

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

LUCAS GOMES DOS SANTOS ROCHA

ECOS DA DESIGUALDADE: Uma análise da relação do direito à comunicação com a
desigualdade multidimensional a partir do programa Territórios da Cidadania

RIO DE JANEIRO

2022

Lucas Gomes dos Santos Rocha

ECOS DA DESIGUALDADE: Uma análise da relação do direito à comunicação com a desigualdade multidimensional a partir do programa Territórios da Cidadania

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Pereira Cunha

Rio de Janeiro

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

ROCHA, Lucas Gomes dos Santos

Ecoss da Desigualdade: Uma análise da relação do direito à comunicação com a desigualdade multidimensional a partir do programa Territórios da Cidadania / Lucas Gomes dos Santos Rocha. Rio de Janeiro: FLACSO/FPA, 2022.

Quantidade de folhas f.:144

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2022.

Orientadora: Márcia Pereira Cunha

Referências bibliográficas: f. 131-140

1. Direito à comunicação.
2. Desigualdade multidimensional.
3. Programa Territórios da Cidadania.
4. Governo Lula.

Lucas Gomes dos Santos Rocha

ECOS DA DESIGUALDADE: Uma análise da relação do direito à comunicação com a desigualdade multidimensional a partir do programa Territórios da Cidadania

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em

Profa. Dra. Márcia Pereira Cunha
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Mestra Andrea Bárbara Lopes de Azevedo
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Suzy dos Santos
ECO/UFRJ

Prof. Mestre Daniel Paiva de Macedo Júnior (suplente)
UFMT

AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa não seria desenvolvida sem o apoio que recebi de diversas pessoas nesse período, dentre as quais agradeço:

À minha orientadora Márcia Cunha, que me ajudou na condução dessa pesquisa

À Fundação Perseu Abramo, entidade fundamental que me concedeu a bolsa neste curso

À minha família por todo tipo apoio dado durante esse processo, em especial à minha mãe, que contribuiu com diversas observações que me ajudaram a seguir com minha pesquisa apesar das dificuldades, dos medos e do período conturbado em que fomos todos afetados pela pandemia da Covid-19

Aos amigos que tanto me apoiaram nesse processo, em especial meus amigos pesquisadores João Pedro Rossi e Mar Marinho, com quem dialoguei em diversos momentos neste processo e ajudaram a superar muitas angústias e a desenvolver raciocínios que foram fundamentais nesse trabalho

À Revista Fórum, que disponibilizou material para a condução desta pesquisa

Aos entrevistados Joaquim Soriano e Caio Galvão França, que, além de se disponibilizarem para entrevistas, contribuíram com materiais que ajudaram na pesquisa

Aos profissionais e pesquisadores da área da saúde que conseguiram manter esse país vivo apesar da enorme tragédia que nos abateu com uma pandemia diante de um governo que não se preocupou em priorizar a vida e provocou mais de 660 mil mortes.

EPÍGRAFE

A verdadeira revolução, cedo ou tarde, tem de inaugurar o diálogo corajoso com as massas. [...] Este diálogo, como exigência radical da revolução, responde a outra exigência radical – a dos homens como seres que não podem ser fora da comunicação, pois que são comunicação. Obstaculizar a comunicação é transformá-los em quase “coisa” e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários.

(FREIRE, Paulo)¹

¹ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

RESUMO

O direito à comunicação possui reconhecimento formal como direito humano no Brasil desde 2009 e precisa ser explorado em suas diversas dimensões. Este trabalho tem como objetivo explorar a face social do direito à comunicação, por meio dos debates sobre desigualdade multidimensional e neoliberalismo. Visa a entender as implicações entre a redução das desigualdades e a garantia desse direito no Brasil, um país de capitalismo dependente marcado por disparidades sociais. Para desenvolver essa análise, esta pesquisa investigará a concepção e a implementação do Programa Territórios da Cidadania durante o governo Lula e as mudanças promovidas nos territórios beneficiados durante o governo Dilma através do Plano Brasil Sem Miséria, em especial por meio da atuação da Embrapa. Retomando os debates da concepção do direito à comunicação promovidos pela Unesco e relacionando-os com as discussões da desigualdade multidimensional, esta dissertação pretende articular campos do conhecimento distintos de forma transversal para assim escutar os ecos da desigualdade.

ABSTRACT

The right to communication has been formally recognized as a human right in Brazil since 2009 and needs to be explored in its various dimensions. This work aims to explore the social face of the right to communication, through debates on multidimensional inequality and neoliberalism. It aims to understand the implications between reducing inequalities and guaranteeing this right in Brazil, a country of dependent capitalism marked by social disparities. To develop this analysis, this research will investigate the design and implementation of the Territories of Citizenship Program during the Lula government and the changes promoted in this policy during the Dilma government through the Brasil Sem Miséria Plan, especially through Embrapa. Taking up the debates on the conception of the right to communication promoted by Unesco and relating them to the discussions of multidimensional inequality, this essay intends to articulate different fields of knowledge in a transversal way in order to listen to the echoes of inequality.

LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CONFECOM – Conferência Nacional de Comunicação

FENAJ – Federação Nacional dos Jornalistas

FSM – Fórum Social Mundial

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MOPS – Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos

NOMIC – Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação

ONU – Organização das Nações Unidas

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PIB – Produto Interno Bruto

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PT – Partido dos Trabalhadores

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PNDH-3 – Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tabela com a abrangência dos 120 Territórios da Cidadania	47
Figura 2 – Mapa dos Territórios da Cidadania	48
Figura 3 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Territórios da Cidadania.....	53
Figura 4 – Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica por região	60
Figura 5 – Cerimônia de lançamento do Territórios da Cidadania.....	98
Figura 6 – Mapa da atuação da Embrapa no semiárido: territórios beneficiados e unidades da empresa	105
Figura 7 – Mapa dos Territórios da Cidadania no Nordeste e em Minas Gerais	106
Figura 8 – Mapa do território do Alto Oeste Potiguar e sua localização geográfica	107
Figura 9 – Proposta do projeto Acar da Embrapa Informação Tecnológica	111
Figura 10 – Encontro dos radialistas, em 2014, dos territórios Alto Sertão Sergipano e Agreste Alagoano.....	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. DESIGUALDADE MULTIDIMENSIONAL E NEOLIBERALISMO	7
1.1. Neoliberalismo como nova racionalidade	7
1.2. Neoliberalismo no Brasil e desigualdade	12
1.3. Perspectiva multidimensional	17
2. BRASIL DOS ANOS 2000 E POLÍTICAS CONTRA A DESIGUALDADE	25
2.1. Pós-neoliberalismo: realidade ou ilusão?	25
2.2. O combate à desigualdade como bandeira e política pública	35
2.3. A multidimensionalidade em ação.....	45
2.3.2. Programa Territórios da Cidadania.....	46
2.3.3. Plano Brasil Sem Miséria	57
3. DIREITO À COMUNICAÇÃO	65
3.1. Políticas de comunicação no Brasil	78
4. COMUNICAÇÃO NOS TERRITÓRIOS.....	90
4.1. Embrapa e as ações de comunicação	104
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	121
ANEXO A – Lista dos territórios da cidadania por região	131

INTRODUÇÃO

Não existe sociedade sem comunicação. E não existe comunicação sem sociedade. O direito à comunicação, conceito pouco explorado no Brasil diante de uma hegemonia de um pensamento liberal que privilegia a noção mercadológica de “liberdade de imprensa”, vai se pautar pela necessidade de fluxos comunicativos mais equilibrados ao compreender o papel que a comunicação tem na construção de uma sociedade. Para isso, muitos são os desafios, que vão desde a necessidade de uma regulamentação atualizada dos meios de comunicação até a construção de um novo horizonte social.

Na maioria das vezes, esse debate acaba sendo limitado, vinculado apenas aos marcos regulatórios e às legislações do setor. Isso se dá principalmente em razão da falta de uma regulação mais rígida do setor das comunicações, o que permite a constituição de monopólios midiáticos hegemônicos, em uma discussão fundamental sobre a relação entre Estado, Setor Privado e Sociedade Civil. O Brasil possui reconhecidamente uma legislação atrasada e conservadora nesse setor.

Esse trabalho, no entanto, pretende avançar por um caminho distinto. O objetivo central dessa pesquisa é analisar qual seria o a relação da redução da desigualdade multidimensional com a garantia do direito à comunicação através da investigação sobre políticas públicas adotadas durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Esse estudo vai se debruçar principalmente sobre o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) para traçar essa trajetória. As iniciativas, complexas e robustas pelo caráter universalista, acabam adentrando na questão da comunicação mesmo sem tê-la como enfoque inicial. O Projeto Ações de Capacitação e de Divulgação de Informações Tecnológicas para Apoio à Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria, desenvolvido pela Embrapa Informação Tecnológica em cinco territórios da cidadania, é um dos exemplos e será investigado nessa pesquisa.

Essa pesquisa é fruto de investigações realizadas por este pesquisador desde a Universidade Federal do Rio de Janeiro e faz parte de inquietudes que carrega em razão da estrutura desigual do modelo das comunicações no Brasil e da sociedade brasileira. Escutar os ecos da desigualdade na comunicação, que muitas vezes acabam sendo o silêncio pela ausência de o devido equilíbrio no espaço de enunciação, é o mote dessa pesquisa, que dialoga com uma compreensão de democracia nas comunicações muito presente em outros países da América Latina, como Argentina, onde o pesquisador teve o privilégio de estudar, e Bolívia.

A revisão bibliográfica será fundamental em toda a pesquisa, afinal, a articulação de conceitos e pesquisas anteriores permite a possibilidade de serem feitas aproximações de um campo que parece muito distante do debate usual sobre direito à comunicação, como é o caso das discussões sobre políticas públicas que visam a redução da desigualdade. Discussões promovidas por autores como Florestan Fernandes, José Aguirre Alvis, Tereza Campello, Paulo Freire e Wendy Brown, além da retomada de discussões da Unesco dos anos 1980 sobre comunicação, são fundamentais para a articulação desses assuntos.

Através do método de entrevista qualitativa semiestruturada buscou-se aprofundar a análise de alguns elementos específicos que surgiram durante o desenvolvimento da pesquisa, em especial sobre o confronto do PTC com as estruturas de poder locais, a trajetória institucional do programa e a centralidade que ele teve nos governos petistas. Documentos produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e pela Unesco também foram essenciais para a construção dessa pesquisa a partir da investigação da construção e da implementação dos programas pesquisados pelos ministérios e da retomada dos debates sobre comunicação do órgão internacional.

A consulta de documentos governamentais, no entanto, se tornou mais árdua do que deveria em razão do momento político do Brasil. Estudos, notas técnicas, mapas, notícias, discursos referentes aos programas sociais aqui pesquisados desapareceram dos portais oficiais do governo brasileiro após o golpe que derrubou a ex-presidenta Dilma Rousseff e que abriu caminho para a ascensão de um governo de extrema-direita, com Jair Bolsonaro. Parte do material consultado na pesquisa já havia sido acessado pelo pesquisador previamente, ou faz parte de outras pesquisas que exploraram o mesmo material. Ressalta-se aqui o papel da Fundação Perseu Abramo em preservar um valioso acervo do MDS, que teria se perdido se dependesse dos governos que sucederam a experiência petista na presidência. O material do MDA, tão importante para a investigação do Territórios da Cidadania, não teve a mesma sorte e não possui um acervo que o mantenha disponível.

Nesse processo ainda aparece uma questão que pode ser entendida como um ponto de tensão na pesquisa: muitos gestores que atuaram na implementação das políticas investigadas neste trabalho também desempenharam pesquisas fundamentais sobre estas. Ainda que seja possível extrair da literatura algumas divergências e pesquisadores que não se envolveram nesse processo, esse fator esbarra na ausência de uma ampla gama de pesquisas sobre as temáticas aqui avaliadas.

Dessa maneira, um dos propósitos dessa investigação é articular esse direito – e sua respectiva ausência – com a multidimensionalidade das desigualdades do Brasil. Além de se propor a uma abordagem deste direito com um viés mais voltado à estrutura social, esse recorte possibilita extravasar o debate sobre este conceito, que muitas vezes acaba se restringindo ao campo dos estudos da comunicação. A busca pela abrangência na compreensão da comunicação vai mobilizar debates de diferentes autores e vai trazer à tona diferentes dimensões do processo comunicativo. Serão mobilizados conceitos referentes à economia política da comunicação – concentração e monopólio dos meios de comunicação e democratização –, à comunicação popular e comunitária, à comunicação como algo inerente ao ser humano, à comunicação como instrumento e à comunicação como pilar do desenvolvimento.

Neste trabalho busca-se resgatar a importância da discussão do direito à comunicação e a riqueza dos debates que tiveram seu auge nos anos 1980. A partir da mobilização de países do chamado Terceiro Mundo, a Unesco fomentou a discussão sobre a estrutura desigual das comunicações no mundo e sobre como isso afetava o equilíbrio entre os países. A base conceitual desse direito surge justamente da reivindicação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (Nomic), que acabou gerando o Informe Um Mundo e Muitas Vozes, também conhecido como Relatório MacBride.

A partir do que foi elaborado pela Unesco, o direito à comunicação ganha algumas definições básicas, ainda que o conceito fique até hoje em aberto, como ideia e ideal. Nessa pesquisa, entende-se como princípio do direito à comunicação uma noção dialógica e equilibrada do fluxo comunicacional, onde sujeitos podem atuar tanto como emissores quanto receptores

O Relatório MacBride também deixa de legado uma discussão sobre a importância da redução das assimetrias sociais e do aumento da participação da população na tomada de decisões para a constituição de uma comunicação democrática. O impacto desse documento será tão grande que promoverá uma retaliação de governos neoliberais contra a Unesco com o objetivo de silenciar o grito por um equilíbrio nas comunicações.

Apesar de a internet ter chegado e modificado as formas de comunicação, o debate levantado nos anos 1980 ainda é extremamente pertinente e potente para lidar com a realidade atual. A questão da internet, tão complexa e contemporânea, não será objeto direto desta pesquisa.

A intenção dessa pesquisa é, portanto, articular a ausência da garantia do direito à comunicação – reconhecido no Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) como

um direito humano no país desde 2009 – com as disparidades que estruturam a sociedade brasileira. Esse debate será travado sob a ótica do subdesenvolvimento e da estrutura capitalista dependente presente em países como o Brasil. Para isso, será feita uma contextualização histórica com os debates sobre neoliberalismo e pós-neoliberalismo.

A construção de uma questão central para esse trabalho passa pelo desafio de expandir áreas que não tem muito contato usualmente e, por isso, serão explorados dois conceitos que permitem um extrapolamento, como é o caso do direito à comunicação e da desigualdade multidimensional, um debate ainda recente e que se relaciona diretamente com os novos paradigmas sociais implementados pelo neoliberalismo. A pesquisa, portanto, vai buscar atravessar fronteiras de áreas de conhecimento para a construção de uma correlação que necessita ser melhor investigada. Os caminhos adotados nesse trabalho, transversais, são tão fundamentais quanto as possíveis conclusões que se possa tirar dele.

O primeiro capítulo vai tratar sobre as mudanças promovidas pelo neoliberalismo na sociedade capitalista e como isso impactou na questão da desigualdade. Nesse momento é fundamental a compreensão do neoliberalismo como uma nova racionalidade, não apenas como um novo modelo econômico. Formulada após a crise por que passou o liberalismo na primeira metade do século XX, a doutrina do neoliberalismo vai enfraquecer políticas sociais e naturalizar as desigualdades presentes na sociedade. No Brasil, um país de capitalismo dependente que traz nas desigualdades as marcas da colonização, essa nova racionalidade vai deixar um legado de aprofundamento das desigualdades e aumento da pobreza e da concentração de renda através da desestruturação do mercado de trabalho, restrição do orçamento público e privatização de políticas sociais.

Diante desse cenário, o capítulo também traz a discussão sobre a pertinência do conceito da desigualdade multidimensional. Essa discussão começou nos anos 1980 e ganhou força diante do cenário de terra arrasada promovido pelo neoliberalismo. Apesar de as desigualdades serem fundantes na lógica do capital, a reestruturação promovida pela nova racionalidade vai impactar as dinâmicas sociais e exigir novos olhares para compreender a situação provocada pela reorientação do papel do Estado, que não ficou “menor” como pregam os neoliberais, mas foi direcionado a priorizar a acumulação de capital sem políticas compensatórias.

O capítulo 2 vai trazer uma discussão sobre o desgaste desse modelo neoliberal nas sociedades latino-americanas na década de 2000 e, a partir disso, debater a pertinência das discussões sobre pós-neoliberalismo, antineoliberalismo e neoliberalismo progressista. Um dos elementos que surgem na expressão de uma alternativa à racionalidade neoliberal é a bandeira

do combate à desigualdade, que ganha força nas experiências progressistas que são gestadas na região no período.

A candidatura de Luís Inácio Lula da Silva em 2002 vai buscar ser uma expressão dessa pauta e de uma alternativa ao neoliberalismo. Durante o governo, as contradições do modo petista de governar, com Lula e com a sucessora Dilma Rousseff, vão colocar em questão a prevalência do conceito de pós-neoliberalismo, em razão da manutenção de estruturas econômicas que sustentam o modelo neoliberal. São nas políticas públicas que buscam a redução da desigualdade multidimensional que o neoliberalismo tem o seu principal contraponto, como será mostrado no capítulo.

O Programa Territórios da Cidadania surge como um exemplo desse tipo de política ao buscar o desenvolvimento rural através da articulação de diversas ações sob uma lógica integrada e participativa. Com um novo olhar para o Brasil Rural, o PTC se apresentou como uma das políticas sociais mais robustas da segunda fase do governo Lula e trazia um sentimento antineoliberal consigo. A questão do desenvolvimento territorial como estratégia de redução à desigualdade multidimensional também será discutida, em razão dessa experiência do PTC.

No governo Dilma, o Territórios da Cidadania sai da centralidade da agenda, dando lugar ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Essa mudança vai impactar na continuidade do PTC e estabelecer novos horizontes de atuação ao buscar atingir a extrema pobreza.

O debate sobre o direito à comunicação, com o já mencionado retrospecto dos primeiros debates e uma revisão bibliográfica sobre a sua concepção, aparece no capítulo 3. A seção vai tratar ainda sobre as políticas de comunicação no Brasil e as contradições dos governos do PT neste campo. Na avaliação de muitos pesquisadores e políticos do campo progressista, a ausência de uma ampla reforma regulatória no campo da comunicação foi um dos maiores erros da experiência petista.

Logo em seguida, no capítulo 4, serão trazidos novos elementos sobre os três temas iniciais com o objetivo de apontar para uma articulação entre os processos. Nesse momento são articulados debates sobre o papel da comunicação no desenvolvimento, a questão do empoderamento comunicacional dos sujeitos e os condicionamentos socioculturais que se impõem no processo comunicativo.

Compõem a análise, ainda, os resultados das entrevistas que foram feitas com ex-gestores técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Joaquim Soriano e Caio Galvão de França, que atuaram na concepção e na implementação do Programa Territórios da Cidadania.

Por buscar compreender as dinâmicas, em especial as comunicacionais, promovidas pelo PTC na realidade dos 120 territórios atendidos, a seção vai discutir ainda a implementação do Projeto Ações de Capacitação e de Divulgação de Informações Tecnológicas para Apoio à Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria, que desenvolveu ações de comunicação por 36 meses em cinco territórios do PTC a partir da observação de que havia uma demanda da população beneficiária do programa para ter acesso a mecanismos de comunicação.

Um dos pressupostos fundamentais desse trabalho é de que uma comunicação democrática não pode se constituir sem a adoção de um plano robusto de redução de assimetrias sociais e sem o aumento da participação da população na tomada de decisões. A pesquisa não se esgota em si mesma e busca abrir novos horizontes para a discussão da relação entre direito à comunicação e desigualdade multidimensional.

