária, por outro atuavam no sentido de preservar o governo e frear a resistência de rua ante a aprovação da reforma.

Galvão (2012) aponta que, diante da deflagração de greve por parte das entidades dos servidores públicos e da organização de mobilizações contrárias à

---

<sup>4</sup> Com relação à fragmentação da cúpula sindical durante os governos do PT, é importante destacar que embora a reforma previdenciária de 2003 tenha gerado uma fragmentação à esquerda da CUT, por conta das divergências políticas relacionadas à proximidade desta central com o governo Lula, também houve, a partir de 2008, um novo e diferente processo de fragmentação, desta vez relacionado à aprovação da lei de reconhecimento das centrais sindicais, que possibilitou o surgimento de outras organizações de cúpula. Numa posição mais conservadora, e buscando cumprir os critérios de representatividade que haviam sido estabelecidos pelo governo para obtenção do reconhecimento legal e do acesso ao financiamento público via imposto sindical, foram criadas a Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST) e a União Geral dos Trabalhadores (UGT), que reunia centrais conservadoras como a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Social Democracia Sindical (SDS) e a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT) (Galvão, 2008).

<sup>5</sup> De acordo com Jard da Silva (2021), a bancada sindical seria um bloco de deputados e senadores de origem sindical que se constituiu como "um grupo suprapartidário bem organizado, ativo politicamente e especializado em temas relacionados aos direitos trabalhistas e sociais" (p. 12).

reforma previdenciária, a CUT passou a defender a negociação de alguns dos pontos que eram criticados pelos trabalhadores. Isto é elucidado pela primeira grande manifestação contra a reforma da previdência elaborada por Lula, realizada em junho de 2003 na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, convocada por sindicatos de servidores públicos da base cutista<sup>6</sup>.

Já no final do primeiro governo Lula, os mecanismos de participação institucional, de modo geral, foram perdendo a sua relevância política, o que demonstra, conforme apontam Araújo e Vêras de Oliveira (2014), que a participação para a promoção dessas reformas seguiu uma tendência de esvaziamento, sem grandes avanços no sentido de concertação social. Neste processo, as principais centrais sindicais foram assumindo um papel de atuação propositiva e sem grandes enfrentamentos, levando ao desgaste desses espaços de diálogo e ao enfraquecimento da posição política da CUT, ligado ao acirramento de suas disputas internas e ao descontentamento de parte dos trabalhadores de sua base.

Em suma, podemos apreender que, durante os governos petistas, com destaque ao primeiro governo de Lula da Silva, houve um expressivo aumento dos mecanismos de participação institucional visando a formulação de políticas públicas. Além de ocupar cargos no governo, o sindicalismo também ocupou cadeiras nos órgãos tripartites, que foram criados para formulação e consulta acerca de novas legislações e políticas públicas. Este processo gerou uma moderação política significativa na cúpula sindical, mas os conflitos se mantiveram diante da priorização da ação institucional. Diante da reforma previdenciária de 2003, elaborada justamente nesses órgãos tripartites, parte da base e da cúpula do sindicalismo realizou greves e mobilizações contrárias à medida. O campo majoritário do sindicalismo, no entanto, apoiou, ainda que com ressalvas, a reforma, e atuou no sentido de legitimar as propostas do governo Lula. Notamos, assim, uma priorização da atuação institucional por parte deste setor, ao passo em que a contestação de rua se manteve presente na ação sindical mais à esquerda.

---

<sup>6</sup> Conforme matéria publicada pela Folha de São Paulo em 12 de junho de 2003, "Cerca de 30 mil manifestantes fizeram marcha até a frente do Palácio do Planalto, em Brasília, vaiaram lideranças do PT e da CUT e desencadearam uma ameaça de greve geral contra a administração daquele que ainda é seu principal líder político. A maioria dos manifestantes era ligada ao funcionalismo público. Eles rejeitam a criação da contribuição previdenciária para os servidores inativos, contestam o estabelecimento de um teto de R\$ 2,4 mil para os benefícios e o aumento da idade mínima para a aposentadoria. O protesto foi organizado por sindicatos de servidores públicos filiados à CUT, que apoiou a eleição de Lula" (Folha de São Paulo, 2003).

### **3.2 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE JAIR BOLSONARO: AUSÊNCIA DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL E BAIXA CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO E UNIDADE SINDICAL EM BUSCA DA DEFESA DE DIREITOS**

Quando comparamos a aprovação da reforma previdenciária de 2003 com aquela que foi aprovada em 2019, observamos diferenças significativas na conjuntura e na atuação sindical. A principal delas é o cenário de crise econômica, social e política após o golpe parlamentar de 2016, que colocou os movimentos sociais, incluindo o sindicalismo, em uma posição defensiva (Marcelino; Galvão, 2018; Orteiro; Pereira; Carvalho, 2023). Com a reforma trabalhista de 2017 (Cunha *et al*, 2021) e as mudanças no mercado de trabalho, o sindicalismo teve dificuldades de recompor sua atuação e criar formas de resistência.

Essa alteração significativa na conjuntura é parte da ofensiva neoliberal que retirou do governo a frente neodesenvolvimentista, após a deposição de Dilma Rousseff (PT), e restaurou o neoliberalismo “puro”, mais diretamente alinhado aos interesses do capital financeiro (Boito Jr., 2018). Este processo acelerou a deterioração das condições de trabalho e de vida da classe trabalhadora e expandiu o desemprego e a informalidade (Galvão; Marcelino, 2017). Os impactos desta nova conjuntura na ação do sindicalismo e na sua relação com o governo e seus mecanismos de participação institucional são diversos. Se nos 13 anos de governos do PT houve significativa reconfiguração do sindicalismo brasileiro, com os governos neoliberais do pós-golpe também houve uma nova configuração, marcada, porém, por outras características, tal como o distanciamento do sindicalismo dos espaços de diálogo e de negociação e a necessidade de reorientação frente ao cenário adverso.

Depois de anos de profundas divergências no interior do sindicalismo, a ascensão do governo de Michel Temer (MDB) colocou todas as centrais sindicais, pela primeira vez, para fora da base de sustentação do governo. Ademais, o avanço da retirada de direitos levou a um importante realinhamento das centrais sindicais, que passaram a construir diversas ações em unidade (Marcelino; Galvão, 2018; Campos, 2020)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Isso não significa que as diferenças táticas e estratégicas ainda não permanecessem. Marcelino e Galvão (2018) evidenciam esta realidade ao observar, por exemplo, que enquanto a CUT, a Intersindical e a CSP - Conlutas se recusaram a reconhecer o governo Temer como legítimo e a dialogar sobre sua agenda de reformas, as outras centrais sindicais oficiais reuniram-se com a Federação das Indústrias do Estado de

Ao contrário dos governos neodesenvolvimentistas, Temer não priorizou o uso e a criação de mecanismos de participação institucional e nem chamou as centrais sindicais para contribuir na elaboração de suas principais políticas públicas referentes ao trabalho e à seguridade social (Galvão; Marcelino, 2017; Marcelino; Galvão, 2018). É nesta conjuntura que uma nova proposta de reforma previdenciária seria elaborada, longe de qualquer forma de proposição ou diálogo com o sindicalismo.

A aprovação da reforma, no entanto, se daria apenas em 2019, no primeiro ano de mandato de Jair Bolsonaro (PL), que aprofundou significativamente as políticas que foram implementadas por Temer, seu antecessor. Segundo Fonseca e Alencar (2021), a vitória eleitoral do candidato de extrema-direita consolidou a aliança entre a agenda conservadora e a neoliberal, marcando um novo momento da ofensiva neoliberal no Brasil. Como parte deste processo, observou-se o ascenso de discursos autoritários e uma ofensiva contra a própria democracia e as formas de organização da classe trabalhadora (Coelho, 2020).

Diante desse cenário, o sindicalismo teve dificuldade em organizar a resistência da classe trabalhadora. A greve geral convocada em junho de 2019 contra a reforma da previdência não apresentou o peso que era esperado por parte das direções sindicais, a despeito da baixa popularidade da reforma e de seus deletérios efeitos, especialmente com relação à capitalização e ao aumento do tempo mínimo de contribuição (BRASIL, 2019). Embora a proposta invalide a aposentadoria para milhares de trabalhadores, a resistência nas ruas não foi capaz de derrotá-la<sup>8</sup>. Ainda assim, o princípio da capitalização foi excluído da proposta.

A título de conclusão, destacamos que, diferentemente da reforma previdenciária de 2003, a de 2019 foi aprovada num contexto desfavorável ao sindicalismo e não contou com sua participação em mecanismos institucionais para debate ou elaboração. Se em 2003 houve divergência na cúpula sindical e entre a cúpula e a base de representação quanto à necessidade da reforma previdenciária ou os seus pontos positivos e negociáveis, com significativos rompimentos e disputas, em 2019

---

São Paulo (Fiesp), entidade patronal que patrocinou movimentos pró-golpe, para negociar pontos da reforma trabalhista de 2017.

<sup>8</sup> Em 14 de julho de 2019 foi convocada uma greve geral pelas centrais sindicais brasileiras contra a reforma da previdência. As manifestações de rua ocorreram em 380 municípios brasileiros, envolvendo, segundo a CUT, 45 milhões de trabalhadores (Brasil de Fato, 2019).

houve notável alinhamento do sindicalismo e o compartilhamento de uma mesma leitura: que o governo era o inimigo e que a reforma previdenciária traria perversos efeitos aos trabalhadores brasileiros (Força Sindical, 2019).

Nos dois contextos foram realizadas mobilizações que não foram capazes de derrotar tais reformas, e embora tenham sido propostas por governos com programas totalmente diferentes – neodesenvolvimentista e neoliberal – ambas representaram retrocesso nos direitos sociais historicamente conquistados. Cumpre pontuar que, diante de uma melhor relação com o governo federal, durante a reforma previdenciária de 2003 houve a priorização de grande parte do sindicalismo pela atuação institucional, algo que se chocou, em certos momentos, com as mobilizações convocadas por outra parcela do sindicalismo, mais à esquerda.

### **3.3 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE CRISTINA KIRCHNER: AVANÇO NOS DIREITOS SOCIAIS COM A COMBINAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DA CONTESTAÇÃO POLÍTICA PELO SINDICALISMO**

Assim como com Lula no Brasil, a posse de Néstor Kirchner, do Partido Justicialista (PJ) na Argentina em 2003 colocou em suspenso as práticas antissindicais e acolheu as demandas do sindicalismo em seu programa, promovendo políticas de geração de emprego e valorização do salário mínimo, além da construção de órgãos tripartites para definir políticas públicas voltadas ao trabalho (Natalucci, 2015; Cardoso; Gindin, 2017).

Embora com contradições, o governo Kirchner e a maior parcela do sindicalismo argentino caminharam de forma unitária por quase uma década e meia. Após o mandato de Néstor, o sindicalismo continuou na base do governo de sua esposa, Cristina Fernández Kirchner (PJ), eleita em 2007 e em 2010. Todavia, conforme apontam Cardoso e Gindin (2017), diferentemente do caso brasileiro com os governos petistas, a participação do sindicalismo argentino com os governos kirchneristas não se deu de modo tão orgânico pois, se no caso brasileiro muitas lideranças sindicais – com destaque aos dirigentes da CUT – procuraram se incorporar à estrutura do Estado por seus vínculos com o PT, no caso argentino as lideranças não priorizaram migrar para o aparelho estatal, mas demandar garantias e a ampliação de recursos organizacionais e econômicos para fortalecer suas organizações.

Cardoso e Gindin (2017) ressaltam que, diante dos perversos efeitos das políticas neoliberais implementadas durante a década de 1990, o kirchnerismo “precisava tirar o sindicalismo das ruas e ‘normalizar’ o país” (p. 30). Nesta direção, Natalucci (2015, s/p) aponta que o kirchnerismo incentivou um processo de revitalização sindical “limitado”, no âmbito da sua estratégia neodesenvolvimentista, restaurando o poder de barganha no interior das empresas e promovendo tensão entre o corporativo e o político – isto é, “entre a intenção do kirchnerismo, cuja ideia era oferecer apenas um espaço de contenção em termos políticos e de pressão na esfera econômica, e a de algumas facções do sindicalismo, que lutava pela participação em espaços do sistema político”.

Buscando qualificar a atuação sindical no período em questão, Marticorena (2015) define a relação do sindicalismo com o kirchnerismo em três fases. A primeira diz respeito à aliança formada por Néstor Kirchner com os sindicatos peronistas, entre 2003 e 2007, para conseguir firmar a base de sustentação do governo, uma vez que a conquista eleitoral havia sido pouco expressiva e realizada em um contexto adverso. Destaca-se que nesse período foram feitas importantes políticas públicas que influenciaram o crescimento econômico e a redução do subemprego e do desemprego (Marticorena, 2015; Delfini; Ventrici, 2016).

Com a reversão do quadro social e político, emergiu um contexto favorável para a ação sindical e para a negociação coletiva. Cardoso e Gindin (2017) apontam que essa negociação, coordenada pelo Ministério do Trabalho argentino, se concentrou nos índices de recomposição salarial, de recursos às organizações sindicais e de temas relativos a processos trabalhistas: “Isso outorgou ao governo federal maior poder no universo sindical e na dinâmica da negociação coletiva, mas também o expôs a maior desgaste” (Cardoso; Gindin, 2017, p. 26). Destaca-se que a melhoria das condições objetivas de vida também incidiu no aumento das greves e das manifestações de rua<sup>9</sup>.

A segunda fase marca a integração do sindicalismo ao governo de Cristina Kirchner, entre 2008 e 2010, com a promoção de políticas pró-sindicais e a abertura de diálogo institucional em detrimento da diminuição dos protestos. Esta fase se inicia com

---

<sup>9</sup> Marticorena (2015) aponta que entre 2004 e 2005 diversos conflitos foram travados por setores independentes das lideranças sindicais, e que entre 2005 e 2007 houve um processo de maior institucionalização do conflito laboral. Conforme a autora adverte, a capacidade de mobilização e de articulação do sindicalismo em todo esse período foi atravessada e limitada pela persistente fragmentação da classe trabalhadora.

a crise econômica internacional, durante a qual a Argentina registra altos índices de estagnação (Delfini; Ventrici, 2016), combinada com o início de uma crise política que incidia diretamente no segundo governo kirchnerista, fazendo-o acionar as alianças com setores da Central dos Trabalhadores da Argentina (CTA) e da Confederação Geral do Trabalho (CGT) – central oficial de maior destaque e poder político na Argentina (Marticorena, 2015). A integração das centrais na base de apoio do governo foi representada por manifestações convocadas pelos sindicatos em defesa do governo de Cristina, e com o ingresso de Hugo Moyano, sindicalista de grande prestígio social, ao PJ (Marticorena, 2015; Cardoso; Gindin, 2017).

A crise política deste período se refletiu no acirramento da disputa eleitoral de 2009. No entanto, Cristina conseguiu se reeleger e recuperar sua capacidade de iniciativa a frente do governo, com a adoção de importantes políticas públicas para fortalecer sua base social – é o caso da nacionalização dos recursos das empresas Administradoras dos Fundos de Aposentadoria e Pensões (AFJP) e do subsídio universal por filho (Marticorena, 2015).

É importante acrescentar que a partir de 2010, diante da recuperação econômica e do conflito distributivo, o governo conseguiu avançar com legislações sociais e trabalhistas que impuseram notáveis limites aos empregadores. Conforme indicam Almeida, Alves e Magro (2019), a partir de 2010, a Argentina entrou numa fase de reformas legislativas que revogaram parte das medidas neoliberais que haviam sido aprovadas na década de 1990. Neste período, a integração do sindicalismo às estruturas institucionais do governo não representou sua total subordinação e as propostas da agenda sindical ultrapassaram as expectativas do governo.

No âmbito da previdência social, a Argentina aprovou, a partir de 2008, diversas medidas que superaram o sistema previdenciário neoliberal, adotado a partir de 1994, que, conforme pontua Arza (2012), substituía o modelo de repartição por um modelo misto, dividido em subsistemas público e privado, baseado na capitalização individual e administrado por setores privados. Em outros termos, a aposentadoria seria o reflexo da “capacidade de acumulação individual, que, por sua vez, dependeria do histórico de trabalho e salário e do resultado financeiro do investimento das contas individuais” (Arza, 2012, p. 190).

Diversos setores passaram a se mobilizar em torno dessa pauta e houve aumento

do debate nacional sobre a previdência social no período em questão (Mesa-Lago, 2009; Loureiro, 2017) e, como resposta, o segundo mandato kirchnerista aprovou diversas medidas para solucionar a crise previdenciária, expandindo a sua cobertura e fortalecendo as políticas de seguridade (Arza, 2012; Miranda, 2017). A medida mais importante foi a lei 26.425, de outubro de 2008, conhecida por reestatizar a previdência social. Essa medida extinguiu o sistema de capitalização individual e de administração privada e transferiu todos os filiados para o subsistema público (Mesa-Lago, 2009; Arza, 2012; Marques, 2014; Loureiro, 2017). Para tal, foi criado o Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), e a previdência social passou a ser regida por um modelo único e integrado.

Com a transferência dos recursos advindos da capitalização individual para o setor público, houve a ampliação da capacidade do Estado em intervir na economia (Marques, 2014). Ainda que as medidas aprovadas desde 2007 tenham cumprido um importante papel na melhoria da previdência argentina, Mesa-Lago (2009) aponta considerações críticas muito pertinentes. O decreto 897/2007, por exemplo, criou três instituições de administração da previdência, dentre elas um comitê de administração dos investimentos do fundo de garantia e uma comissão de acompanhamento desse fundo. O autor destaca o baixo nível de participação e a falta de diálogo social em torno da proposta, uma vez que a conformação da primeira se deu sem discussão pública ou previsão legal, enquanto a segunda funcionou sem qualquer informação pública com relação à sua composição e atividade (Mesa-Lago, 2009).

A terceira fase da relação do governo Kirchner com o sindicalismo foi marcada por acontecimentos do final de 2010 e do início de 2011. Neste contexto houve a ruptura de importantes setores do sindicalismo com o governo, justificadas por questões relacionadas à adoção do novo programa econômico e industrial (Marticorena, 2015) e pelo desejo de algumas frações do sindicalismo em ocupar maior espaço político para além do conflito distributivo (Natalucci, 2015). Três relevantes acontecimentos políticos marcam essa conjuntura: a fragmentação da CTA, em 2010, por conta de diferentes leituras sobre a forma de resolução de conflitos, gerando a Confederación de Trabajadores de la Educación (CTERA) e a Asociación Trabajadores del Estado (ATE) (Delfini; Ventrìci, 2016); a saída de Hugo Moyano do PJ, em 2011; e, por fim, a fragmentação da CGT, em 2012, com a conformação da CGT Azul y Blanco

(Marticorena, 2015).

Mais do que a mudança na relação estabelecida com os sindicatos e suas lideranças, a ruptura também marcou a alteração da agenda do governo de Cristina. Para Marticorena (2015, p. 18, tradução nossa), “a redefinição da relação entre o governo e os sindicatos peronistas é atravessada pelos limites da política distributiva e das concessões que, embora fracas, o kirchnerismo implantou a partir do ano de 2003”. Tais medidas, acrescenta-se, eram expressas nas políticas públicas de paridade, na legislação laboral, nos abonos de família e no imposto sobre os rendimentos aplicado aos trabalhadores dependentes.

Conforme afirmam Cardoso e Gindin (2017), na Argentina dos Kirchner, diferentemente do Brasil dos governos petistas, o sindicalismo teve uma atitude menos propositiva no interior do governo, se limitando a apoiar ou a criticar as políticas públicas que foram adotadas. Com a consolidação do kirchnerismo e o contexto de crise econômica, houve a adoção de atitudes mais conservadoras por parte dos governos com relação aos conflitos sindicais e às reivindicações trabalhistas. Os limites do neodesenvolvimentismo, as características históricas do sindicalismo e a forma com que se deu a sua relação com os governos também se refletiram, tal como no Brasil, no processo de formulação e na aprovação das reformas previdenciárias mais recentes na Argentina.

A título de conclusão, nota-se que a reforma previdenciária de 2008, aprovada na Argentina, representou maior avanço nos direitos sociais do que aquela que foi aprovada no Brasil durante o mesmo contexto, caracterizada como um retrocesso. O sindicalismo argentino, assim como o brasileiro, estava fortemente presente na base de apoio do governo e, embora se mobilizasse em torno do debate previdenciário nas ruas, não foi consultado por órgãos institucionais e tampouco incorporado no processo de elaboração desta proposta.

### **3.4 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE MAURÍCIO MACRI: RETIRADA DE DIREITOS SOCIAIS, AUSÊNCIA DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL E DERROTA DA CONTESTAÇÃO NAS RUAS**

Maurício Macri, eleito em 2015 pelo Juntos por el Cambio (Juntos), representou o fim do ciclo neodesenvolvimentista na Argentina (Siqueira; Silva, 2021), dando

materialidade a um programa neoliberal muito próximo daquele que fora implementado no país durante o fim da década de 1990 (Almeida; Alves; Magro, 2019). Diversas medidas de privatização e sucateamento dos serviços públicos foram defendidas por este governo como forma de reduzir o déficit fiscal, dentre elas a própria reforma da previdência, em 2017. Segundo Siqueira e Silva (2020), a lei 27.426 de 2017 não afetou o regime público de repartição, mas introduziu alterações significativas no sistema previdenciário, tal como o aumento da idade mínima para aposentadoria para 70 anos e a implementação de um novo índice de mobilidade de aposentadoria, prevendo alteração no cálculo do benefício.

Na literatura abordada, não encontramos nenhum indício de que houve participação institucional do sindicalismo no processo de elaboração da reforma previdenciária de Macri, o que pode ser explicado pelo alto nível de tensionamento em torno da proposta à época, considerada pela população argentina como uma medida impopular (Coé; Molina, 2017).

Conforme indicam Pedreira e Carvalho (2019), o governo Macri conseguiu aprovar a reforma previdenciária somente na segunda tentativa, e em meio a uma madrugada de protestos massivos e com forte violência nas ruas – algo que não se via desde 2001<sup>10</sup>. Na mesma direção, Almeida, Alves e Magro (2019) apontam que houve grande enfrentamento dos manifestantes com a polícia, deixando cerca de 200 cidadãos feridos e com muitos detidos. Ademais, cumpre ressaltar que as centrais sindicais e os movimentos populares argentinos articularam uma greve nacional contra a reforma previdenciária, com a convocação de painéis em protesto. Assim, mesmo sem mecanismos institucionais de participação, é notável que o sindicalismo se envolveu na disputa em torno da proposta da reforma previdenciária, principalmente por meio da contestação política via manifestações de rua.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O avanço do neoliberalismo torna-se cada vez mais incompatível com a democracia. Os direitos sociais, pilares daquilo que concebemos como o fundamento

---

<sup>10</sup> Conforme informa a reportagem de Coé e Molina (2017, s/p), o Congresso “precisou de mais de 17 horas para debater e aprovar, em meio a um enorme escândalo político, a polêmica reforma da previdência”. Foi necessária a convocação de duas sessões para que o projeto pudesse ser apresentado e aprovado. Na noite de 19 de dezembro de 2017, os votos se dividiram em 128 favoráveis e 116 contrários.

para a dignidade e a igualdade, são cada vez mais sucateados e privatizados. No entanto, este processo, que tem por finalidade a sobreposição dos interesses do mercado sobre a coletividade e o papel do Estado, não se constitui sem conflitos, pois existem mobilizações que buscam manter e aprofundar os direitos que foram duramente conquistados ao longo do século passado.