1. DESIGUALDADE MULTIDIMENSIONAL E NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo reinventou o sistema capitalista. É impossível fazer uma análise da estrutura social sem levar em conta a profundidade com que esse modelo reorganizou a sociedade como um todo, tanto em aspectos de distribuição de renda, garantia de direitos, quanto em questões culturais.

É certo que a estruturação da sociedade de forma desigual, com a diferenciação em classes sociais, é um aspecto fundamental do modelo capitalista, conforme já apontava Marx, mas as “inovações” trazidas pela doutrina neoliberal abrem caminho para outras questões, como a desigualdade multidimensional, um conceito que emerge em meio à nova realidade social.

De acordo com Florestan Fernandes, “o capitalismo não é apenas uma realidade econômica. Ele é também e acima de tudo, uma complexa realidade sociocultural, em cuja formação e evolução histórica concorreram vários fatores extraeconômicos” (FERNANDES, 1968, p. 21). A fase do neoliberalismo faz parte da evolução histórica do capitalismo e, usando a mesma relação feita por Fernandes, se entrelaça a fatores extraeconômicos.

Além disso, é importante levar em conta que países que estruturam sociedades capitalistas sob as bases de um modelo colonial – um capitalismo dependente – possuem as marcas das desigualdades ainda mais evidentes e com diferentes camadas.

Este capítulo busca levantar um debate sobre a nova racionalidade trazida com o neoliberalismo, os impactos que a doutrina trouxe para o Brasil após a vigência nos anos 1990, em especial com o avanço das desigualdades, e, por fim, tratar sobre a pertinência do conceito da desigualdade multidimensional em razão das transformações promovidas pelo neoliberalismo.

1.1. Neoliberalismo como nova racionalidade

O neoliberalismo surge como uma forma de reinvenção do liberalismo clássico a partir de um abandono dos dogmas do laissez-faire diante da crise de 1930. Segundo Dardot e Laval (2016), a emergência dessa doutrina acontece a partir dos debates do Colóquio Walter Lippmann, em 1938, como uma resposta ao reformismo social que se disseminou no período. O objetivo dessa *refundação* seria entravar “políticas redistributivas, assistenciais, planificadoras, reguladoras e protecionistas que se desenvolveram desde o fim do século XIX,

uma orientação vista como uma degradação que conduzia diretamente ao coletivismo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69).

Nesse colóquio se estabeleceram basicamente duas correntes de neoliberalismo, a corrente estadunidense, representada pelos austríacos Friedrich Hayek e Ludwig von Mises, e a do ordoliberalismo alemão. Apesar de diferenças na análise de como se chegou à crise e os métodos que deveriam ser adotados para superá-la, em comum estava a luta contra o “intervencionismo de Estado” e à “escalada do coletivismo” (DARDOT; LAVAL, 2016).

Na síntese do colóquio, prevalece a visão de que o liberalismo clássico era responsável pela própria crise. Com isso, o neoliberalismo deixa de se pautar pela não intervenção, pela liberalização total do laissez faire, e passa a defender um intervencionismo liberal. Isso vai remodelar completamente a forma de atuação do neoliberalismo quando comparado com o liberalismo.

Nos anos iniciais, a doutrina não ganha muito espaço e começa a se expandir nos anos 1970 na Europa e nos Estados Unidos apresentando ferramentas para desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira e a remodelação do papel do Estado (ANDERSON, 1995).

Os teóricos da doutrina culpavam um suposto poder excessivo e nefasto dos sindicatos pela corrosão das bases de acumulação capitalista através da pressão que exerciam sobre o Estado de bem-estar. (ANDERSON, 1995). Para eles, era necessário enfraquecer a atuação estatal no plano social, apesar de manter uma máquina pujante para promover os interesses do mercado.

Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas. (ANDERSON, 1995, p. 3)

Conforme destaca Anderson, as desigualdades sociais eram justificadas e até vistas como benéficas dentro dessa lógica.

Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade

monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos. (ANDERSON, 1995, p. 3-4)

Para Dardot e Laval, as políticas neoliberais “têm como principal característica o fato de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinárias no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 188).

Nesse sentido, é importante destacar que o neoliberalismo não pode ser entendido apenas como uma questão de ordem econômica, ou uma ideologia de mercado. Para Dardot e Laval, o neoliberalismo se trata de uma nova racionalidade que se impõe sobre toda a sociedade.

O neoliberalismo é a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 15)

Por conta disso, com o objetivo de promover uma “grande virada”, as bruscas mudanças impostas pelas políticas neoliberais “revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 188). Nessa virada, o Estado passa por um processo de reengajamento político, com novas bases, métodos e objetivos.

O neoliberalismo cria todo um sistema de regras para se estabelecer.

O neoliberalismo não pressupõe simplesmente que todos os aspectos da vida social, cultural e política podem ser reduzidos a tal cálculo; em vez disso, desenvolve práticas institucionais e recompensas para a concretização desta visão. [...] o neoliberalismo é um projeto construtivista: ele não pressupõe o dado ontológico de uma racionalidade econômica completa para todos os domínios da sociedade, mas toma como tarefa o desenvolvimento, disseminação e institucionalização de tal racionalidade. (BROWN, 2003, p. 4, tradução nossa²)

Segundo Foucault (2008), o problema do neoliberalismo é o de “regular o exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado. Não se trata, portanto, de liberar um espaço vazio, mas de relacionar, de referir, de projetar numa arte geral de governar os princípios formais de uma economia de mercado” (FOUCAULT, 2008, p. 182).

O neoliberalismo vai atuar de forma constante, vigilante.

² No original: *Neoliberalism does not simply assume that all aspects of social, cultural, and political life can be reduced to such a calculus; rather, it develops institutional practices and rewards for enacting this vision. [...] Neoliberalism is a constructivist project: it does not presume the ontological givenness of a thoroughgoing economic rationality for all domains of society but rather takes as its task the development, dissemination, and institutionalization of such a rationality*

Dessa maneira, vai predominar uma lógica de concorrência, acirrando os atritos sociais.

A sociedade regulada com base no mercado em que pensam os neoliberais é uma sociedade na qual o que deve constituir o princípio regulador não é tanto a troca de mercadorias quanto os mecanismos de concorrência. São esses mecanismos que devem ter o máximo de superfície e de espessura possível, que também deve ocupar o maior volume possível na sociedade. [...] O homo economicus que se quer reconstruir [...] é o homem da empresa e da produção. (FOUCAULT, 2008, p. 201)

Laval e Dardot destacam que o concorrencialismo neoliberal vê a concorrência no mercado como um processo de descoberta da informação que gera novas oportunidades de lucro.

Em outras palavras, radicalizando e sistematizando numa teoria coerente da ação humana alguns aspectos já presentes no pensamento liberal clássico (desejo de melhorar a própria sorte, fazer melhor do que o outro etc.), a doutrina austríaca privilegia uma dimensão agonística: a da competição e da rivalidade. A partir da luta dos agentes é que se poderá descrever não a formação de um equilíbrio definido por condições formais, mas a própria vida econômica. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 135)

O neoliberalismo, então, vai buscar criar “situações de mercado” em diversos níveis e forçar cálculos de foro individual em múltiplas situações. A nova lógica vai colocar sobre os sujeitos o papel de atuarem como “homem-empresa” e vai buscar sustentar dimensões de rivalidade em diversos níveis com o objetivo de produzir empreendedores que estejam dispostos a tudo pelo lucro.

Conforme apontam Laval e Dardot, não se busca mais “redistribuir bens de acordo com certo regime de direitos universais à vida, isto é, à saúde, à educação, à integração social e à participação política, mas de apelar à capacidade de cálculo dos sujeitos para fazer escolhas e alcançar resultados estabelecidos como condições de acesso a certo bem-estar” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 223). Isso impacta diretamente nas políticas de proteção social.

As políticas públicas de proteção social, que tem como objetivo corrigir as inequidades do sistema passaram a ser vistas como um problema de ordem financeira e “moral”. Para os neoliberais, o “Estado de bem-estar” teria um efeito “perverso” de incitar os beneficiários de políticas públicas a preferirem o ócio ao trabalho, destruindo valores essenciais ao capitalismo. A pobreza seria, dessa forma, produto do ócio causados pelas políticas do Welfare State.

Essa nova orientação, sob a desregulamentação total promovida pela “revolução neoliberal”, justifica desigualdades sociais e, segundo Wendy Brown, tende a “reproduzir, em vez de amenizar, os poderes e a estratificação social produzidas historicamente” (BROWN, 2019, p. 25). Brown resume a racionalidade neoliberal em alguns pontos:

Politicamente, envolve o desmantelamento ou a privatização do Estado social - seguridade social, educação, parques, saúde e serviços de todos os tipos. Legalmente, envolve o manejo de reivindicações de liberdade para contestar a igualdade e o secularismo, bem como as proteções ambientais, de saúde, de segurança, laborais e ao consumidor. Eticamente, envolve a contestação da justiça social por meio da autoridade natural dos valores tradicionais. Culturalmente, implica uma versão do que os ordoliberais chamaram de "desmassificação", escorando os indivíduos e famílias contra as forças do capitalismo que os ameaçam (BROWN, 2019, p. 48-49).

Para Brown, o neoliberalismo atua de forma tão profunda contra a estrutura social que promove um “desmantelamento epistemológico, político, econômico e cultural da sociedade de massa em capital humano e unidades familiares econômico-morais, juntamente com o resgate tanto do indivíduo quanto da família no momento exato de sua aparente extinção” (BROWN, 2019, p. 51).

Com esse mecanismo, de projetar que “a sociedade não existe”, se tornam “invisíveis as normas e as desigualdades sociais geradas pelos legados da escravidão, do colonialismo e do patriarcado. Isso autoriza a privação efetiva de direitos” (BROWN, 2019, p. 55).

A saturação do Estado, da cultura política e do social com a racionalidade de mercado efetivamente retira os compromissos com a democracia política das preocupações de governança e da cultura política. Considere: à medida que a classe e outros impedimentos para servir ao eu empreendedor são radicalmente despolitizados, o que os neoliberais chamam de “direito igual à desigualdade” é legitimado de novo, apresentando assim o compromisso formal da democracia com o igualitarismo. (BROWN, 2006, p. 695, tradução nossa³)

Essa da saturação do Estado e da cultura política pelo neoliberalismo faz com que a desigualdade perca o caráter histórico e estrutural e, sob uma abdicação total da atuação estatal, vire um mero produto de uma disputa de mercados, o que ajuda, mais uma vez, a justificá-las e aprofundá-las.

À medida que o neoliberalismo converte todo problema social e político em situações de mercado, ele os converte em problemas individuais com soluções de mercado. [...] Essa conversão de problemas produzidos social, econômica e politicamente em itens de consumo despolitiza o que foi historicamente produzido e, especialmente, despolitiza o próprio capitalismo. Além disso, à medida que a racionalidade política neoliberal transfere problemas e soluções políticas do público para o privado, ela dissipa ainda mais a vida política ou pública: o projeto de navegar no social torna-se inteiramente uma questão de discernir, proporcionar e buscar uma solução pessoal para cada problema socialmente produzido. (BROWN, 2006, p. 704, tradução nossa⁴)

³ No original: *The saturation of the state, political culture, and the social with market rationality effectively strips commitments to political democracy from governance concerns and political culture. Consider: as class and other impediments to servicing the entrepreneurial self are radically depoliticized, what the neoliberals call "the equal right to inequality" is newly legitimated, thereby tabling democracy's formal commitment to egalitarianism.*

⁴ No original: *As neoliberalism converts every political or social problem into market terms, it converts them to individual problems with market solutions. [...] This conversion of socially, economically, and politically produced problems into consumer items depoliticizes what has been historically produced, and it especially depoliticizes*

Dardot e Laval definiriam da seguinte forma: “A originalidade do neoliberalismo está no fato de criar um novo conjunto de regras que definem não apenas outro ‘regime de acumulação’, mas também, mais amplamente, outra sociedade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 22).

1.2. Neoliberalismo no Brasil e desigualdade

Após experiências iniciais em Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e Chile, o neoliberalismo acaba se tornando um “sistema disciplinar mundial” com uma participação fundamental de instituições de crédito internacional, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir de 1981, o BM se torna um instrumento de promoção do neoliberalismo, após uma forte pressão feita pelo governo de Ronald Reagan nos EUA (PEREIRA, 2008).

O banco passaria, então, a vincular empréstimos à adoção de uma política econômica alinhada com os preceitos neoliberais, preconizados por Reagan. Relatório do Tesouro dos Estados Unidos produzido em 1982 já explicitava a estratégia.

De acordo com o relatório, os empréstimos do Banco para países de importância estratégica para os Estados Unidos foram um dos meios pelos quais os interesses norte-americanos foram atendidos, na medida em que tais empréstimos totalizaram uma quantia muito superior a que os Estados Unidos estavam dispostos a fornecer bilateralmente. Além disso, os empréstimos do Banco também serviram aos interesses econômicos norte-americanos de longo prazo vinculados à construção de um sistema capitalista internacional desregulado. (PEREIRA, 2008, p. 167)

Pereira destaca que as três recomendações principais consistentes com a ofensiva neoliberal, sendo uma delas de que “os EUA deveriam trabalhar para assegurar que a alocação de empréstimos fosse condicionada à realização de reformas políticas nos países receptores” (PEREIRA, 2008, p. 167).

Depois disso, viria uma grande crise da dívida na América Latina em razão da moratória declarada pelo México em 1982. A partir daí, há uma radicalização da defesa do ajustamento estrutural na política de crédito internacional.

Nesse contexto, se estabelece o chamado Consenso de Washington, de 1989. Esse autoproclamado consenso consistia em uma lista de 10 conclusões formuladas em uma

capitalism itself. Moreover, as neoliberal political rationality devolves both political problems and solutions from public to private, it further dissipates political or public life: the project of navigating the social becomes entirely one of discerning, affording, and procuring a personal solution to every socially produced problem

conferência promovida pelo Instituto para Economia Internacional, com participação do Banco Mundial e do FMI. Ainda que inicialmente as conclusões expostas tivessem um caráter mais acadêmico, elas acabam exemplificando o receituário que foi imposto à América Latina pelas instituições financeiras internacionais. Estas eram:

1) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos a arrecadação, eliminando o déficit público; 2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; 3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam as instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos a exportação, visando impulsionar a globalização da economia; 7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8) privatização, com a venda de empresas estatais; 9) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e 10) propriedade intelectual (NEGRÃO, 1996, p. 4).

Na América Latina, seria adotado o chamado Modelo Liberal Periférico que traria consigo reformas estruturais e seria “caracterizado pela adoção das medidas neoliberais e pela forte dependência frente ao mercado externo e ao fluxo internacional de capitais” (ALVES, 2017, p. 15).

No Brasil, o primeiro triunfo da doutrina veio com a chegada de Fernando Collor de Mello à presidência, em 1989, mas a expressão máxima se deu com Fernando Henrique Cardoso (FHC). Segundo Antunes (2005), o neoliberalismo encontrava em Cardoso uma nova racionalidade após o modelo aventureiro de Collor. Os principais objetivos do novo governo eram “a estabilidade de preços, a redução gradativa do papel do Estado na economia e a expansão da abertura comercial e financeira” (ALVES, 2017, p. 21).

O “remédio amargo”⁵ prometido por Cardoso em sua eleição não trouxe uma cura para a crise econômica e acentuou as disparidades. Para Antunes (2005), o país da Era FHC era um país socialmente devastado, desindustrializado e submisso ao sistema financeiro.

Fato é que o modelo de ajuste estrutural gerou uma perceptível contradição entre a política de estabilização adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país. O modelo liberal periférico gerou não só desemprego como reduziu o impacto dos programas governamentais de criação de oportunidades de emprego e renda (ALVES, 2017, p. 24).

⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. FHC assume e não descarta usar "remédio amargo". **Folha:** 02 jan. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc02019902.htm>>. Acesso em 17 mar. 2019.

É fundamental destacar que o Brasil se insere no contexto mundial como uma nação subdesenvolvida de capitalismo dependente, conforme aponta Florestan Fernandes (1968). Com isso as inequidades próprias do sistema capitalista se sobrepõem às opressões advindas do período colonial, fazendo com que as desigualdades se estruturam de forma ampla e profunda.

O regime de classes vincula-se, portanto, a um aumento crescente das desigualdades econômicas, sociais e políticas, preservando distâncias e barreiras sociais antigas, nas relações entre estratos sociais diferentes, ou engendrando continuamente outras novas. [...] O regime de classes assume, pois, como conexão histórico-social do capitalismo dependente, uma dimensão peculiar. Adapta-se normalmente, em termos funcionais, a inequidades econômicas insanáveis, a tensões políticas crônicas e a conflitos sociais insolúveis, elevando a opressão sistemática, reconhecida ou disfarçada, à categoria de estilo de vida (FERNANDES, 1968, p. 82-83).

Fernandes destaca que as estruturas coloniais “permaneceram mais ou menos intactas” (FERNANDES, 1968, p. 46) sob o modelo do capitalismo dependente. Com isso, as sociedades que por certo período eram qualificadas como *subdesenvolvidas* se mostraram incapazes de “gerar e impor mecanismos exclusivamente capitalistas de controle econômico”. Ou seja, houve uma sobreposição de modelos que acabaram por amplificar a estrutura social desigual.

Isso originou uma sociedade aristocrática, oligárquica ou plutocrática que “sempre concentrou extremamente a riqueza, o prestígio social e o poder em alguns estratos privilegiados. Em consequência, a institucionalização política do poder era realizada com a exclusão permanente do povo e o sacrifício consciente de um estilo democrático de vida” (FERNANDES, 1981, p. 11-12).

Uma das dimensões que explicitam o duplo jogo entre herança colonial e desenvolvimento capitalista dependente é o racismo estrutural. De acordo com Almeida (2019), na sociedade brasileira “o racismo é elemento constituinte da política e da economia sem o qual não é possível compreender suas estruturas” (ALMEIDA, 2019, p. 180).

Conforme aponta Chalhoub (2010), o fim da escravidão da forma como se deu – sem um amplo processo de garantia de direitos e inserção social – deixou questões pendentes e forjou uma precariedade estrutural da liberdade no Brasil. Um dos pontos destacados pelo autor é a limitação de elementos de africanidade nessa sociedade “pós-escravagista”. “A precariedade da liberdade institucionalizava-se nos modos de atuação do poder público, em especial de autoridades locais de várias espécies, tais como a polícia, juízos de paz, juízos municipais” (CHALHOUB, 2010, p. 56).

Segundo o autor, o ponto central do conceito de precariedade estrutural da liberdade, usado para definir o fim do século XIX no Brasil “está na vigência de longa duração dos feitos

e jeitos de interação social que tornavam amiúde incertas e porosas as fronteiras entre escravidão e liberdade” (CHALHOUB, 2010, p. 55)

Essa transição precária será diretamente responsável pela construção de uma estrutura social onde a população negra seguirá sendo marginalizada, afinal, desde aquela época “gestavam-se estruturas de dominação atinentes a formas de exploração do trabalho outras que não a escravidão, renovando-se os sentidos da precariedade estrutural da experiência de liberdade dos negros” (CHALHOUB, 2010, p. 58).

Isso dialoga diretamente com Fernandes (1968), que aponta que as relações de classe estabelecidas no Brasil se relacionam com questões políticas e sociais garantindo a manutenção de uma estrutura que acomoda o “arcaico” e o “moderno”. A precariedade estrutural da liberdade se impõe como um sintoma claro dessa manutenção do arcaico.

A partir disso, fica evidente que as desigualdades sociais são fundantes na sociedade brasileira, principalmente pela sobreposição da lógica colonial por um capitalismo dependente, mas o período do neoliberalismo foi capaz de aprofundar as mazelas sociais que já afligiam o país anteriormente.

Ao analisar as políticas sociais do governo neoliberal de Fernando Henrique, Amélia Cohn aponta que “a gestão econômica governamental produziu um quadro de recessão econômica e rebateu sobre a questão social de modo dramático” (COHN, 1999, p. 184). As disparidades se acentuaram, conforme Brown (2019) apontava no início desse capítulo.

As reformas estruturais da década de 90 promovidas na América Latina aumentaram as desigualdades sociais na região, em particular no Brasil. Este é o país da região que apresenta as maiores disparidades regionais e os maiores índices de concentração de renda (COHN, 1999, p. 194).

As reformas neoliberais de Cardoso promovem

Retrocesso no mercado de trabalho, as tentativas de destruição das políticas universais, o abandono da reforma agrária, o avanço da privatização das políticas sociais, a ausência de política nacional de transporte público, habitação popular e saneamento, o esvaziamento do pacto federativo e as restrições ao gasto social, pela captura dos fundos públicos pelo poder econômico. (FAGNANI, 2018, p. 72)

Apesar de o governo FHC ter implementado alguns programas sociais, a questão social foi colocada no segundo plano tanto da economia quanto da política. Cohn considera esse fator uma contradição entre a forma em que ele se comprometeu com uma política de ajuste e de estabilização econômica e a falta de vigor na promoção de “políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país” (COHN, 1999, p. 184).

A política social de Fernando Henrique Cardoso teve centralidade no combate à pobreza, sem enfrentar diretamente a desigualdade, segundo Cohn. Essa dimensão não dá conta das complexidades sociais do país, que foram agravadas com o período neoliberal.

Cabe sublinhar que enquanto a *pobreza* é disputada, o mesmo não ocorre com a *desigualdade*, uma vez que esta implica necessariamente em mecanismos diretos ou indiretos de redistribuição de renda. E, se continuar a prevalecer essa forma de atuação das elites políticas – dos mais diferentes matizes político-ideológicos – as políticas e programas sociais no país estarão condenados aos limites estreitos da concepção de políticas para o alívio da pobreza, ao invés de estarem voltados para a superação da pobreza (COHN, 1999, p. 194).

Conforme aponta Pires (2017) “as políticas públicas são o principal instrumento à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território” (PIRES, 2017, p. 1), mas esses caminhos não são de mão única. Assim como é possível usá-las para enfrentar as disparidades, é possível também ir na direção oposta.

Por um lado, algumas iniciativas governamentais são formais e explicitamente desenhadas com o intuito de reduzir disparidades sociais, econômicas e regionais. Por outro lado, outras ações governamentais contribuem na direção oposta, podendo exacerbar as desigualdades já existentes. [...] Para além de uma questão de insuficiência relativa (abrangência, financiamento etc) [...] as próprias iniciativas formalmente desenhadas para reduzir desigualdades podem contribuir para a reprodução destas. (PIRES, 2017, p. 1)

A guerra contra o estado empreendida pelo plano neoliberal propôs uma reforma nos serviços públicos orientada por uma ideia reguladora, de privatização das decisões, que atuou em várias linhas de ataque (MORAES, 2002).

As reformas neoliberais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos – garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados, de modo que se enquadrem as eventuais alternativas no terreno pejorativo do impensável. E de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem escolhas relevantes (MORAES, 2002, p. 20).

Para Fagnani (2017), a crise social foi ampliada no período “sobretudo pela desestruturação do mercado de trabalho, e as bases financeiras do Estado foram minadas, restringindo o gasto social” (FAGNANI, 2017, p. 175). O autor destaca ainda que as políticas sociais foram privatizadas.

De forma simplificada, o ajuste econômico ortodoxo, ao combinar abertura comercial e valorização do câmbio, desequilibrou as contas externas, o que exigia a acumulação de reservas cambiais pela adoção de taxas de juros internas elevadas. Essa opção trouxe estagnação econômica, crise do mercado de trabalho e ampliação da dívida por conta dos encargos financeiros [...] É com esse pano de fundo que podemos

compreender a desestruturação do mercado de trabalho; a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários (instituição de regras mais severas que as praticadas nos países europeus); a captura de fontes de financiamento da política social; o descumprimento dos preceitos constitucionais na Seguridade Social; o esvaziamento do pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do mercado” e, portanto, para impedir qualquer tentativa de enfrentar a concentração da propriedade, a mecanização do campo e a expulsão da mão de obra. (FAGNANI, 2017, p. 175).

O saldo desse período, segundo Kliksberg, foi o aumento da pobreza e o agravamento dos níveis de desigualdade. “A América Latina é a região com os maiores níveis de desigualdade do planeta. As taxas de distribuição foram sempre regressivas na região, mas a situação piorou nos anos 1980 e 1990 sob o impacto das políticas neoliberais” (KLIKSBERG, 2014, p. 35).

Foi prometido que a nova reforma do Estado contribuiria para aumentar o crescimento, reduzir a pobreza, eliminar a corrupção e melhorar a eficiência. Na maioria dos países da região, foram instrumentalizadas estratégias de “minimizar o Estado” através de, entre outras medidas, redução do seu quadro de funcionários e do gasto público, uma acelerada privatização, desregulamentação, eliminação jurídica de diversas de suas funções. [...] Após duas décadas de implementação das reformas, foi possível comparar as promessas com as realidades. (KLIKSBERG, 2014, p. 188)

De acordo com o autor, a pobreza aumentou entre 1980 e 2003 – com a população abaixo dessa linha saltando de 40% para 43,9% – e a desigualdade piorou, conforme pode ser medido através do índice de Gini, dos 0,50 dos anos 1980 foi para 0,52 nos anos 1990 e bateu recordes nos 2000. No Brasil, chegou a 0,64. “O balanço das reformas foi negativo” (KLIKSBERG, 2014, p. 188).

Ao contrário do que prometiam os governantes do período neoliberal, os ajustes não promoveram melhorias de vida para a população e “houve unicamente concentração, pobreza e exclusão” (KLIKSBERG, 2014, p. 54).

1.3. Perspectiva multidimensional

Diante do cenário de terra arrasada criado pelas políticas neoliberais, emerge uma discussão sobre a multidimensionalidade das desigualdades que vai provocar diversos debates sobre a nova estrutura social moldada pelo neoliberalismo. A proposição de Amartya Sen sobre desenvolvimento como liberdade tem papel importante nisso. A mudança da lógica da base do modelo passar de trocas para concorrência (FOUCAULT, 2008) já trazia um cenário de disputa social mais intensa, afinal, para garantir essa concorrência, o Estado vai se eximir da regulação

econômica e focar na regulação social. No entanto, segundo Foucault, essa ausência de Estado acaba por justamente acabar com a concorrência, formar monopólios e aumentar as desigualdades.

Ao fazer esse debate, Sen vai questionar as noções clássicas sobre a pobreza e apontar que há diversos fatores que influem nessa questão. A pobreza, então, deixa de ser relacionada unicamente à renda e passa a ser encarada como uma privação de capacidades básicas. O desenvolvimento passa a ser medido a partir de fatores humanos, de liberdade.

A pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. (SEN, 2010, p. 101)

Nesse sentido, Sen faz uma discussão sobre políticas públicas e defende que a “redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza” (SEN, 2010, p. 106).

É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. As questões básicas de fundamentação obrigam-nos, por razões já expostas, a entender a pobreza e a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. (SEN, 1999, p. 106).

A partir disso, o autor questiona qual desigualdade é usada por analistas e levanta um debate sobre a necessidade de ampliar o enfoque para além da desigualdade de renda. Sen aponta, inclusive, que essa usar somente esse fator pode tornar a análise enganosa. “A ampliação da base informacional — da renda para capacidades básicas — enriquece nossa compreensão sobre desigualdade e pobreza de maneiras muito radicais” (SEN, 2010, p. 112).

Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social. Lamentavelmente, a identificação de desigualdade econômica com desigualdade de renda é muito comum em economia, e as duas muitas vezes são efetivamente consideradas a mesma coisa. (SEN, 2010, p. 124)

Cabe destacar que Sen analisa uma sociedade em meio à vigência do neoliberalismo e centraliza o debate na questão do desemprego e de como essa condição afeta os cidadãos para além da renda. Conforme aponta Foucault (2008), o desemprego não era visto como um problema para a doutrina neoliberal. Sob essa racionalidade, “o desempregado não é uma vítima

da sociedade. O que é o desempregado? É um trabalhador em trânsito entre uma atividade não-rentável e uma atividade mais rentável” (FOUCAULT, 2008, p. 191).

Em 2009, o presidente da França, Nicolás Sarkozy, recorreu a Sen, Joseph Stiglitz e Jean-Paul Fitoussi para a elaboração de um relatório sobre a mensuração de desempenho econômico e progresso social. Nesse documento, há um avanço na discussão sobre a multidimensionalidade da desigualdade e o próprio conceito de bem-estar. O relatório busca explicitar as diferentes camadas de diferenciação que afetam as diferentes parcelas da população, alimentando o conceito multidimensional.

É essencial que essas desigualdades sejam avaliadas de maneira global pelo estudo das diferenças de qualidade da vida entre as pessoas, os grupos sociais e as gerações. Por outro lado, porque as pessoas podem ser classificadas em função de diferentes critérios, cada uma tendo certa pertinência na vida delas, as desigualdades devem ser medidas e explicadas para grupos variados. Devem ser realizados estudos apropriados a fim de avaliar as complementaridades entre os diferentes tipos de desigualdades e identificar suas causas subjacentes. (SEN; STIGLITZ; FITOUSSI, 2012, p. 82)

Uma das recomendações trazidas pelo documento, que busca orientar governos a lidar com as disparidades é a seguinte: “Os indicadores da qualidade de vida deveriam, em todas as dimensões que eles abrangem, fornecer uma avaliação exaustiva e global das desigualdades” (SEN; STIGLITZ; FITOUSSI, 2012, p. 87).

As desigualdades nas condições de vida são parte integrante de toda avaliação da qualidade de vida nos países, assim como a maneira pela qual essa última evolui no decorrer do tempo. Cada aspecto da qualidade de vida necessita quantificar de maneira adequada as desigualdades, sendo cada uma dessas grandezas significativa sem que nenhuma seja prioritária em relação às outras. As desigualdades devem ser avaliadas entre as pessoas, os grupos socioeconômicos e as gerações, concedendo uma atenção particular às desigualdades que aparecem mais recentemente, como aquelas ligadas à imigração. (SEN; STIGLITZ; FITOUSSI, 2012, p. 87)

Na análise feita pelos autores, um dos critérios principais é o reconhecimento das diferenças e as desigualdades da condição humana.

Esta diversidade implica que o bem-estar da sociedade depende, ao mesmo tempo, do nível agregado dos diferentes elementos que moldam a vida das pessoas e da maneira pela qual estão distribuídos na sociedade. A importância relativa atribuída a esses dois aspectos dependerá das concepções da justiça social. (SEN; STIGLITZ; FITOUSSI, 2012, p. 214)

A partir desses debates, Trovão conceitua o fenômeno da desigualdade como multidimensional, complexo, dinâmico e estrutural, com duas dimensões básicas: econômica e social.

O fenômeno da desigualdade necessita de uma abordagem que contemple sua complexidade e que considere ao menos duas dimensões básicas: uma de natureza econômica e uma de natureza social. A primeira está intimamente relacionada à

geração e distribuição da renda, além da propriedade do patrimônio material e financeiro. O acesso à renda amplia a capacidade de consumo de bens e serviços de caráter individual. Destaca-se que a renda que viabiliza esse tipo de consumo individual, cuja oferta está garantida pelo mercado, possui forte correlação com a dinâmica do mercado de trabalho. O acesso ao crédito por parte da população também contribui para o aumento do consumo, o que eleva a demanda agregada e possibilita a expansão do emprego. [...] A segunda dimensão básica da desigualdade, ligada à esfera social, pode ser entendida pela diferenciação de acesso a bens e serviços públicos de caráter coletivo. A demanda desse tipo de bem não é atendida exclusivamente pelo setor privado, isto é, não está garantida pelo simples acesso à renda e à capacidade de consumo de uma sociedade. Em outras palavras, o acesso a esse tipo de bem não se dá exclusivamente via mercado, exigindo, assim, um mecanismo que garanta sua oferta sob orientação ou mesmo por ação direta do Estado. As características dos investimentos que permitem a expansão da oferta desses bens fazem com que a ação pública se mostre fundamental para a sociedade. Esses investimentos são reconhecidamente vultosos e/ou de longa maturação, exigindo um grande esforço que muitas vezes não é de interesse privado. Ainda no que se refere à dimensão social, evidencia-se o surgimento de novas desigualdades em decorrência das evoluções técnica (aplicação de novas tecnologias), jurídica (alterações no âmbito dos contratos) e/ou econômica do próprio sistema econômico (TROVÃO, 2015, p. 2-3)

O autor destaca que há uma “relação indissociável entre capitalismo e desigualdade” (TROVÃO, 2015, p. 24) e aponta que o caráter dinâmico do capitalismo “manifesta-se no surgimento de novas formas de desigualdade associadas ao desenvolvimento das forças produtivas, da conseqüente criação de novas demandas e da própria evolução da vida em sociedade” (TROVÃO, 2015, p. 7). Essa consideração já demonstra que não se pode vislumbrar o fenômeno da desigualdade como oriundo de uma única fonte, ainda que tenha relação crucial com o estabelecimento da propriedade privada sob a lógica do capital.

A complexidade da desigualdade vai além das dicotomias entre ter ou não acesso à propriedade privada, ser ou não dono dos meios de produção e/ou possuir ou não renda. Suas características estruturais emergem de um sistema econômico que apresenta uma tendência intrinsecamente concentradora da distribuição do excedente e que impacta sobremaneira a vida cotidiana da maior parte da população, criando desvantagens relativas não apenas em termos de remuneração, dada a necessidade da venda da força de trabalho, mas também no acesso a uma gama de bens e serviços necessários à reprodução da vida. (TROVÃO, 2015, p. 7)

Em sua análise, Trovão (2015) faz a diferenciação entre desigualdades econômicas/tradicionais, originárias do processo de produção e que já estariam “interiorizadas” na sociedade, e as desigualdades dinâmicas, decorrentes da evolução do capitalismo e das novas formas de acumulação.

Para o autor, “a desigualdade de renda pode e deve diferir substancialmente das desigualdades observadas em outros “espaços” como bem-estar, liberdade, qualidade de vida, incluindo saúde e longevidade, participação política etc., especialmente quando se assume que

determinados bens e serviços não têm seu acesso garantido única e exclusivamente pela via do mercado” (TROVÃO, 2015, p. 53).

Essas novas desigualdades passaram a assumir formas específicas, como a diferenciação no âmbito dos contratos de trabalho (novas formas de contratação, trabalhos temporários, terceirização e trabalho precário), as desigualdades de gênero e de grupos étnicos quanto à inserção no mercado de trabalho, as diferenças regionais, a desigualdade entre gerações (associadas à previdência ou à dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho), as disparidades provenientes da regressividade do sistema tributário; e, por fim, as desigualdades associadas à vida cotidiana. **Esses aspectos sugerem que a desigualdade é, de fato, um fenômeno multidimensional que assume formas que escapam daquelas associadas à esfera econômica e social.** No entanto, as desigualdades do cotidiano são relativamente mais relevantes, justamente por estarem associadas à condição de reprodução da vida em sociedade. (TROVÃO, 2015, p. 22; grifo nosso)

A compreensão das desigualdades de gênero e raça como um fenômeno “novo” traz certa controvérsia, tendo em vista a compreensão autores como Almeida, Brown e Fernandes de que tais elementos são fundantes na estrutura social. Conforme destaca Fernandes, a implantação do capitalismo no Brasil se deu através da manutenção de uma estrutura colonial que colocava os senhores de engenho e os escravos como polos centrais da sociedade – ou seja, a construção sobre uma sociedade racista, patriarcal e patrimonialista (FERNANDES, 2018). Mais ainda, para ele, “a emancipação nacional serviu de trampolim para a integração da dominação senhorial em plano horizontal, mais amplo da sociedade” (FERNANDES, 2018, p. 147). Os senhores assumiram posições de privilégio na ordem social capitalista após a “revolução burguesa” no Brasil, garantindo uma manutenção de poder. Isso “conduziu a institucionalizações de novas formas de dominação interétnica” (FERNANDES, 2018, p. 115).

Trovão, no entanto, não os enxerga exatamente como “novos”, razão que traz a controvérsia, mas aponta que “a lógica do sistema imporia uma situação de distanciamento entre os distintos grupos sociais, como, por exemplo, a perpetuação das desigualdades de gênero e/ou de raça/cor da pele” (TROVÃO, 2015, p. 21). Isso acompanha o entendimento do autor de que a presença mais firme do Estado “no fornecimento de diversos bens e serviços como saúde, educação e transporte alterou de certa forma a preponderância da renda como ferramenta exclusiva de mensuração do bem-estar e da desigualdade nas economias capitalistas” (TROVÃO, 2015, p. 27). A questão, portanto, não é de enxergar a diferenciação por raça e gênero como novidade, mas em como o avanço do sistema capitalista sofisticou essa questão, em especial no modelo neoliberal, como defende Brown (2019).

Nesse sentido, é impossível fazer uma análise profunda das desigualdades sem levar em conta o desenvolvimento do capitalismo e das conseqüentes mudanças impostas. Conforme

aponta Brown, “o neoliberalismo - as ideias, as instituições, as políticas, a racionalidade política -, juntamente com sua criação, a financeirização, provavelmente moldaram a história mundial recente tão profundamente quanto qualquer outro fenômeno que possa ser situado no mesmo período” (BROWN, 2019, p. 28).

Para Trovão, o entendimento multidimensional das desigualdades “permite que se tenha uma visão mais clara dos caminhos e das estratégias para a superação dos problemas a ela associados” (TROVÃO, 2015, p. 8).

Nota-se que, ao contrário de Sen, Trovão traz um enfoque mais coletivo à questão da desigualdade multidimensional. Com uma abordagem mais liberal, Sen coloca ênfase muito grande na questão do sujeito e na liberdade individual. Isso já se apresenta através da utilização da luta contra a pobreza como ponto focal, um produto da racionalidade neoliberal. “A luta contra as desigualdades, que era central no antigo projeto social-democrata, foi substituída pela ‘luta contra a pobreza’, segundo uma ideologia de ‘equidade’ e ‘responsabilidade individual’” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 226).

Apesar de as críticas que se possa fazer à abordagem de Sen, o debate da multidimensionalidade acabou sendo apropriado por setores que buscavam a superação da lógica neoliberal, demonstrando a relevância do conceito. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em seus relatórios, tem buscado dar conta das múltiplas dimensões das desigualdades para analisar o fenômeno na América Latina (Pires, 2012).

No relatório Faces da Desigualdade, Campello e Gentili utilizam essa abordagem multidimensional para analisar o quadro de disparidades no Brasil e fazer um diagnóstico do que foi construído durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Os autores apontam que não é possível escolher apenas uma vertente da desigualdade para dar conta das complexidades do país.