Ao observar a realidade brasileira e argentina nas últimas duas décadas, é possível encontrar similaridades e diferenças notáveis com relação à aprovação e as características das reformas previdenciárias e as formas de participação institucional e de contestação política por parte do sindicalismo, um dos principais atores interessados no tema.

Destaca-se que os contextos políticos nos quais essas proposições foram elaboradas e aprovadas em cada país são significativamente semelhantes. A reforma de 2003 no Brasil e de 2008 na Argentina foram feitas por governos ligados à classe trabalhadora e ao movimento sindical, eleitos após os governos neoliberais da década de 1990. A literatura demonstra que o sindicalismo estava na base de sustentação desses governos progressistas na aprovação dessas reformas, mas que o diálogo e a negociação, por meio da participação institucional, se refletiram mais no Brasil do que na Argentina.

No Brasil, enquanto a cúpula sindical participava de espaços tripartites de discussão sobre a reforma previdenciária, elaborando-a e legitimando-a, na base eram articuladas manifestações contrárias à proposta. Na Argentina, por outro lado, não houve grande participação institucional, e a contestação política nas ruas se deu nos anos anteriores à aprovação da reforma, tencionando-a em defesa dos trabalhadores.

Num aspecto qualitativo, a reforma de 2003, aprovada no Brasil, representou um retrocesso aos trabalhadores, materializando divergências e fragmentações do sindicalismo, diferentemente da Argentina, cuja reforma em 2008 expandiu o direito de aposentadoria e colocou o Estado com maior centralidade diante do mercado, unindo as diferentes frações do sindicalismo em defesa dessa proposta e do governo.

As outras mudanças previdenciárias se deram em um contexto de ofensiva neoliberal e de esgotamento das experiências neodesenvolvimentistas. É possível notar, nesse novo cenário, importantes similaridades: as novas proposições legislativas foram elaboradas por governos contrários aos direitos da classe trabalhadora e sem

nenhuma relação com o sindicalismo, os mecanismos de participação institucional não atuaram como fator relevante e, por fim, não houve diálogo com o sindicalismo em torno das propostas.

É interessante notar que, diante do esvaziamento dos canais institucionais de diálogo com o governo, especialmente a partir da ofensiva neoliberal, o sindicalismo brasileiro e argentino reorientou sua ação para priorizar a contestação nas ruas. Algo que, no entanto, não foi capaz de barrar as reformas em nenhum dos casos. Destaca-se que as mobilizações na Argentina foram maiores e mais radicalizadas que no Brasil, cuja reforma previdenciária foi aprovada em 2019 sem qualquer resistência significativa por parte do sindicalismo, ainda que dois anos antes tenham sido convocadas duas importantes greves gerais contrárias à medida por parte das centrais sindicais.

Em geral, é possível apreender duas dinâmicas interessantes a partir da análise dos eventos abordados. A primeira delas é que, diante da ascensão de governos ligados à classe trabalhadora, o sindicalismo brasileiro, diferentemente do argentino, estabeleceu relações mais próximas com o governo e os mecanismos institucionais. Isso se refletiu no processo de aprovação da reforma previdenciária na primeira década de 2000, com as lideranças sindicais brasileiras cumprindo o papel de diálogo institucional e legitimidade política.

Além disso, diante de uma nova reforma, em um contexto de recrudescimento do neoliberalismo, no qual os espaços de diálogo e participação institucional se restringem, o movimento sindical argentino se colocou de forma mais contestatória do que o brasileiro. Talvez a relação estabelecida pelo movimento com os governos nos anos anteriores, de busca por maior independência e construção de trabalhos desde a base, nos ajude a encontrar explicações iniciais para este fenômeno. De todo modo, é inegável que os sindicalismos brasileiro e argentino conseguiram se colocar diante dos processos de alteração dos sistemas previdenciários em ambos os países, ora privilegiando a ação institucional e o ingresso na base do governo, ora apostando na construção de mobilizações de rua.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Denise Maria Fank; ALVES, Jolinda de Moraes; MAGRO, Amanda Letícia.

**Brasil e Argentina: os processos de reforma na política previdenciária.** In: III Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social. Londrina, 2019.

ARAÚJO, Angela; VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto. O sindicalismo na era Lula: entre paradoxos e novas perspectivas. In: VÉRAS DE OLIVEIRA, Roberto; BRIDI, Maria Aparecida; FERRAZ, Marcos. (orgs.). **O sindicalismo na Era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2014

ARCEO, Enrique. El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. In: ARCEO, Enrique.; BASUALDO, Eduardo. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales.** Buenos Aires: CLACSO. p. 27-65, 2006.

ARZA, Camila. Quem recebe o que? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. **Revista Tempo no Mundo**, Brasília, v. 4, n. 2, 2012.

BÉROUD, Sophie. Contribuições e limites do conceito de campo sindical: uma reflexão a partir do caso francês. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 38, 2014.

BOITO JR., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia. (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.** São Paulo: Alameda/Fapesp, 2012.

BOITO JR., Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT.** Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora da UNESP, 2018.

BOITO JR., Armando; MARCELINO, Paula. O Sindicalismo deixou a crise para trás? um novo ciclo de greves na década de 2000. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, maio/ago. 2010.

BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia; MARCELINO, Paula. O neodesenvolvimentismo e a recuperação do movimento sindical brasileiro. In: BOITO JR., Armando (Org.). **Reforma e Crise Política no Brasil.** Campinas: Editora da Unicamp, 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Presidência da República, 2019.

BRASIL DE FATO, Greve geral termina com mobilizações em 380 cidades contra a reforma da previdência. **Brasil de Fato**: São Paulo, 14 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/14/greve-geral-termina-com-mobilizacoes-em-360-cidades-contra-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso: 13 maio 2024.

CAMPOS, Anderson. **Sindicalismo no contexto de pandemia no Brasil: primeiras impressões.** Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), Unicamp, Campinas, 2020.

CARDOSO, Adalberto; GINDIN, Júlian. O movimento sindical na Argentina e no Brasil (2002-2014). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 32, n. 1, 2017.

CUÉ, Carlos E.; MOLINA, Federico Rivas. Argentina ignora clamor popular e aprova reforma da previdência. **El País: Internacional**, 19 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/internacional/1513674857\\_798593.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/19/internacional/1513674857_798593.html). Acesso: 13 maio 2024.

COELHO, Maria Teresa Ruas. **Dependência, neoliberalismo e desdemocratização brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política: Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2020.

CUNHA, Sebastião Ferreirada; SILVA, Andrieli Magioli da; FILHO, Randon Ferreira de Souza; CARVALHO, Joelson Gonçalves de; MOLINA, Wagner de Souza Leite. Reforma trabalhista e relações de trabalho no Brasil: por quem os sinos dobram? **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 24, n. 1, 2021.

DELFINI, Marcelo; VENTRICALI, Patrícia. ¿Qué hay de nuevo en el sindicalismo argentino?: Relaciones laborales y reconfiguración sindical en el kirchnerismo. **Trabalho social**, Santiago del Estero, n. 27, jun. 2016

FANTASIA, Rick; STEPAN-NORRIS, Judith. The Labor Movement in Motion. In: SNOW, David A.; SOULE, Sarah A.; KRIESE, Hanspeter (eds). **The Blackwell Companion to Social Movements**. Londres: Blackwell, 2004.

FLEURY, Sonia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

FOLHA DE SÃO PAULO. Servidores fazem primeiro grande protesto contra Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 de junho de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1206200302.htm>. Acesso em: 13 maio 2024.

FONSECA, Raisia Sampaio Ruas da; ALENCAR, Thiago Romão de. Para uma análise inicial dos impactos do ultraneoliberalismo brasileiro sobre a reprodução social. **Revista Trabalho, Política e Sociedade (RTPS)**, vol. 6, n. 10, 2021.

FORÇA SINDICAL. **Nota das centrais sindicais sobre a proposta de reforma da Previdência**, 12 abr. 2019.

GALVÃO, Andréia. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2007

GALVÃO, Andréia. Entre o real e o virtual: as reformas sindical e trabalhista no governo Lula (p. 207-223). In: LUCENA, Carlos (Org.). **Capitalismo, estado e educação**. Campinas: Átomo Alínea, 2008.

GALVÃO, Andréia. A reconfiguração do movimento sindical nos governos Lula. In: BOITO JR., Armando; GALVÃO, Andréia (orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. São Paulo: Alameda Editorial, 2012.

GALVÃO, Andréia. Introdução. **Sindicalismo, direitos e conflitos sociais no Brasil (2003-2018)**. Campinas: IFCH/Unicamp (Material para concurso de livre docência),

2019.

GALVÃO, Andréia; MARCELINO, Paula. O sindicalismo brasileiro diante do golpe. **XXXV Congresso de Estudos Latino-Americanos**, Lima/Peru, maio 2017.

HOBBSAWM, Eric. **Os trabalhadores**: Estudos sobre a história do operariado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HYMAN, Richard. The strategic orientations of trade unionism. *In*: HYMAN, Richard. **Understanding European trade unionism: between market, class and society**. London: Sage, 2001.

HYMAN, Richard; GUMBRELL-MCCORMICK, Rebecca. Syndicats, politique et partis: une nouvelle configuration est-elle possible? **La Revue de l'Ires**, n. 65, v. 2, 2010.

JARD DA SILVA, Sidnei. Sindicalismo, Processo Decisório e Reforma da Previdência no Governo Lula. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, 2021.

LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, 2017.

MARCELINO, Paula. Sindicalismo e neodesenvolvimentismo. Analisando as greves entre 2003 e 2013 no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 29, n. 3, 2017.

MARCELINO, Paula; GALVÃO, Andréia. O sindicalismo brasileiro diante da ofensiva neoliberal restauradora. **Tempo Social**, São Paulo, v. 32, n. 1, 2018.

MARQUES, Rosa Maria. Da privatização à (re)estatização do sistema previdenciário argentino. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 35, n. 2, dez. 2014.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, 2004.

MARTICORENA, Clara. Avances en el estudio de la relación entre sindicalismo y kirchnerismo. **Sociohistórica**, La Plata, n. 36, dez. 2015

MESA-LAGO, Carmelo. La ley de reforma de la previsión social argentina: antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 219, 2009.

MIRANDA, Geralda Luzia. Seguridade social na Argentina e no Brasil: trajetória histórica e configuração atual. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, v. 2, n. 2, 2017.

NATALUCCI, Ana. Corporativismo y política: dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo. **Poblac. Soc.**, San Miguel de Tucumán, v. 22, n. 2, dez. 2015.

OIT. **Convenção 102**: Normas Mínimas de Seguridade Social. Organização Internacional do Trabalho, 1952.

ORTEIRO, Diego Torres de Matos; PEREIRA, Eduardo Rezende; CARVALHO, Joelson Gonçalves de. Mercado de trabalho brasileiro em crises: dinâmicas e transformações

pré-pandêmicas (2013-2019). **Política & Trabalho**, João Pessoa, n. 59, jul./dez. 2023,

PEDREIRA, Christiano Silva; CARVALHO, Rojeferson André. **Previdência social: um estudo comparativo sobre a previdência brasileira e dos países da América Latina.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, 2019.

RADERMACHER, Reiner; MELLEIRO, Waldeli. Mudanças no cenário sindical brasileiro sob o governo de Lula. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 211, 2007.

RODRIGUES, Adriane Garcia. **História comparada dos modelos de previdência social: Brasil e Argentina.** Dissertação (Mestrado em Política Social). Programa de Pós-Graduação em Política Social - Universidade Católica de Pelotas, 2011.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização.** São Paulo: Brasiliense, 1974.

SIQUEIRA, Amanda Poton Cavati de; SILVA, Beatriz Bandeira de Mello Souza e. Novos governos latino-americanos e o paradigma neoliberal: a reforma trabalhista brasileira e a reforma da previdência argentina como estudos de caso. *In: URQUIDI, Vivian et al.* (Orgs). **Trabalho e Economia**, v. IV, 2021.

SOUZA, Danyelle Mestre de; TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. A dinâmica da informalidade no Brasil e na Argentina (2012-2019) e a vulnerabilidade da classe trabalhadora. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, n. 20, 2022.

## **GOVERNANDO PARA FOME: ANÁLISE DO AGRAVAMENTO DA FOME NO PERÍODO DE 2019-2022**

**Bruno Vale Nobre Batista<sup>1</sup>**

**Resumo:** O presente trabalho analisa a atuação do governo federal 2019-2022 sobre a agudização da fome durante a pandemia. Por meio de uma análise dos programas e políticas alimentares, bem como do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, veremos que a extinção do Conselho e a ausência de recursos para políticas públicas impactam na fome durante a gestão. Contendo uma análise crítica de programas e políticas públicas como o Programa de Aquisição Alimentar e o Auxílio Brasil, buscamos verificar elementos que coadunam para intensificação da fome por meio de escolhas políticas do governo, ou seja, o viés do projeto político governamental para lidar com a fome. Com isso, caminhamos para compreender a particularidade brasileira com o governo atuando para lidar com a fome. As escolhas políticas expostas no artigo demonstram que os 33 milhões em fome crônica tiveram em sua particularidade as ações do governo como forma de intensificação da fome, logo, buscamos investigar a intensificação da fome durante a pandemia e o projeto de governo como um quesito para o agravamento da fome.

**Palavras-chave:** Fome; Pandemia; Insegurança Alimentar; Políticas Públicas.

### **GOVERNING FOR HUNGER: ANALYSIS OF THE INCREASE IN HUNGER IN THE PERIOD 2019-2022**

**Abstract:** This study analyzes the actions of the federal government from 2019 to 2022 regarding the worsening of hunger during the pandemic. Through an examination of food programs and policies, as well as the National Council for Food and Nutritional Security, we observe that the Council's dissolution and the lack of resources for public policies contributed to the hunger crisis during this administration. By critically analyzing programs and public policies such as the Food Acquisition Program and Auxílio Brasil, we aim to identify elements that contributed to the intensification of hunger through the government's political choices—that is, the bias of the government's political project in addressing hunger. This approach seeks to understand Brazil's particular context, where government actions influenced hunger management. The political choices highlighted in this article demonstrate that the 33 million people suffering from chronic hunger were affected by government actions that exacerbated

---

<sup>1</sup> Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: brunonobre@id.uff.br

the crisis. Therefore, we investigate the intensification of hunger during the pandemic and the government's project as a factor in aggravating hunger.

**Keywords:** Hunger, Pandemic, Food Insecurity, Public Policies.

## 1 INTRODUÇÃO

Tivemos um dos piores cenários sociais do Brasil no período entre 2019 até 2022, com a convivência de dois fenômenos mortíferos, a explosão de casos da Covid-19 e da fome. Compreenderemos, por meio deste artigo, alguns aspectos que contribuíram para o agravamento da fome em tão curto espaço de tempo, sobretudo entre os anos de 2021 e 2022, pois poderemos perceber que mesmo a fome já estando em curso, a negligência do governo teve um papel central para essa brutalidade.

Sugerimos que a fome não surgiu diretamente com a pandemia em si, seu curso estava posto desde o governo Temer, sendo que no período de 2017-2018 a fome total (insegurança alimentar e moderada) já afetava 25 milhões de pessoas e a inanição afligia cerca de 3,1 milhões de domicílios (Ibge, 2020).

Situamos a gestão Temer como um marco para o desmonte das políticas públicas de combate à segurança alimentar, com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a sua absorção por outras pastas, como Ministério do Desenvolvimento Social e Casa Civil. A relevância e atuação das políticas de agricultura familiar passam a perder força na agenda política, logo, um prelúdio do que estava por vir ao longo dos anos (Beghin, 2022).

Tal resgate histórico permite-nos evitar uma relação equivocada, que por vezes pode ser vista sob uma ótica de superficialidade, retratando a pandemia como um agente causador da fome ou mesmo produtor da fome. A partir de uma ótica histórica poderemos notar que, em determinado contexto, a fome sofre influência de elementos próprios do Estado, ou seja, não apenas da forma de gestão do Estado Neoliberal em desmontar serviços públicos por meio de corte de verbas, mas por ação direta e concreta da gestão governamental em perpetuar a fome.

Traremos então um olhar sobre as ações do governo para lidar com a fome, de modo que sejam expostas as orientações políticas do projeto de governo em lidar com essa problemática, investigando a explosão de sujeitos famélicos de 2019 até 2022 e a forma que o governo conduziu intervenções para atuar na fome.

Em adendo, consideramos o período de 2019-2022 como a síntese e período de maior brutalidade sofrida pela população em estado famélico, contudo, buscamos trazer elementos que coadunam com nossa compreensão do agravamento da fome. Portanto serão apresentados dados referentes a períodos anteriores, como 2017-2018, e dados

indicativos de 2023, como o exemplo da lei orçamentária, para com isso revelar uma possível amplitude da trajetória da fome.

Dentre as várias ligações que o debate da fome suscita, como sua relação de produção social pelo capitalismo, pela ótica mercadológica da produção de valor e valor-de-troca, pela mutação que a produção de bens humanos sofre no capitalismo e até pelo momento particular da pandemia, nos chama atenção a especificidade da atuação governamental no período em questão.

De modo geral, nos questionamos a respeito da agudização da fome, a qual alcançou mais de 33 milhões de pessoas sob a forma de fome crônica e mais de 125 milhões como fome total no período de 2022 (segundo relatório da Rede Penssan<sup>2</sup>), e a influência do governo para acentuar essa catástrofe.

Em particular, buscamos auxiliar no debate que envolve o contexto da pandemia e a realidade chocante do crescimento da fome, da condução das políticas e programas públicos que intervêm na inanição, no esforço para desmistificar que a pandemia gerou a fome mas que tal problemática já estava presente, e, por fim, analisar a importância do combate à fome como forma de combater doenças, no caso a Covid-19.

Para tanto, utilizamos em nosso processo metodológico a relação analítica por meio das legislações, programas e políticas públicas analisadas e bibliográficas para sustentação ao tema proposto de um projeto político governamental que conduziu para o agravamento da fome. Por tratar-se de um artigo teórico, a nossa finalidade é fomentar um olhar sobre elementos que corroboram para o agravamento da fome no período em questão.

Deste modo, a metodologia do trabalho parte de uma estrutura bibliográfica, envolvendo a linha temporal de 2017 até 2023, por meio de uma análise crítica sobre as ações do governo, ou seja, trataremos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), programas específicos como Programa de Aquisição Alimentar (PAA) e seu eixo PAA-Leite, Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Auxílio Emergencial.

---

<sup>2</sup> II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em 18 out. 2022.

Além disso, utilizaremos dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e OXFAM Brasil. Nossa lente será orientada por Josué de Castro, Karl Marx e Reinaldo Carcanholo como base para uma orientação crítica, histórica e dialética.

Nossa trajetória busca verificar a existência ou não da fome sendo perpetuada e acentuada pelo projeto político do governo no período apresentado. Dentre as muitas conexões que o aumento da fome teve nesse período, a orientação das escolhas políticas do governo é um reflexo do projeto de governo para lidar com mazelas de uma sociedade desigual.

Dentre os aspectos tratados, é necessário olharmos para a implementação do auxílio emergencial. Por se tratar de proteção social implementada pelo Governo Federal para população, o mesmo torna-se a única opção para a população lidar diretamente com a fome, pois iremos notar que há uma desvinculação do Auxílio Brasil com a rede de assistência social, que já dispunha de mecanismos para formulação de benefícios temporários para catástrofes, por meio da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>3</sup> (LOAS).

A partir desse trabalho veremos que, apesar da existência inerente da fome no capitalismo por meio da sua forma socialmente produzida, as ações do governo podem agravar esse quadro, a depender do seu projeto político para atuar com a fome, como veremos adiante.

## **2 PERPETUAÇÃO DA FOME DURANTE A PANDEMIA**

Para iniciarmos as análises, podemos ter a compreensão do macro e geral da fome no capitalismo, pois a relação da fome com a sociedade capitalista é feita pelo seu aspecto mercantil, logo, a fome é produção do modo que o capitalismo opera. A sua produção social é decorrente da produção de valor<sup>4</sup>, ao transformar toda produção de bens necessários à vida humana (trabalho útil) em trabalho abstrato e valor-de-troca, os

---

<sup>3</sup> Em adendo, os mecanismos para criação de auxílios em momentos de catástrofes estão presentes na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

<sup>4</sup> Recomendamos a leitura do livro *Capital. Essência e Aparência, volume 1*, do autor Reinaldo Carcanholo, para um aprofundamento sobre a teoria do Valor em Marx, pois ao citarmos tais conceitos, estamos nos orientamos pelas teses presentes no livro indicado.

bens necessários à existência humana sofrem uma ruptura do seu sentido, já que a sua existência não é mais em função do gênero humano, mas sim da (re)produção social do capitalismo<sup>5</sup>.

A questão conceitual do “valor” nos apetece para que possamos ter dimensão da relação entre capitalismo x mercadoria, no sentido que a mercadoria em específico para o nosso trabalho reflete no alimento. O Autor Reinaldo Carcanholo em seu livro: *Capital: Essência e Aparência*, destaca a tese de valor em Marx, a qual corroboramos para uma demonstração da ruptura do alimento como fonte alimentar-se para simples mercadoria.

Em síntese podemos considerar que o valor é referente ao determinante de uma mercadoria sobre a troca por outra mercadoria, essa “simples” frase visa demonstrar alguns aspectos primordiais para compreensão do conceito de valor. Vejamos o exemplo

Dados os valores de troca do trigo, os valores de troca do leite não são casuais, mas estão determinados. Entretanto, se tivéssemos partido do valor de troca do leite, o valor de troca do trigo não poderia ser qualquer um, ele já estaria determinado e, portanto, não seria casual. A casualidade, como características do valor de troca, era puramente a aparência (Carcanholo, 2011, p. 33).

A relação apresentada direciona-se ao “determinante”, logo a relação do valor e mercadoria é apresentada sobre um eixo central, existe uma determinação social para que uma mercadoria possua um valor. Esse determinante parte da, [...] “a magnitude do valor determina-se pela quantidade ou volume de trabalho humano socialmente necessário à produção do bem” (Carcanholo, 2011, p. 39).

O valor portanto parte de aspectos que não são naturais ao “produto em si”, queremos dizer que um alimento não é propriamente um alimento, pois a sua função básica de suprir a fome, na sociedade capitalista, é apenas a aparência e a sua essência é vinculada ao valor. Carcanholo nos apresenta

---

<sup>5</sup> Para uma compreensão mais abrangente sobre o conceito de “reprodução social do capitalismo”, destacamos o livro: *O patriarcado do salário*, de Silvia Federici. Sinteticamente, a tese explana elementos concretos, como o trabalho doméstico exercido majoritariamente por mulheres e a sua relação com a reprodução social do capitalismo, o que amplia nosso olhar sobre o trabalho e principalmente como o capitalismo é reproduzido socialmente. Vinculado a nossa tese, o trabalho de reprodução social (cuidados de saúde por exemplo, familiar e afins) como essência (trabalho útil) também é inserido sobre a lógica de um trabalho abstrato, neste caso, invisibilizado e não reconhecido como um trabalho (como a ação de cuidados domésticos).

Essa propriedade-valor que as coisas possuem na sociedade mercantil não é natural a elas. Em outras palavras, as coisas não têm valor por serem coisas; só possuem valor porque encontram-se dentro de uma sociedade mercantil. É essa sociedade, ao igualar o trigo com o milho no mercado, que confere ao trigo sua propriedade de ser valor; ela e só ela lhe confere o poder de comprar (Carcanholo, 2011, p. 35).