Dependendo do enfoque ou situação, pode-se registrar uma face da desigualdade como sendo a que mais indigna, comove, ou mesmo, a que teoricamente se considera mais relevante. Nossa opção foi enfrentar as lacunas do debate sobre a desigualdade em países como o Brasil, onde uma parcela importante da população é excluída de direitos básicos. Propomos uma reflexão sobre a desigualdade como um fenômeno multidimensional e relacional, indo além de abordagens recorrentemente discutidas. (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 10)

Campello e Gentili apontam que a análise feita exclusivamente através da renda é insuficiente para dar conta da camada mais vulnerável da população e elencam dois motivos:

1) Na sua quase totalidade estes instrumentos não captam a realidade nas faixas mais baixas de renda e os pobres continuam, portanto, excluídos as estatísticas sobre

desigualdade ou diluídos em uma abordagem geral; 2) o nível de exclusão a que estão submetidos não é só o de acumulação de riqueza. Estão excluídos de praticamente todo o acesso a direitos, bens e serviços produzidos pelo conjunto da sociedade. (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 11-12)

Dialogando com o relatório de Sen, Stiglitz e Fitoussi, os autores apontam que “é absolutamente importante discutir a desigualdade do ponto de vista da renda, olhando o estoque de capital e o patrimônio acumulado pelos ricos. No entanto, o olhar sobre a desigualdade não pode ignorar a necessidade de superar a assimetria de acesso a bens e serviços” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 12).

Com isso, Campello e Gentili buscam um olhar mais humanizado às desigualdade e mais atento às dinâmicas que processos sociais e políticas públicas podem produzir na realidade de variados grupos populacionais, em especial os mais vulneráveis.

Uma perspectiva mais humanizada sobre as faces que a desigualdade pode assumir numa sociedade como a nossa, agregando empatia ao debate e ampliando uma visão crítica que apoie a compreensão sobre as múltiplas situações de privações de direitos e as políticas que podem contribuir estrategicamente na mitigação das desigualdades. Trata-se de assumir um enfoque que permita analisar as desigualdades da perspectiva dos excluídos e das pessoas em situação de extrema pobreza (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 12).

Essa proposição dialoga com o que defende Jessé Souza (2009), de que a desigualdade é também uma questão ideológica. A manutenção das disparidades é feita (e, em certa medida, aceita) com o auxílio de uma ideologia do mérito, embasada em um liberalismo burguês patrimonialista⁶, “um tipo de liberalismo mesquinho e redutor, que sob a aparência de ‘crítica social’ reproduz, na verdade, um consenso social responsável por uma das mais injustas e perversas sociedades do planeta” (SOUZA, 2009, p. 72). Essa ideologia vai separar o indivíduo da sociedade e vai ser responsável por estabelecer um imaginário social de que a condição de *ralé*⁷ é fruto da própria sorte, e não de um sistema constitutivamente desigual.

Esse ideário vai ser usado para invisibilizar e até justificar as disparidades e explica, em certa maneira, a ausência de grandes esforços no combate às desigualdades. Esse *esquecimento*

⁶ “No Brasil, o liberalismo tem um sentido e um lugar preciso. E é aqui que o tema do patrimonialismo se junta de modo carnal à forma peculiar que o liberalismo assume entre nós. Como Florestan Fernandes explica, talvez melhor que qualquer outro, o liberalismo sempre foi no Brasil o ideário do mercado em expansão e das classes que ganham com essa mesma expansão” (SOUZA, 2009, p. 69).

⁷ Jessé Souza define *ralé* como uma classe social “não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, *esse é o aspecto fundamental*, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação” (SOUZA, 2009, p. 21). Segundo o autor, essa designação não foi criada para “‘ofender’ essas pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas para chamar a atenção, provocativamente, para nosso maior conflito social e político: o abandono social e político” (SOUZA, 2009, p. 21).

“é o que permite a celebração do mérito individual, que em última análise justifica e legitima todo tipo de privilégio em condições modernas” (SOUZA, 2009, p. 43).

Foi a ausência, até nossos dias, de qualquer preocupação efetiva com a remissão desse exército de párias e desclassificados sociais que é a verdadeira causa de um conflito social tão mal compreendido (SOUZA, 2009, p. 403).

Sem essa noção cultural, a análise sobre a desigualdade e os sujeitos postos à margem não é completa. Souza reforça essa questão quando trata da constituição de classe no Brasil, que, para ele, não pode ser vista apenas sob um aspecto econômico.

O “esquecimento” da “classe social”, como segredo mais bem guardado da ideologia do senso comum, só pode ser adequadamente compreendido se separarmos cuidadosamente o conceito de classe social como fonte de todas as heranças simbólicas, valorativas, morais e existenciais que se passam de pais a filhos por laços de afeto, do conceito meramente econômico de classe como acesso a dada “renda” (SOUZA, 2009, p. 44).

Retomando Dardot e Laval, é possível inclusive dizer que a situação “ralé” foi expandida com a racionalidade neoliberal, afinal, nenhum cidadão é mais visto como sujeito de direitos, mas como um competidor no capitalismo concorrencial.

A reforma gerencial da ação pública atenta diretamente contra a lógica democrática da cidadania social; reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de “subcidadãos” e “não cidadãos”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 374-375)

A proposição de Souza reforça o conceito de multidimensionalidade das desigualdades em um país de capitalismo dependente. Diante do cenário apresentado pelo autor, a mudança na questão da desigualdade só poderia aparecer com uma mudança em um pacto social ou com a decadência do “esquecimento” e com a visibilização das diversas faces, ou dimensões, que esse fenômeno possui.

2. BRASIL DOS ANOS 2000 E POLÍTICAS CONTRA A DESIGUALDADE

O capítulo anterior buscou mostrar as marcas deixadas pelo neoliberalismo e os impactos causados na estrutura social, em especial no cenário brasileiro. Através desses conceitos, buscou-se mostrar a pertinência da utilização do conceito de desigualdade multidimensional e por que ele se aplica ao cenário brasileiro.

Neste capítulo, o objetivo é fazer um diagnóstico dos governos que comandaram o Brasil nas décadas de 2000 e 2010 através de uma análise sobre as políticas públicas que visavam atingir justamente a desigualdade social sob uma perspectiva multidimensional.

A confrontação com o período neoliberal e a manutenção da hegemonia dessa nova racionalidade também entram em questão.

2.1. Pós-neoliberalismo: realidade ou ilusão?

A Constituição Federal de 1988 surgiu como um marco na garantia de direitos no Brasil. Após um período ditatorial, a nova carta buscou ampliar o leque da proteção social e acabou ganhando a alcunha de “Constituição Cidadã”. O pacto social da redemocratização, estabelecido na Assembleia Constituinte de 1987, impôs ao Estado o dever de promover os direitos sociais consagrados no Artigo 5º. Em um país historicamente marcado pelas disparidades oriundas de um modelo capitalista dependente, a nova carta trazia uma nova visão na forma de lidar com as mazelas do subdesenvolvimento e com a herança do colonialismo.

De acordo com Rossi, Dweck e Oliveira, a “Constituição de 1988 prevê diversos mecanismos que deveriam atuar nesse sentido, mas muitas das medidas aprovadas não saíram do papel até hoje, ou não foram totalmente aplicadas” (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018, p. 7). As previsões constitucionais, que orientavam para um Estado de Bem-Estar Social, não fechavam a conta do “ajuste fiscal” que o neoliberalismo buscava. O pacto, então, não foi seguido, e a garantia de direitos não teve sua vigência plena.

Conforme já foi apontado no capítulo anterior, o período neoliberal fez a desigualdade se ampliar no Brasil e na América Latina. Segundo Kliksberg (2000), a desigualdade social passou a ser a principal preocupação nos países da América Latina dos anos 2000, com a forte presença do desemprego, da pobreza e da fome. O neoliberalismo trouxe feridas sociais e a população passou a sentir o peso das desigualdades e a conviver com elas de forma mais cotidiana.

O tema social encontra-se, atualmente, no centro do cenário histórico da América Latina. As advertências sobre a magnitude e a profundidade dos problemas que abalam a região no campo social têm como origem as mais variadas fontes. [...] A advertência proveniente de fontes tão variadas, e o clamor da população por soluções, tiveram influência numa mudança radical na presença do tema social na grande agenda que discute a região. A problemática social tinha, até há poucos anos, limitada presença nessa agenda. (KLIKSBURG, 2000, p. 11-12)

Para superar essas mazelas, a principal estratégia seria a adoção de robustas políticas públicas sociais.

As novas ideias estão no cenário. Surgem do fracasso do pensamento convencional em cumprir suas promessas, e das difíceis realidades que vivem amplos setores da população em áreas essenciais. Encontram-se em pleno debate em inúmeros foros. Falam, como se viu, de um projeto de desenvolvimento integrado, de políticas sociais agressivas como um de seus eixos, das contribuições para o desenvolvimento econômico que a política social pode dar, de melhorar a igualdade, mobilizar o capital social e de um novo perfil de Estado, com funções renovadas e aliado com a sociedade civil. Ao que se acrescentam outras orientações inovadoras em vários planos. No centro encontra-se a preocupação com o risco social que sofre a região devido a seus graves problemas de desigualdade e de pobreza. Estão começando a influenciar nos projetos de políticas dos países e em organismos internacionais. (KLIKSBURG, 2000, p. 51-52)

Em 1998, Stiglitz⁸ passou a defender uma “revisão do Consenso de Washington” depois do evidente fracasso do modelo. Em diagnóstico publicado em 2003, *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, Stiglitz sentenciou que “para grande parte da região as reformas não apenas não geraram crescimento, como também contribuíram para aumentar a desigualdade e a pobreza” (STIGLITZ, 2003, p. 8, tradução nossa⁹).

Até mesmo em países que exibiram crescimento [...] uma grande parte dos benefícios foi parar nas mãos de 30% ou 10%, da população mais rica. E muitas das pessoas mais pobres, dos 30% de menores renda, estão em uma situação pior do que antes. [...] Isso é consequência, em parte, da estrutura geral da reforma. [...] O resultado das políticas que supostamente iam melhorar o funcionamento dos mercados foi que, pelo menos em alguns aspectos, que os mercados funcionassem pior. O desemprego cresceu quase três pontos percentuais, e esses números seriam piores se uma parte maior da força produtiva não tivesse se incorporado ao setor informal da economia, um setor em que normalmente os trabalhadores usufruem de menor proteção e que o acesso ao capital – e o potencial de crescimento – é menor (STIGLITZ, 2003, p. 12-13, tradução nossa¹⁰).

⁸ Stiglitz ocupou o posto de presidente do Banco Mundial entre 1997 e 2000. Em 2001, seria vencedor do Prêmio Nobel de Economia.

⁹ No original: *Para gran parte de la región, la reforma no sólo no ha generado crecimiento, sino que, además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza.*

¹⁰ No original: *Incluso en países que han exhibido crecimiento [...] una parte desmesurada de los beneficios ha ido a parar a manos del 30%, o 10%, de la población de mayores ingresos, y muchas de las personas más pobres, las de la franja del 30% de menores ingresos, están en peor situación que antes. [...] Esto es consecuencia, en parte, de la estructura general de la reforma [...] El resultado de las políticas que supuestamente iban a mejorar el funcionamiento de los mercados fue que, por lo menos en algunos aspectos críticos, los mercados funcionaron peor. El desempleo creció casi tres puntos porcentuales y las cifras habrían sido peores si una parte mayor de la*

As conclusões em que chega Stiglitz fazem parte do imaginário e da vivência da população na região no início dos anos 2000. As desilusões criadas pelo fracasso da doutrina neoliberal vão abrir um caminho para uma mudança de era, em que diversos países da América Latina experimentam um *giro à esquerda*, forjado por promessas de combate à desigualdade, diminuição do desemprego e superação do neoliberalismo.

Segundo o cientista político Ramírez Gallegos (2006), os resultados negativos do neoliberalismo na América Latina foram percebidos “como uma verdadeira deserção, um abandono da população a sua própria sorte e deu lugar a um ressentimento social e a uma indiferença em relação às instituições políticas” (RAMÍREZ GALLEGOS, 2006, p. 33, tradução nossa¹¹). Havia uma demanda social por renovação e por novos compromissos.

Esses sentimentos foram propulsores, segundo Ramírez Gallegos (2006), de um movimento que sacudiu o Brasil e grande parte dos países latino-americanos: o chamado giro à esquerda. Nesse novo cenário, partidos de esquerda finalmente chegavam ao poder eleitos democraticamente no subcontinente buscando dar uma resposta anti-neoliberal aos problemas sociais, com as bandeiras de uma maior redistribuição de renda, e de um reconhecimento de sujeitos historicamente deixados de lado.

A partir das desilusões da população e das novas necessidades é possível apontar que houve uma mudança de época. Segundo por Theotônio dos Santos (2007), o fenômeno pode ser resumido em uma crise ideológica, econômica e política:

A crise ideológica, econômica e política dessa frente pós-ditadura demandava a formação de uma nova frente social que reunisse os vários setores sociais, afetados por essas políticas. Se tratava de unir os setores produtivos (empresário e trabalhadores) dispostos a desenvolver o país, diminuir a renda e assegurar uma verdadeira democracia participativa (DOS SANTOS, 2007, p. 513, tradução nossa¹²).

Ao avaliar os resultados do governo FHC, Dos Santos destaca que o crescimento do Brasil foi um dos mais baixos da história no período, o aumento do PIB no ano de 2002 foi de 1%, muito inferior ao crescimento populacional – o que representa um cenário de recessão –, o

fuerza laboral no se hubiera incorporado al sector informal de la economía, un sector en el que normalmente los trabajadores gozan de menor protección y en que el acceso al capital — y por ende el potencial de crecimiento futuro — es más reducido.

¹¹ No original: *Como una verdadera deserción, un abandono de la población a su propia suerte, y ha dado paso al resentimiento social y a la indiferencia hacia las instituciones políticas.*

¹² No original: *La crisis ideológica, económica y política de este frente postdictadura, demandaba la formación de un nuevo frente social que reuniera a los varios sectores sociales, afectados por estas políticas. Se trataba de unir los sectores productivos (empresarios y trabajadores) dispuestos a desarrollar el país, disminuir la renta, y asegurar una verdadera democracia participativa.*

desemprego atingiu um recorde histórico e a concentração de renda fez do Brasil um dos países mais desiguais do mundo (DOS SANTOS, 2007).

A vitória de Luís Inácio Lula da Silva em 22 de outubro de 2002 como o primeiro presidente brasileiro oriundo da classe trabalhadora é uma expressão desse novo sentimento social. Após três tentativas frustradas – 1989, 1994 e 1998 –, o líder sindical que comandou as históricas greves do ABCD paulista no final da ditadura militar e projetou o Partido dos Trabalhadores como uma das principais forças políticas da redemocratização (SANTANA, 1998), chegava à presidência.

As resistências aos estragos do neoliberalismo permitiram a emergência de novas lideranças e formações políticas entre os distintos estratos populares, que vinham protagonizando intensas lutas nos terrenos econômico e político, inclusive no militar, como nos casos do Partido dos Trabalhadores (PT) brasileiro. (BÓRON; KLACHKO, 2020, p. 19)

No ano em que foi eleito presidente, Lula esteve presente no Fórum Social Mundial (FSM)¹³, realizado por movimentos sociais de todo o mundo em Porto Alegre como contraponto ao Fórum Econômico Mundial, de Davos. Com o lema “Um outro mundo é possível”, o evento se tornou uma forte expressão da luta internacional dos povos contra o neoliberalismo e o capitalismo. O FSM, inclusive, é considerado um dos celeiros do programa de governo vencedor em 2002.

Em 2001, o Instituto da Cidadania, entidade ligada ao PT que depois se tornaria Instituto Lula, lançou um documento elaborado por diversos economistas¹⁴ em que reafirmava o caráter antineoliberal do programa de Lula.

O Brasil caminhará em direção a uma alternativa ao neoliberalismo que, necessariamente, terá que vir acompanhada de uma disputa de hegemonia com a cultura da mercantilização excessiva propagada pela globalização capitalista. É esta que articula valores, relações sociais, controles institucionais e que determina atitudes, comportamentos e projetos individualistas, oportunistas e consumistas inclusive entre os próprios excluídos e oprimidos. (CIDADANIA, 2001 *apud* ALMEID, 2001)

Nas eleições de 2002, Lula era, portanto, o principal candidato de oposição ao governo FHC e seu modelo neoliberal (DOS SANTOS, 2007).

Lula sempre assumiu claramente uma postura de profunda transformação social e de ruptura com o modelo liberal. No entanto, as exigências da campanha eleitoral,

¹³ CANOFRE, Fernanda. Especial FSM – 2002: O ano em que o Fórum Social marchou contra a Guerra. Fórum Social Mundial, 12 nov. 2015. Disponível em: <<http://forumsocialportoalegre.org.br/2015/11/12/especial-fsm-2002-o-ano-em-que-o-forum-social-marchou-contra-a-guerra/>>. Acesso em 20 nov. 2018.

¹⁴ O documento "Um outro Brasil é possível" foi elaborado por Aloizio Mercadante, Bernard Appy, Eduardo Suplicy, Gerson Gomes, Guido Mantega, Jorge Mattoso, José Graziano da Silva, Marco Aurélio Garcia, Maria da Conceição Tavares, Paul Singer, Reinaldo Gonçalves, Ricardo Carneiro, Tereza Campelo e Wilson Cano

orientada ao centro e até mesmo à direita, despertaram algumas dúvidas sobre o momento e a dimensão de tal ruptura (DOS SANTOS, 2007, p. 515, tradução nossa¹⁵).

Para Almeida (2004), o discurso do então candidato buscou canalizar as insatisfações que estava presentes no início da década, se colocando como única alternativa capaz de confrontar as políticas neoliberais e reduzir a desigualdade.

Lula e seus aliados tinham um discurso eleitoral forte e eficaz, que consistia em enfatizar a magnitude da pobreza e das desigualdades existentes no país e em apresentar a oposição como a mais capaz de vencê-las (ALMEIDA, 2004, p. 7).

É certo que o programa sofreu alterações importantes com o objetivo de garantir uma adesão das elites à candidatura do PT. Após a segunda derrota de Lula para Fernando Henrique Cardoso, em 1998, houve um processo de mudança de construção eleitoral que caminhou para a fórmula do “presidencialismo de coalizão” que teve a famosa “Carta aos Brasileiros” como expressão máxima (SADER, 2009).

No documento, o candidato se compromete a cumprir com os compromissos firmados com as instituições de crédito internacional, garantindo a centralidade no pagamento da dívida externa do país e renunciando a qualquer tipo de moratório ou renegociação (SADER, 2009). Isso foi uma forte sinalização ao mercado e um exemplo da estratégia de “Lulinha Paz e Amor”.

Isso dialoga diretamente com o que propõe Theotônio dos Santos (2007) sobre a resiliência da hegemonia neoliberal. Desde o período definido por Fagnani (2017a) como “contrarreforma liberalizante”, houve a implantação de um consenso entre as elites políticas e econômicas de que era preciso seguir a “cartilha” do Consenso de Washington.

A contrarreforma avançou vigorosamente após 1990, quando se forma no Brasil “o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington. No campo econômico, houve opção “passiva” pelo modelo liberal. As elites dirigentes foram conquistadas pela convicção de que “não há outro caminho possível”. Desde então, os governos abriram mão das possibilidades de exercício de política macroeconômica mais ativa. As bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados, do câmbio valorizado e do endividamento crescente. A abrupta abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos (FAGNANI, 2017, p. 173)

Apesar de a contestação social destacada por Dos Santos e o fracasso social do neoliberalismo, a nova racionalidade conseguiu impor uma espécie de pensamento único que

¹⁵ No original: *Lula siempre había asumido claramente una postura de profunda transformación social y de ruptura con el modelo liberal. Sin embargo, las exigencias de la campaña electoral, orientada hacia el centro e incluso hacia la derecha, despertaron algunas dudas acerca de la fecha y la dimensión de dicha ruptura*

segiu norteando a economia mundial através de um certo “terrorismo ideológico”, como define o autor. Os principais pilares eram as instituições de crédito internacional.

O chamado “pensamento único” enfiou na cabeça das pessoas a ideia de que é o único capaz de garantir a “estabilidade econômica”. Ainda que sua aplicação tenha levado à acentuação dos desequilíbrios econômicos, à recessão e ao fracasso de suas metas, o aparato publicitário que implantou segue promovendo sua conveniência e a impossibilidade de substituí-lo (DOS SANTOS, 2007, p. 516, tradução nossa¹⁶).

A partir daí, o autor afirma que o governo Lula passou por um bloqueio ideológico e político por conta das pressões da hegemonia da racionalidade neoliberal. As controvérsias em torno de um suposto “pós-neoliberalismo” se dão justamente pela atuação dos governos progressistas ainda moldada, em certa medida, na racionalidade neoliberal.

A chamada “onda rosa” foi vítima desta situação ideológica [da hegemonia/terrorismo neoliberal] e os governos que esta gerou ficaram limitados em suas políticas econômicas, tratando de conciliar uma política econômica neoliberal (a única científica, ou seja, a aceitação do pensamento único) e uma política social com um horizonte socialista. (DOS SANTOS, 2007, p. 201, tradução nossa¹⁷)

Segundo Sader (2013), a construção pós-neoliberal vai ser dar “a partir das condições que levaram à vitória eleitoral de Lula” (SADER, 2013, p. 138), que apresentavam um Lulinha paz e amor, que buscava parecer menos nocivo aos investidores, mas que também evocava a necessidade de uma mudança no paradigma social brasileiro. Isso vai gerar, inicialmente, um governo com uma política econômica mais afeita ao projeto neoliberal, mas com uma visão inovadora no âmbito social e internacional.

Para Sader, a atuação governamental vai se embasar em três pilares: priorização das políticas sociais; priorização de processos de integração regional e de intercâmbios Sul-Sul; priorização do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda (SADER, 2013). Com o sucesso da perspectiva social nos primeiros anos de governo e a necessidade de uma revitalização após midiático escândalo do Mensalão¹⁸, o governo passaria

¹⁶ No original: *El llamado «pensamiento único» ha metido en la mente de las gentes la idea de que es lo único capaz de garantizar la «estabilidad económica». Aunque su aplicación haya llevado a la acentuación de los desequilibrios económicos, a la recesión y al fracaso de sus metas, el aparato publicitario que lo implantó sigue promoviendo su conveniencia y la imposibilidad de sustituirlo.*

¹⁷ No original: *La llamada «onda rosa» fue víctima de esta situación ideológica, y los gobiernos que ésta generó quedaron limitados en sus políticas económicas, tratando de conciliar una política económica neoliberal (la única científica, o sea, la aceptación del pensamiento único) y una política social con visos socialistas*

¹⁸ Marcada por controvérsias, a ação penal 470 investigou denúncia apresentada pelo ex-deputado Roberto Jefferson, líder do PTB, sobre um esquema de pagamento de propina, conhecido como mensalão, que teria sido promovido pelo governo Lula a parlamentares que votassem de acordo com as orientações do Planalto. O escândalo foi fortemente explorado pela mídia e abalou o governo, mas não impediu a reeleição de Lula. Lideranças petistas e empresários foram condenados, mas até hoje a decisão do Supremo Tribunal Federal suscita debates entre juristas, que este trabalho não pretende destrinchar.

a adotar uma postura mais heterodoxa na economia e aprofunda uma separação com o neoliberalismo. Isso vai refletir, inclusive, na forma em que se tocavam políticas sociais, conforme será desenvolvido neste capítulo.

O governo de Dilma Rousseff, sucessora direta de Lula, também trará questionamentos sobre o quanto aderiu ao receituário neoliberal, em especial após a adoção de um ajuste fiscal recessivo em 2015 (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018) pressionado pelas forças do mercado, assunto que será tratado com mais profundidade a seguir. A fórmula acabou não dando certo e não foi capaz de impedir o golpe midiático-parlamentar-empresarial de 2016 contra a presidenta.

Essa relação conturbada de governos progressistas com a hegemonia neoliberal, como é o caso dos governos do PT, vai fazer emergir o debate sobre o neoliberalismo progressista, onde a doutrina neoliberal é disfarçada com tintas de preocupação com a questão social. Com um debate muito centrado nas disputas políticas dos Estados Unidos, Nancy Fraser vai trazer à tona a questão do neoliberalismo progressista. Segundo a autora, “o programa neoliberal progressista para atingir uma ordem de status justa não visava a abolir a hierarquia social, mas ‘diversificá-la’, ‘empoderando’ mulheres ‘talentosas’, pessoas de cor e minorias sexuais para que chegassem ao topo” (FRASER, 2018, p. 47). Isso foi capaz até mesmo de seduzir movimentos sociais para a lógica de competição neoliberal.

Por mais enviesada que fosse, essa política de reconhecimento funcionou para seduzir as principais correntes dos movimentos sociais progressistas para o novo bloco hegemônico. Certamente, nem todas as feministas, antirracistas, multiculturalistas, e assim por diante, foram ganhos para a causa neoliberal progressista. Mas aqueles que o foram, conscientemente ou não, constituíam o maior, o mais visível segmento de seus respectivos movimentos, enquanto aqueles que resistiram foram confinados às margens. (FRASER, 2018, p. 48)

Assim como outros autores já destacados neste trabalho, Fraser aponta que o neoliberalismo não pode ser entendido apenas como uma política econômica e que, por isso, é possível observar uma expressão “progressista” dessa doutrina.

Primeiro, o neoliberalismo não é apenas uma política econômica; é também um projeto político que busca alcançar a hegemonia através da formação de um bloco histórico. A estratégia preferida é vincular sua política plutocrática e expropriativa de distribuição a uma política de reconhecimento que possa ganhar amplo apoio. Consequentemente, e este é o meu segundo ponto, o neoliberalismo não é monolítico; em vez disso, existem vertentes progressivas e regressivas dela. A diferença depende do reconhecimento. Enquanto ambas as variantes promovem uma política distributiva que beneficia principalmente o 1%, uma delas articula esse programa com uma política de reconhecimento aparentemente inclusiva, enquanto a outra o conjuga a uma alternativa explicitamente excludente. **Finalmente, foi especialmente a vertente progressista do neoliberalismo que conseguiu se tornar hegemônica,**

derrotando não apenas as forças antineoliberais, mas também as forças neoliberais reacionárias. A estratégia vencedora vinculou uma política de distribuição profundamente desigual e anti-trabalhista a uma política de reconhecimento moderna, “prospectiva” e aparentemente emancipatória. (FRASER; JAEGGI, 2018, p. 249, tradução nossa¹⁹, grifo nosso)

A autora reforça que essa definição descreve mais objetivamente a atuação de alguns governos do Partido Democrata dos Estados Unidos, mas também pode ser exportada para países europeus e da América Latina. Uma consequência desse neoliberalismo progressista, para Fraser, é a emergência de uma versão hiper reacionária do neoliberalismo, que tem no ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, sua expressão máxima. Mas não fica apenas nele, tendo em vista o desmoronamento da legitimidade União Europeia em razão de um discurso ultranacionalista, o aumento da xenofobia no continente europeu e “o aumento de forças autoritárias, algumas se classificando como protofascista, na América Latina, Ásia e Pacífico” (FRASER, 2018, p. 44). Dessa maneira, pode se atribuir a vitória eleitoral do presidente Jair Bolsonaro em 2018 no Brasil a um fracasso de um certo neoliberalismo progressista no país – com Lula e Dilma.

Essa afirmação, que parece dialogar com o que propõe Dos Santos, no entanto, é rejeitada por alguns teóricos que se dedicaram a compreender a chamada “onda rosa” latino-americana. Esses autores sustentam que houve a construção de um horizonte pós-neoliberal, ainda que não tenha havido um rompimento frontal com a doutrina nem a formação de uma nova hegemonia.

A década de 2000 na América Latina foi marcada por um avanço de forças políticas de esquerda. [...] Variando na intensidade de suas políticas e posicionamentos, a região foi palco de sucessivas vitórias eleitorais de (autodenominadas) forças progressistas que tentaram romper com as premissas centrais do Consenso de Washington e recuperar as capacidades estatais. Além do retorno do Estado e do horizonte pós-neoliberal que encarnaram, estes processos se caracterizaram pela alta popularidade de suas lideranças, um crescimento econômico baseado no aprofundamento do capitalismo extrativista e na reprimarização exportadora, assim como em uma melhor divisão de renda, com políticas sociais e programas de combate à miséria. (SANTOS, PITILLO, VILLAMAR, 2020, p. 7)

¹⁹ No original: *First, neoliberalism is not just an economic policy; it is also a political project that strives to achieve hegemony by assembling a historic bloc. The favored strategy is to link its plutocratic, expropriative politics of distribution to a politics of recognition that can win broad support. Consequently, and this is my second point, neoliberalism is not monolithic; rather, there are progressive and regressive strands of it. The difference turns on recognition. Whereas both variants promote a distributive politics that chiefly benefits the 1%, one of them articulates that program with an apparently inclusive politics of recognition, while the other conjoins it instead to an explicitly exclusionary alternative. Finally, it was especially the progressive strand of neoliberalism that succeeded in becoming hegemonic, defeating not only anti-neoliberal forces, but also reactionary neoliberal forces. The winning strategy linked a deeply inegalitarian, anti-labor politics of distribution to a modern, “forward-looking,” and apparently emancipatory politics of recognition*

Bóron apontava em 2003 que a vitória eleitoral de Lula era o começo do pós-neoliberalismo na América Latina (BÓRON, 2003). O autor comparou a vitória do PT nas urnas com a revolução cubana, de 1959, e a vitória do socialista Salvador Allende nas eleições presidenciais de 1970 no Chile. “O PT é o primeiro partido que vai assumir um governo depois do rotundo fracasso das políticas inspiradas no Consenso de Washington” (BÓRON, 2003, p. 37, tradução nossa²⁰).

Se o desempenho do novo governo se ajusta às expectativas populares e consegue superar os numerosos obstáculos que aparecerão no seu caminho, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva representaria o começo do ciclo histórico pós-neoliberal na América Latina (BÓRON, 2003, p. 38, tradução nossa²¹).

Tamanha expectativa gerou também certa frustração. Durante os governos Lula e Dilma, Bóron passou a questionar o caráter de esquerda do governo Lula e a apontar uma adesão a uma certa acomodação dentro do modelo capitalista, ao contrário das experiências de países como Bolívia, Venezuela e Equador. O golpe sofrido por Dilma e o encerramento do ciclo petista promove uma certa mudança na avaliação do autor²², tendo em vista que foi a demonstração de que os governos petistas não cabiam perfeitamente no ideário neoliberal. Tal virada pode ser explicada da seguinte forma:

Sem dúvidas houve e haverá erros, turbulências e contradições, como em qualquer outra experiência política. [...] No entanto, do ponto de vista da vida concreta de milhões de homens e mulheres que conformam nossos povos, sem dúvida o bem prevaleceu sobre o mal durante mais de dez anos, em que, embora não tenha “se mexido no outro lado da tortilha”, tem se conseguido importantes conquistas materiais, culturais, políticas, em direitos humanos e civis, e avanços no sonho da integração latino-americana, que dignificaram e significaram uma fenomenal ampliação da cidadania – ou seja, ampliação de direitos, mesmo que dentro do sistema capitalista –, assim como os chamados processos nacional-populares ou populismos de meados do século XX. **A dialética da história, que obviamente se afasta de qualquer revolução de manual, nos ensina que, mesmo com todas as suas contradições, o que vem depois dos governos progressistas – e muito mais o será dos revolucionários – são selvagens tentativas por maximizar as taxas de lucro removendo a qualquer custo as limitações impostas por movimentos e governos populares.** (BÓRON; KLACHKO, 2020, p. 35, grifo nosso)

²⁰ No original: *El PT es el primer partido que debe hacerse cargo del gobierno después del rotundo fracaso de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington.*

²¹ No original: *Si el desempeño del nuevo gobierno se ajusta a las expectativas populares y logra sortear los numerosos obstáculos que se le interpondrán en su camino, la elección de Luiz Inácio Lula da Silva representaría los comienzos del ciclo histórico posneoliberal en América Latina*

²² No artigo “A tragédia brasileira”, de 2016, Bóron aponta que “este triste episódio brasileiro é mais um capítulo da contraofensiva estadunidense para acabar com os processos progressistas e de esquerda que caracterizaram vários países da região desde finais do século passado”. Disponível em: <<https://atilioboron.com.ar/la-tragedia-brasilena/>>.

Para Laclau (2014), o governo Lula, em certa medida, rompeu com as pautas do modelo neoliberal e com o Consenso de Washington. O autor coloca a experiência progressista brasileira um pouco distinta de outras expressões da onda rosa latino-americana, mas não o deixa de fora do rol de governos que, de certa forma, contrapuseram a racionalidade hegemônica.

Para Santos e Pitillo (2020), os governos do PT mantiveram um pacto liberal da Nova República e se atuaram como uma “esquerda da ordem” durante suas gestões. Mesmo assim, o golpe provocou “a implementação de um programa político antipopular e antinacional, de entrega do patrimônio público para empresas estrangeiras, especialmente a Petrobras e o pré-sal, somado a uma regressão brutal na legislação trabalhista e sucateamento de serviços públicos (para sua posterior privatização)” (SANTOS, PITILLO, 2020, p. 225). Esse receituário estava presente no programa Ponte para o Futuro (MDB, 2016), do presidente interventor Michel Temer (MDB). Dweck, Silveira e Rossi (2018) apontam que “como nos diversos projetos anteriores, no caso da proteção social, o propósito [do Ponte para o Futuro] é acabar com o Estado Social de 1988 e implantar o Estado Mínimo Liberal”.

A nova versão da tese do “país ingovernável” – o Estado brasileiro não cabe no PIB ou as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento – aponta que a estabilização da dinâmica da dívida pública exigiria modificar o “contrato social da redemocratização”. A radicalização do projeto liberal caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990. (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 73)

Dessa maneira, é possível afirmar que o rompimento do pacto da Nova República através do golpe contra Dilma expôs a diferenciação entre o projeto implementado pelos governos do PT e o projeto neoliberal, que foi inaugurado no Brasil nos anos 1990 e retomado com força através do governo interventor de Michel Temer.

A nova candidatura presidencial de Lula, nas eleições gerais de 2022, parece abrir um novo horizonte para o Brasil, com um programa que, a priori, contrapõe o ditame neoliberal e promete reverter políticas adotadas nos anos de Temer e Jair Bolsonaro – como o teto de gastos e as reformas previdenciária e trabalhista. Apesar de acordos de ocasião, a agenda do ex-presidente parece marcada novamente pelo cansaço da sociedade com as políticas antipopulares de ajuste alinhadas com a racionalidade neoliberal, que tem o ministro da Economia de Bolsonaro, Paulo Guedes, como um ferrenho seguidor apesar das dificuldades impostas à população pela crise provocada pela pandemia da Covid-19. Como afirma Fraser:

As forças antineoliberais estão em marcha por toda parte, rejeitando abertamente o projeto neoliberal e enfraquecendo severamente, se não totalmente, sua hegemonia. O

que surge em situações como essa nem sempre é bonito. Lembro-me da descrição de Gramsci de uma “crise de autoridade” anterior: “o velho está morrendo e o novo não pode nascer; neste interregno, aparece uma grande variedade de sintomas mórbidos. O que estamos vendo agora são os sintomas mórbidos. (FRASER; JAEGGI, 2018, p. 242, tradução nossa²³)

A partir dos aportes dos autores, fica evidente que não é possível falar em uma hegemonia pós-neoliberal consolidada no Brasil diante da manutenção de certa lógica vigente, mas não se pode negar que houve uma construção de um horizonte diferente de transformação social diante do modelo vigente com uma firme inclinação no enfrentamento à desigualdades que afetavam o Brasil após o auge da racionalidade neoliberal, nos governos FHC.

Compreendendo o neoliberalismo como uma nova racionalidade em que as desigualdades são naturalizadas, a adoção de uma agenda que contraria esses preceitos já acaba sendo um rompimento com parte da doutrina, ainda que a política macroeconômicas possa dizer o contrário. É nas políticas públicas sociais que o embate será travado com mais força, em especial com a virada do primeiro para o segundo governo Lula, como veremos na próxima parte deste capítulo.

Esse contexto de disputa entre hegemonia neoliberal e construção de um novo horizonte, portanto, reforça a pertinência da questão da desigualdade multidimensional.

2.2. O combate à desigualdade como bandeira e política pública

Conforme destacado no início do capítulo, a não-naturalização das desigualdades e a adoção de políticas públicas que tinham como objetivo reduzi-las foram os principais pontos e rompimento dos governos do PT com a racionalidade neoliberal. O sociólogo Garcia Linera, que atuou como vice-presidente da Bolívia durante a chamada onda rosa, apontou o seguinte:

Na área social, no Brasil, Venezuela, Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai, Nicarágua e El Salvador presenciamos uma redistribuição extraordinária da riqueza social que começou a fechar as pontas da tesoura da geração de riqueza e desigualdade, que nas últimas décadas foram abertas de tal forma que a distância de uma para a outra era próxima de 180 graus. Diante das políticas neoliberais de ultra concentração de riqueza que fizeram do nosso continente um dos mais injustos do mundo, desde os anos 2000 e à frente de governos progressistas e revolucionários, assistimos a um poderoso processo de redistribuição de riqueza que notadamente melhora as condições de vida da classe trabalhadora ao tirar milhões de latino-

²³ No original: *But anti-neoliberal forces are everywhere on the march, openly rejecting the neoliberal project and severely weakening, if not utterly shattering, its hegemony. What emerges in situations like this is not always pretty. I am reminded of Gramsci's description of an earlier "crisis of authority": "the old is dying and the new cannot be born; in this interregnum, a great variety of morbid" symptoms appear. What we're seeing now are the morbid symptoms.*

americanos da extrema pobreza e cria opções objetivas de ascensão social para as classes médias. [...] Em pouco mais de uma década, a redução das desigualdades sociais atinge recordes históricos que não haviam sido alcançados nos últimos cem anos. (LINERA, 2020, p. 193, tradução nossa²⁴)

Retomando o debate de autores como Kliksberg e Dos Santos, fica evidente que o momento social exigia que o governo não apenas se comprometesse com a redução da desigualdade na sua plataforma eleitoral, mas que colocasse isso como central na agenda política do país. Com as diversas políticas adotadas e a tomada do “social” como pilar do desenvolvimento, essa marca se torna evidente.

No discurso de posse no Congresso Nacional em 1º de janeiro de 2003, Lula se comprometia com uma “cruzada pela retomada pelo crescimento contra a fome, o desemprego e a desigualdade social” (SILVA, 2003, p. 6), destacando os ares de mudança e a decisão de trilhar novos caminhos com o esgotamento do modelo anterior.

Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome; diante do fracasso de uma cultura do individualismo, do egoísmo, da indiferença perante o próximo [...] diante do impasse econômico, social e moral do país, a sociedade brasileira escolheu mudar e começou, ela mesma, a promover a mudança necessária. Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar.[...] E eu estou aqui, neste dia sonhado por tantas gerações de lutadores que vieram antes de nós, para reafirmar os meus compromissos mais profundos e essenciais, para reiterar a todo cidadão e cidadã do meu país o significado de cada palavra dita na campanha, para imprimir à mudança um caráter de intensidade prática, para dizer que chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos (SILVA, 2003, p. 1-2).

Lula afirmou que "mudança" foi a palavra-chave nas eleições de outubro de 2002 e, repetindo um lema de campanha, que “a esperança, finalmente, venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos” (SILVA, 2003, p. 1). Essa mudança, no entanto, será gradativa, como ele mesmo afirmava. O processo se estenderá pelos 8 anos de governo Lula e seguirá pelos cinco anos de governo Dilma, sucessora indicada pelo ex-presidente para concorrer à sua sucessão.