De forma elucidativa, podemos notar que a produção de bens no capitalismo é a produção de coisas/mercadorias, a sua matriz produtiva é voltada para lógica de produzir mercadorias. Se o capitalismo, em linhas gerais, objetiva produzir apenas mercadorias, temos então uma primeira relação com a noção de produção social da fome, pois a medida da produção de mercadorias é voltada para troca de outras mercadorias por intermédio do dinheiro.

A relação de produzir produtos para serem comercializados nos dizem dois aspectos principais para a nossa tese, pois de um lado vemos que ao colocar como objetivo estrito a produção de mercadorias, o capitalismo cria uma igualdade entre todo e qualquer bem que seja produzido, logo, temos uma equiparação sobre um alimento e outro bem, como um computador, por exemplo, com ambos sendo em sua aparência mercadorias voltadas para troca de outras mercadorias por meio do dinheiro.

Com o segundo aspecto, a partir do momento que toda mercadoria é equiparada, o seu sentido deixa de existir, com a sua essência tornando-se uma mercadoria (valor) e a sua aparência (valor-de-troca) com aquilo que irá estampar uma embalagem. Em exemplo, é possível observar na prática a produção de alimentos por meio do agronegócio, onde temos claramente a destinação de mercadorias para serem comercializadas (*commodities*) e não para suprir necessidades humanas, como alimentação ou vestuário.

Essa noção nos é pertinente para não cairmos em um olhar simplista sobre a fome, o qual depreenda a observação de que a fome tenha elucidação no capitalismo. Esse aspecto nos interessa para demonstrar a centralidade que o debate da fome tem em todos os períodos históricos da era moderna, pois, se a fome é um objeto produzido, não são ações minimalistas e simplistas que vão dar conta de assegurar uma alimentação plena para a população.

Partindo para compreensão sintética da tese, teríamos a indagação “como o valor encaixa-se na pandemia?” Portanto, podemos notar a sua relação entre a produção social da fome por meio da dicotomia entre mercadoria (valor) e a sua utilidade dentro da sociedade capitalista, mas o que interliga essa relação com o período pandêmico? Vejamos a explicação

Tanto o tempo de trabalho, quanto a quantidade de trabalho socialmente necessário para produção de bens nos demonstra um ponto crucial e central para pensar o momento de agudização da fome na pandemia. Exatamente como se referem, tempo e quantidade, o trabalho em questão sofre uma “pausa” no momento pandêmico (devido ao isolamento social), o que reflete na interrupção da produção do valor e conseqüentemente dos seus desdobramentos, produção de valor de troca, intercâmbio de mercadorias e afins (Batista, 2023, p. 57).

A íntima relação do trabalho com sua interrupção durante o período de isolamento social é um ponto a ser observado para os debates que buscam vincular o agravamento da fome com a pandemia, pois o clássico do marxismo entre trabalho e capital não pode estar destoante dos debates críticos que compreendem as razões deste marco temporal.

Gostaríamos de expor um ponto relevante sobre a questão do isolamento social, o qual estamos apresentando como um elemento a ser observado sobre a estrutura social do capitalismo. Pois bem, deixamos claro que a necessidade do isolamento social foi imprescindível para o contingenciamento do vírus, e isso é algo inegável a qualquer pesquisador, contudo a nossa ideia é chamar atenção para a relação gerada nas estruturas do capitalismo, o clássico entre “trabalho e capital”.

Nesse sentido relatamos de forma teórica o ponto gerado por uma interrupção momentânea do trabalho e com isso colocamos a questão da condução para o isolamento social, pois apesar de não ser o foco do debate deste trabalho nós consideramos se houve de fato um preparo para população ter condições de manter e realizar o isolamento social, algo que deixaremos para futuras teses.

Em seguimento e sob a égide do pensamento crítico exposto como um dos pontos para o agravamento da fome na pandemia, buscamos ressaltar demais elementos que corroboram para tal questão, ou seja, somente a “cisão” entre o trabalho durante a pandemia gerou a explosão de uma população famélica? vejamos, a OXFAM nos dá um prelúdio para isto

Em 2014, o Brasil estava vencendo a guerra contra a fome graças a investimentos governamentais em benefício de pequenos produtores rurais e a um pacote de políticas que incluíram a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), desenvolvido em parceria com a sociedade civil. A situação vem se deteriorando desde 2015 em decorrência da crise econômica e de quatro anos de medidas de austeridade. Em 2018, o número de pessoas em situação de fome no Brasil aumentou em 100 mil (para 5,2 milhões) devido a um aumento acentuado nas taxas de pobreza e desemprego e a cortes radicais nos orçamentos para agricultura e proteção social. Isso incluiu cortes no programa Bolsa Família e, a partir de 2019, o desmantelamento gradual de políticas e órgãos bem-sucedidos estabelecidos por governos anteriores, incluindo o fechamento do CONSEA (Oxfam Brasil, 2020, p. 22).

No Brasil a fome já estava presente de forma mais contundente desde o ano de 2018, com o país retornando ao mapa da fome segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018, como veremos adiante.

Considerando os indicadores da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) o percentual acima de 2,5% da população enfrentando a Insegurança Alimentar Grave (na compreensão do autor Josué de Castro, fome crônica<sup>6</sup>) insere um país no mapa da fome, o Brasil em 2018 já contava com 4,6% da sua população sobre esse aspecto. O POF 2017/2018 – Análise da Segurança Alimentar no Brasil – nos mostra esses dados, vejamos

Em 2017-2018, a POF estimou um total de 68,9 milhões de domicílios particulares permanentes no Brasil. Dentre esses, 63,3% estavam em situação de SA enquanto 36,7% domicílios particulares restantes estavam com algum grau de IA<sup>7</sup>. Neste período, a proporção de domicílios em IA leve foi de 24,0%, sendo que 8,1% dos domicílios particulares estavam em IA moderada e 4,6% em IA grave (Ibge, 2020. p. 65).

---

<sup>6</sup> A noção de fome crônica advém das teses do autor Josué de Castro presentes no livro *Geografia da Fome: O dilema brasileiro: pão ou aço*. Lidando com a noção de *fomes*, o autor insere a noção de fome crônica sobre aquelas pessoas que estão sobre o estado de inanição e como consequência têm a perpetuação da total ausência de alimentos na sua vida, fazendo-a como algo crônico, parte da sua existência. Além da fome crônica, o autor destaca a noção de fome parcial, com aqueles que comem mas não suprem as suas necessidades alimentares e ainda a fome oculta, daquela que não é vista como fome, por aparentar ter uma alimentação suficiente mas que na observação mais profunda teria déficits nutricionais, o que podemos ver na atualidade pelo alto consumo de ultraprocessados.

<sup>7</sup> Insegurança Alimentar (IA).

Nossa compreensão sobre a insegurança alimentar parte das teses do autor Josué de Castro, onde temos uma relação de maior abrangência do que categorias para análises, no sentido de algo “leve, médio e grave”, adotamos a perspectiva crítica da fome como uma totalidade que envolve não somente a possibilidade de suprir as necessidades fisiológicas, mas toda sua estrutura social, como possibilidade de comprar, sua inserção regional/cultural e diversas mediações que perpassam a fome como um todo, por isso adotamos a união das 3 categorias da IA para demonstrar uma visão de fome como um todo.

Chamamos atenção para essa questão teórica no intuito de um aprofundamento e visão ampla da fome, reiteramos as palavras de Josué de Castro

O nosso objetivo é analisar o fenômeno da fome coletiva — da fome atingindo endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas. Não só a fome total, a verdadeira inanição que os povos de língua inglesa chamam de starvation, fenômeno, em geral, limitado a áreas de extrema miséria e a contingências excepcionais, como o fenômeno muito mais frequente e mais grave, em suas consequências numéricas, da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias (Castro, 1982, p. 37).

Situada a questão teórica, temos a ênfase do resgate histórico que vai ao encontro do nosso principal objeto de pesquisa, buscando identificar como o governo de 2019/2022 atuou sobre uma problemática gravíssima que já estava em curso e ainda teve a sua agudização nos anos de 2021 e 2022. Afastamos a ideia de que a fome só decorreu do momento pandêmico e vimos que o seu curso já estava instaurado, parte em função do congelamento do teto de gastos às políticas públicas como a emenda constitucional 95<sup>8</sup>.

Com a entrada da nova gestão do Governo Federal de 2019 vemos inicialmente que o projeto político do governo não é intervir na fome para minimizá-la ou combatê-la, há uma negação deste elemento pois veremos que uma das primeiras ações do governo foi a extinção do Conselho Nacional que lida com a insegurança alimentar, o que submete a possibilidade de manutenção e perpetuação. Um dos primeiros decretos

---

<sup>8</sup> Brevemente sobre emenda constitucional: dispondo de um teto de gastos públicos, a emenda constitucional congelou os “gastos” públicos das áreas de saúde, educação e assistência social por 20 anos, tornando praticamente impossível o investimento do orçamento público em setores mais fragilizados da sociedade, como programas ou políticas que atuem no combate à fome.

adotados pelo governo é a extinção do CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – por meio da MP nº 870.

Em referência a redação original da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, destacamos as atribuições do Consea como forma de demonstrar a necessidade e primordialidade que o Conselho possui para atuação sobre a insegurança alimentar. Segundo a lei

O CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições: a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN; f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2006).

Compreendendo que o CONSEA foi extinto no primeiro dia de governo e estava diretamente ligado ao SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional –, o governo já demonstra que a sua condução para intervir na fome é voltada para o seu manutenção. Como explicitado sobre as atribuições do Consea, vemos a sua relevância para atuação no campo da insegurança alimentar e nutricional, para isso destacamos um trecho da nota da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO).

Com a extinção do CONSEA fica automaticamente fechado o principal canal de diálogo, compartilhamento de experiências e vocalização de demandas concretas relacionadas ao tema. É fundamental lembrar que foi a partir do CONSEA que o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade de enfrentar as causas da fome e organizar um marco político legal para a garantia do direito humano à alimentação adequada. Portanto, é aviltante o desprezo pela trajetória histórica de instituições que atuam em um campo de políticas tão essencial para o desenvolvimento sustentável e socialmente justo do país (Abrasco, 2019).

Não devemos cair em equívoco e notar que a pandemia no Brasil teve o seu início em março de 2020, portanto temos um elemento que agudiza a fome para além da crise durante a pandemia. Com a continuidade da gestão federal, não apenas o referido Conselho foi extinto como demais atuações sobre a fome também estiveram presentes nas destruições do governo.

Um dos mecanismos que melhor destaca a lógica do projeto político do governo em manter a fome é visto por ações que atravessaram a imediaticidade, não foi ao acaso que extinguiram o Conselho sobre a segurança alimentar, os programas alimentares que veremos adiante também foram inviabilizados durante a gestão, além de preparar um maior corte de recursos para 2023, caso houvesse continuidade do governo.

Portanto, um dos programas afetados pelo projeto de manter a fome é o Programa Alimenta Brasil (PAB), criado pela medida provisória 1.061/2021, o programa substituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Sob a gestão do novo governo federal em 2023, o programa PAB foi retomado a sua origem (PAA) por meio do decreto 11.476/2023.

Na especificidade da alteração do PAA para o PAB uma das principais características que pode ser observada na realidade concreta foi a questão orçamentária do programa, com diversas notícias<sup>9</sup> explanando a condução do programa e o seu reflexo na realidade. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) nos apresenta esse elemento de destaque, onde se lê

Observa-se, entretanto, que os recursos liberados em 2020 ainda são muito inferiores aos patamares observados nos anos de maior atuação do PAA, e a nova legislação que criou o Programa Alimenta Brasil não trouxe indicação de garantia de recursos futuros para suas ações. Assim, recomenda-se uma ampliação das ações do programa, por meio da destinação de mais recursos, de forma a maximizar seu potencial em gerar benefícios, além do resgate de modalidades e finalidades do PAA que não foram incluídas na nova legislação. Outras recomendações importantes são: promover o fortalecimento das operações da Conab nas compras da agricultura familiar, pois esta tem um papel fundamental para o estímulo às organizações de agricultores; e reativar os instrumentos de participação social, medida estratégica para reestruturar a política de SAN no país (Perin *et al.*, 2021).

---

<sup>9</sup> Recomendamos as seguintes reportagens do jornal Carta Capital e Uol, respectivamente em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-bolsonaro-destroi-programa-alimentar-mesmo-com-avanco-da-fome-diz-site/> e <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/06/09/mp-do-tcu-pede-investigacao-sobre-destruicao-de-alimenta-brasil-e-fome.htm>. Acesso em: 30 mar. 2024.

O Programa, PAA, tem suma relevância para a atuação contra a fome, pois a sua intervenção envolve a articulação que vai desde a agricultura familiar, por meio da aquisição dos alimentos até a sua distribuição feita principalmente pela rede socioassistencial.

Segundo o decreto de 2023, a distribuição dos alimentos aos beneficiários é voltada principalmente para aqueles que encontram-se sob inanição e instituições públicas, logo temos uma destinação aos usuários da rede socioassistencial, escolas públicas, hospitais públicos, sistema prisional e afins, como restaurantes populares e cozinhas solidárias, com um elemento fundante para sua execução a destinação de recursos públicos, o qual não é tido sobre a mesma possibilidade do PAB executado durante a pandemia.

Com o decorrer da pandemia tivemos a atuação do governo federal, em 2022, com um corte descomunal sobre o programa, pois sofre um corte de 97% em seu orçamento, sendo destinado R\$ 2,6 milhões, o qual contava com um orçamento de R\$ 622 milhões em 2010 (Carta capital, 2022).

Vemos que o governo federal atua sobre a fome, mas suas ações contribuem para que a fome seja cada vez mais produzida e reproduzida durante a sua gestão, cumprindo um projeto que promove a agudização da fome mesmo durante a pandemia do Covid-19, o qual deveria ser lidado com uma alimentação adequada principalmente àqueles que contraíram a doença como se faz presente no parecer da Sociedade Brasileira de Alimentação Parenteral e Enteral (BRASPEN<sup>10</sup>), que reitera a urgência da alimentação aos pacientes internados pela Covid-19.

O seguimento para promoção da fome ocorre na previsão orçamentária para o ano de 2023, ou seja, além dos quatro anos auxiliando na intensificação da fome o governo por meio de inviabilidades e cortes de políticas públicas, a gestão já traçava a permanência dessa ação deliberada para o ano seguinte, como exemplo a redução do

---

<sup>10</sup> Destacamos o “Parecer BRASPEN/AMIB para o Enfrentamento do COVID-19 em Pacientes Hospitalizados” que reitera para urgência de alimentação dos pacientes contaminados por covid-19, como exemplo aqueles que encontram-se internados por mais de 48h são considerados pacientes sobre risco de desnutrição. Indicamos a leitura do parecer, disponível em: Parecer-BRASPE [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5661836/mod\\_resource/content/1/Parecer-BRASPENCOVID-19.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5661836/mod_resource/content/1/Parecer-BRASPENCOVID-19.pdf). Acesso em: 30 jun. 2023.

apoio à agricultura urbana que contava com um orçamento de R\$500 mil em 2022, e teria então um orçamento de R\$25 mil em 2023 (Carta capital, 2022).

Conjuntamente podemos destacar que dentro do PAA existe o PAA-Leite<sup>11</sup>, programa que está inserido nas diretrizes do Programa de Aquisição de Alimentos, voltado para aquisição de leite de vaca e cabra da agricultura familiar. A destinação dos beneficiários desse segmento do programa mantém os mesmos do PAA, sendo usuários dos serviços públicos de assistência, bolsa família e afins, além da sua distribuição para rede de saúde e educacional por exemplo, contudo, o programa só existe na região nordeste (com todos os Estados beneficiados) e o norte de Minas Gerais.

Esse segmento do PAA-Leite nos interessa para demonstrar que durante a gestão federal de 2019-2022 ocorreu a finitude do programa devido a não aquisição de qualquer litro de leite no ano de 2022.

Em agosto, apenas 236 mil litros de leite foram comprados pelo governo do presidente Jair Bolsonaro (PL). Meses antes, em outubro de 2021, foram adquiridos 5,9 milhões de litros. Em janeiro de 2022, nenhum litro de leite foi comprado. Os dados foram obtidos através do Ministério da Cidadania. Conforme informações do Cadastro Único do governo federal, atualmente no Nordeste existem 9,8 milhões de famílias em extrema pobreza, que recebem cerca de 105 reais mensais per capita. Além do auxílio alimentar para as famílias, o programa também é um incentivo para os pequenos produtores da região, que vendem a produção para o Estado. Em média, cada litro de leite é comprado por 2 reais. O leite também compõe a merenda escolar e a alimentação hospitalar (Carta capital, 2022, n.p).

É diante desse elemento que podemos notar a presença da fome, com mais de 33 milhões em fome crônica segundo a Rede PENSSAN, que não é inerente só pela existência da pandemia ou mesmo pelo fato de que a fome já estava em curso, como pode se depreender das políticas públicas durante a gestão de 2019-2022: são escolhas políticas que objetivaram a manutenção e a permanência da fome. Essa particularidade é essencial para que se tenha noção da forma que o Estado decidiu lidar com a fome naquele momento, por mais que tenhamos a noção da fome como uma produção social do capitalismo, o cenário protagonizado pelo projeto político daquela gestão trouxe consigo uma forma a mais de produzir fome.

---

<sup>11</sup> Presente em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/paa/incentivo-a-producao-e-ao-consumo-de-leite-2013-paa-leite>. Acesso em: 30 mar. 2024.

Notamos que a relevância do PAA envolve não apenas aqueles para quem se destina o alimento, mas que a sua estrutura de operacionalização envolve diversos atores, o produtor familiar rural, as instituições públicas e os usuários da rede de assistência social, ou seja, a destruição do PAA e seus programas adjacentes serviram para produção da fome dos sujeitos e instituições que estão envolvidas no combate à fome.

Demonstramos que a perpetuação da fome foi colocada como uma escolha, orientada por um projeto político que visava a profunda pauperização da população e dizimação dos setores públicos, sobretudo os que atuam na fome. Não tão distante do PAA, houve um veto direto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2022, com a recusa do reajuste de 34% para o PNAE que foi aprovado pelo Congresso Nacional (Utida, 2022).

O orçamento teria destinação pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, com um investimento que aumentaria dos R\$3,96 milhões para R\$5,53 milhões, representando um aumento de cerca de 34% para verba que incide diretamente na alimentação escolar (Utida, 2022). Visualizamos o modo como o projeto político dessa gestão atuou para promover a agudização da fome juntamente com toda crise que perpassou o período.

Especificamente durante a pandemia, a PNAE dispôs da lei nº 13. 987/2020 que tinha como objeto orientar a sua execução durante a pandemia, visto que as escolas se encontravam fechadas pelas medidas sanitárias. Sabendo que a alimentação escolar tem extrema relevância no combate à fome dos alunos, não poderíamos deixar de observar essa medida, contudo, veremos que alguns pontos adiante, referentes a sua execução, acabaram por torná-la uma ação minimalista na segurança alimentar dos alunos e famílias.

Como a medida buscou a distribuição de kits alimentares aos alunos, notamos que a orientação desconsiderou, em parte, o momento pandêmico por não observar que naquele contexto a distribuição dos kits poderiam ser para além da recomendação de alimentar apenas o aluno. Segundo as recomendações, a distribuição dos kits alimentares deveria observar apenas o número de refeições diárias que o aluno faria na escola, isso nos chama atenção quando elencamos a enorme gravidade do aumento da

fome já em 2020/2021, por contar com cerca de 19 milhões de pessoas em situação de fome crônica segundo o I Inquérito da Rede PENSSAN.

A necessidade de uma universalização do acesso a alimentação durante a pandemia poderia ser considerada um dos caminhos para superar e enfrentar a Covid-19, pois sabemos da necessidade alimentar para superação de doenças, algo destacado pelo autor Josué de Castro, em *Geografia da Fome*, por articular doenças relacionadas à ausência de alimentos ou falta de nutrientes.

Essa necessidade de uma ampliação e observação dos programas e políticas voltados ao combate da fome foi totalmente velado pela gestão do governo federal, a adoção dos kits alimentares pela PNAE<sup>12</sup> foi uma ação que compôs extrema relevância para alimentação escolar, sabendo que a alimentação escolar tem enorme ação no trato da fome para o público infantil. Contudo, é observado que a realidade concreta, e sobretudo a condução prática do Governo Federal trouxe implicações para a questão da distribuição dos kits alimentares; referimo-nos diretamente ao veto presidencial para ampliação da aquisição dos alimentos da agricultura familiar.

No mesmo período, para as execuções da PNAE, temos um veto presidencial direto à Política Nacional que buscava uma maior aquisição dos alimentos da agricultura familiar de 30% para 40% durante a pandemia (Carta capital, 2022).

Apesar da existência das orientações específicas ao PNAE naquele cenário, observamos que intervenção do governo federal a curto e longo prazo iria não apenas desconsiderar o momento pandêmico e pós-pandêmico como também enfraquecer mais ainda a Política Nacional por meio dos vetos orçamentários à política. Como notamos, as ações da gestão federal estavam alinhadas para perpetuar a fome antes, durante e depois da pandemia.

Somos levados então à principal ação utilizada pelo governo para mediar os efeitos deletérios já existentes e agudizados pela pandemia, a implementação do auxílio emergencial, considerado como a ação central para que a população tivesse condições mínimas de se alimentar.

Devido a principal medida durante a pandemia ter sido a implementação da política emergencial, podemos notar que essa medida também esteve voltada para

---

<sup>12</sup> Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020, dispondo das orientações para execução da PNAE durante a pandemia.

combater a fome, o auxílio emergencial entra como mecanismo para a população lidar com a fome, mais precisamente na possibilidade de compra de produtos alimentícios. Contudo, há um elemento direto na relação de implementação do auxílio como um benefício eventual, que é a sua formulação para criação do auxílio emergencial criar um novo mecanismo e não olhar diretamente para os já existentes na LOAS, que tratam especificamente da criação de auxílios para momentos de catástrofes, como veremos a seguir.

Observamos o artigo 22 da LOAS, que trata explicitamente da formulação de algum benefício para momentos atípicos, onde se lê

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. § 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (Brasil, 1993, n.p).

Certamente a observação do arcabouço da LOAS dá margem para um caminho mais amplo sobre a rede de assistência social e suas articulações intersetoriais, pois ao longo de nossas explanações veremos que a falta de estabilidade do Auxílio Emergencial conduziu para retirada e inviabilização de diversas famílias do programa.

Conforme situamos, a escolha para não utilização de mecanismos já existentes é uma escolha política, orientada pelo projeto político de destruição do público e agudização da pauperização da população; da mesma forma que a perpetuação da fome por escolhas políticas gera a desvinculação de setores estratégicos para intervir durante a pandemia.

A forma truncada com que foi implementado o auxílio emergencial demonstrou a irresponsabilidade do governo quanto à vida da população, tendo em vista que conjuntamente às dificuldades de acesso ao benefício por meio do seu formato bancário e virtualizado, ainda encontramos aqueles sujeitos que não obtiveram o auxílio.