²⁴ No original: *En lo social, en Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Nicaragua y El Salvador asistimos a una extraordinaria redistribución de la riqueza social que comenzó a cerrar las puntas de las tijeras de la generación de la riqueza y la desigualdad, que en las últimas décadas se habían abierto de tal manera que la distancia de una respecto a la otra se acercaba a los 180 grados. Frente a las políticas neoliberales de ultra-concentración de la riqueza que habían convertido a nuestro continente en uno de los más injustos del mundo, desde los años 2000 y a la cabeza de gobiernos progresistas y revolucionarios, asistimos a un poderoso proceso de redistribución de la riqueza común, que mejora notablemente las condiciones de vida de la clase trabajadora sacando a millones de latino-americanos de la extrema pobreza, y crea para las clases medias opciones objetivas de ascenso social. [...] En poco más de una década, la reducción de las desigualdades sociales alcanza récords históricos que no habían podido obtener se en los últimos cien años.*

Em seu discurso de posse, em 2011, Dilma, a primeira mulher a comandar o Brasil, reconhece o legado de Lula e demonstra disposição em continuar o projeto de seu antecessor e promete vencer a desigualdade.

Venho para consolidar a obra transformadora do Presidente Lula, com quem tive a mais vigorosa experiência política da minha vida e o privilégio de servir ao país, ao seu lado, nestes últimos anos. De um presidente que mudou a forma de governar e levou o povo brasileiro a confiar ainda mais em si mesmo e no futuro do país. A maior homenagem que posso prestar a ele é ampliar e avançar as conquistas do seu governo. Reconhecer, acreditar e investir na força do povo foi a maior lição que o Presidente Lula deixa para todos nós. Sob a sua liderança, o povo brasileiro fez a travessia para uma outra margem da nossa história. (ROUSSEFF, 2011a)

No discurso, Dilma reforça a continuidade apontando que nos governos Lula houve uma redução da histórica dívida social brasileira, “resgatando milhões de brasileiros da tragédia da miséria e ajudando outros milhões a alcançarem a classe média. Mas, em um país com a complexidade do nosso, é preciso sempre querer mais, descobrir mais, inovar nos caminhos e buscar sempre novas soluções” (ROUSSEFF, 2011a).

A solução apontada pela presidenta no discurso para avançar é a da “universalização” das políticas públicas de caráter social, o que abre margem para um debate que dialoga diretamente com a questão da multidimensionalidade.

Para Campello e Gentili (2017), o ponto principal a ser analisado na atuação dos governos Lula e Dilma é o fato de que a construção das desigualdades perpassa decisões políticas, como ficou bastante evidente no período assumidamente neoliberal. Somente com um arcabouço pujante de políticas sociais seria possível promover a “reversão de um ciclo histórico de injustiça social, marcado pela crescente exclusão dos mais pobres e pela concentração de privilégios nos setores mais ricos da sociedade” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 11).

A desigualdade social é sempre uma relação política, passível de ser enfrentada pela ação do Estado e afirmada pelas lutas coletivas por direitos, cujo efeito democrático pode ser desestabilizador de privilégios historicamente reproduzidos pelas elites (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 13).

Ao justificar a escolha do período de 2002 a 2015 para trazer o debate sobre a multidimensionalidade da desigualdade, os autores apontam que “este é um recorte de tempo em que um conjunto de decisões políticas – nas esferas social e econômica – visou a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 14). Segundo eles, o projeto implementado pelos governos Lula e Dilma “estabeleceu novos patamares para a agenda brasileira de combate à pobreza e de enfrentamento às desigualdades” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 15).

Queremos, portanto, analisar os indicadores que evidenciam a redução das desigualdades em suas múltiplas faces como resultados destas opções políticas, produzidas durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. [...] Os avanços do período foram frutos de decisão política, afastando a aceitação de uma condenação natural e inevitável à desigualdade. Registrar que continuamos sendo uma nação extremamente desigual não é suficiente. A desigualdade do Brasil pode e exige ser mudada. (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 14-15)

Essas decisões fizeram com surgissem novos programas sociais e políticas públicas que tinham como foco a redução das desigualdades em diversas expressões. Segundo Mercadante (2010), que foi ocupou diferentes ministérios durante as gestões petistas, isso se refletiu em um novo modelo de desenvolvimento: o novo desenvolvimentismo. Este consistia na “elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da ampliação do mercado de consumo de massa, com políticas de renda e inclusão social” (MERCADANTE, 2010, p. 30).

As realizações do governo Lula, especialmente em seu segundo mandato, comprovam que começamos a implantar um novo modelo econômico e social no país, muito distinto do anterior. Gerou-se, de fato, um Novo Desenvolvimentismo centrado na distribuição de renda, combate à pobreza e inclusão social. (MERCADANTE, 2010, p. 33-34).

Assim, foram estabelecidos políticas e programas com o objetivo de reduzir as assimetrias e gerar inclusão. O maior exemplo do início do governo Lula é o Programa Bolsa Família, tido como uma espécie de carro-chefe. Esse programa, formulado em agosto de 2003 na Câmara de Política Social²⁵, surgiu com o objetivo de reunir os programas de transferências condicionadas de renda existentes e construir uma atuação nacional e coordenada (MONTEIRO, 2011). Com a proposta de rearticulação, o Bolsa Família se notabilizou no combate à pobreza.

Pela sua característica de vinculação à renda, muitas foram as críticas à centralidade dada ao Bolsa Família nos governos Lula. Segundo seus críticos, os programas de transferência de renda apenas amenizam uma realidade social, sem combater diretamente os problemas sociais, e fazem parte de uma agenda ditada pela própria racionalidade neoliberal de focalizar políticas.

Apesar disso, em estudo realizado pelo IPEA em 2012 sobre a chamada “década inclusiva”, o Bolsa Família foi colocado como um dos grandes responsáveis pela relevante

²⁵ A Câmara de Política Social foi criada por Lula em 31 de dezembro de 2002, um dia antes de assumir a presidência, com o objetivo de pensar políticas articuladas na questão social. Seus primeiros desafios foram o Programa Fome Zero, de combate à fome, e a unificação dos programas de redistribuição de renda, que produziu o Programa Bolsa Família.

redução da desigualdade de renda no Brasil. O decréscimo, embasado na ampla queda do Índice de Gini²⁶, foi o maior da história do Brasil até então. “Após 30 anos de alta desigualdade inercial, o Gini começa a cair em 2001, passando de 0,61 a 0,539 em 2009 [...] nível mais baixo da série histórica que começa no Censo de 1960” (IPEA, 2012, p. 4-6).

O Bolsa Família, dessa maneira, suscita um debate sobre focalização e universalização – tema que foi abordado no discurso de posse de Dilma Rousseff. Nessa discussão, cabe retomar Sader (2013), que aponta que os governos Lula podem ser divididos em dois períodos: um mais ortodoxo, mais alinhado com a cartilha econômica neoliberal, e um mais heterodoxo, onde o governo vai buscar uma maior diversificação que vai se relacionar diretamente com os rumos das políticas sociais (FAGNANI, 2011a).

Para Fagnani, é possível dividir os oito anos em um período mais marcado por uma certa continuidade na política econômica (2003-2005) e em uma fase mais desenvolvimentista (2006-2010) (FAGNANI, 2011a). Para o autor, o primeiro período foi engessado por uma agenda que havia sido derrotada nas urnas.

Lula venceu as eleições, mas não venceu o mercado. Percebeu que não havia espaço para iniciar o “projeto alternativo”. A composição da equipe econômica do seu governo reflete essa correlação de forças. Economistas orgânicos do capital ocuparam postos de comando no Governo (como Joaquim Levi, Marcos Lisboa e Alexandre Schwartsman, por exemplo). A política econômica seguiu, em linhas gerais, os parâmetros anteriores. A manutenção da inflação no “centro da meta” era o propósito prioritário perseguido pela gestão ortodoxa do “tripé” macroeconômico que foi introduzido em 1999. Isso implicava, dentre outras medidas, taxas de juros elevadas, câmbio valorizado, superávit fiscal e independência do Banco Central. Reformas exigidas pelo mercado passaram a ser implantadas, com destaque para a tributária e previdenciária. (FAGNANI, 2017, p. 176)

Nos primeiros anos, a cúpula econômica do Ministério da Fazenda, comandado por Antonio Palocci, gerava uma grande tensão no plano de políticas sociais por querer aplicar uma ortodoxia na questão social, com políticas mais focalizadas. Para Fagnani, isso engessava a atuação social do governo.

A manutenção da ortodoxia continuava a limitar as possibilidades das políticas sociais. Como no passado, a contradição entre estratégia econômica e inclusão social estava presente. O debate entre “focalização” versus “universalização” permaneceu aquecido e as tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado Social, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas, sobretudo pelo acolhimento da agenda da focalização pelo Ministério da Fazenda, que resgatou a conhecida “Agenda

²⁶ “O Índice de Gini [...] é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um [...]. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um [...] está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza”. IPEA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em 17.06.2019.

perdida”, escrita por economistas liberais com “patrocínio” de uma ONG financiada pelo Banco Mundial. (FAGNANI, 2017, p. 176)

Nesse sentido, o Ministério da Fazenda defendia fortemente a adoção de programas de transferência de renda em detrimento de ações mais ampla.

No final do primeiro ano do Governo, o Ministério da Fazenda (2003) divulgou um documento contundente sobre a reduzida “focalização” do gasto social federal que provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e governamentais. O documento defende explicitamente a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais. [...] O Ministério da Fazenda endossava, assim, a agenda liberalizante, segundo a qual a estratégia de desenvolvimento social dever-se-ia encerrar numa única ação: focalização nos “mais pobres”. (FAGNANI, 2011a, p. 48)

O Bolsa Família seria um desses programas focalizados, com um atendimento a uma parcela que seria mais vulnerável. Para alguns setores, o *status* recebido pelo programa como o principal era preocupante, “pois reforçava a tese da ‘estratégia única’ e parecia representar um passo institucional nos rumos desejados pelo Ministério da Fazenda, referidos anteriormente” (FAGNANI, 2011a, p. 55).

A partir de 2006, há uma mudança de estratégia. A cúpula econômica é alterada e o objetivo do governo passa a ser o crescimento econômico. Isso fez com que houvesse “uma articulação mais convergente entre os objetivos macroeconômicos e sociais [...], abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social” (FAGNANI, 2011a, p. 61).

O crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda do governo. A melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação do gasto social. Caminhou-se para construção de uma estratégia na qual políticas universais e focalizadas passaram ser vistas como complementares. A despeito dessas inflexões positivas, o espectro do retrocesso ainda permaneceu vivo, embora com menor intensidade. (FAGNANI, 2011a, p. 42)

Entre os fatores que contribuíram para essa nova fase estão a crise internacional de 2008 – que, segundo Fagnani (2011a), fez questionar a hegemonia do neoliberalismo e o *pensamento único* – e também uma estratégia mais desenvolvimentista – um exemplo é o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O social foi eleito como um dos eixos estruturadores para o enfrentamento da crise mundial (FAGNANI, 2011a).

Uma das estratégias adotadas para enfrentar os efeitos sociais da crise foi a decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico (MERCADANTE, 2010). Conjugou-se, com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania. Como vimos, o crescimento teve impactos positivos sobre o mercado de trabalho, dando vigor ao mercado interno e criando um ciclo virtuoso entre produção e consumo. (FAGNANI, 2011a, p. 62-63)

Para o autor, o antagonismo entre focalização e universalização de direitos foi superado no período e as duas estratégias passaram a ser vistas como complementares. Cabe aqui, então, trazer uma discussão sobre as diferentes expressões de políticas sociais. Castro (2012) as compreende como “um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado” (CASTRO, 2012, p. 1014), com dois objetivos básicos: proteção social e a promoção social.

O debate sobre a aplicação dessas políticas perpassa, muitas vezes, o embate entre focalização e universalização, que foi criticado por Fagnani no início do governo Lula. Políticas focalizadas seriam aquelas que buscam atender grupos mais específicos e demandas específicas, já as universais trariam um conjunto de elementos que buscariam uma atuação mais ampla. Muitos autores apontam que a estratégia de focalização foi a preferida no período neoliberal, principalmente por demandarem menores custos.

Para Kerstenetzky (2006), essa discussão não pode ser feita de forma reducionista ou polarizada, afinal, tratam-se de estratégias distintas que podem, muitas vezes, ser complementares. Os embates, na verdade, seriam mais pelas noções distintas de justiça social que cada política pode se embasar do que pela estratégia adotada para sua implementação.

Noções de justiça social, por mais variadas que sejam em seus detalhes, podem ser agrupadas em torno das duas instituições mais importantes na promoção da distribuição dos resultados econômicos no mundo contemporâneo: o mercado e o Estado. A família de concepções de “justiça de mercado” atribui ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas (por meio de remunerações diferenciadas aos portadores de recursos econômicos), cabendo ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu funcionamento, o que implica basicamente na garantia dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, além de proteção contra a fraude. [...] **É possível distinguir, em contraste com essa concepção fina, “mercado-cêntrica”, de justiça, uma noção mais espessa.** Nesta, a justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica. Mesmo concedendo ao mercado primazia na alocação de recursos econômicos, essa concepção ou família de concepções arroga uma importante função complementar — principalmente na (re)distribuição de vantagens socioeconômicas — ao Estado. Essa intervenção pública mais forte sobre os resultados gerados pelo jogo do mercado se justificaria pela compreensão de que este jogo tem como pressuposto uma distribuição prévia de recursos e vantagens que, por sua vez, pré-determinaria as chances de sucesso dos indivíduos, ensejando desigualdades “injustas” de chances de realização — isto é, desigualdades não baseadas na escolha e na responsabilidade individual. (KERSTENETZKY, 2006, p. 565-566, grifo nosso)

A diferenciação entre políticas “finas” e “espessas” será utilizada pela autora para incrementar a análise sobre políticas sociais e superar, em certa medida, uma polarização entre

ações focalizadas *versus* universais. Por isso, Kerstenetzky (2006) define quatro categorias: concepção fina com ênfase na focalização; concepção fina com ênfase na universalização; concepção espessa com ênfase na universalização; e concepção espessa com ênfase na focalização (cenário hipotético, segundo a autora).

Focalização e universalização podem significar ainda, respectivamente, a inclusão ou não de condicionalidades no desenho de políticas sociais específicas, como forma de aumentar sua eficiência relativa — neste segundo sentido, a decisão dependeria, principalmente, da eficiência social relativa das opções em cada caso. É possível, ademais, conciliar focalização e universalização na implementação de justiça social, levando em consideração uma combinação eficiente dos dois métodos. (KERSTENETZKY, 2006, p. 573)

Para Kerstenetzky (2006), as políticas focalizadas sob uma concepção “fina” surgem como uma espécie de componente menor do sistema. Assim, não são colocadas no eixo principal e se moldam às necessidades das políticas econômicas, que expressariam a verdadeira “política social”, atendendo aos interesses dos mercados. Nesse sentido, a autora destaca que o problema, então, não está na focalização, mas no uso que se faz dessa estratégia.

Na medida em que a política social sofre, nesta abordagem do problema, uma compartimentalização, seu vínculo com a noção de direitos sociais universais perde força, e ela se torna um coadjuvante do objetivo de eficiência econômica. Diz-se, e lamenta-se então, que o imperativo da eficiência global — obtida imbativelmente pela livre operação dos mercados — superou o dos direitos (exceto, naturalmente, aqueles necessários à operação de mercados livres) e o da (efetiva) equidade, a qual seria mais sensível a demandas também pela redução das desigualdades e não apenas da “pobreza imerecida”. Nesse caso, a crítica à visão de uma política social residual não equivaleria a uma crítica à eficiência e à racionalização *per se*, mas sim à prioridade que estas propriedades de sistemas e processos reivindicam em relação a direitos de cidadania e noções mais “espessas” de equidade, ou talvez, melhor dizendo, à suficiência ética de considerações de eficiência no juízo sobre a oportunidade da intervenção pública. (KERSTENETZKY, 2006, p. 569)

Há outras formas de utilização da focalização para além do residualismo, como uma condicionante que irá buscar atuar com a “busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado” (KERSTENETZKY, 2006, p. 569) e como ação reparatória para grupos sociais específicos, com o objetivo de garantir o acesso efetivo a direitos universais.

Dessa maneira, a autora não descarta a relevância de estratégias de focalização quando amparadas em uma noção de justiça social ampla, o que não era o pretendido pelo Banco Mundial quando disseminou políticas de focalização pelo mundo, em especial sobre países em desenvolvimento, onde as desigualdades sociais acabam sendo mais evidentes. O Bolsa Família, inclusive, passou a ser usado como “case de sucesso” internacional em 2011

desvinculado das outras políticas implementadas pelos governos Lula, conforme aponta Fagnani (2011b).

De acordo com Kerstenetzky, o período 2003 a 2014 teve a maior redução histórica da pobreza absoluta em quase quatro décadas no Brasil, desde 1976. O Bolsa Família teve participação nesse resultado, mas a valorização real do salário-mínimo e o fortalecimento da previdência social são dois fatores muito importantes para serem levados em conta (KERSTENETZKY, 2017) – duas políticas universais.

A queda de 18 pontos percentuais fez a população pobre recuar para um décimo da população total. [...] Quanto à desigualdade de renda propriamente, quedas significativas foram captadas por vários índices e razões. O índice mais comumente usado, o coeficiente de Gini, captou uma queda de 7 pontos percentuais entre 2002 e 2014. [...] A desigualdade de renda no Brasil, mesmo quando medida em abstração dos rendimentos desses grupos (que tendem a ser subdeclarados em pesquisas domiciliares como a PNAD/IBGE), é alta o suficiente para ter merecido, em 2002, o desabonador título de campeã mundial. Não deixa de causar admiração o recuo em uma 3ª década para a 13ª posição. Nesse sentido, parece razoável avaliar o esforço redistributivo recente – sua magnitude, seu ritmo – como ao mesmo tempo significativo e, obviamente, insuficiente. Repetindo: a redução de 0.6 ponto de Gini por ano por 12 anos consecutivos superou o ritmo de redistribuição em países desenvolvidos no pós-guerra. (KERSTENETZKY, 2017, p. 16-18)

Ou seja, o resultado só foi alcançado com um amplo leque de políticas sociais, que foram dinamizadas em especial no segundo governo Lula com um rompimento mais firme com a agenda neoliberal

Como mencionado, desde 2003 observa-se a lenta emergência de um movimento das forças que se opunham às orientações iniciais da estratégia social. A mobilização social nos debates realizados nos diversos fóruns democráticos fortalecidos nessa etapa representou uma frente de defesa, e gradativamente contribuiu para a gestação de uma nova estratégia social marcada pela convergência entre focalização e universalização. (FAGNANI, 2011a, p. 64)

Entre as novidades desse segundo período de governo está o programa Territórios da Cidadania, que, através de uma política focalizada em alguns segmentos sociais buscava a universalização de direitos. O programa será mais bem abordado nesse trabalho a seguir.

Outra medida importante foi a criação do programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008. Voltado à superação da pobreza nas áreas rurais, prioriza a integração de ações de diferentes áreas e níveis de governo em localidades com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) e baixos indicadores de dinamismo econômico. (FAGNANI, 2011a, p. 68)

Ainda que sob embates maiores com o mercado financeiro, o primeiro governo Dilma irá buscar manter uma estratégia de universalização de direitos. Até 2014, o gasto social seguiu em expansão e os indicadores sociais continuaram em uma trajetória de melhora (FAGNANI; CALIXTRE, 2018). No segundo governo, com a adoção de um ajuste fiscal imposto pelos

mercados, a política econômica passa por uma abrupta mudança com o objetivo de tentar garantir sustentação política no Congresso e evitar o golpe parlamentar de 2016, que se concretiza mesmo com a opção econômica conservadora. O argumento que embasou processo de impeachment conduzido no Congresso Nacional pelas elites políticas foi justamente fiscal, tema que não será abordado neste trabalho.