Contabilizava-se, em dezembro de 2020, um déficit de mais de 2 milhões de famílias que deveriam ter tido acesso ao benefício e não tiveram, sem nenhuma explicação plausível (Nlesso; Rizzotti; Mustafa 2021). Segundo o inquérito da Rede

Penssan, visualizamos os rebatimentos das escolhas políticas sobre a população, vejamos

Observa-se que a fome, representada pela IA grave, foi maior nos domicílios que solicitaram e não receberam (63%) o Auxílio Emergencial, quando comparados com os que solicitaram e receberam (47,5%). Quando se soma a este grupo os domicílios que não solicitaram o Auxílio Emergencial, observa-se que muitos domicílios de baixa renda não foram contemplados com essa política pública e experimentaram condições ainda mais graves. A situação sugere que o programa não atingiu todas as famílias que viviam em privação de alimentos ou vivenciavam a fome (Penssan, 2022, p. 68).

O distrato que a gestão governamental teve demonstra que a acentuação da fome não ocorre de forma isolada e somente pela existência da pandemia, mesmo que a trajetória da fome já estivesse em curso desde 2016/2017, o projeto governamental caminhou para inserir mais um elemento para manter a fome. O salto de 19 milhões em fome crônica durante 2021, para 33 milhões em 2022<sup>13</sup> demonstra a relação governamental para atuar em manter a fome e aumentá-la conseqüentemente.

Com o decorrer da implementação do auxílio emergencial notamos que sua inserção é marcada por uma defasagem quanto aos beneficiários que perderam seu auxílio, retratando a face minimalista e bancária do auxílio, tornado semelhante a um processo de solicitação de empréstimo aos bancos que analisam os critérios de elegibilidade daquele beneficiário. O reflexo da lógica enxuta do auxílio reflete no número de usuários excluídos do programa emergencial, além daqueles usuários que perderam o auxílio emergencial, como observa-se no trecho

Foram 5.431.259 famílias que perderam o direito ao auxílio emergencial dentro do seu prazo de vigência, novamente indicando um desfinanciamento que implicou no não acesso de mais de 8% dos beneficiados em 5 meses. Esse modus operandi do atual governo em tratar a seguridade social de forma reduzida e descompromissada expressa-se também no financiamento das políticas sociais (Nlesso; Rizzotti; Mustafa 2021, p. 231).

Essa amostra é fruto da opção de atuação do governo durante a pandemia, mais precisamente sua atuação para lidar com a fome. O modo operante do auxílio

---

<sup>13</sup> Segundo dados do II relatório da Rede Penssan. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

emergencial descaracteriza completamente os mecanismos da assistência social, dos quais já tinham instrumentos para iniciar uma ação na crise do momento pandêmico.

Sobre a questão existente na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), possui no seu arcabouço legal artigos que preveem a distribuição de renda para momentos de calamidade pública, como descrito no art. 22 da LOAS

§ 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública (Brasil, 1993).

Podemos ainda explorar um pouco mais a questão do financiamento para tais benefícios emergenciais, com a observação do texto “Desmonte da Proteção Social: Uma Análise do Auxílio Emergencial”; é sinalizado que além da própria LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social possui decretos que vão ao encontro do instrumental para intervir em situações de caos social, onde se lê

Em relação à autorização legal dos benefícios eventuais, duas importantes regulamentações abordam o tema: a primeira delas é a Resolução nº 212/2006, emitida pelo Conselho Nacional de Assistência (2006); a segunda refere-se ao Decreto nº 6.037, de 14 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007). Ambas tratam das provisões e do financiamento dos benefícios eventuais. Dentre muitas orientações, o referido decreto traz princípios fundamentais para o processo de concessão do benefício no que concerne aos direitos dos cidadãos (Nlesso; Rizzotti; Mustafa 2021, p. 226).

Ressaltamos esse ponto para compreensão de que, por mais que houvesse a necessidade de uma adaptação de um benefício emergencial para o momento da pandemia, o Governo Federal desconsiderou o próprio arcabouço existente em seus instrumentos de ação, o que gerou impactos como a morosidade para uma proteção social ou mesmo um fortalecimento da rede de assistência, por exemplo.

Compreendemos que a fome no contexto pandêmico possui uma complexidade para chegar ao ponto dos mais de 125 milhões<sup>14</sup> em situação de *fomes* no ano de 2022, envolvendo uma processualidade histórica que é demarcada no período de 2017 (explicitado anteriormente com dados do POF 2017) e conjuntamente com um período

---

<sup>14</sup> Dados referentes ao II relatório da Rede Penssan, envolvendo todos os graus de insegurança alimentar.

de crise econômica e social, além da forma como capitalismo produz fome estar presente nesse cenário de agravamento da fome.

Entretanto, mesmo que a fome seja uma produção social do capitalismo e tenha suas raízes profundas, é nítida a relação que o governo federal adotou para lidar com a fome juntamente com a pandemia. A destruição dos setores públicos que intervêm no combate à fome é analisada para além do seu âmbito econômico, por se tratarem de escolhas políticas onde observamos o direcionamento que o Estado tem para cultivar a fome.

Certamente a fome não teria sua superação dentro da ordem societária capitalista, ainda mais durante uma crise sanitária, contudo é imprescindível notar que, dentre os elementos que impulsionam a fome, o trato que o governo teve quanto ao problema conduziu para que tivéssemos a brutalidade de mais de 33 milhões de pessoas em estado de inanição.

Chamamos atenção diretamente a esse fato, de um estado que atua para produzir fome, devido ao seu projeto político já objetivar a continuidade da fome independentemente da existência da pandemia pois, como vimos, a primeira medida do governo foi a extinção do CONSEA, e as suas diretrizes orçamentárias para 2023 já buscavam uma incapacitação dos programas e políticas que lidam com a fome, a existência dos programas citados ao longo do artigo poderiam ser vistas apenas como uma mera folha de papel com palavras, pois seu reflexo na realidade já estava caminhando para “extinção” de ações para lidar com a fome.

A questão proposta pode ser vista por meio das teses de autores como Roger Cobb e John Kingdom ao tratarem da temática de políticas para agenda pública, a tese que nos contempla circula sobre a negação da agenda, devido ao fato da escolha política para negar a existência da fome, conduzindo assim para um agravamento da fome.

Apesar de não ser o intuito do artigo levantar as teses da agenda pública, a sustentação da nossa análise de que a ação deliberada foi realizada de forma proposital aparece com ênfase no conceito citado anteriormente, a negação da agenda pública, para isso destacamos o seguinte trecho

Muitas questões são deliberadamente excluídas da consideração pelos formuladores de políticas, em um processo que envolve o uso de diferentes ferramentas e estratégias no interesse da negação da agenda. O poder de manter um problema fora da agenda pode se manifestar por meio de

mecanismos que negam a existência do problema (como afirmar “não há crise!”). Além disso, outros mecanismos podem incluir desacreditar o próprio problema (por exemplo, alegando que “não há elementos que comprovem uma crise; são apenas rumores!”) ou direcionar-se diretamente ao grupo relacionado ao problema (por exemplo, atribuindo más intenções aos grupos que espalham rumores sobre a crise e acusando-os de usar o problema para exercer pressão política) (Capella, 2016, p. 676, tradução nossa).

A amostra sobre o debate inerente a agenda pública vincula-se com a questão central deste trabalho, como explícito na citação e de maneira a imbricar nossa exposição final, o modo gerencial do estado por determinado governo é o ponto que demonstramos para ideia de que há uma atuação sobre o agravamento da fome durante a pandemia por parte de um projeto político. Por mais perverso que possa aparentar, o modo de condução das políticas públicas aponta para um negligenciamento de um direito básico ao humano, alimentar-se, e essa condução estava ciente das suas ações, como buscamos demonstrar ao longo deste trabalho.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observamos que a fome é um produto socialmente produzido, inerente às raízes do capitalismo. A fome é parte fundante dos pilares da ordem societária para que sua reprodução possa existir a partir da transformação dos bens úteis em coisas abstratas, e as necessidades humanas passam a ser regidas por uma aparência superficial, tecendo uma lógica de abstração frente a materialidade nas necessidades, vista por meio da transformação do alimento em mercadoria vazia desprovida do sentido real de alimentar.

Como podemos notar, um dos principais elementos para a fome socialmente produzida decorre da inserção do valor e valor-de-troca sobre a produção de bens que sirvam ao gênero humano. De forma simples, buscamos inicialmente chamar atenção para que, à medida que a produção de mercadorias é feita em larga escala, a fome também seja perpetuada em larga escala.

A sobreposição do valor-de-troca diante da produção de bens necessários à vida nos demonstra como o alimento/fome perde o seu sentido de alimentar/superar a fome e passa a funcionar sob a lógica mercadológica para satisfazer interesses de acumulação. Dentre os muitos aspectos que envolvem a produção social da fome, tratamos especificamente dessa transformação para demonstrar que na realidade concreta um

alimento não serve para suprir a fome do sujeito, serve como uma mercadoria para ser intercambiada por outras mercadorias, perdendo então seu aspecto humano, de alimentar.

O debate busca apresentar a relação alimento e mercadoria, a sua forma social passa a ser inerente e principalmente a sustentação do valor, ou seja, a essência da mercadoria é voltada à troca de outras mercadorias e não para suprir necessidades humanas. Este ponto visa a lógica de transformação dos bens necessários para suprir as necessidades humanas básicas em embalagens de uma prateleira de loja.

Conjuntamente, como medida do valor, o trabalho humano necessário para produzir coisas é ponto chave para observação e debates mais aprofundados sobre a quebra do trabalho durante a pandemia, devido à necessidade de sobrevivência humana ao vírus, contudo um grande abalo sísmico ao capitalismo.

Com isso adentramos na particularidade da pandemia e da gestão governamental para lidar com a fome. Seu processo já estava em curso e buscamos demonstrar essa trajetória para corroborar com a noção de que não foi a pandemia que gerou a fome, ela já se fazia presente com mais ênfase desde a gestão Temer em 2017.

Visualizando esse elemento histórico chegamos à gestão do período de 2019-2022 com a fome já instaurada e, considerando as diretrizes da FAO, o Brasil já estava inserido no mapa da fome com o início do governo em questão. Essa amostra tem pertinência para que o debate sobre a fome esteja (ou deveria estar) na centralidade das pautas do governo federal em 2019.

Contudo, vimos que a primeira medida da gestão federal se dá pela extinção do principal Conselho Nacional que atua no campo da fome, ligado diretamente ao sistema nacional de segurança alimentar. Esse primeiro ato já nos dá indício para notar que a fome de fato fazia parte do projeto político do governo, pois o debate não foi mascarado, pelo contrário, vimos que as ações foram orientadas para acentuar mais a existência da fome.

Expondo as ações e escolhas políticas que o governo adotou, tivemos uma conexão entre uma das particularidades que a fome teve durante a pandemia, a sua promoção por parte do governo. Com a inviabilização imediata de alguns programas que visam combater a fome, como o PAA e PAA-Leite, corroboram para a sustentação

da hipótese de que o governo auxiliou para agudizar a fome por meio das suas intervenções na realidade.

Com o seguimento da gestão podemos relacionar a noção de que a fome era voltada para sua produção e permanência, visto que para além da imediatividade das ações com os programas e políticas sociais, a lógica de perpetuação da fome já estava presente para os anos seguintes caso ocorresse a permanência do governo nos anos seguintes.

Algo que nos chamou atenção e reforça nossa tese é a presença de ações anteriores à pandemia e posteriores a ela, com a extinção do CONSEA em 2019 e do orçamento para 2023, vimos que não só a pandemia se tornou em parte independente da existência da fome como a sua perpetuação já estava planejada. Logo, também podemos enxergar que existindo pandemia ou não a fome era parte do projeto político do governo, manter e fomentar a fome era parte da lógica de gestão governamental.

Amarrando todos os elementos tratados, podemos indagar que a vinculação bio-social da pandemia trouxe uma conexão biológica com o vírus, de modo que a necessidade de estar alimentado é primordial para superar doenças. A breve citação sobre Josué de Castro relacionar as doenças com a fome também se faz presente em relatórios e pareceres, por isso chamamos atenção para o parecer da BRASPEN, como forma de mostrar a realidade concreta para importância da alimentação aos pacientes que contraíram a Covid-19, onde podemos ler:

“[...] os pacientes que permanecerem por mais de 48 horas na UTI devem ser considerados em risco de desnutrição. Conforme a recomendação da ESPEN 2019, este paciente se beneficia de TN precoce e individualizada.” (CAMPOS, et all, 2020, p. 2)<sup>15</sup>

Traçamos um caminho analítico das principais ações existentes no período em questão para destacar que o país vivenciou a particularidade de um governo que corroborou para que a fome estivesse cada vez mais agravada, o que trouxe em conjunto com o período histórico da pandemia a sua acentuação com o vírus por âmbito biológico.

---

<sup>15</sup> ESPEN - Sociedade Europeia de Nutrição Enteral e Parenteral. TN - Tratamento Nutricional.

Examinamos então que a pandemia não é o único agente do caos para o escalonamento da fome, mas que uma das principais particularidades para sua existência advém do próprio projeto político para gerir o país. Com nossa tese proposta neste trabalho, buscamos analisar que a forma como o governo conduz as políticas públicas possui extrema relevância para as condições materiais da vida, em específico, as condições de agudização da fome durante a pandemia.

Com isso, objetivamos neste trabalho explicar a tese central de que diversos elementos reúnem um arcabouço para o agravamento da fome, bem como a relação estrutural da fome, o trabalho socialmente necessário, a produção de bens abstratos e não bens úteis para suprir as necessidades humanas, o projeto político específico da gestão 2019-2022 e o modelo neoliberal sobre a agenda das políticas públicas.

Logo, nosso trabalho busca compreender que apesar da relação estrutural para produção da fome a gestão governamental pode e atua com ênfase sobre a fome, podendo minimizá-la ou agravá-la. Este debate é sustentado pela realidade das ações adotadas para permanência da fome e sobretudo a sua desvinculação com a pandemia, “grosso modo” a adoção de medidas que fragilizaram as políticas públicas voltadas para fome foram parte integrante do projeto político, este ponto é a centralidade do nosso debate.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). **Nota da Abrasco em defesa do direito humano à alimentação adequada! Não à extinção do Consea.** 2019. Disponível em: <https://abrasco.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Nota-da-ABRASCO-em-rep%C3%BAdio-%C3%A0-extin%C3%A7%C3%A3o-do-CONSEA.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BATISTA, Bruno Vale Nobre. **A morte está na mesa: fome no contexto da pandemia.** 2023. 84 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2023.

BEGHIN, Nathalie. O Combate à fome de Vargas a Bolsonaro. In: **Políticas sociais: acompanhamento e análise.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

BRASIL. **Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Brasília: Congresso Nacional, 1993.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Brasília: Congresso Nacional, 2006.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019.** Brasília: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020.** Brasília: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 11.476, de 06 de março de 2023.** Brasília: Congresso Nacional, 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021.** Brasília: Congresso Nacional, 2021.

CAMPOS, Leticia Fuganti; BARRETO, Priscila Alves; CENICCOLA, Guilherme Duprat; GONÇALVES, Rodrigo Costa; MATOS, Liane Brescovici Nunes; ZAMBELLI, Clarissa Martins Saraiva Figueira; CASTRO, Melina Gouveia. Parecer BRASPEN/AMIB para o enfrentamento da COVID-19 em pacientes hospitalizados. **Braspen Journal**, v. 35, n. 1, p. 3-5, 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda-setting policy: strategies and agenda denial mechanisms. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 23, n. 79, p. 675-691, out. 2016.

CARCANHOLO, Reinaldo. **Capital: Essência e Aparência.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

CARTA CAPITAL. **Governo federal corta 87% de verbas para doação de leite a famílias na miséria no Nordeste e MG.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-federal-corta-87-de-verbas-para-doacao-de-leite-a-familias-na-miseria-no-nordeste-e-mg/> Acesso em: 30 maio. 2023.

CARTA CAPITAL. **Governo praticamente extingue programas de assistência alimentar do Orçamento 2023.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/governo-praticamente-extingue-programas-deassistencia-alimentar-do-orcamento-2023/> Acesso em: 30 maio. 2023.

CARTA CAPITAL. **Educação: Bolsonaro veta maior repasse de verbas para estados e municípios durante pandemia.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/educacao-bolsonaro-veta-maiorrepasse-de-verbas-para-estados-e-municipios-durante-pandemia/> Acesso em: 26 de ago. 2020.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço.** 10. ed. Rio de Janeiro: Antares: Achiaminé, 1982.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: 2017 - 2018: Primeiros resultados /** IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro : IBGE, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares: Análise de Segurança Alimentar no Brasil.** / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro : IBGE, 2020. p. 65.

NLESSO, Ana Patrícia Pires; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; MUSTAFA, Samia Machado. Desmonte da proteção social: uma análise da implementação do auxílio emergencial. **Temporalis**, v. 21, n. 41, p. 219-236, 2021.

OXFAM BRASIL. **O vírus da fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto.** [Comunicado de imprensa oficial.] São Paulo: Oxfam Brasil, 8 jul. 2020.

PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; PELLA, Antônio Fernando Costa; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios,** Texto para Discussão, N° 2691, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2021.

REDE PENSSAN. **I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2021. p. 66.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. p. 112.

UTIDA, Mauro. **Bolsonaro veta reajuste no Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2022. MST. Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.** Disponível em: <https://mst.org.br/2022/08/11/bolsonaro-veta-reajuste-no-programa-nacional-de-alimentacao-e-scolar/>. Acesso em: 10 ago. 2023

## **LINGUAGEM, PROPAGANDA E POLÍTICA EDUCACIONAL:**

O que se propaga e o que se faz na educação pública durante o governo Bolsonaro.

**André Luiz Pereira de Lima<sup>1</sup>**

**Ana Maria Pereira Lima<sup>2</sup>**

**Resumo:** Nesse artigo, a partir da Análise de Discurso Crítica (ADC) e da Gramática do Design Visual (GDV), analiso o significado representacional e a metafunção representacional na propaganda do SISU, referenciado por notícias da imprensa, sobre o ensino superior público no governo Bolsonaro. O gênero propaganda encontra no consumo a sua finalidade, pregando ideologias, e contribuindo para o fortalecimento de uma cultura de massa. Ao analisar a propaganda do governo do ex-presidente Bolsonaro sobre o acesso à universidade pública, a ideia é observar a relação entre o que se propaga/vende e o que se faz nesses espaços, em termos de políticas públicas. Assim, procuro responder à seguinte questão: Como o significado representacional e a metafunção representacional estão presentes na propaganda do SISU durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro? Minha hipótese é de que, durante a gestão do ex-presidente, enquanto anúncios do governo vendiam SISU como um caminho de oportunidades, notícias informavam o desmonte nas universidades federais. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com procedimento bibliográfico e documental, de cunho descritivo-analítico, que está dividida em seis seções. Paralelamente, trago notícias de algumas das principais empresas de comunicação brasileira sobre os investimentos (ou a falta deles) nessas instituições.

**Palavras-chave:** Propaganda; SISU; Bolsonaro; Universidade Federal; Educação.

## **LANGUAGE, ADVERTISING AND EDUCATIONAL POLICY:**

What was spread and done in public education during the Bolsonaro government.

**Abstract:** In this article, I employ Critical Discourse Analysis (ADC in Portuguese) and Visual Design Grammar (GDV in Portuguese) to examine the representational meaning and metafunction of SISU advertising, referenced by press reports, regarding public higher education in the Bolsonaro administration. The propaganda genre serves to consume, promote ideologies, and reinforce mass culture. When analyzing the government propaganda of former president Bolsonaro regarding access to public universities, the goal is to examine the relationship between what is promoted and what

---

<sup>1</sup> Graduado em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB); Mestrando Interdisciplinar em História e Letras pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: dede.pereira@aluno.uece.br

<sup>2</sup> Doutora e mestra em Linguística pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Graduação em Letras pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: ana.lima@uece.br

is actually implemented in these institutions concerning public policies. Therefore, I aim to answer the following question: How are representational meaning and representational metafunction reflected in SISU propaganda during Jair Bolsonaro's administration? We hypothesize that during the former president's administration, while government advertisements promoted SISU as a pathway to opportunities, news coverage reported the dismantling of federal universities. This is qualitative research, with a bibliographic and documentary methods, of a descriptive-analytical approach, which is divided into six sections. Additionally, I will highlight updates from several major Brazilian communication companies regarding their investments (or lack thereof) in these institutions.

**Key-Words:** Advertising; SISU; Bolsonaro; Federal University; Education.

## 1 INTRODUÇÃO

A linguagem é o elemento fundamental para o funcionamento e desenvolvimento da sociedade, se constituindo como prática social construída no espaço e no tempo. Ciente disso, apresento, nesse artigo, uma discussão entre dois gêneros textuais que compõem o campo dos estudos da comunicação social, a propaganda e a notícia. Enquanto o primeiro promove um produto ou uma ideia que pode vir acompanhado de argumentos pessoais, o segundo veicula um acontecimento real sem a interferência de opiniões pessoais. Ambos os gêneros são veiculados por meios de comunicação de massa: jornal, revista, televisão, rádio e internet.

A relação que faço entre propaganda e notícia permite perceber os meandros em torno de ambos como reveladores de suas finalidades dentro de uma estrutura social. Dessa forma, quando levanto uma discussão sobre o acesso e a permanência de estudantes na universidade pública no governo de Jair Bolsonaro, percebo a relação dessas práticas, com essas formas de mediação da comunicação.

Analiso uma propaganda do Ministério da Educação (MEC) como chamada para o SISU do ano de 2021, à luz da Análise de Discurso Crítica – ADC (Fairclough, 2001), e da Gramática do *Design Visual* – GDV (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006), a fim de perceber as representações verbais e imagéticas dos elementos que ali se encontram.

A análise da propaganda, foco dessa pesquisa, é amparada pela análise de notícias veiculadas na mídia digital, sobre as condições de permanência de estudantes em instituições públicas, como manutenção dos espaços, pagamento e condições de trabalho dos funcionários, concessão de bolsas de pesquisa, entre outras coisas.

Se o ensino superior é a oportunidade para que as pessoas tenham um futuro melhor, é preciso que esse futuro seja construído de forma digna, saudável e com os investimentos necessários para isso. Esse futuro passa pela formulação de políticas públicas que beneficiem a todos os coparticipantes. Passa pela boa vontade do poder público, principalmente, em âmbito federal, em não medir esforços para que não sejam oportunidades frustradas.

Meu objetivo, com esse artigo, é, a partir da Análise de Discurso Crítica (ADC) e da Gramática do *Design Visual* (GDV), analisar o significado representacional e a metafunção representacional na propaganda do SISU, referenciado por notícias da

imprensa, sobre o ensino superior público no governo Bolsonaro. Ele surge do seguinte questionamento: Como o significado representacional e a metafunção representacional estão presentes na propaganda do SISU durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro? Minha hipótese é de que, durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, enquanto anúncios do governo vendiam SISU como um caminho de oportunidades, notícias jornalísticas informavam o desmonte no ensino superior.

As categorias de análise são o significado representacional que compõe os estudos da Análise de Discurso Crítica (ADC), a partir da interdiscursividade e a metafunção representacional que compõe os estudos da Gramática do *Design Visual* (GDV), a partir das representações narrativa e conceitual.

O artigo está dividido em seis seções que fundamentam o objetivo de pesquisa. A primeira é a seção de introdução. Na segunda, intitulada: *Análise Discurso Crítica e Gramática do Design Visual*, apresento alguns conceitos teóricos sobre as minhas categorias de análise. Na terceira: *Vende-se “educação”. Quem quer comprar?* Discuto conceitos e definições do gênero propaganda; suas veiculações nas mídias digitais e os discursos que usam para vender e informar a temática da educação. Na quarta seção: *SISU: um caminho de oportunidades para todos*, apresento as políticas de acesso ao Ensino Superior, com ênfase no SISU. Na quinta seção: *Breves apontamentos sobre o ensino superior no Brasil*, faço um breve apanhado histórico da chegada das primeiras instituições no país e a contribuição (ou não) de alguns governos, dos anos 1990 em diante, para sua manutenção. Na sexta seção: *A propaganda do SISU e a universidade pública no governo de Jair Bolsonaro*, realizo a análise de uma propaganda do SISU do ano de 2021, para perceber como seu discurso eficiente mobiliza o entendimento da necessidade do ingresso na universidade pública. Paralelamente, trago notícias de algumas das principais empresas de comunicação brasileira sobre os investimentos (ou a falta deles) nessas instituições.

## **2 ANÁLISE DE DISCURSO CRÍTICA E GRAMÁTICA DO DESIGN VISUAL**

Tendo em vista que essa pesquisa se situa no campo da comunicação social, e que pretendo analisar a linguagem enquanto prática social, optei por fazer uma Análise de Discurso Crítica (ADC), perspectiva de estudo que se situa na tradição qualitativa

interpretativa” (Magalhães; Martins; Resende, 2017, p.19), tendo em vista que seu foco está voltado para a análise detalhada de textos e discursos. Seu método de pesquisa alia o estudo textual discursivo e a crítica social, o que permite à ACD refletir sobre problemas sociais, de modo a ampliar a visão do pesquisador para que possa operar mudanças nas relações sociais. O material de análise, segundo Fernandes (2014) são textos, sejam eles verbais – escritos e orais –, visuais ou multimodais.

Ao afirmar que há uma dialética entre discurso e sociedade, Fairclough (2001), o principal nome nos estudos discursivos críticos, fala-nos que o discurso é moldado pela estrutura social, mas é também constitutivo da estrutura social, excluindo, desse modo, uma possível relação externa entre linguagem e sociedade. Ao usar o termo discurso, propõe, desse modo, considerar o uso da linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual. Discurso é tido como um modo de ação e representação das pessoas sobre o mundo (Resende; Ramalho, 2004; Fairclough, 2001). Esse modo de ação, implica, portanto, na desarticulação de discursos hegemônicos que circulam na sociedade, que têm as mídias como um dos seus principais suportes de propagação.

No significado representacional, proposto por Fairclough (2001), os variados discursos não apenas representam o mundo “concreto”, mas também projetam possibilidades diferentes da “realidade”, ou seja, fazem uma relação a projetos de mudança do mundo, seguindo perspectivas particulares.

A heterogeneidade de um texto em termos de articulação de diferentes discursos é chamada de interdiscursividade. A análise interdiscursiva de um texto relaciona-se à identificação de discursos articulados e como são articulados. Para haver essa identificação, cumpre-se duas etapas: a identificação de que partes do mundo são representadas (temas centrais) e a identificação da perspectiva particular pela qual são representadas.

Os estudos em torno da Gramática do *Design Visual* (GDV) tem como fundamento convenções visuais da cultura do Ocidente. Ela parte do conceito de que imagens comunicam tanto quanto palavras, e podem, também, ser apreciadas, analisadas, estudadas. Tirinha, meme, infográfico, propaganda são exemplos de textos que, além de palavras (texto verbal), sejam escritas ou faladas, também fazem uso de

imagens (texto não verbal) na composição de sua mensagem. Enquanto o verbal tem espaço nos estudos relativos à Análise de Discurso Crítica (ADC), o não verbal é estudado pela Gramática do *Design Visual* (GDV).

Diferentes modos semióticos oferecem uma variedade de escolhas para representar aspectos do mundo, que podem determinar a forma como pessoas, objetos, processos e suas relações podem ser representados. A razão para isso, é usarmos variados modos representacionais e cada um deles tem um potencial para a construção do significado (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). Nessa perspectiva, os autores afirmam que estruturas visuais podem assumir um significado específico de acordo com o contexto social e cultural em que são produzidos.

Na GDV temos a metafunção representacional que analisa a relação entre os objetos retratados e como estão relacionados com o mundo fora deste sistema ou no sistema semiótico de uma determinada cultura, bem como a representação de aspectos do mundo sendo “experenciados pelos humanos” (Lima; Monta, 2009). Nessa metafunção estudamos as representações narrativas e conceituais.

Nas representações narrativas são mostrados participantes envolvidos em eventos e ações representadas visualmente através de vetores. Nas imagens, os vetores são formados por elementos que figuram uma linha oblíqua ou diagonal, normalmente formado por corpos, membros ou ferramentas. O olhar do leitor é conduzido por vetores para determinado ponto da imagem e podem ser retratados através de uma seta. (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). Os processos narrativos estão divididos em processos de ação, reacional, verbal, mental, de conversão e de simbolismo.

Já nas representações conceituais, os vetores são inexistentes e os participantes são representados de forma mais generalizada, em termos de classe, estrutura ou significado (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). Representação desse tipo pode ser classificacional, analítica ou simbólica.

Os estudos representacionais, seja na ADC, ou na GDV, apresentam um potencial de análise partir de gêneros textuais multimodais que fazem parte de nossas práticas sociais. A propaganda é um gênero que pode estar presente em uma diversidade de suportes midiáticos. Tendo em vista seu propósito discursivo, é possível estudá-la por sua linguagem verbo-visual dinâmica e multifacetada, por seu design atraente, a fim de

cumprir seu propósito, e por ser parte fundamental da cultura de massa, sendo mediadora do processo de distribuição dos bens produzidos para o consumo.

### **3 VENDE-SE “EDUCAÇÃO”. QUEM QUER COMPRAR?**

Estar tão conectados uns com os outros da forma como hoje conhecemos e usufruímos, com o uso de Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDICs), apresenta muitos resultados negativos, pois, como seres sociais, precisamos do contato físico, da conversa olho no olho, do toque. Quando isso se torna uma exceção, a tendência é nos tornarmos seres apáticos, sedentários, sem falar nas doenças psicológicas que surgem.

Também é possível extrair resultados positivos no uso das TDICs; além de ser uma opção de lazer (para muitas pessoas, a única), também têm sido amplamente usadas por instituições públicas e privadas na otimização de seus serviços; se antes era bem demorado e custoso para ambos os lados (cliente/cidadão e empresa/instituição), agora, pode ser solucionado em tempo mínimo, embora não seja regra. Portanto, além de um propósito pessoal, essas tecnologias têm sido apropriadas para fins comerciais de empresas/instituições públicas e privadas, seja em um anúncio publicitário, seja em uma notícia de jornal, por exemplo. Para fins a que se propõem essa pesquisa, me aterei, nessa seção, ao uso de mídias digitais no contexto da comunicação social.

Se traçarmos um panorama histórico da evolução das mídias, notaremos que, até o início do século XX, as mudanças aconteceram a passos lentos; a comunicação de massa era, eminentemente, oral, manuscrita e impressa, sendo a passagem do oral para o escrito, um acontecimento revolucionário que permitiu que anúncios de produtos e serviços e acontecimentos do cotidiano chegassem mais rapidamente e atingissem uma quantidade maior de pessoas.

Anunciar e informar passaram a ser atividades que ganharam notoriedade à medida que também ganhavam seus meios de comunicação. Essa evolução foi acompanhada de perto pela alfabetização e a leitura de textos, atividades restritas a membros das classes dominantes e ao clero; esse fato permitiu a formação de uma nova classe dominante e mercantilista, consumidora das letras e ideologias (Miranda, 2007).

Se o jornal impresso teve seu auge entre o século XIX e início do século XX, o rádio, na primeira metade do século XX, a televisão ganhou a cena a partir da segunda metade deste século, passando a ser a mídia hegemônica até o início dos anos 2000. Tanto sucesso para a TV se deu pela eficiência na sua forma de comunicar; era possível abraçar a leitura e a imagem de um veículo impresso, e o recurso sonoro do rádio, com a vantagem de apreciar, em todos, o movimento dos atores. Jornal, rádio e televisão, cada uma a seu modo, cumprem funções semelhantes.

Nessa constante evolutiva das mídias, estamos vivendo a era da informação ou era digital. Ela designa os avanços tecnológicos advindos da terceira Revolução Industrial, por sua vez, instrumentalizado pela informática e pela internet (Pena, 2023). Nessa era, ter conhecimento é ter poder. As técnicas de produção de conteúdo têm sido transformadas para acompanhar essas mudanças. Consumir conhecimento, portanto, nunca foi tão necessário para a “evolução” da humanidade.

As ideologias que consumimos diariamente confirmam que vivemos imersos em uma cultura massificada e capitalista que prega um padrão ideal de vida: o que comer, o que vestir, onde morar, como, onde e por quê estudar. Essa cultura de massa ou indústria cultural, segundo Ridente (2011), produz, dirige e disciplina as necessidades dos consumidores na era da propaganda universal, convertendo em instrumento de controle social no processo de uniformização das consciências. A propaganda, instrumento ideológico responsável por induzir ao consumo, portanto, parece ser imprescindível, se pensarmos nos estímulos que ela pode provocar nos seus consumidores. Se consumir conhecimento é tão importante, é preciso usar as técnicas certas, dentro de um quadro mercadológico, e disso a boa propaganda entende bem.

A construção de uma propaganda, considera a função que a linguagem irá estabelecer com seu interlocutor, desse modo, o publicitário pode optar por algumas dessas funções: emotiva, apelativa, referencial, estética, fática, metalinguística. Três das mais frequentes, são: emotiva, apelativa e estética. A função emotiva trata de convencer o receptor pela emoção, seja no uso de palavras ou imagens. A função apelativa se preocupa com o básico da propaganda (persuadir para vender), fazendo uso de períodos interrogativos, verbos no modo imperativo, vocativos, etc. A função estética ganha relevância quando se deseja que um anúncio se sobressaia aos demais,

gere estímulo, prenda a atenção, principalmente, nas ruas dos grandes centros urbanos e nas mídias digitais. Essa função faz uso de paronomásia<sup>3</sup>, rima, ritmo, jogo de palavras, imagens impactantes (Sandmann, 1993).

Aspectos fonológicos, morfológicos, sintáticos e semânticos também são estudados na linguagem da propaganda. A figuração da linguagem que compõe os estudos semânticos é um dos mais importantes, tendo em visto que ela, geralmente, empresta aos textos publicitários, maior vivacidade, vigor, criatividade, e por apresentar frequência de uso.

Tais técnicas, dentre outras, apropriadas pela propaganda, encontram no jornal, revista, rádio, televisão e hoje, com mais intensidade, na internet, o meio ideal para nos vender o poder através do conhecimento; ninguém, acredito, consegue fazer melhor isso do que a propaganda de natureza educacional.

Comprar o discurso que se apresenta nas chamadas para o SISU é acreditar na oportunidade de um futuro melhor. Quanto ao nível de escolarização, essa mensagem sobre o futuro parece se encaixar na categoria de estudantes que concluíram ou estão concluindo o ensino médio. Restringindo ainda mais, embora esse substantivo (futuro) seja algo bem particular, independente de uma origem social, ela parece ser direcionada, principalmente, àquelas pessoas oriundas de famílias que não tem acesso às riquezas produzidas no país. Segundo relatório da Oxfam Internacional (2024), divulgado pela CNN Brasil, 50% dos mais pobres detém apenas 2% das riquezas, enquanto 1% fica com a fatia de 63% dos bens.

Falando especificamente desse discurso, se a ideia é oferecer uma oportunidade para que o estudante tenha uma ascensão social e econômica, espera-se que, no mínimo, sejam dadas as condições, no âmbito da universidade, para que se tenha, não apenas o acesso, mas a permanência dessas pessoas nesses espaços.

---

<sup>3</sup> A paronomásia é uma figura de linguagem que está definida na categoria de figuras de som. Isso porque ela está relacionada com a sonoridade das palavras (<https://www.todamateria.com.br/paronomasia/>, 2023).

#### **4 SISU: CAMINHOS DE OPORTUNIDADES PARA TODOS**

Na seção anterior, discuti a propaganda enquanto gênero da comunicação social, que cumpre uma função bem específica em um contexto de cultura de massa: anunciar para vender. Com a propaganda, o objetivo é fazer com que a mensagem de persuasão, primeiro, chegue a maior quantidade de pessoas, provoque o desejo, e leve a uma ação. O uso dos meios adequados ou mídias adequadas é decisivo para o sucesso, por isso, a importância de anunciar em local de grande visibilidade. Finalizei a discussão, afirmando que vivemos na sociedade do conhecimento, e que ninguém consegue fazer isso melhor que propaganda de natureza educacional. Seja para instituição pública ou privada, seja na escola ou na universidade, o discurso de que a educação leva a um caminho de oportunidade é certo.

Nessa seção, discutirei acerca da relevância de alguns discursos educacionais, que partem de um projeto social que prioriza o mercado e encontra na educação uma forma de obtenção de metas econômicas que dialoguem com esse interesse. Para tanto, atarei-me à mensagem da propaganda do Sistema de Seleção Unificada (SISU), sistema eletrônico gerido pelo MEC para as vagas ofertadas por instituições públicas de ensino superior de todo o Brasil. Por meio desse sistema, é executada a seleção dos estudantes com base na média da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) até o limite da oferta das vagas, por curso e modalidade de concorrência, de acordo com as escolhas dos candidatos inscritos e perfil socioeconômico para Lei de Cotas (Brasil, 2024).

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, a preocupação com a qualidade da educação no país foi intensificada na agenda política e social, baseando-se no conceito de qualidade como propunha o meio empresarial. Surgiu, então, a necessidade de avaliações com o propósito de medir a qualidade e o desempenho das instituições (Campos, 2000). O desejo de se destacar no cenário internacional como potência tecnológica é apontado como o principal motivo do Governo Federal criar e ampliar suas políticas educacionais para a educação básica e superior. Desse modo, o aumento de jovens elegíveis ao ensino superior deveria ser algo concreto.

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado em 1998, foi a primeira grande avaliação em larga escala da gestão de FHC para cumprir o propósito citado. Inicialmente, seria apenas uma avaliação de desempenho para estudantes do ensino

médio. O Financiamento do Ensino Superior (FIES), foi criado em 2001, mas passou a usar o resultado do ENEM como critério para financiamento de cursos, somente em 2015. A partir de 2004, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o PROUNI para conceder bolsa de estudo em instituições privadas. Em 2010, foi a vez do SISU, para o ingresso em universidades públicas.

O ENEM é apresentado pela mídia como a porta de entrada para o ensino superior; a maioria das propagandas fazem questão de reforçar isso. Uma vasta publicidade vem sendo produzida pelo governo federal, todos os anos, a fim de dar legitimidade e visibilidade a essa política pública. Sobre o papel da publicidade, Silva (2013) afirma que ela pode ser capaz de interpelar os indivíduos, produzindo sentidos que se revestem da realidade, enquadrando as pessoas em um sistema de ideias e valores. É possível perceber que esse sistema está envolto por linguagens, seja emocional, apelativa, estética, como citado na seção anterior, para que gere uma identificação com o público. Identificamos em propagandas das políticas educacionais em epígrafe, a presença do discurso competente,

Que é aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro, qualquer coisa em qualquer lugar em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência (Chauí, 2001, p. 7).

As chamadas produzidas pelo Ministério da Educação (MEC) para serem veiculadas nas mídias, principalmente na TV e internet, não têm a intenção de vender um produto, mas uma oportunidade de futuro melhor. Assim, essa é uma ideologia do discurso competente, por ter sido instituído como uma verdade. Investir em educação para garantir esse futuro melhor, não é exclusividade do Brasil; em todos os casos, a intenção é atender à lógica do capital. O país objetiva figurar entre a elite de países desenvolvidos, como afirmado na seção anterior, para isso, precisa elevar seus índices educacionais na educação básica e superior. SISU, PROUNI e FIES, programas de acesso à universidade que foram criados com esse propósito. Nesse aspecto, Ridente (2011)

ao trazer que o mundo todo passa pelo “filtro da indústria cultural” declara que a indústria da cultura não se restringe ao centro, essa indústria se impõe também na periferia, em sociedades como a brasileira.

Se a indústria cultural é a forma própria da cultura no capitalismo avançado, ela não poderia se estabelecer senão de modo imparcial e incompleto em países com desenvolvimento desigual e combinado, de industrialização recente, onde as novas relações sociais são indissociáveis da persistência de relações sociais pré-capitalistas, em que o atraso é estruturalmente inseparável do “progresso”, o “arcaico” indissociável do moderno. Então, a história da indústria cultural confunde-se com a da própria implantação tardia da indústria e do capitalismo numa sociedade como a brasileira (Ridente, 2011, p. 3).

O acesso ao ensino superior no Brasil bem como a criação de universidades, foram ações tardias, se comparados a outros países do mundo e até da América do Sul (Martins, 2002). A criação de políticas de acesso, como já afirmado, foi algo apontado pelo governo como necessário. O Programa Universidade para Todos (PROUNI), cuja criação se deu no ano de 2004, tem o objetivo de conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Em contrapartida, as instituições que aderem ao programa passam a receber isenção de tributos (Brasil, 2018). Já o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado pela Lei nº 10.260/2001, é uma ação do Ministério da Educação que financia cursos não gratuitos com avaliação positiva no Sistema Nacional da Educação Superior (SINAES). Para se inscrever nesse programa, o candidato precisa ter realizado o ENEM a partir de 2010.

As políticas (PROUNI e FIES), por concederem bolsas para instituições privadas, têm parte das responsabilidades transferidas às instituições concedentes. Não é necessária atenção com a logística de manutenção desses espaços. O Sistema de Seleção Unificada (SISU), diferente dos demais, recebe estudantes em universidades federais e institutos federais de nível médio, e tem o governo como único mantenedor. Foi criado em 2010 pelo governo federal, como alternativa aos vestibulares que eram realizados em instituições públicas de Ensino Superior (Brasil, 2010).

O SISU parece apresentar algumas vantagens básicas em relação aos vestibulares: a) torna a ocupação das vagas mais barata e eficiente. Mais barata, no tocante à redução de custos despendidos pela instituição de realização, e mais eficiente

pela facilidade na ocupação das vagas por estudantes de todo o país. Ao terem acesso à plataforma *Online* do SISU, os estudantes teriam conhecimento das vagas disponíveis para que possam se candidatar a qualquer uma delas. Essa facilitação do acesso pode ser uma alternativa para minimizar o número de vagas ociosas em algumas instituições e cursos, o que se constitui em um problema tradicional do Sistema de Ensino Superior Brasileiro; b) essa mobilidade proporcionada pelo SISU, caracteriza-se em uma vantagem para proporcionar maior mobilidade geográfica aos estudantes, possibilitando uma integração do país, por meio de trocas culturais e acadêmicas; c) o possível efeito de inclusão social do SISU com a Lei de Cotas Pelo menos cinquenta por cento das vagas ofertadas pelo SISU, a partir da sua fase de implementação, passou a ser reservada para alunos oriundos de escolas públicas (Nogueira, 2017).

Uma inovação na oferta de cursos de Ensino Superior introduzida pelo SISU funciona como um pareamento entre vagas ofertadas por instituições e indivíduos de todo o país. Esse processo acontece em diferentes etapas. Na primeira, intitulada de “pré-jogo”, os indivíduos sinalizam seus cursos preferidos e o sistema simula a probabilidade de aprovação. Na segunda, intitulada “jogo de *matching*”, são feitas escolhas definitivas e os indivíduos são ou não aprovados. Na terceira, “ajuste de *matching*”, inicia-se um processo de reoferta das vagas que foram rejeitadas através da segunda chamada ou da lista de espera (Nogueira, 2017).

O SISU tem uma quantidade de vagas reservadas para cotas, conforme estabelecido pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012). Com a revisão da lei em 2023, é preciso renda per capita menor que um salário-mínimo, apresentar alguma deficiência, ou se autodeclarar preto, pardo, indígena ou quilombola (Politize, 2023).

A Lei de Cotas possibilita a todos que se encaixam nas exigências a oportunidade de ingresso no ensino superior; dá oportunidade, como vende a propaganda, de ingresso a um futuro melhor. É o sonho de consumir os valores de uma universidade, com o passaporte para uma profissão, e quem sabe um reconhecimento social com um salário melhor.

## 5 BREVES APONTAMENTOS SOBRE O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A educação superior no Brasil faz parte de um amplo contexto que abrange diversas camadas da sociedade. Essas camadas atribuem diferentes sentidos à formação superior e às perspectivas trazidas por ela. São basicamente três os agentes envolvidos nessa relação: o Estado que age como regulador do sistema para garantir aumento do acesso e permanência; Instituições de Ensino Superior – principalmente as privadas – que se estabelecem como fornecedoras de um serviço especializado e dependem em grande medida da ação do Estado e da demanda do público; e, o público-alvo que varia bastante de acordo com as condições socioeconômicas (Gonçalves, 2020; Sampaio, 2000).

A construção do atual cenário do ensino superior, mesmo não sendo linear, viveu importantes momentos. No século XIX, com a criação dos primeiros cursos superiores, chegando ao final da década de 1960, com a reforma do ensino superior; aos anos 1990, com a universalização do ensino fundamental e posteriormente a garantia do acesso ao ensino médio nos anos 2000 (Gonçalves, 2020).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, um dos mais longos no Pós-redemocratização e Pós-Constituição Federal, se deu a promulgação da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>4</sup> (LDB). Durante esse governo, houve investimentos na educação básica e redução da participação do Estado na educação superior, conforme ressalta Gonçalves (2020).

O investimento na educação básica garantiu, ao longo dos anos, o público habilitado a ingressar no ensino superior, ou seja, egressos do ensino médio. Mesmo sem investimento direto no setor privado e corte dos investimentos no setor público, sem levar em consideração a questão da pesquisa científica e as condições do estudante das camadas populares, o governo de FHC se notabilizou por estabelecer a atuação do Estado como regulador do sistema e avaliador da qualidade do ensino. A reformulação promovida no FIES, embora não tenha logrado grandes avanços, serviram de base para políticas de ampliação nos governos seguintes (Gonçalves, 2020, p. 53).

---

<sup>4</sup> Considerada a mais importante lei que versa sobre a educação no Brasil. Aprovada em 1996, a LDB define e organiza todo o sistema educacional brasileiro, do ensino infantil até o superior, assegurando, dessa forma, o direito social à educação para estudantes brasileiros (<https://blog.unicep.edu.br/o-que-significa-ldb/>, 2023).

Os governos seguintes, de Lula e de Dilma, do Partido dos Trabalhadores (PT), embora tenham considerado o setor privado como estratégico na ampliação de políticas educacionais para o ensino superior, trabalharam na criação e aperfeiçoamento de programas de acesso a cursos superiores (SISU, PROUNI e FIES). Nesses governos, os investimentos em universidades públicas foram priorizados.

Na trajetória da expansão do ensino superior no Brasil, considera-se a importância dos setores públicos e privados para que haja uma democratização, mediada por políticas educacionais, no entanto, o que se observa na comparação de governos neoliberais, com governos de cunho progressista, é que, para o primeiro, os investimentos no setor público são limitados, isso inclui estrutura, investimento em pesquisa, concessão de bolsas estudantis, reajuste de salários dos professores, dentre outros. Faz parte da política desses governos transferir a responsabilidade, afastando o Estado do compromisso com o setor público.

Embora o governo de Michel Temer (2016-2018) tivesse uma postura neoliberal, foi recentemente, no governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022), que essa imagem foi mais publicizada, ganhando com mais força na cena social e midiática. Seu governo e, especificamente, a pessoa à frente desse governo, receberam muitas críticas advindas da mídia e de diversos setores sociais, por apresentar, diversas vezes, posturas incompatíveis com um chefe de Estado. Além das críticas em torno da sua postura, seu governo foi marcado por várias incoerências, como a falta de investimentos, junto à educação pública, principalmente, no ensino superior.