Na questão das políticas sociais, governo Dilma buscou formas de rearticulação das ações através do Plano Brasil Sem Miséria, que tinha como objetivo de atuar principalmente na erradicação da extrema-pobreza. O primeiro slogan do governo Dilma dizia justamente isso: “País rico é país sem pobreza”. Esse lema seria mantido durante todo o primeiro mandato e modificado em 2015, com o início do curto segundo mandato, para “Pátria Educadora”.

Para Castro (2012), as políticas sociais implementadas nos anos dos governos Lula e Dilma contribuíram com o desenvolvimento do Brasil, com a dinamização da produção, com estímulo ao emprego, multiplicação da renda, redução da pobreza e extrema pobreza e diminuição da desigualdade.

No que diz respeito à desigualdade na primeira década do século 21, o Brasil apresenta uma marcha distinta da verificada no período anterior, combinando positivamente a redução do grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda pessoal com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional (CASTRO, 2012, p. 1032).

Esses resultados, para o autor, estão diretamente ligados à ampliação da política social no período.

Esses resultados, em grande parte, são resultantes da ampliação da política social que, mediante o maior volume na utilização de recursos humanos, físicos e financeiros por parte do estado, possibilitou ampliar a justiça social no Brasil mediante a maior transferência de rendas, maior oferta de bens e serviços sociais, o que resultou em uma diversificação e em uma melhoria da proteção social/geração de oportunidades para a população brasileira como os diversos indicadores revelaram. (CASTRO, 2012, p. 1032-1033)

Para Castro, não foram poucos os avanços registrados no período dos governos petistas.

Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional, mediante seus resultados na ampliação da justiça e coesão social, crescimento e distribuição de renda, reafirmando-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte. (CASTRO, 2012, p. 1038)

Um ponto fundamental que Castro destaca é que as políticas públicas adotadas no período foram ajustadas à realidade brasileira para atuar devidamente nas demandas sociais nacionais – o que reforça a não-adesão a uma cartilha pré-moldada pelas instituições de crédito

internacionais. Isso dialoga diretamente com o debate feito por Campello e Gentili (2017) e evidencia que os diferentes métodos de aplicação de políticas sociais nos governos do PT e a amplitude do processo de combate à desigualdade vão exigir um olhar amplo para compreender quais foram os impactos que elas causaram.

Campello e Gentili (2017) consideram que só se podem mensurar esses resultados a partir de uma análise multidimensional da redução das disparidades.

A agenda sobre desigualdade deve assumir que as diferenças não são só entre os que vem acumulando riqueza de forma absolutamente desproporcional e os demais brasileiros. Os não ricos não constituem uma população homogênea e a dinâmica que reproduz a acumulação capitalista é mais complexa. (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 12)

O enfrentamento da desigualdade social multidimensional demanda políticas sociais articuladas – uma rede de proteção social – que, no caso dos governos Lula e Dilma, foram sustentadas por decisões políticas que tinham como objetivo reduzir a pobreza e a desigualdade.

O Brasil, a partir de 2003, ainda que mantendo níveis profundos de desigualdade, começou a reverter um ciclo histórico de injustiça social, marcado pela crescente exclusão dos mais pobres e pela concentração de privilégios nos setores mais ricos da sociedade. (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 12)

Na proposição dos autores, somente através de um enfoque humanizado, que analise as desigualdades da perspectiva dos excluídos, é que se faz possível compreender a amplitude dessa questão.

A busca pela desnaturalização da desigualdade passa pela conscientização de que se trata de um conjunto de injustiças. Uma visão reducionista da desigualdade conduz sempre a uma visão reducionista da emancipação e da liberdade humana” (CAMPELLO; GENTILI, 2017, p. 13-14).

Dessa maneira, apesar das controvérsias que se impõe sobre a atuação mais ou menos alinhada com a racionalidade neoliberal, nota-se uma nova orientação nas políticas sociais em busca de um enfrentamento à desigualdade social em suas múltiplas dimensões, principalmente com a adoções de medidas que alinhem focalização e universalização de direitos sob uma perspectiva de justiça social mais espessa.

2.3. A multidimensionalidade em ação

Sob a ótica desse combate multidimensional à desigualdade social, levantado por Campello e Gentili, podemos chegar a diferentes perspectivas. Para estabelecer uma análise dos impactos desse processo na comunicação, ponto focal deste trabalho, o programa Territórios da

Cidadania, criado em 2008 no governo Lula, foi escolhido para um estudo de caso. O Territórios, no entanto, sofre intervenções relevantes a partir de 2011, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria, durante o governo Dilma, o que faz com que esse novo programa também mereça destaque no presente trabalho, em especial no que se refere às mudanças promovidas no programa antecessor.

2.3.2. Programa Territórios da Cidadania

Lançado em 2008, no segundo mandato de Lula, o Territórios da Cidadania surgiu como um reflexo de um momento de grande prestígio do governo e de novas expectativas, após uma reeleição com promessas de seguir avançando em matéria de redução das desigualdades.

A mudança gradual na política econômica, num ambiente ainda de baixo dinamismo econômico, possibilitou a expressiva ampliação das políticas sociais e dos instrumentos de apoio à agricultura familiar. [...] Neste cenário mais favorável iniciou-se, em 2007, o segundo mandato do presidente Lula, com [...] uma extensa agenda social voltada para a universalização do acesso aos direitos fundamentais. Uma combinação que simboliza o encontro da economia com o social, como dimensões inseparáveis de um novo padrão de desenvolvimento nacional. (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 218).

Com a ênfase no desenvolvimento regional, o PTC começou a ser discutido logo no primeiro ano do segundo mandato, 2007, e vai ser pensado como um grande articulador de políticas com o objetivo de garantir a universalização de direitos sociais com uma abordagem territorial e articulada.

A reflexão política da qual ela surgiu situou-se no âmbito da nova dinâmica criada pelo acesso do Presidente Lula a um segundo mandato e da preocupação central que inspirou nesse contexto as ações voltadas para o meio rural: gerar um novo ciclo de desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais a partir dos resultados já atingidos durante o primeiro mandato. (WANDERLEY, 2014, p. 96)

Assim, o Territórios da Cidadania vai surgir com o objetivo de expandir os resultados já obtidos através de programas sociais anteriores e fortalecer uma agenda democrática do desenvolvimento regional. Responsável pela coordenação do programa, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), definia o PTC como:

Uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade (MDA, 2008, p. 2).

O Territórios da Cidadania fazia parte da Agenda Social do Governo Federal, implementada também em fevereiro de 2008. Elaborada para o período 2008-2011, essa agenda priorizava os seguintes pontos: “transferência condicionadas de renda associadas às ações complementares; fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; cultura e segurança pública; e infraestrutura” (OLIVEIRA, 2008, p. 4). Ou seja, essa nova agenda visava justamente expandir a redução das desigualdades e a promoção de direitos.

Segundo França e Soriano (2010), o PTC tinha grande importância nessa nova agenda por se ele se tratar de uma “nova política de integração de ações dirigidas à superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inseridas em uma estratégia de garantia de direitos e de desenvolvimento territorial sustentável” (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 234).

No discurso de lançamento do programa, o ex-presidente Lula classificou o PTC como “o mais extraordinário programa de atendimento de políticas de oportunidades combinadas com políticas sociais que nós já tínhamos preparado no Brasil” (SILVA, 2008) e o colocou como uma espécie de sucessor do Bolsa Família no papel de elemento central da política social do governo.

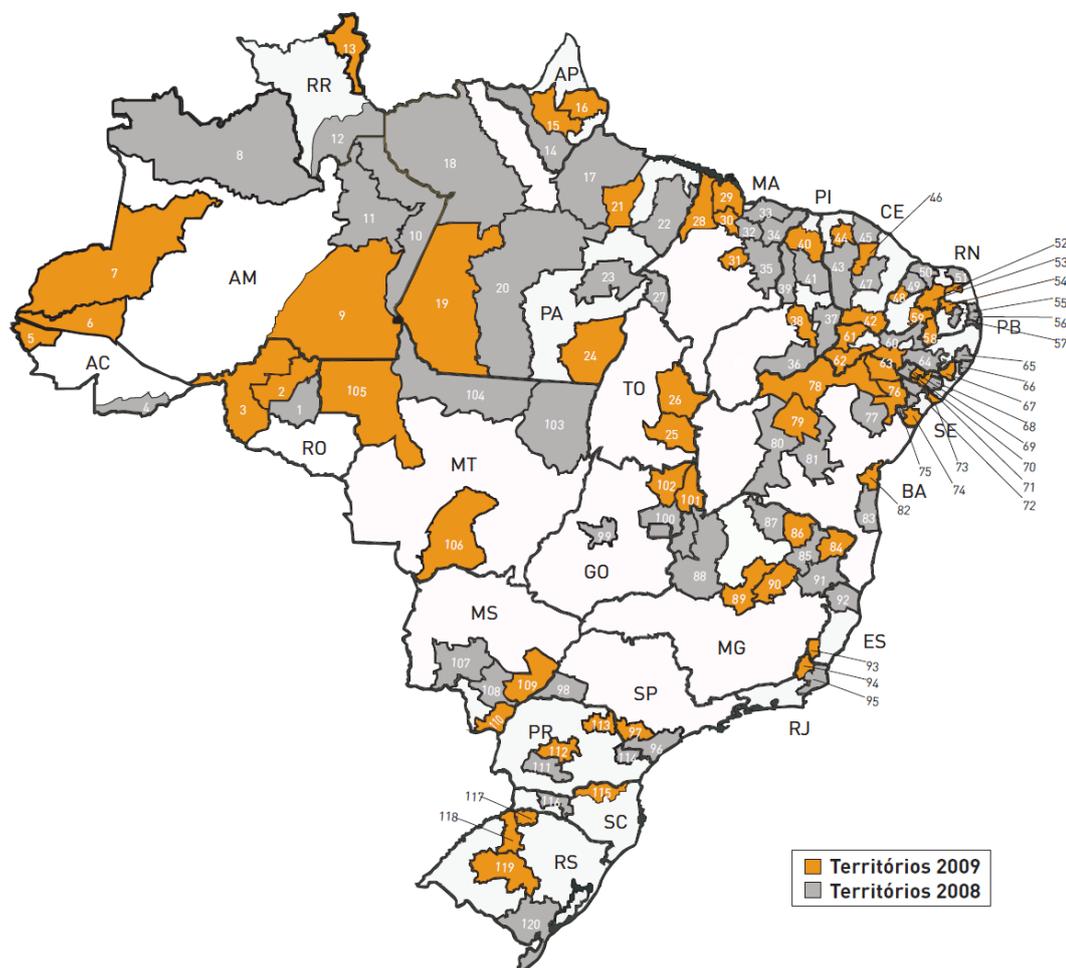
O Territórios da Cidadania assumiu os desafios de compor essa nova agenda através do estabelecimento, em 2008, de 60 territórios da cidadania (TCs). Esse número dobrou em 2009, com 120 TCs por todo o Brasil. Isso corresponde a 1.852 municípios – 33% do total do Brasil –, cerca de 42,4 milhões de pessoas e 46% da população rural, como mostra a Figura 1 (MDA, 2009). Ver mapa dos Territórios na Figura 2 e a lista completa no anexo A.

Figura 1 – Tabela com a abrangência dos 120 Territórios da Cidadania

Municípios beneficiados	1.852 (33% dos municípios do Brasil)
População	42,4 milhões (23%)
População rural	13,1 milhões (46%)
Agricultores familiares	1,9 milhão (46%)
Assentados da reforma agrária	525,1 mil famílias (67%)
Pescadores	210,5 mil (54%)
Comunidades Quilombolas	810 (66%)
Terras Indígenas	317 (52%)

Fonte: (MDA, 2009)

Figura 2 – Mapa dos Territórios da Cidadania²⁷



Fonte: (MDA, 2009)

Os territórios levavam em conta aspectos que iam além dos limites municipais e foram constituídos a partir de critérios sociais, culturais, geográficos, econômicos e políticos. Essa abordagem tinha como objetivo representar um “espaço historicamente construído, reconhecido pela sua população enquanto elemento definidor de uma identidade coletiva” (CAVALCANTI et al, 2014, p. 30). A decisão de usar o território como unidade básica de intervenção se deu “a partir de uma fórmula que buscava conjugar índices de desenvolvimento humano, níveis de dinamismo econômico, acesso a políticas públicas e concentração de indivíduos e comunidades” (CAVALCANTI et al, 2014, p. 30)

Um dos pilares deste novo referencial de ação pública é a ideia de que a pobreza e as desigualdades presentes nos territórios vinculam-se muito frequentemente a pouco ou insuficiente capital social para tornar a participação da sociedade civil um instrumento eficaz de desenvolvimento. Por conseguinte, pressupõe-se que, mais estruturados e

²⁷ A lista com todos os territórios conforme a numeração da Figura 2 pode ser encontrada no Anexo A

instrumentados, os territórios seriam capazes de ofertar melhores possibilidades para a realização dos objetivos fixados pelas políticas de combate à pobreza. (CAVALCANTI et al, 2014, p. 31)

A noção de território gera um outro processo de pertencimento e estimula a participação da sociedade.

A noção de território, pela relação estreita que estabelece entre dinâmicas complexas de reprodução material e imaterial de coletividades humanas e um quadro concreto de vida, oferece um suporte conceitual particularmente adequado para pensar a participação. Não se trata, assim, de uma participação desencarnada, mas da participação de populações bem definidas, atuando num espaço geográfico delimitado e caracterizável, com o qual elas mantêm relações orgânicas. Atentar para tais dinâmicas locais faz mais sentido num contexto ideológico mais amplo, dentro do qual o papel do Estado e das instituições representativas, mais particularmente na sua função de elaboração das políticas públicas, acha-se questionado, clamando-se pela maior participação dos atores privados e entidades da “sociedade civil”, portadores de um conhecimento íntimo das realidades concretas. (RAYNAUT, 2014, p. 65)

O PTC vai herdar uma parte da estrutura do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), estabelecido em 2003, primeiro ano do governo, e se basear em experiências de desenvolvimento regional promovidas pela União Europeia. Enquanto o PRONAT se restringia à condução do MDA e ao diálogo com entidades ligadas à questão do campo, o Territórios da Cidadania era formado com a articulação de vinte e dois ministérios e entidades federais²⁸ e também com a participação de organizações urbanas (CARVALHO; DAVID, 2011). Segundo França e Soriano, no entanto, o PTC traz “uma arquitetura nova, qualitativamente superior” (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 232), em comparação com as experiências anteriores de desenvolvimento regional. Além, é claro de um orçamento muito mais robusto – que era articulado com os demais ministérios.

Para os Territórios Rurais, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), pertencente ao MDA, corresponde à ação central, enquanto que o programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, compreende diversas outras ações como o Bolsa Família, o Benefício da Pessoa com Deficiência, o Benefício da Pessoa Idosa, o Programa de Aceleração do Crescimento, o Luz para Todos, políticas de saúde e de educação, entre outras (CARVALHO; DAVID, 2011, p. 58-59).

O PTC atua como uma espécie de rearticulador de políticas já existentes e potencializador de novas ações vinculadas às necessidades do territórios de acordo com as demandas pleiteadas em mecanismos de participação popular. Carvalho e David destacam que o PTC trazia diversas condicionantes sociais:

²⁸ O MDA era o responsável pela coordenação da execução do programa, enquanto o Ministério da Casa Civil, comandando por Dilma Rousseff, assumia o papel da articulação interministerial.

Os Territórios da Cidadania foram implantados, conforme o decreto oficial de 25 de fevereiro de 2008, em áreas economicamente mais deprimidas, com IDH inferior, com maior organização social, maior número de beneficiários do programa Bolsa Família e com maior concentração de agricultores familiares, assentados, quilombolas e povos indígenas, priorizando as populações rurais historicamente alijadas das políticas de desenvolvimento e o interior do país (CARVALHO; DAVID, 2011, p. 58).

Segundo França e Soriano, a adesão de diferentes ministérios ao novo programa se deu em razão de um processo de formulação rico e complexo. Foi essa empolgação, inclusive, que resultou na sua inclusão do PTC na Agenda Social de Lula e como uma das prioridades do segundo mandato. Junto a isso estava a visão de que as políticas de desenvolvimento regional eram capazes de expandir direitos sociais e gerar uma integração mais profunda nas ações do governo.

Logo no início do segundo mandato o presidente anunciou sua intenção de produzir inovações nas políticas sociais. Partindo de um balanço positivo, propunha “um novo patamar” nas políticas e indicava que um dos avanços almejados era o da “intersetorialidade, a integração dessas políticas para que possamos criar sinergias, maximizar os recursos, potencializar as ações”. [...] Os territórios rurais, constituídos por uma política recente, ganham a condição de referência para a coordenação intersetorial e intergovernamental, abrangendo outras políticas setoriais, as principais políticas sociais e os vários públicos beneficiários (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 230-232).

Essa articulação era o principal elemento de robustez do programa.

Sob o ângulo da gestão das políticas públicas, a originalidade do PTC resulta da atuação convergente de diferentes ministérios para a constituição de um corpus denso de políticas públicas, com o objetivo de reforçar o combate à pobreza e favorecer a inclusão social dos grupos socialmente mais vulneráveis da população rural, especialmente pequenos agricultores familiares, assentados, quilombolas e comunidades indígenas. (WANDERLEY, 2014, p. 97)

O desenvolvimento territorial era o cerne do Territórios da Cidadania, com uma visão de avançar na redução da desigualdade persistente no Brasil rural através de um novo olhar para os territórios, com participação social e emancipação dos sujeitos que compõem tais comunidades. Na visão de Butto e Bermeguy, o PTC inaugura uma nova ao retirar o pensamento de que o Brasil rural é algo “atrasado” e buscar explorar as diversas potencialidades presentes nas diferentes regiões do país.

Uma visão contemporânea ganha força e afirma o rural como espaço de vida, da diversidade e do desenvolvimento sustentável. O rural é percebido como espaço de potencialidades em todas as dimensões do desenvolvimento e não apenas do econômico. Assim, a partir dos três eixos de atuação – apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura – reconheceram-se novos atores políticos e sociais e as suas demandas por serviços públicos, bens naturais, incremento nos rendimentos, logística e garantia de direitos, incluindo aí as mulheres, a juventude e os povos e comunidades tradicionais (BUTTO; BERMEGUY, 2014, p. 13-14).

Conforme aponta Raynaut (2014), as políticas de desenvolvimento regional não são uma novidade dos anos 2000, mas elas foram se transformando com o tempo em razão da ineficácia das experiências anteriores, que não levavam em conta as necessidades e as soluções que eram apresentadas pela população dos locais “beneficiados” pelas ações sociais. A “participação”, então, passou a ser buscada.

A retomada do desenvolvimento territorial como uma política pública robusta já trazia um confronto com a agenda neoliberal, que abandonou essa estratégia de universalização de direitos.

No contexto [...] marcado pela crise de financiamento do Estado e pelo aprofundamento dos processos de globalização e expansão das recomendações do Consenso de Washington ao longo dos anos 90, a política regional deixava de ser vista como estratégia de desenvolvimento do país e as ações estatais passavam a priorizar a abertura da economia nacional e sua maior inserção no mercado mundial, diferente da ênfase na consolidação do mercado interno que guiava as políticas anteriores, de inspiração keynesiana. (GALVANESE, 2018, p. 114)

O fracasso do modelo neoliberal e o acirramento das desigualdades promovidos por ele foram fundamentais para o retorno da agenda do desenvolvimento regional nos governos Lula e Dilma, sob uma lógica valorizar as diversidades sociais, culturais e ambientais presentes nos diferentes territórios do país e com a compreensão de que “as políticas não poderiam mais ser formuladas e implementadas sem ter por base uma ampla mobilização e articulação dos diversos interesses, públicos e privados, nos processos de planejamento em suas múltiplas escalas de governança” (GALVANESE, 2018, p. 115).