A falta de investimentos para uma permanência digna de estudantes nessas instituições pode gerar uma falta de interesse por parte deles, ou uma crise no sistema educacional. Diversos grupos de comunicação no Brasil noticiaram essa carência por parte do governo, como será mostrado a seguir. Portanto, faz-se necessário perceber o diálogo na propaganda que orienta ao ingresso nessas instituições.

## **6 A PROPAGANDA DO SISU E A UNIVERSIDADE PÚBLICA NO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO**

Nessa seção, analiso uma propaganda do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro que faz a chamada de participantes do ENEM para se inscreverem no Sistema de Seleção Unificada (SISU). A propaganda é no formato de vídeo produzido pelo Ministério da Educação (MEC), e se encontra depositada no site YouTube. Para o texto verbal, a análise é realizada à luz da Análise de Discurso Crítica, através do significado representacional (Fairclough, 2001); para o texto imagético, a análise é feita à luz da Gramática do *Design Visual* (Kress; Van Leeuwen, 2006), através das representações narrativa e conceitual.

O vídeo começa com um fundo musical dinâmico, seguido da voz de uma mulher, que diz: “O último ano foi cheio de desafios. Para conseguir estudar, você se esforçou muito, e o SISU é a chance de usar a nota do ENEM para entrar em uma instituição pública. Então, fique atento às datas! Faça sua inscrição e escolha um curso de que você realmente goste! Esse é o seu futuro”.

O primeiro período do texto, quando afirma que “o último ano foi cheio de desafios”, marca um interdiscurso, e faz referência a um acontecimento que marcou profundamente o mundo todo, a pandemia da Covid-19. Esse tipo de fala se mostrou comum nos círculos conversacionais, como palestras, aulas, encontros formais e informais, em espaços como empresas, escolas, dentre outros. O termo parece funcionar como um desabafo de superação, já que a propaganda foi veiculada no primeiro semestre de 2021, quando as coisas pareciam estar voltando ao normal. Nesse período, ano de 2020 e início de 2021, como bem sabemos, infelizmente, muitas pessoas perderam a vida, outras guardam sequelas da doença; o país parou, seguindo as medidas de isolamento social para evitar o contágio. Seguir com o ano letivo nas escolas e universidades tornou-se uma árdua missão. Tivemos o amparo das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs) com as aulas remotas. Como é declarado, muitos estudantes, principalmente, aqueles que iriam fazer a prova do ENEM, tiveram que se esforçar muito. Esse esforço foi multiplicado para estudantes da rede pública que não dispunham do acesso às tecnologias para uso nas aulas.

O interdiscurso também se mostra quando o SISU nos é apresentado como “a chance de usar a nota do ENEM para entrar em uma universidade pública”. Ao longo dos anos, as chamadas para esse exame usam tal expressão, na tentativa de conquistar mais inscritos; avançar através dos estudos é um discurso que se manifesta em outros círculos conversacionais. Ao trazer o artigo definido “a” antes do substantivo feminino “chance”, torna a oportunidade como única, porque é singularizada; aquela que merece atenção especial. Se trata da chance de entrar em uma instituição pública, democrática, construída com muitas mãos, mas, guiada pelas mãos do governo federal, através de políticas públicas. O vídeo reforça atenção aos prazos para não perder a inscrição, mas, antes de realizá-la, é preciso escolher um curso o qual o candidato se sinta feliz, realizado, pois, seu futuro depende disso, bem como o futuro da economia brasileira. É mais vantajoso para o mercado ter trabalhadores felizes, fazendo bem feito aquilo que gosta.

Quanto à linguagem, está presente a função emotivo quando diz que “O último ano foi cheio de desafios. Para conseguir estudar, você se esforçou muito”. O objetivo aqui é fazer o interlocutor lembrar de cenas mentais e os desafios que marcaram o período pandêmico, no tocante à necessidade de estudar à distância.

A função apelativa é marcada por verbos no imperativo. Quando diz: “**Fique** atento às datas”, “**faça** sua inscrição”, “**escolha** um curso de que você realmente goste” as formas verbais transmitem ordens, direcionando a uma ação positiva ao que deseja o governo.

**Figura 1** – Propaganda do ENEM 2021



SiSU 2021 | Inscrições

Fonte: Site do YouTube

Os *frames* dessa propaganda reforçam seu discurso verbal. O objetivo parece ser contar uma história a partir de fotografias anexadas em um mural de recados. O ator principal é um jovem negro, na faixa etária de alguém que está concluindo o ensino médio regular. Noto uma representação conceitual, por um processo simbólico (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). A escolha do ator parece um cuidado do governo em mostrar a inclusão da pessoa negra no círculo educacional do país, uma vez que, historicamente, esse é o público que mais sofre discriminação.

O *frame* mostra uma representação narrativa (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). No caso específico da fotografia em que o jovem está sozinho estudando em um espaço aberto, temos ator (o jovem), vetor (o braço que pratica uma ação) e meta (o livro). O conjunto imagético remete a um período específico de sua vida, o que leva a acreditar, pela associação à locução, que seja o ano de 2020, ápice da pandemia da Covid-19. É nítido o uso da máscara em local pública para evitar o contágio da doença. As representações da máscara e do jovem estudando, mesmo com as limitações sociais exigidas pela crise sanitária, são informações que dialogam com o esforço para conseguir estudar em um ano de desafios; o texto visual desse jovem isolado, remete à função emotiva.

**Figura 2** – Propaganda do ENEM 2021



SISU 2021 | Inscrições

Fonte: Site do YouTube

Durante o isolamento social, um dos maiores desafios para a educação foi garantir uma aprendizagem satisfatória com o ensino remoto. Nesse período, alguns alunos, principalmente, da rede particular, além do acompanhamento personalizado, ou ajuda dos pais, tinham apoio facilitado pelos recursos tecnológicos; estudantes da rede pública, em contrapartida, esbarravam nas limitações impostas pelo acesso e uso desses recursos. A fotografia da esquerda traz a representação de uma mulher negra que, pelo contexto da história, indica ser a mãe do jovem; mais uma vez temos uma representação conceitual pela tentativa de mostrar, não apenas uma pessoa, mas uma família de pessoas negras, simbolizando a inclusão racial (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). Do lado, aparece a fotografia de uma universidade, a recompensa por todo o esforço, por tanto estudo. Universidade com uma linda fachada; com estrutura física, aparentemente, em bom estado de conservação; temos aqui a função estética da linguagem da propaganda. Qual jovem cheio de sonhos para ingressar no ensino superior, ou qual pessoa que pretende uma profissão com um melhor salário, não desejaria fazer parte de um mundo como esse?

**Figura 3** - Propaganda do ENEM 2021



SiSU 2021 | Inscrições

Fonte: Site do YouTube

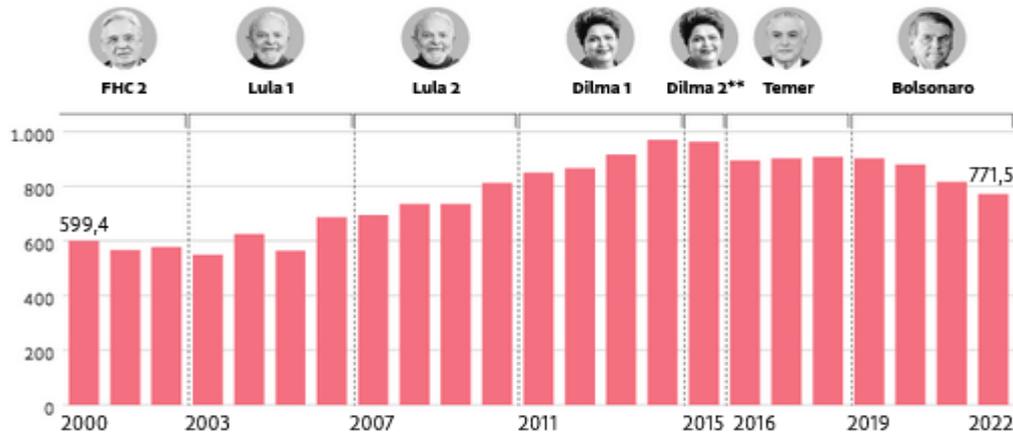
Nesse último frame, a propaganda apresenta a representação conceitual pelo processo classificacional, em que os elementos de uma composição visual aparecem ordenados de acordo com suas especificidades (Kress; Van Leeuwen, 1996, 2006). No primeiro plano temos o site do SISU, no formato de lembrete, de um modo mais informal; ao centro, uma imagem mais real, com a fotografia do jovem; ao fundo, um

cenário lúdico. O lembrete fixado tem a função de alertar o candidato a realizar a inscrição no site do SISU. Ao centro, o jovem ator aparece de frente para o consumidor do anúncio, olhando-o fixamente com simpatia; seu largo sorriso vem junto da locução *esse é o seu futuro*. Conseguir uma vaga no SISU para entrar em uma universidade pública, parece ser a oportunidade para um futuro melhor; uma forma de compensar tantos desafios, com um largo sorriso no rosto. A universidade pública é o templo para a realização dos sonhos de todos que nela adentram, e o SISU é o caminho para isso. Note as imagens de meios de transportes juntas a um mapa, que remetem à ideia de ação, movimento, dinamicidade; há também estrelas, que remetem a destaque, para nos dizer que se alguém deseja se destacar na vida, quem sabe conquistar o mundo, não pode ficar parado.

Como apresentamos, essa propaganda não foge à regra do que as instituições e órgãos educacionais, especialmente, vinculados ao MEC, têm vendido; um mundo de sonhos, crescimento profissional, com algumas pitadas de desafios. De fato, a educação é transformadora, e possibilita um caminho de oportunidades para atender aos anseios da lógica capitalista. Na universidade pública, essas oportunidades variam desde a introdução no mundo da pesquisa, à uma maior aceitação no mercado de trabalho com ascensão salarial.

Não bastassem os desafios que o estudante já enfrenta para entrar na universidade, dentro dela, sobreviver com o que é oferecido, parece ter se tornado um desafio maior ainda. A análise que farei, a seguir, parte dessa reflexão, e encontra referência em notícias que circularam na imprensa brasileira durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro.

O gráfico a seguir apresenta a leitura do repasse médio para cada universidade federal, considerando o número total de universidades por ano, de 2000 a 2022. Vale destacar que, com a expansão do ENEM e a criação de políticas de acessibilidade ao ensino superior, a tendência é um aumento substancial nas despesas de manutenção desses espaços. Os valores já estão corrigidos pela inflação.

**Gráfico 1** – Repasse médio para as Universidades Federais (2000 – 2022)

Fonte: Site Jornal de Brasília

Em 2022, último ano da gestão de Bolsonaro, o valor destinado para todas as despesas nas instituições foi de R\$ 53,2 bilhões, o menor registrado desde 2013. No entanto, de 2013 a 2022, o número de novas universidades federais no país cresceu 17%, passando de 59, naquele ano, para 69 em 2022. Esse crescimento fez parte de um processo de expansão das universidades federais, iniciado em 2000, com o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Os dados apresentados são de um levantamento do Sou Ciência (2022) (Centro de Estudos Sociedade, Universidade e Ciência), da Unifesp (Universidade Federal de São Paulo), aqui publicizado pelo Jornal de Brasília (2023).

Uma notícia apurada pela Revista Galileu e publicada no dia 19 de outubro de 2022, traz um dado alarmante de um estudo do Sou Ciência (Centro de Estudos Universidade, Sociedade e Ciência da Unifesp) e do Instituto Serrapilheira. A pesquisa aponta queda nos recursos para manutenção das universidades federais em 2019 e 2022, de 8,1 bilhões para 4,4 bilhões, respectivamente, considerando dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), em valores corrigidos pela inflação (IPCA). Para as universidades federais a queda nos investimentos foi de 50% entre os anos citados, inviabilizando diversos projetos e despesas básicas dessas instituições, ampliando o mal-estar junto à comunidade acadêmica (Galileu, 2022).

Em edição do dia 29 de novembro de 2022, a revista Carta Capital informava que o Governo Federal promovia um novo congelamento na educação, o alvo,

novamente, foram as universidades e institutos federais. O bloqueio financeiro foi da ordem de 366 milhões de reais, desse montante, R\$ 244 milhões foram retirados das universidades. A medida foi informada através de um ofício enviado às instituições (Carta Capital, 2022).

A preocupação dos reitores, conforme apontado pela revista, era não conseguir pagar despesas básicas, como água, luz, funcionários terceirizados e até bolsas a estudantes. Isso gerou consternação de alguns órgãos que prestam assistência à educação superior. A associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes) manifestou surpresa e consternação com a medida, afirmando que o governo parece puxar o tapete das suas próprias unidades, enquanto o Conselho Nacional da Instituições da Rede Federal (Conif) também manifestou indignação e reforçou o acúmulo de perdas orçamentárias ao longo do ano; um total de R\$ 184 milhões.

O Ministério da Educação (MEC), através de nota, disse que o bloqueio se deu pelo Ministério da Economia. O mesmo conclui que apenas recebeu uma notificação sobre a medida. O Ministério da Economia, por sua vez, afirmou que “foi indicada no relatório de receitas e despesas do quinto bimestre uma necessidade de bloqueio de R\$ 5,67 bilhões para cumprimento do teto de gastos, em virtude do aumento da projeção de despesas obrigatórias”. Se considerar o bloqueio total junto ao MEC, nesse período da gestão, ele foi R\$ 2.368,4 bilhões, ou seja, quase metade do valor total. Isso mostra que o Ministério da Educação foi o mais atingido. Isso mostra também que, durante esse governo, educação era vista como prejuízo, e não como investimento ou oportunidade.

A revista Carta Capital, no dia 05 de dezembro, apenas uma semana após a ação do governo apresentada na notícia anterior, informava as dificuldades já vivenciadas por universidades federais. A Universidade Federal do Rio de Janeiro teve prejuízos no pagamento de servidores e custeios no seu Complexo Hospitalar e da Saúde. A Universidade Federal de Sergipe registrou a suspensão no pagamento de 3 mil bolsas de pesquisa (Carta Capital, 2022).

O Portal Terra, em publicação do dia 7 de dezembro, afirmou que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior (Capes), vinculada ao MEC, anunciou

o não pagamento das mais de 200 mil bolsas de pesquisa que a fundação oferecia naquele período (Portal Terra, 2022). Essa medida afeta diretamente a permanência de estudantes de baixa renda que usam a bolsa para o custeio de despesas básicas.

A publicação do Portal Terra traz alguns depoimentos de estudantes que se sentiram afetados com a medida tomada pelo Governo Bolsonaro. Trago um deles como ilustração, para notarmos o futuro o qual o governo em epígrafe ofereceu ao estudante que entrou na universidade federal, através do SISU. Lembra da propaganda afirmando que “*esse é o seu futuro*”? Pois bem. Agarrada a esse sonho, Daniela Victória, estudante de baixa renda de Osasco – São Paulo, investiu no curso de Ciências Sociais pela Unifesp, com uma bolsa de cerca de R\$ 200,00 como auxílio permanência para poder ir de sua casa, até Guarulhos, cidade onde estuda. Duas localidades em sentidos totalmente opostos. Com o congelamento do governo, Daniela não recebeu o auxílio, e estava sem recursos para se dirigir ao Campus.

Partindo desse contexto histórico analisado, Hastenreiter Filho (2021), afirma que o papel do Estado na regulação da desigualdade sofreu contínuos desgastes e o que se observa, de fato, é que, em muitas nações, esse vem atuando, efetivamente, como um amplificador de desigualdades, transferindo renda e riqueza dos menos para os mais abastados. Em um contexto neoliberal, a educação vem perdendo espaço como elemento capaz de distribuir renda e riqueza a partir da desconcentração de oportunidades.

A permanência de estudantes no ensino superior, durante o governo analisado, se agravou com a pandemia da Covid-19. Segundo Santos (2021), não poder estar fisicamente nas unidades de ensino, atrapalha na construção e manutenção das relações sociais. Para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por sua vez, a impossibilidade de frequentar o campus significa, por exemplo, não poder se alimentar nos restaurantes universitários, impedimento de visita e estadia nas bibliotecas para os horários de estudos, bem como, a ausência de acesso aos laboratórios de informática. Tais restrições afetam direta ou indiretamente no processo de aprendizagem, levando, em muitos casos, à evasão e rompimento de um sonho.

O acesso e as condições de permanência do estudante não se tratam de benfeitoria ou privilégio, mas de direito fundamental (Constituição Federal, art. 205)

(Rodrigues, 2021). O corte de verbas e a falta de investimentos, como aqui exposto, descumpra os princípios pelos quais as universidades públicas foram criadas, a de formadoras de profissionais e intelectuais, e, principalmente, a de agentes de inserção social.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O parágrafo que antecede essas considerações traz à luz um pensamento bastante verdadeiro: se quisermos alcançar uma mudança social, é preciso oferecer as condições para que isso aconteça. Esse artigo não esgota as reflexões em torno da temática adotada, ao analisar o discurso na propaganda do SISU, referenciado por notícias da imprensa brasileira sobre a universidade pública no governo Bolsonaro. Nele, foi possível notar um desencontro entre o que se propaga e que se faz; enquanto a propaganda oferece um futuro de oportunidades para o estudante que pretende investi-lo em uma universidade federal, as notícias da imprensa mostram que o futuro se mostrou cheio de incertezas, ocasionado pelo congelamento de verbas.

Os discursos verbais e visuais foram utilizados como categorias de análise, a partir do uso, nos frames analisados, da Análise de Discurso Crítica (Fairclough, 2001) por meio do significado representacional com o interdiscurso e também da Gramática do Design Visual (KRESS, G; VAN LEEUWEN, T, 1996; 2006) por meio da metafunção representacional com as representações narrativas e conceituais. Além disso, houve o cuidado de perceber as funções da linguagem da propaganda presentes nessa peça, a saber, as funções emotiva, apelativa e estética.

Em relação ao significado representacional, o interdiscurso marcou temáticas como a do desafio pela sobrevivência em meio a uma pandemia e da chance de seguir uma carreira profissional, utilizando-se do Sistema de Seleção Unificada (SISU), por se alinharem à concepção de que tais discursos se relacionam a outros discursos.

Em relação à metafunção representacional, foi notada a representação narrativa indicada por vetores. Ela compõe o cenário de um estudante sozinho, estudando para alcançar seu objetivo do ensino superior, o que dialoga com a linguagem emotiva do esforço em meio ao caos. Por meio de uma representação conceitual, a peça publicitária faz alusão à importância da inclusão, quando opta por atores negros na representação

do estudante e de sua família. E é ao lado dela que é apresentada a fachada de uma universidade, simbolizando o objetivo desse estudante e de seus familiares. A bela fachada traz a função estética da linguagem, uma vez que tenta convencer o interlocutor por meio do visual atraente.

O congelamento de verbas, congela também os sonhos do funcionário público, destaco o professor por lidar diretamente com a educação dentro de sala de aula, e que abraça à docência, pois acreditam que a educação é transformadora; mas, especialmente do estudante que investe tempo na pesquisa; investe o sonho alimentado por técnicas comunicativas de uma propaganda emotiva, apelativa e esteticamente pensada, planejada e executada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **PROUNI – Apresentação**. Portal do MEC, 2018. Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/prouni-sp-1364717183> > acesso em 31 de outubro de 2023.

BRASIL. Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010. **Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada, sistema informatizado gerenciado pelo Ministério da Educação, para seleção de candidatos a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas instituições públicas de educação superior dele participantes**. Diário Oficial da União, Brasília, ano 147, n. 18, seção 1, 27 de janeiro de 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=3154-port-norm-02-2010&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3154-port-norm-02-2010&Itemid=30192). Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o FIES**. MEC, 2023. Disponível em < <http://portalfies.mec.gov.br/?pagina=faq> > acesso em 31 de outubro de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o SISU**. Disponível em < <https://accessunico.mec.gov.br/sisu> > acesso em 15 de junho de 2024.

CAMPOS, Maria Malta. **A Qualidade da Educação em Debate**. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 22, jul-dez, 2000. Disponível em: < <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2215/2173>>. Acesso em: 31 de outubro de 2023.

CARTA CAPITAL. Bolsonaro promove novo congelamento e zera caixa de universidades e institutos federais. **Revista Carta Capital**, 2022. Disponível em < <https://www.cartacapital.com.br/educacao/governo-bolsonaro-promove-novo-congelamento-e-zera-o-caixa-de-universidades-e-institutos-federais/> > acesso em 07 de nov. 2023.

CARTA CAPITAL. Universidades vivem caos orçamentário e dificuldade para pagar bolsa. **Revista Carta Capital**, 2022. Disponível em < <https://www.cartacapital.com.br/educacao/universidades-vivem-caos-orcamentario-e-dificuldades-para-pagar-bolsas-de-pesquisa/> > acesso em 07 de nov. 2023.

CHAUÍ, Marilena Sousa. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas** / Marilena Chauí – 9. Ed. – São Paulo: Cortez, 2001.

CNN BRASIL. **63% da riqueza está nas mãos de 1%, diz relatório**. Disponível em < <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/desigualdade-63-da-riqueza-do-brasil-esta-nas-maos-de-1-da-populacao-diz-relatorio-da-oxfam/> > acesso em 08 de junho de 2024.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança Social**. Tradução de Izabel Magalhães. Brasília, DF: Editora UnB, 2001.

FERNANDES, Alessandra Coutinho. **Análise de discurso Crítica: para a leitura de textos da contemporaneidade**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

GALILEU. Verbas para custeio nas universidades federais caiu 45% no governo Bolsonaro. **Revista Galileu educação**, 2022. Disponível em < <https://revistagalileu.globo.com/sociedade/educacao/noticia/2022/10/verba-para-custeio-de-universidades-federais-caiu-45percent-no-governo-bolsonaro.ghtml> > acesso em 07 de nov. 2023.

GONÇALVES, Edil de Souza. **As propagandas do ENEM, PROUNI e FIES no processo de ampliação do acesso ao ensino superior**. Universidade Estadual de Campinas. Dissertação de mestrado, Campinas, 2020.

HASTENREITER FILHO, Horácio Nelson. **A Universidade Pública Brasileira e o Processo de Desconstrução em Curso**. Org. Renata Alvarez Rossi e João Martins Tude, 2021.

JORNAL DE BRASÍLIA. **Repasse a universidades no governo Bolsonaro regrediu a níveis anteriores a 2013**. Disponível em < <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/repasse-a-universidades-federais-no-governo-bolsonaro-regrediu-a-nivel-anterior-a-2013/> > acesso em 18 de junho de 2024.

KRESS, Gunther; VAN LEEUWEN, Theo. **Reading Images: the grammar of visual design**.

London:Routledge, 2006.

LIMA, Cássia Helena Pereira; MONTA, Sônia Mara de Oliveira. Gramática do Design Visual. Análise de uma matéria sobre o trabalho publicado em revista de grande circulação. **Incursões semióticas: teoria e prática de Gramática Sistêmico-Funcional, Multimodalidade, Semiótica Social e Análise Crítica do Discurso: Livre Expressão** Editora: Rio de Janeiro, 2009. Cap. 2, p. 30 – 47.

MAGALHÃES, Izabel; MARTINS, André Ricardo; RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de Discurso Crítica: um método de pesquisa qualitativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17, p. 04-06, 2002.

MIRANDA, Gustavo Lima de. **A história da evolução da mídia no Brasil e no mundo**. 43f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Comunicação Social - Habilitação Publicidade e Propaganda) - Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, 2007

NOGUEIRA. Cláudio Marques Martins. **Promessas e limites: o SISU e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais**. Educação em Revista. Belo Horizonte, nº 33, nº 02. P. 61 – 90. Abril – Junho de 2017.

PENA, KAREN CABRERA. Cultura y derechos de propiedad intelectual en la era digital. **Revista de Derecho**, n. 60, p. 1-1, 2023.

PORTAL POLITIZE. **10 anos da Lei de Cotas: o que mudou?** Portal Politize, 2023. Disponível em < [https://www.politize.com.br/lei-de-cotas/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjw-eKpBhAbEiwAqFLOmqKScO9SaxN1TpMByfB0lejzjDLemLKT1eVvTTW\\_0IcYU6lgHkqICRoCRKYQAvD\\_BwE](https://www.politize.com.br/lei-de-cotas/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjw-eKpBhAbEiwAqFLOmqKScO9SaxN1TpMByfB0lejzjDLemLKT1eVvTTW_0IcYU6lgHkqICRoCRKYQAvD_BwE) > acesso em 25 de outubro de 2023.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane C. Vieira Sebba. Análise de discurso crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas. **Linguagem em (Dis) curso**, v. 5, n. 1, p. 184-208, 2004.

RIDENTE, Marcelo. **Indústria cultural: da era do rádio à era da informática no Brasil**. Marcelo Ridente. Agenda brasileira – temas de uma sociedade em mudança. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RODRIGUES, Grace Kelly Marques. **Para Além de Cortes Orçamentários: Cortes de Sonhos**. Org. Renata Alvarez Rossi e João Martins Tude, 2021.

SANDMANN, Antônio José. **A linguagem da propaganda**. Antônio José Sandmann. Curitiba: Ed. UFPR, 1993.

SANTOS, André Luís Nascimento dos. **Entre Desafios, Tristezas e Cortes: O Fazer Educação durante a Pandemia na Universidade Pública**. Org. Renata Alvarez Rossi e João Martins Tude, 2021.

SILVA, Evilasio dos Santos. **A propaganda publicitária e sua significação no simbólico coletivo**: análise discursiva de propagandas publicitárias do governo Dilma. 127f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Linguagem) – Programa em Ciências da Linguagem. Universidade Católica de Pernambuco, 2013.

TERRA. **Sem bolsas da Capes, alunos se endividam e tem futuro**. Portal Terra, 2022. Disponível em < <https://www.terra.com.br/noticias/educacao/sem-bolsas-da-capes-e-auxilio-alunos-ja-se-endividam-e-temem-por-futuro,c59e6082940ac602d091798caedeb1e85ubbrs1d.html> acesso em 07 de nov. 2023.

## **AGENDA SIMBÓLICA NO INSTAGRAM:**

A estratégia do Ministério da Mulher para questões de gênero

**Mariele Troiano<sup>1</sup>**

**Rebeca Jasmine Isidório Bueno<sup>2</sup>**

**Resumo:** A proposta deste artigo é analisar, mediante a ótica da agenda de políticas públicas, o conteúdo dos discursos oficiais divulgados durante o ano de 2023 no perfil oficial do Ministério das Mulheres no Instagram. Como objetivo específico, o estudo de caso de caráter exploratório busca examinar os discursos da ministra Aparecida Gonçalves a partir dos códigos disponíveis pelo *Brazilian Policy Agendas Project* (BPAP), a fim de avaliar a mobilização de uma agenda simbólica de políticas públicas. Compreende-se como “agenda simbólica” a articulação de questões orais, visando impulsionar a atenção para questões específicas. A partir das 548 publicações e dos 86 discursos oficiais transcritos, a análise dos dados sugere que momentos de mudanças institucionais, como o início de um novo governo e a redefinição do Ministério da Mulher, favorecem a produção de agendas simbólicas, estimulando temas polêmicos e sensíveis à sociedade. Assim, o espaço institucional do Ministério da Mulher representa, sobretudo, no primeiro ano do terceiro governo Lula, um termômetro para algumas proposições que, em um passado recente, foram apartadas do debate público e negligenciadas enquanto direitos.

**Palavras-chave:** Agenda Simbólica; Políticas de Gênero; Redes Sociais; Ministério das Mulheres.

## **SYMBOLIC AGENDA ON INSTAGRAM:**

The Ministry of Women’s strategy for gender issues

**Abstract:** The article aims to analyze the content of official speeches released on the Ministry of Women’s official Instagram profile throughout 2023, through the lens of the public policy agenda. As a specific objective, the exploratory case study seeks to examine Minister Aparecida Gonçalves’s speeches based on the codes available by the *Brazilian Policy Agendas Project* (BPAP) to evaluate the mobilization of a symbolic public policy agenda. A “symbolic agenda” refers to the formulation of oral questions designed to draw attention to specific issues. An analysis of 548 publications and 86 transcribed official speeches shows that periods of institutional change, such as the start of a new government and the re-establishment of the Ministry of Women, promote the creation of symbolic agendas, encouraging the discussion of controversial and sensitive themes

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Docente no Departamento de Ciências Sociais na Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). E-mail: troianomariele@id.uff.br

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Sociais na Universidade Federal Fluminense (UFF); Minor em Desafios Globales/Global challenges; Bolsista Faperj. E-mail: rjasmine@id.uff.br.

in society. Thus, the institutional role of the Ministry of Women serves primarily, in the first year of Lula's third administration, serves as a measure for several proposals that had previously been excluded from public discussion and overlooked as rights.

**Key-words:** Symbolic Agenda; Gender Policies; Social Media; Ministry of Women.

## 1 INTRODUÇÃO

No dia 14 de agosto de 2023, a manchete do jornal A Folha de S. Paulo anunciava a ampliação dos usos de redes sociais no terceiro mandato do presidente Lula (Seabra; Vargas, 2023). A notícia trazia a informação de um possível investimento de 200 milhões em contratação de empresas para administrar as redes tanto do Palácio do Planalto quanto dos ministérios. Essa informação pode sinalizar a preocupação da atual gestão em ampliar as formas de interação digital entre o governo e a sociedade civil, não só visando ampliar a participação, o controle social e a transparência, mas também a proposta de uma ferramenta que objetiva o impulsionamento de conteúdo e o impacto de decisões políticas nas redes sociais. A estratégia de pensar o território das mídias sociais como ambiente que auxilia na formulação de uma agenda de políticas públicas não é inovadora no campo da opinião pública, pois foi, inclusive, largamente utilizada em governos anteriores (Ituassu *et al.*, 2023).

Conforme John Kingdon (2003), a reunião dos temas pelos quais um governo está diretamente interessado pode ser subdividida, para termos analíticos, em duas frentes: os que compõem a agenda decisória e os que fazem parte de uma agenda de políticas. Para esse autor, os temas que despertam interesse dos formuladores de políticas públicas estruturam as agendas decisórias dos governos e, geralmente, estão em constantes disputas entre parlamentares, grupos de interesse e empresários. A agenda de políticas, por sua vez, envolve questões que antecedem a definição da agenda, por isso possuem custos institucionais baixos e não estão em uma condição de disputa (Capella; Brasil, 2022). Esses últimos temas são responsáveis por apontarem o direcionamento do governo ou, minimamente, um interesse majoritário dentro dele, servindo como uma espécie de termômetro para a própria trajetória do ciclo de políticas públicas.

Bonafont; Baumgartner; Palau (2015), em recente estudo realizado na Espanha, revelaram diferenças nas questões tratadas entre as agendas, apresentando o conceito de “agenda simbólica”. As agendas simbólicas são parte da agenda de políticas, mas possuem a motivação específica de provocar a construção de uma problematização que ainda não é considerada prioridade para grande parte da sociedade (Capella; Brasil, 2022, p. 12). Essa definição representou um avanço na literatura, permitindo a

interpretação de que agendas de políticas são formadas de temas heterogêneos e polêmicos na sociedade; e de que o estímulo para a produção de um consenso é parte importante para a sua viabilidade *a posteriori*. É neste ínterim que a agenda simbólica é produzida pelos diferentes atores políticos ao abordarem os mais diversos temas. Por isso, a agenda simbólica é mais ampla e diversa quando comparada a uma agenda decisória.

A possibilidade de articular uma agenda simbólica em torno das questões de gênero pode ser mais evidente em um governo de mudança, a exemplo do terceiro governo Lula. Para a compreensão de mudança, devemos considerar a redefinição do Ministério da Mulher em detrimento de retratações no que diz respeito à presença das questões de gênero na agenda política, cortes orçamentários e poder de veto sobre políticas igualitárias nos últimos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024; Tokarski *et al.*, 2023).

Além disso, interpretações sobre práticas políticas devem considerar os meios de comunicação como fatores de influência (Miguel, 2002). Na sociedade contemporânea, o desenvolvimento da tecnologia e o *boom* das redes sociais trouxeram, em curto período, importantes mudanças no ambiente político, permitindo novos mecanismos de interação entre atores e formas de produção de agendas (Penteado; Fortunato, 2015).

Em estudo recente, as autoras Vidal; Souza (2022) analisaram 2.866 comentários emitidos entre 2018 e 2020 em 24 postagens feitas pelas deputadas Gleisi Hoffmann e Joice Hasselmann no Twitter. Essas autoras concluíram que a maioria dos comentários e interações envolveu temáticas de gênero em discursos de ódio. Os comentários eram compostos por ofensas que relacionavam aspectos físicos e sexualidade, mesmo quando a postagem não tratava da temática de gênero. Dessa forma, a conclusão das autoras nos leva a refletir não só sobre as condições reais do ambiente virtual na ampliação do espaço dialógico e interativo, mas também sobre em quais circunstâncias as temáticas de gênero são postas em discussão nas redes sociais.

Em outro trabalho, Matos, Dourado; Mesquita (2017) analisaram as postagens do perfil de Dilma Rousseff (@dilmabr) no Twitter, publicadas durante o período que compreendeu o *impeachment*. A análise de conteúdo desses autores permitiu interpretar os perfis de redes sociais como meios de comunicação política e responsividade, além de interpretá-los como *lócus* de exposição de uma agenda de

políticas fortemente demarcada pelo aspecto ideológico encontrado nas mensagens veiculadas por Dilma.

Há outras evidências empíricas que muito contribuem com esta proposta de trabalho. A pesquisa do perfil do Ministério da Saúde (Cordeiro *et al.*, 2020) nas interações a partir das publicações sobre a Covid-19, bem como o estudo da comunicação organizacional do perfil da Universidade Federal de Goiás (Costa; Stasiak; Basile, 2021) demonstram que instituições também se apropriam de ferramentas tecnológicas em práticas políticas.

Embora já exista uma literatura consolidada que analise a influência da tecnologia para a prática política no âmbito da transparência, comunicação política e responsividade (Silveira, 2019), as atualizações recorrentes das funções das redes sociais expõem uma agenda de pesquisa ainda a ser explorada, tal como a sua influência na produção de políticas públicas. Com esse objetivo, a proposta deste artigo é avaliar o conteúdo dos discursos oficiais da ministra Aparecida Gonçalves publicados durante o ano de 2023 no perfil oficial do Ministério das Mulheres no Instagram, por meio da ótica da agenda de políticas públicas. Como objetivo específico, o estudo de caso de caráter exploratório busca examinar o conteúdo postado no perfil do ministério a partir dos códigos disponíveis pelo *Brazilian Policy Agendas Project* (BPAP), a fim de avaliar a mobilização de uma agenda simbólica de políticas públicas.

Foram analisadas todas as postagens realizadas durante o primeiro ano de atuação do Ministério das Mulheres, em 2023, totalizando 548 publicações. A partir disso, foram selecionadas as postagens que possuíam discursos oficiais da ministra Aparecida Gonçalves, nos formatos de textos com citações ou audiovisuais em que ela estivesse se pronunciando como interlocutora. As demais postagens foram descartadas porque tratavam de informações que não se vinculavam diretamente à imagem da ministra, ou seja, não havia registros de falas de Cida Gonçalves. Assim, o banco de dados contém 86 transcrições de postagens.

A garantia ministerial no terceiro governo Lula pode caracterizar um momento de fomento a agendas simbólicas, por vincular temas diversos e inovadores à agenda de políticas. Desta forma, o Ministério da Mulher pode ter representado, sobretudo, neste primeiro ano de mandato, um termômetro para algumas proposições que

vinculam questões de gênero. Tais proposições, em um passado recente, foram retiradas do debate público e negligenciadas enquanto direitos.

O presente artigo surge, portanto, como um passo inicial em direção a uma agenda de pesquisa mais abrangente sobre a necessidade da construção de um projeto político de gênero que visa à superação das desigualdades, à definição dos temas que circulam nas redes sociais e aos descartes e apropriações desses temas pela política.

## **2 O NOVO DE NOVO OU QUANTAS VEZES MAIS? QUESTÃO DE GÊNERO E A POLÍTICA INSTITUCIONAL**

A questão de gênero na política institucional brasileira é marcada por uma trajetória de avanços e retrocessos (Biroli, 2018). A trajetória de avanços, especificamente, está diretamente relacionada à composição partidária e às coalizões dos governos progressistas que, conforme a literatura aponta, são considerados mais inclinados à implantação de políticas para as mulheres (Stetson; Mazur, 1995). Assim, a atual institucionalização do Ministério das Mulheres representa o encontro de um acerto de contas com o passado, o desafio de um governo no tempo presente e um apontamento de uma fecunda agenda futura que objetiva a sua continuação.

A história institucional do Ministério das Mulheres remete bastante ao surgimento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. Em seu primeiro artigo, a criação do Conselho sugeria a promoção de políticas de combate à discriminação da mulher, assegurando condições de igualdade e participação nas atividades políticas e econômicas do país. Desse período, é importante ressaltar os movimentos de mulheres, que encontraram no processo constituinte de 1987-88 uma aproximação da sociedade civil com o governo federal, além de uma oportunidade para solicitar a criação de uma agência governamental dedicada aos assuntos relativos aos direitos das mulheres (Ribas, 2019). O seu surgimento é caracterizado por um robusto potencial de crescimento no que se refere aos recursos e orçamentos, mas que logo é reduzido durante o governo de Fernando Collor.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) não representaram incrementos políticos aos mecanismos institucionais para políticas de gênero. Os avanços nesse período se deram na ordem de atualizações como a mudança do Código Civil e a criação do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência contra a

Mulher dentro do escopo do I Programa Nacional de Direitos Humanos. Houve iniciativas importantes, mas ainda consideradas parte de políticas maiores como a medida cautelar para violência doméstica e até mesmo a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM) ligada ao Ministério da Justiça.

Diferentemente dos governos anteriores, Luís Inácio Lula da Silva já trazia em seus manifestos eleitorais a necessidade de um espaço institucional autônomo com orçamento e poder de decisão para o tratamento das questões de gênero (Caldas, 2022). Desde os primeiros meses de governo, em 2003, ele transformou a SEDIM em Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e, logo em seguida, o Conselho também passou a integrá-la, aproximando o debate político da sociedade civil. Embora sem autonomia, esse movimento colocava institucionalmente a temática em outro patamar, abrindo a possibilidade da SPM de articular diretamente com outros ministérios e agências estatais e, então, construir políticas de gênero considerando sua transversalidade. De todo modo, tratava-se ainda de uma secretaria com funções de auxílio ao desenvolvimento de políticas públicas.

Franceschet (2011) apresenta o fato de que muitos mecanismos institucionais referentes a democracias em consolidação, como as do Chile e da Argentina, são instituídos por decretos advindos de prerrogativas do Executivo, tornando as decisões mais vulneráveis à reorganização do Estado e, muitas vezes, sinalizando a dificuldade de uma discussão via poder legislativo. Não diferente, as políticas que versaram sobre espaços institucionais para discussão de gênero no Brasil demonstraram grande dependência de uma agenda do Executivo. Uma situação exemplar é a medida provisória n.º 483 de 24 de março de 2010 que em seguida foi transformada na Lei n.º 12.314 de 19 de agosto de 2010, estabelecendo *status* de ministério à Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Durante o governo de Dilma Rousseff, a Secretaria foi incorporada ao então Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH), unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Embora seja possível perceber uma tentativa de avanço na agenda institucional (ao acrescentar o combate à misoginia e o debate sobre direitos reprodutivos advindos, sobretudo, de uma efervescência dos movimentos feministas nesse período), o perfil conservador do

Congresso Nacional impediu avanços institucionais mais significativos naquele momento. Para Tokarski *et al.* (2023, p.13), a "nova institucionalidade pode ser interpretada como um claro aceno de que tais temáticas estavam perdendo espaço político na agenda do governo".

Em maio de 2016, o presidente interino Michel Temer extinguiu o MMIRDH e atribuiu suas funções ao Ministério da Justiça, que passou a se chamar oficialmente Ministério da Justiça e Cidadania. Institucionalmente, isso significou a continuidade de um processo de desinstitucionalização de políticas para as mulheres por meio da ruptura de parcerias e encaminhamentos anteriores (Tokarski *et al.*, 2023). Em 2019, o então presidente Jair Bolsonaro criou o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, tendo como primeira-ministra a senadora Damares Alves e, posteriormente, Cristiane Britto. Se em um primeiro momento a criação de um ministério partilhado com outras pastas e a nomeação de uma senadora sobressaíram como inovações institucionais, em âmbito político, as questões de gênero apareceram no debate público como agendas opostas à noção de família, compondo uma ostensiva que se manteve desde o discurso de posse até as práticas institucionais (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024).

Esse breve caminho pelas políticas institucionais sobre questões de gênero apresenta um ponto importante para o desenvolvimento deste artigo, pois o período do terceiro governo Lula pode ser interpretado como uma possibilidade de mudança institucional com a retomada da agenda política sobre gênero em um espaço exclusivo para circulação de agendas e demandas: o Ministério da Mulher.

### **3 AGENDA SIMBÓLICA NO INSTAGRAM**

Para o enfrentamento de obstáculos perante pautas políticas, a literatura especializada tem demonstrado que o uso de redes sociais pode ser um instrumento cada vez mais utilizado. Conforme Faria (2012), o uso de redes sociais pode servir para repolitizar a representação ao tensionar a independência do representante e suas responsabilidades para com "o público", "o cidadão" ou "o eleitorado".

O uso de redes sociais na política tem como marco a campanha eleitoral de Barack Obama em 2008 (Gomes *et al.*, 2009), seguida das manifestações sociais em diversos países no ano de 2011. No Brasil, esses efeitos ficaram ainda mais evidentes

com as mobilizações de junho de 2013, o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 (Penteado; Guerballi, 2016) e as eleições de Jair Bolsonaro em 2018. Isso não quer dizer que as redes sociais não tivessem mostrado sua importância antes dos eventos supracitados; entretanto, foi nesses momentos que as redes sociais se despontaram como fundamentais para a construção de narrativas e discursos políticos, sobretudo, ao que se refere à expressão de bandeiras ideológicas.

Conforme Penteado; Guerballi (2016) e Penteado; Fortunato (2015), a intersecção entre política e plataformas digitais pode ser resumida em cinco tipos de ações, cujas tipologias são: a) informações políticas; b) governo eletrônico; c) esfera pública; d) ciberativismo; e) comunicação política e f) tecnopolítica.

A primeira forma de ação tem como base o uso de redes para a transmissão e o compartilhamento de informações. A segunda, o governo eletrônico, está presente em perfis de órgãos públicos que, para além da divulgação de informações, tem como objetivo a prestação de serviços e transparência de dados oficiais. O conceito de governo eletrônico permite uma dupla direção para além dos representantes, possibilitando que a sociedade civil interaja e, de certo modo, faça parte dele.

A terceira tipologia pressupõe a existência de uma esfera pública como espaço de interação, deliberação e (des)organização de informação e circulação de propagandas. Nesse sentido, vale ressaltar a fecunda agenda de pesquisa que se debruça em analisar a formação de câmaras de eco (Sunstein, 2001) e bolhas de filtros (Pariser, 2012). Sobre o ciberativismo, cabe mencionar a transformação do usuário em ativista e potencial organizador de atos de protestos. Em comunicação política, a noção de campanha permanente fica evidente ao mesmo tempo que mescla representantes eleitos e fortes candidatos às próximas eleições. Por fim, a categoria tecnopolítica aponta para a influência das modulações algorítmicas e o cerceamento de políticas privadas das plataformas na formatação de conteúdos e interações (Silveira, 2019). O esforço dessa tipologia é válido para elucidar a magnitude das interações e avançar no debate sobre regulamentação. Entretanto, também é patente notar as intersecções entre as mais variadas formas de interações, como a implicação na produção de políticas públicas. Apesar da produção de políticas públicas ser um possível denominador comum dentre as ações políticas tipificadas anteriormente, há ainda uma ampla agenda de

pesquisa a ser explorada que relacione as postagens das redes sociais oficiais dos governos com a produção de uma agenda simbólica.

Por “agenda simbólica”, entende-se um conjunto de ideias oriundas de discursos de representantes de governo, usadas em uma fase que antecede a produção de uma agenda política. Nesse sentido, a agenda simbólica tem como objetivo elucidar questões complexas e muitas vezes conflitantes, que poderão ser aventadas como estratégias em democracias recentes e governos de transição ideológica (Capella; Brasil, 2022). O conceito surgiu a partir dos estudos de Bonafont; Baumgartner; Palau (2015) como uma agenda não exclusiva do presidente e menos formalizada e rotinizada, assim como proposto pela noção de agenda retórica (Cohen, 2012), reiterando a importância do discurso para a produção de políticas públicas. Além disso, entende-se que discursos veiculados em redes sociais acrescentam *status* para além de anunciar prioridades e atenções, como também dinamizar temas sensíveis à sociedade.

Por agenda simbólica, entende-se uma etapa que diverge completamente do conceito de política simbólica, conforme exposto por Leonardo Secchi (2014, p.22) como essa que os *policymakers* até possuem condições de elaborar, mas intimamente não demonstram grande interesse em colocar em prática e, por isso, é vazia de intenções políticas genuínas. Em uma agenda simbólica, pelo contrário, há muito interesse por parte dos *policymakers* de que seus discursos proliferem políticas públicas reais, constando conhecimento adequado para resolução de um problema público. A grande característica de uma agenda simbólica pode estar na complexidade de temáticas diante da dificuldade de construção de consenso com base em conflitos. A partir das condições colocadas, entende-se que o perfil do Ministério das Mulheres no Instagram pode ser usado como espaço, a fim de que a agenda de questões de gênero do terceiro governo petista possa ser testada.

#### **4 METODOLOGIA**

O estudo de caso teve início com a coleta de discursos da ministra Aparecida Gonçalves, publicados na página oficial do Ministério das Mulheres (@min.dasmulheres) ao longo do ano de 2023. Os discursos oficiais se apresentaram em diversos formatos: discursos escritos nas legendas das postagens, discursos escritos e disponibilizados por meio de um arquivo de imagem e discursos orais oriundos de postagens com vídeos e

áudios da ministra Aparecida Gonçalves. Todos esses materiais foram transcritos, reconhecendo as particularidades e os limites dos discursos divulgados no Instagram (o tamanho de 2.2000 caracteres para textos escritos, 15 a 90 segundos para postagens em formato de *reels* e 10 minutos para arquivos de áudios e vídeos).

Após a coleta, foi criado um banco de dados para organização e classificação. Os dados coletados foram (1) os textos transcritos na íntegra, (2) data da postagem, (3) formato do arquivo que armazena o discurso e (4) a natureza do tema predominante no discurso. Para essa última categorização, foi utilizada a codificação dos autores Brasil; Capella (2019), presente na versão atualizada do *codebook* brasileiro<sup>3</sup> (BPAP), baseado no *master codebook Comparative Project Agendas (CAP)*. O material foi desenvolvido para analisar o conteúdo e criar padrões de formulação de políticas a partir de documentos governamentais.

A partir da construção do banco de dados, foi feita a análise da frequência e do conteúdo dos discursos postados. As preocupações com essas categorias estão justificadas na própria literatura sobre formação de agenda, que aponta para a atenção política como um fator essencial para a produção de políticas públicas. Nesse sentido, a análise de conteúdo dos discursos também permite compreender como o governo percebe os problemas sociais e como constrói suas agendas.

Dos 21 macrocódigos (*major topics*) disponíveis no manual para codificação, todos os 86 discursos, coletados para esta pesquisa, trataram de duas políticas setoriais: (2) – Direitos civis, políticos, liberdades e minorias e (12) – Judiciário, Justiça, Crimes e Violência. Esse dado revela que as postagens do perfil do Ministério das Mulheres no Instagram que possuem discurso de Aparecida Gonçalves versam de modo direto e direcionado às questões de gênero, em vez de outros temas adjacentes.

De acordo com a codificação, dentro dos 21 macrocódigos de política setorial, há outras 211 subclassificações. Nessa nova etapa, a presente pesquisa chegou ao seguinte resultado: uma concentração das classificações em cinco temas, sendo os códigos 200 – Geral; 201 – Discriminação por questões étnico-raciais; 202 – Discriminação por gênero ou orientação sexual (misoginia e homofobia); 206 – Direito ao voto, participação e representação política e 1208 – Violência Doméstica.

---

<sup>3</sup> Ver [https://comparativeagendas.s3.amazonaws.com/codebookfiles/CodeManual\\_Junho\\_2019\\_4.pdf](https://comparativeagendas.s3.amazonaws.com/codebookfiles/CodeManual_Junho_2019_4.pdf)

Cada postagem foi transcrita e todo texto gerado foi analisado como um único conteúdo, assimilando a ele apenas um código. Em vista disso, mesmo quando a política se mostrou intersetorial, buscou-se a política setorial substantiva do discurso transcrito e de maior ênfase dada à postagem. Logo, cada postagem analisada gerou uma única codificação.

#### 4.1 ANÁLISE DOS DADOS

As políticas que tiveram maior frequência foram as classificadas como Geral (código 200), sendo as que, em grande parte, valorizam a estrutura institucional do ministério, as políticas de governo e as parcerias com outros ministérios. Ou seja, a maior frequência foi a de discursos de valorização de aspectos institucionais demarcados pela criação de um ministério específico para as questões de gênero. Nos primeiros meses de gestão, há uma maior frequência de postagens com conteúdo generalistas (200 – Geral), totalizando 36 publicações dessa natureza.

Outros assuntos abordados pela ministra em seus discursos oficiais são o combate à misoginia e a igualdade de gênero, bem como a transversalidade dessas pautas. O Ministério das Mulheres realizou ações conjuntas com outros ministérios, como Ministério dos Povos Indígenas, Ministério da Igualdade Racial, Ministério do Esporte, Ministério da Justiça e Segurança Pública, além da articulação direta com a sociedade por meio de grupos e coletivos.

A combinação de misoginia, machismo e racismo com o negacionismo climático e científico representa um projeto devastador para as mulheres. É nosso papel inverter essa lógica em prol das diversas mulheres que compõem a sociedade brasileira, negras, brancas, indígenas, LBTQIA+, as do campo, da cidade e das águas (Gonçalves, 2023)<sup>4</sup>.

Ademais, a outra parte de discursos presentes no perfil ministerial no Instagram se concentra nos programas e ações implementados, por exemplo a retomada do programa “Mulher Viver sem Violência” que inclui a construção de 40 Casas da Mulher Brasileira, a implementação do Ligue 180 e a distribuição de 270 Patrulhas Maria da Penha.

---

<sup>4</sup> [https://www.instagram.com/p/Cp3bm5gPP5u/?img\\_index=1](https://www.instagram.com/p/Cp3bm5gPP5u/?img_index=1)

Os feminicídios são um problema emergencial no País, e são crimes que podem ser evitados. Isso se nós tivermos tornozeleiras eletrônicas, Patrulha Maria da Penha e outras ações concretas. E é muito importante lembrar que esse é um crime antecedido pela violência psicológica, violência moral, o xingamento, que vão deixando as mulheres em lugar de silêncio e abandono. O feminicídio é a última escala dos crimes de violência contra as mulheres. Nós vamos pensar como é que o governo federal, os governos estaduais, os governos municipais podem ajudar, seja com creche, com lavanderia, restaurantes, para que nós possamos fazer com que o peso do trabalho doméstico, do cuidado com crianças, idosos e doentes diminua para essa mulher e isso permita com que ela tenha mais ascensão na carreira (Gonçalves, 2023)<sup>5</sup>.

No entanto, ao longo do ano de 2023, o Ministério das Mulheres realizou algumas tentativas isoladas de aproximação com outras pautas. No início do mandato, a ministra Aparecida se encontrou com representantes da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), de quem recebeu o “Dossiê: Assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras”.

A foto desse encontro foi divulgada no Instagram, acompanhada da seguinte fala da ministra: “O ministério é ‘das mulheres’ porque elas são diversas e são plurais. E está à disposição e será parceiro na execução de políticas públicas para pessoas trans e travestis e em combate ao preconceito” (Gonçalves, 2023)<sup>6</sup>. A publicação recebeu muitas críticas e comentários transfóbicos como esses: “Ministérios de machos”; “Cadê as mulheres?”; “E quando será feito algo para as mulheres?” e “Mulheres não são homens de saia e unha pintada. Mulheres n (sic) são homens com número de hormônio baixo, ou sem p3nis. Nos respeite ministra!”. O comentário a seguir faz uma crítica sobre a produção de políticas públicas encabeçada pelo ministério:

Não adianta só dizer que merece atenção, é necessário criar dados estatísticos em primeiro lugar, que políticas públicas baseadas nos dados em seguida. Agora, se mulher é identidade, se qualquer um pode mudar não só de gênero como de sexo (falo de documentação, obviamente nenhum ser humano muda de sexo) e dizer que a mulher ou homem, temo que não seja possível sequer produzir dados estatísticos fiáveis acerca da real condição das pessoas nascidas com o sexo feminino. Fica bem difícil criar políticas públicas eficazes dessa forma. Temerário (Comentário extraído de postagem do Instagram do Ministério das Mulheres, 2023)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.instagram.com/p/CoWAKibglrL/>

<sup>6</sup> [https://www.instagram.com/p/Cn48I8yO7G0/?img\\_index=1](https://www.instagram.com/p/Cn48I8yO7G0/?img_index=1)

<sup>7</sup> [https://www.instagram.com/p/Cn48I8yO7G0/?img\\_index=1](https://www.instagram.com/p/Cn48I8yO7G0/?img_index=1)

O Ministério das Mulheres não se manifestou sobre esses comentários, nem sobre qualquer comentário transfóbico presente nas publicações analisadas. Também não houve nenhuma tentativa de reduzir a desinformação e educar a população sobre identidade de gênero<sup>8</sup>. Entretanto, foi possível notar que após os comentários, o Ministério evitou postagens que associassem pautas e pessoas trans. Outro indicativo da mudança de abordagem pode ser percebido quando a Ministra passou a mostrar oficialmente seu apoio a vereadoras e deputadas cis – vítimas de perseguição e violência política. No dia 10 de fevereiro, em ato que reuniu dezenas de lideranças políticas, realizado pelo Movimento Humaniza Santa Catarina em solidariedade às vereadoras ofendidas, a então ministra se pronunciou da seguinte forma:

Nós estamos aqui para ser solidárias estabelecemos parcerias e estratégias para que nós possamos, de fato, enfrentar o que tem acontecido no Brasil e com as mulheres. Enfrentar a misoginia, enfrentar o ódio, o preconceito e a discriminação. E a política que ainda acha que o papel da mulher é ficar dentro de casa, não é estar no parlamento, não está no executivo, não é estar nos espaços de poder. Vocês não estão sozinhas em Santa Catarina, nós estamos aqui, todo ministério solidário (Gonçalves, 2023)<sup>9</sup>.

As políticas setoriais mais frequentes foram as que versaram sobre a discriminação por gênero ou orientação sexual (misoginia e homofobia). Há 30 postagens dessa natureza e elas também foram frequentes no primeiro semestre da gestão. Diferente das temáticas anteriores, esses discursos são mais específicos, mobilizando informações relacionadas exclusivamente a políticas de promoção de igualdade de gênero e de relações sociais relacionadas a gênero. Além disso, o combate à misoginia foi ganhando espaço institucional nos discursos da ministra. Conforme entrevista para o Jornal Correio Braziliense, Aparecida Gonçalves afirmou à sociedade estar "vivendo um período de misoginia"<sup>10</sup>.

A partir da codificação realizada, as próximas políticas setoriais mais encontradas foram as que trataram de violência doméstica e familiar (10 postagens catalogadas) e as

---

<sup>8</sup> É possível perceber uma profunda desinformação nos comentários presentes no perfil do Instagram do Ministério das Mulheres, há um profundo temor das mulheres cis de ter seus espaços tomados pelas mulheres trans e serem vítimas de mais violência por estas.

<sup>9</sup> <https://www.instagram.com/p/CofZZBXA8Y9/>.

<sup>10</sup> [https://www.instagram.com/p/Cpa5M\\_mv6z/](https://www.instagram.com/p/Cpa5M_mv6z/).

que mencionaram a discriminação de minorias considerando as relações étnico-raciais (9 postagens classificadas). Conforme a tabela abaixo, apenas uma postagem foi categorizada como “representação e participação política”, podendo demonstrar que o Ministério das Mulheres apostou em publicar nas redes sociais temas estratégicos que podem, inclusive, ser considerados mais polêmicos diante da divergência entre atores políticos.

**Tabela 1 – Classificação das políticas setoriais das postagens do Ministério das Mulheres em 2023.**

| Codificação das políticas setoriais  | F         |
|--|-----------|
| 200: Geral   | 36        |
| 202: Discriminação por gênero ou orientação sexual (misoginia e homofobia) | 30        |
| 1208: Violência Doméstica  | 10        |
| 201: Discriminação por questões étnico-raciais                             | 9         |
| 206: Direito ao voto, participação e representação política                | 1         |
| <b>Total</b>   | <b>86</b> |

Fonte: Elaborado pelas autoras (2024) de acordo com BPAP.

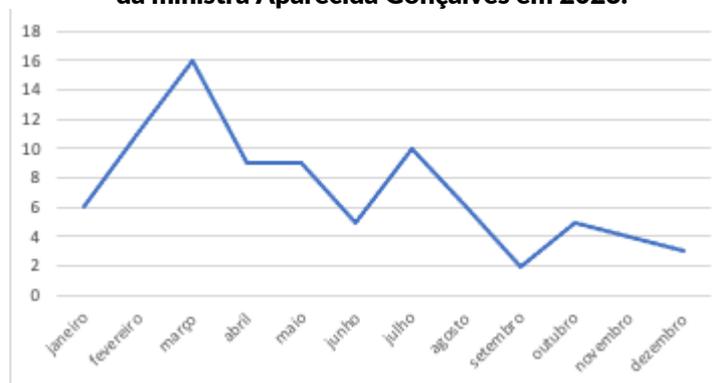
É possível perceber que algumas postagens articuladoras de temas como a "saúde pública livre", "políticas para mães" e "proteção para as meninas" são apresentadas de forma bastante superficial. Um exemplo é a postagem do dia 25 de abril de 2023, em que o discurso da ministra se aproxima de uma crítica à Lei de Alienação Parental, na qual não há um posicionamento explícito do Ministério para sua revogação:

Essa legislação veio muito mais para atrapalhar a implementação da lei Maria da Penha do que para ajudar. Porque agora ela coloca em descrédito a fala da mulher. Acho que esse é o grande desafio. A mulher disse que a criança sofre

violência e exploração sexual, mesmo assim, o juiz encaminha a criança de volta para o pai. Então, tem sido um debate com movimento e que as mães que sofrem com essa violência têm trazido para o cenário nacional. É um debate que o governo e o ministério estão começando a fazer, mas a revogação ou é no STF ou é no congresso nacional porque já é uma legislação. Ela precisa ser vista, ser revista e ser, se for possível, revogada e para ser transformada numa legislação que de fato contribua com a vida e com a luta das mulheres. [...] Ela na verdade, quando as mulheres denunciam a violência na delegacia, imediatamente o agressor vai lá e denuncia que alienação parental que a mulher está fazendo. A mulher vai para violência, para o juizado de violência doméstica familiar e ele vai para violência de família. E o juizado da violência da família, geralmente, tira a guarda. As mulheres ficam com medo de perder a guarda do filho e não fazem a denúncia e, quando fazem, perdem a guarda e entram numa luta constante judicial (Gonçalves, 2023)<sup>11</sup>.

Embora o maior número de postagens tenha acontecido no primeiro semestre de 2023, a diversidade de temas aventados pelo Ministério das Mulheres foi maior no segundo período do ano. Temas como a internacionalização, meio ambiente e direitos garantidos de proteção aos órfãos de feminicídio aparecem nesse período. É também nesse momento que a ministra Aparecida comparece ao Lançamento do Comitê para a Promoção de Políticas Públicas de Proteção Social dos Povos Indígenas, coordena o lançamento do “Programa Brasil sem Misoginia” e apoia campanhas de conscientização no mês da visibilidade lésbica. Abaixo, é possível visualizar a distribuição das postagens com discursos ao longo do ano:

**Gráfico 1 - Frequência das postagens contendo discursos da ministra Aparecida Gonçalves em 2023.**



Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

<sup>11</sup> <https://www.instagram.com/p/Crd2RMvAcQH/>.

É importante considerar o formato em que as postagens foram realizadas no perfil, em sua maioria *reels* (64), em detrimento de imagens (22). *Reels* é uma ferramenta que permite criação de vídeos curtos, rápidos e intuitivos, com maior potencial de engajamento e divulgação de informação, podendo facilitar a introdução de temas divergentes.

Por fim, o estudo de caso de caráter exploratório permite concluir que as postagens no perfil do Ministério das Mulheres no Instagram podem ter servido para compor uma agenda simbólica de temas que não possuem consensos tão evidentes e possíveis. Essa afirmação se justifica (1) com o quantitativo de postagens sobre o espaço institucional, sobretudo, no primeiro semestre de 2023, seguido de (2) uma variabilidade de postagens de temas dispostos nos semestres de 2023, com discursos abrangentes, que não demarcam posicionamento institucional. Corroborar-se para essa conclusão, (3) as reações dos usuários expostas pelos comentários e que exigiram, em grande medida, uma postura do governo. Um indicativo de um projeto político de gênero pode ser atribuído às ações de combate à violência de gênero, ações essas não iniciadas neste governo, mas que ganharam maior visibilidade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proposta deste artigo foi apresentar o uso das redes sociais para produção de uma agenda simbólica de políticas públicas na comunicação do atual governo – mais especificamente, por meio da divulgação que é feita no perfil do Instagram do Ministério das Mulheres. Para isso, foram analisadas todas as postagens realizadas durante o ano de 2023, totalizando 548 publicações. Dessas postagens, foram coletados e transcritos 86 discursos oficiais da ministra. Por meio do banco de dados criado durante a pesquisa, os discursos foram codificados de acordo com a classificação de políticas setoriais do *Brazilian Policy Agendas Project*.

A partir da análise dos dados, conclui-se que as postagens no perfil do Ministério das Mulheres no Instagram podem compor o que a literatura especializada chama de “agenda simbólica”, por se tratar de um momento preliminar da formação de agenda, quando consensos não são evidentes e possíveis. Essa afirmação é possível a partir da classificação e codificação que demonstra as naturezas das políticas setoriais apontando para, pelo menos, três direções: 1) aposta em temas estratégicos e

específicos sobre questões de gênero em detrimento de temas considerados mais tradicionais, como representação; 2) uma maior postagem de políticas que frisam a importância da estrutura institucional do Ministério, a autonomia orçamentária e parcerias interministeriais; 3) uma frequência de postagens maior no primeiro semestre, seguida de uma maior diversidade de temáticas em postagens do segundo semestre.

É importante ressaltar que o presente artigo realizou um estudo de caso a partir de um tema específico, contribuindo com a literatura sobre políticas públicas de gênero ao acrescentar a discussão sobre conteúdos veiculados em redes sociais. Estudos comparados entre páginas ministeriais e um exame detalhado dos temas apresentados poderão elucidar resultados ainda mais densos sobre agenda simbólica.

## REFERÊNCIAS

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; QUINTELA, Débora Françolin. Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). **Opinião Pública**, v. 30, p. e3013, 2024.

BONAFONT, Laura Chaqués; BAUMGARTNER, Frank R.; PALAU, Anna. **Agenda dynamics in Spain**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015.

BRASIL. Ministra (2024: Aparecida Gonçalves). **Discurso da Ministra, Cida Gonçalves, na cerimônia de posse**. Brasília, 3 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/discursos-e-pronunciamentos/discurso-da-ministra-das-mulheres-cida-goncalves-durante-a-cerimonia-de-posse>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL, Lei n. 12.314, de 19 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm). Acesso em 3 jun 2024.

BRASIL, Felipe Goncalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.L.], v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

BRAZILIAN POLICY AGENDAS PROJECT. Comparative Agendas Project, 2019. Brasil, F. G. & Capella. A. C. N. **Manual de Codificação**. Disponível em <[https://comparativeagendas.s3.amazonaws.com/codebookfiles/CodeManual\\_Junho\\_2019\\_4.pdf](https://comparativeagendas.s3.amazonaws.com/codebookfiles/CodeManual_Junho_2019_4.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2023.

CALDAS, Ana Carolina. Ministério da Mulher terá desafio de reconstruir políticas públicas no pós-Bolsonaro. **Brasil de Fato**, Curitiba, 21 nov 2022. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2022/11/21/ministerio-da-mulher-tera-desafio-de-reconstruir-politicas-publicas-no-pos-bolsonaro>

CAMPOS, Carmen Hein de; BERNARDES, Márcia Nina. Gender ideology and the Ministry of Women, Family and Human Rights. **Revista Estudos Feministas**, v. 30, n. 3, 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e017, 2022.

COHEN, Jeffrey E. **The presidents legislative policy agenda (1789-2002)** New York: Cambridge University Press, 2012.

CORDEIRO, Douglas Farias; VIEIRA, Larissa Machado; CASSIANO, Kátia Kelvis; SILVA, Núbia Rosa. Análise da interação social sobre Covid-19 no perfil do Ministério da Saúde no Instagram. **Revista Panorama-Revista de Comunicação Social**, v. 10, n. 1, p. 19-24, 2020.

COSTA, Vinícius de Paiva; STASIAK, Daiana; BASILE, Roberto de Castro. Comunicação organizacional na universidade: uma análise do perfil do Instagram da Universidade Federal de Goiás na pandemia Covid-19. In: OLIVEIRA, Rodrigo Cássio; CHRISTINO, Daniel; JÚNIOR, Eliseu Vieira Machado. **Covid-19 e a comunicação**. Goiânia: Cegraf UFG, 2021, p. 431- 451.

FACIROLI; Jéssica; FREGUGLIA, Ricardo da Silva; SIRQUEIRA, Tassio Ferenzini Martins; VIEIRA, Marcel de Toledo. Efeitos das redes sociais nos resultados dos programas governamentais: uma revisão sistemática. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 42, n. 1, p. 222-243, 2022.

FARIA, Cristiano Ferri Soares. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o legislativo na elaboração das leis?**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7867>. Acesso em: 12 jan. 2024.

FRANCESCHET, Susan. Gendered institutions and women's substantive representation: Female legislators in Argentina and Chile. In: KROOK, Mona Lena; MACKAY, Fiona. **Gender, politics and institutions: Towards a feminist institutionalism**. Palgrave Macmillan, London, p. 58-78, 2011.

GOMES, Wilson; FERNANDES, Breno; REIS, Lucas; SILVA, Tarcizio. " Politics 2.0": a campanha online de Barack Obama em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, p. 29-43, 2009.

ITUASSU; Arthur; PECORARO, Caroline; CAPONE, Leticia; LEO, Luiz; MANNHEIMER, Vivian. Mídias Digitais, Eleições e Democracia no Brasil: Uma Abordagem Qualitativa

para o Estudo de Percepções de Profissionais de Campanha. **Revista Dados**, v. 66, p. e20210063, 2022.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Longman, 2003.

MATOS, Eurico; DOURADO, Tatiana; MESQUITA, Pedro. @ dilmabr NO IMPEACHMENT: Uma análise das estratégias de comunicação política de Dilma Rousseff no Twitter. **Comunicação & Sociedade**, v. 39, n. 3, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. The media and political practice. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 55-56, p. 155-184, 2002.

OLIVEIRA, D. J. S.; BERMEJO, P. H. de S. Mídias sociais e administração pública: análise do sentimento social perante a atuação do governo federal brasileiro. **Organizações & Sociedade**, [S.L.], v. 24, n. 82, p. 491-508, set. 2017. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9240827>.

PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. Rio de Janeiro. Zahar, 2012.

PENTEADO, Claudio Camargo; FORTUNATO, Ivan. Médias et politiques publiques: des possibles domaines de recherche. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 87, p. 129-141, 2015.

PENTEADO, Cláudio Luis Camargo; GUERBALI, João Guilherme. As manifestações do impeachment no Twitter: uma análise sobre as manifestações de 2015. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 19, 2016.

RIBAS, Maria Fernanda. Mecanismos institucionais para o avanço da mulher. In: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina. **Beijing + 20: avanços e desafios no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215\\_tema\\_h\\_mecanismos\\_institucionais\\_para\\_o\\_avanco\\_da\\_mulher.pdf](https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_h_mecanismos_institucionais_para_o_avanco_da_mulher.pdf). Acesso em: 12 jan. 2024.

SEABRA, Catia; VARGAS, Mateus. Governo Lula quer turbinar suas redes sociais e planeja R\$ 200 mi extras em 2024. **Jornal A Folha de São Paulo**. São Paulo, 14 ago. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/08/governo-lula-quer-turbinar-suas-redes-sociais-e-planeja-r-200-mi-extras-em-2024.shtml>. Acesso em 11 nov. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVEIRA, Sergio Amadeu. Democracia e os códigos invisíveis: como os algoritmos estão modulando comportamentos e escolhas políticas. **Sociedade e Algoritmos**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2019.

STETSON, Dorothy McBride; MAZUR, Amy. **Comparative state feminism**. Thousand Oaks: Sage Publications, p. 254-271, 1995.

STROMQUIST, Nelly P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero: perspectivas comparativas. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 01, p. 27-49, abr. 1996. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24781996000100004&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24781996000100004&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 12 jan. 2024.

SUNSTEIN, Cass. **Echo Chambers**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

TOKARSKI, Carolina Pereira; ANDRADE, Krislane Matias; PINHEIRO, Luana Simões; CORREA, Ranna Mirthes Sousa. **De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11863/2/TD\\_2866\\_Sumex.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11863/2/TD_2866_Sumex.pdf).

VIDAL, Delcia de Mattos; SOUZA, Danielle Siqueira. Mulheres no espaço político. **Inmediaciones de La Comunicación**, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 23-49, 17 ago. 2022. Universidad ORT Uruguay.