O chamado ciclo social-desenvolvimentista que se iniciava em 2003 trazia com ele a aposta na retomada do papel do Estado como condutor de um projeto nacional de longo-prazo, o que representava uma importante janela de oportunidade para a agenda das desigualdades territoriais. Com o objetivo de dotar os diferentes territórios com melhores condições de infraestrutura, promover a inserção produtiva das populações mais pobres do país e estimular a exploração das potencialidades subutilizadas nas diferentes regiões, interiorizando o desenvolvimento e reduzindo desigualdades, as iniciativas de políticas territoriais elaboradas ao longo dos governos Lula e Dilma Rousseff incorporaram os debates recentes e propuseram arranjos institucionais inovadores, voltados a contribuir com uma maior coordenação e articulação de ações e políticas públicas dos variados ministérios setoriais e das diferentes escalas de atuação do Estado. (GALVANESE, 2018, p. 116)

Segundo Paulo Niederle (2014) as políticas de desenvolvimento local buscam estabelecer uma nova governança através da criação de conselhos e, de alguma maneira, confrontam o poder local vigente, marcado por clientelismo, coronelismo, patrimonialismo, patriarcalismo, mandonismo e assistencialismo. Afinal, não faria sentido buscar a construção de um desenvolvimento regional com a manutenção de uma herança opressora estruturada

historicamente – principalmente em decorrência da ausência de Estado social para os sujeitos que vivem em tais localidades.

As políticas de desenvolvimento territorial sugerem a emergência de um novo modelo de governança condizente com a necessidade de ampliação da interlocução entre diferentes grupos sociais. Este modelo busca integrar Estado e Sociedade Civil na gestão dos problemas públicos a partir da formação de redes heterogêneas, da constituição de espaços públicos onde os atores confrontam seus referenciais de desenvolvimento e da criação de uma nova institucionalidade que regula as relações políticas. (NIEDERLE, 2014, p. 104)

Para o autor, inclusive, não há outra forma de combater a desigualdade nessas localidades sem confrontar o poder local.

É adequado afirmar que, para consolidar os mecanismos institucionais de promoção da cidadania e combate à pobreza e à desigualdade, é necessário que essas políticas enfrentem as estruturas de poder local que condicionam a existência desses fenômenos - dentre os quais, a posse da terra continua absolutamente central na configuração das relações de poder, principalmente nos pequenos municípios rurais brasileiros. (NIEDERLE, 2014, p. 108)

Essa visão é reforçada por França e Soriano (2010) que apontam que o PTC promoveu um deslocamento do desenvolvimento rural para o centro das preocupações do governo e se passou a ser enxergado como um desafio para o aprofundamento da democracia.

Não se trata de mera inclusão de um tema na agenda do governo, mas de um deslocamento importante do desenvolvimento rural para o centro das preocupações, abrindo novas possibilidades para ocupar um novo lugar no próprio projeto de desenvolvimento nacional. Possibilidades para o aprofundamento da democracia, pois a lógica do programa contribui para desmontar mecanismos tradicionais de dominação, de clientelismo e de mediação parlamentar no acesso a recursos federais, e para ampliar a pluralidade política, bem como para a própria sustentabilidade do desenvolvimento. (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 242).

Para Galvanese, o PTC “consistiu em uma tentativa de dar maior unidade e coesão a um conjunto de ações e políticas para as áreas rurais do país dispersas em vários ministérios, de estimular mecanismos de participação popular, e de ampliar a oferta de serviços básicos de cidadania e a inclusão produtiva das populações mais pobres dessas áreas” (GALVANESE, 2018, p. 115).

Campello, que atuou na implementação do programa e comandou o Ministério do Desenvolvimento Social no governo Dilma, afirma que o “PTC pode ser definido como uma iniciativa inédita de articulação intra e intergovernamental de políticas públicas de base territorial e também como um arranjo de gestão que visava orientar as políticas públicas ampliando sua incidência sobre zonas rurais vulneráveis” (CAMPELLO, 2017, p. 192). O desafio, segundo ela, era fazer com que as políticas governamentais chegassem articuladas e

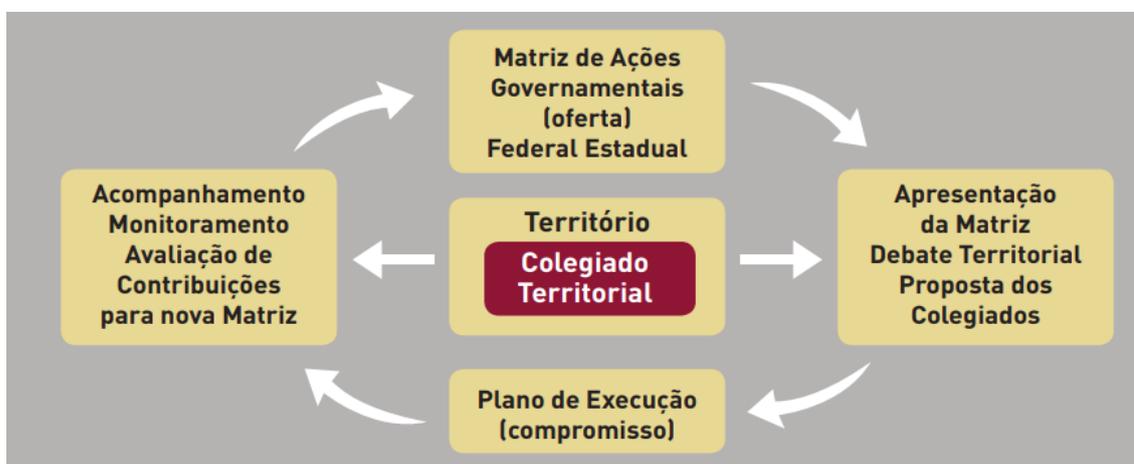
simultaneamente aos que mais necessitavam. A autora também reforça que a utilização de territórios como unidades de planejamento foi uma grande inovação que o programa promoveu e que isso já previa uma maior participação cidadã.

A construção de colegiados territoriais, onde a população pôde debater a destinação de recursos e a implantação de projetos, eram, portanto, o principal ponto de inovação presente no PTC. O MDA (2009) os descreve da seguinte forma:

O Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada Território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do Território. Ele define o plano de desenvolvimento do Território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do Território e exerce o controle social do Programa (MDA, 2009, p. 4).

Uma das tarefas essenciais desses colegiados era a de debater a Matriz de Ações, elaborado pelo Governo Federal para cada território anualmente. Após essa fase, surgia o Plano de Execução, com os acréscimos e adaptações sugeridos pelos representantes regionais. A partir daí, os colegiados tinham o dever de monitorar e avaliar a implementação. Na Figura 3 é possível ver as etapas do planejamento e a participação dos territórios nas tomadas de decisão.

Figura 3 – Ciclo de Planejamento e Gestão do Territórios da Cidadania



Fonte: (MDA, 2009)

Toda essa estrutura, que era formada também por um Conselho Gestor Nacional e Comitês de Articulação Estaduais, tinha como objetivo:

Combinar ações de inclusão produtiva, formação de infraestrutura pública e acesso a direitos sociais e à cidadania, ampliando oportunidades de melhoria de condições de vida de populações vulneráveis, parte da qual depende atualmente da rede de proteção social para subsistir com um mínimo de dignidade (OLIVEIRA, 2008, p. 5).

O PTC era dividido, basicamente, em três eixos: apoio às diversidades produtivas; cidadania e direitos; e qualificação de infraestrutura. Segundo Carvalho e Davis, “esses eixos são subdivididos em outros nove focos: organização da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura” (CARVALHO; DAVID, 2011, p. 59).

Segundo Galvanese, com essa estrutura buscava-se “a mobilização de forças sociais a partir de mecanismos institucionais voltados a estimular o diálogo entre as políticas e os atores locais” (GALVANESE, 2018, p. 139).

Os colegiados territoriais foram concebidos como instâncias de planejamento e controle das ações implementadas à luz de planos de desenvolvimento territorial construídos de maneira participativa de forma a servir de referência para o financiamento de projetos e elaboração de planos complementares (GALVANESE, 2018, p. 140).

Oliveira (2008) vai destacar que os territórios são heterogêneos e possuem demandas específicas, dessa maneira a participação cidadã acaba sendo fomentada por ser uma pedra fundamental para o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento territorial.

A compreensão do território como uma expressão socioambiental autêntica, diversificada e única, inspirou o desenvolvimento de uma estratégia de construção de processos que estimulem os atores sociais a uma participação mais expressiva nos processos de desenvolvimento existentes na maioria dos territórios. A estratégia do programa tenta construir as condições de fortalecimento da participação consorciada dos atores enquanto protagonistas desses processos, bem como influenciar para que eles se deem de forma mais democrática e incluyente possível (OLIVEIRA, 2008, p. 4).

Dessa maneira, o programa se insere no marco da democracia participativa tomando como princípio a Gestão Social (BENSON; ALLEBRANDT, 2014).

Os princípios da gestão social se voltam para a valorização de processos decisórios participativos, enfatizando, portanto, a democratização das decisões e das relações entre os atores, o que indica uma práxis social diferenciada em suas finalidades – que não são meramente econômicas, visto que este fator é o meio de atingir objetivos – demandando um novo olhar para os instrumentos que viabilizam o acesso às informações, frente aos desafios que se impõem por tratar-se de um conceito ainda recente. (BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 248)

Para Niederle, o PTC provocou processos de mudança social no cotidiano dos pequenos municípios rurais através das novas institucionalidades, ainda que muitos processos tenham sido domados pelo poder local.

A constituição destes espaços públicos e a entrada em cena de novos atores possuem significados mais abrangentes. Em poucos anos, a política territorial parece efetivamente contribuir para dar voz e legitimidade a determinados segmentos que estavam alijados não apenas do acesso a políticas públicas, mas do próprio

reconhecimento da sociedade. Em alguns casos, isso tem se dado com o envolvimento e o empoderamento das populações consideradas prioritárias à política pública. (NIERDELE, 2014, p. 130)

A possibilidade de um “transbordamento” dos resultados do Territórios da Cidadania em áreas que não eram exatamente pontos focais do programa já era aguardada com certa expectativa nos bastidores da construção dessa política pública em 2007, o que o torna uma experiência tão complexa e multidimensional.

Um argumento reiterado nas reuniões com outros órgãos federais era a possibilidade de transbordamento dos resultados das políticas setoriais, um efeito tanto cumulativo como potencializador das ações setoriais que fariam a mudança nas condições de vida do público-alvo do programa. (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 229)

Em uma análise sobre os dois primeiros anos do programa, França e Soriano exaltaram o êxito na amplificação das políticas públicas.

As políticas sociais estão chegando aonde antes não chegavam, pois o programa implicou a priorização desses territórios, a convergência das políticas criou uma dinâmica virtuosa, houve aumento da participação e do controle social e melhoria na articulação federativa que favorece a efetividade na implementação das políticas. (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 238)

No entanto, não há grandes consensos sobre aos resultados obtidos pelo Territórios da Cidadania nem mesmo sobre a análise metodológica a ser feita. Segundo Raynaut e Ferreira (2014), para avaliar o impacto do Programa sobre as dinâmicas locais é necessário se basear na história local e nas marcas deixadas na configuração das relações sociais. Autores como Galvanese (2018) destacam que os colegiados locais muitas vezes não conseguiram alcançar seus objetivos iniciais de estimular a participação e acabaram emparedados pela política local.

Galvanese critica uma a ausência de alguns ministérios na articulação do PTC, como o da Ciência e Tecnologia, a dificuldade das articulações territoriais e verticalidade do programa, sem muito espaço para formulação de novas políticas a partir do territórios, o que aponta “para uma baixa incorporação da abordagem territorial pelo programa, ainda que ele tenha contribuído para a inserção de importantes temáticas ligadas ao desenvolvimento de regiões interioranas até então ausentes das políticas públicas” (GALVANESE, 2018, p. 140).

Raynaut e Ferreira (2014) apontam que, por se tratar de um programa que visa influir nas interações e dinâmicas sociais, seus resultados são mais difíceis de serem detectados.

Uma análise limitada à observação das instituições e procedimentos formais, ao exame de indicadores que informam sobre o grau de cumprimento dos objetivos internos do Programa, corre o risco de deixar despercebidos esses movimentos periféricos, essas sementes de mudança que poderão apenas desabrochar num futuro ainda indeterminável. **O ritmo e o prazo das mudanças sociais nos sistemas complexos não são idênticos àqueles da execução das políticas públicas.** Não é

raro que programas de intervenção pública no domínio do desenvolvimento rural recebam, por ocasião de seu fechamento, avaliações que concluem pela extrema fraqueza de seus resultados e impactos, mas das quais se dará conta, muitos anos depois, que deixaram pegadas muito significativas na sociedade local e contribuíram para desencadear no seu bojo dinâmicas internas que levaram a modificações profundas nas relações sociais, nas práticas técnicas e nas estratégias econômicas (RAYNAUT; FERREIRA, 2014, p. 380, grifos nossos).

A partir desse panorama, é possível extrair algumas respostas das conclusões de Carvalho e David. Segundo os autores, o Territórios da Cidadania cumpriu seu papel de auxiliar funcionamento de organizações sociais, proporcionando melhores condições de trabalho e geração de renda para as populações rurais, além de empoderamento.

Serve como instrumento que estimula a construção de condições de empoderamento para os povos que, historicamente, se encontram oprimidos, oportunizando-lhes meios de se apropriarem dos aparatos da administração estatal. [...] [O programa] se originou comprometido com as populações mais empobrecidas. Portanto, a identidade dos territórios ocorre por meio desse elo inicial, aprofundando-se a partir da implantação de políticas públicas e por discussões que se realizam, principalmente, nos colegiados territoriais (CARVALHO; DAVID, 2011, p. 75).

Assim como os demais autores citados, Campello enxerga a participação social como o principal legado do Territórios da Cidadania.

Avançamos muito na estratégia de integração de ações e sensibilização de ministérios/gestores para a priorização dos municípios dos TC em suas políticas. Porém, considero o resultado mais importante o aumento da participação e controle social através da criação de espaços de discussão nos colegiados territoriais com a participação de 8.892 entidades. (CAMPELLO, 2017, p. 194-195)

Apesar de reconhecer que o programa teve dificuldades de ser implementado como previsto, Campello aponta que o PTC “certamente foi uma das experiências mais relevantes do ponto de vista do esforço em construir novos paradigmas de gestão participativa na esfera federal e de ação integrada no território” (CAMPELLO, 2017, p. 195).

Ao fazer um balanço do PTC, em 2019, França (2019) o classificou como um programa grande e ambicioso que recolocou o desenvolvimento regional no centro da estratégia do governo e introduziu inovações que serviram de inspiração para o Brasil Sem Miséria.

Reforçando a tese do “transbordamento”, Butto e Bermeguy apontam que o PTC serviu como um importante mobilizador social e atuou no enfrentamento das desigualdade de gênero, raça e etnia.

O PTC também é inegavelmente uma ação integrada de governo que promoveu grandes avanços no enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia e que resultou na criação de programas inexistentes até 2008, especialmente o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, com várias ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário para as mulheres rurais, o Brasil Quilombola e a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. O resultado não se restringe ao maior

acesso a políticas, mas também ao processo de mobilização social. (BUTTO; BERMEGUY, 2014, p. 14).

Os autores destacam também o PTC alcançou “resultados sociais que se expressam na grande ampliação de cobertura de políticas públicas para a população” (BUTTO; BERMEGUY, 2014, p. 22), mas ressaltam a importância de adequação dos instrumentos de diálogo presentes no programa “para consolidar a atuação do Estado mais permeável aos processos e transformações sociais que o Brasil experimentou” (BUTTO; BERMEGUY, 2014, p. 22).

A amplitude do programa e a articulação de diversas ações distintas em cada território – em 2009, por exemplo, foram 180 ações com um orçamento de R\$ 23 bilhões (GALVANESE, 2018), o dobro do Bolsa Família no mesmo ano – provoca um cenário de incertezas sobre o quanto o programa contribui de fato para o desenvolvimento regional. Cabe, portanto, buscar analisar alguns aspectos específicos que o programa parece apontar. O surgimento do Brasil Sem Miséria vai modificar o PTC, fazer intervenções relevantes em alguns territórios e, como veremos mais adiante, acabar com o programa.

2.3.3. Plano Brasil Sem Miséria

Para entender as intervenções que foram promovidas pelo Brasil Sem Miséria no Territórios da Cidadania é necessário compreender em que contexto o PBSM surge e sua expressão.

O Plano de Superação da Extrema Pobreza Brasil sem Miséria é criado em 2011 como principal eixo articulador do governo Dilma na questão social. Como o nome já indica, o foco desse plano era o de erradicar a extrema-pobreza no país até o fim de 2014 através de uma remodelação nos programas já existentes e a criação de novas políticas sociais hiperfocalizadas que atuavam em rede.

Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o governo buscava retirar 16,2 milhões de brasileiros dessa condição por meio de ações de transferência de renda, inclusão produtiva, e acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica

O Plano Brasil Sem Miséria considera estratégias de inclusão diferenciadas para a população de baixa renda que reside no meio rural e no meio urbano. Na área rural, as finalidades são expandir a produção dos agricultores familiares e qualificar os assalariados rurais. Na área urbana, as finalidades são qualificar os trabalhadores e encontrar oportunidades de geração de trabalho e renda. Concomitantemente, o Plano almeja ampliar o acesso da população extremamente pobre à água, luz, saúde, educação e habitação (BRASIL, 2012). A nova estratégia do governo federal,

coordenada pelo MDS, para enfrentar a vulnerabilidade social de parcela da população revela-se inovadora, especialmente pelo estímulo a articulações entre diferenciados programas governamentais. (GUERRA, 2017, p. 20)

Essa nova orientação foi formulada já com a compreensão que as desigualdades no Brasil se expressam de forma multidimensional e que seria necessário um conjunto de ações combinadas para avançar em sua redução.

No discurso de lançamento do programa, Dilma Rousseff reforçava esse aspecto.

O Plano Brasil sem Miséria cria, renova, amplia e, especialmente, integra vários programas sociais. Ele faz parte da nossa experiência, ele é fruto do que conquistamos e acumulamos ao longo desses anos. E ele também articula ações do governo federal com estados e municípios. [...] Nós também, como a Tereza mostrou, vamos atuar de forma diferente. Vamos usar programas diferentes nas cidades, vamos usar programas diferentes para a área rural, para o campo brasileiro. Através de cada um dos três eixos – transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos, acesso a tudo o que o Estado pode dar –, nós pretendemos melhorar a vida de 16 milhões de brasileiros que ainda estão na pobreza extrema. (ROUSSEFF, 2011b)

Conforme aponta Campello (2017), o PBSM “criou, renovou, fortaleceu, e, sobretudo, integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas - dentre novas ações e programas e renovadas ações desenvolvidas nos governos Lula, bem como nos governos estaduais e municipais - almejando o fim da pobreza extrema no país” (CAMPELLO, 2017, p. 66).

Construir um Plano para superar a extrema pobreza só foi possível por se assentar na trajetória recente e bem-sucedida de redução da pobreza e da fome. Ele só pode ser realizado porque partimos de uma sólida base de políticas públicas construídas para chegar aos mais pobres. Não começamos do zero. Caberia aperfeiçoar e potencializar esta rede de proteção e continuar inovando (CAMPELLO, 2017, p. 66).

Segundo Campello e Mello (2014), “a construção do Brasil sem Miséria partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, dando continuidade às experiências bem-sucedidas e buscando aperfeiçoá-las” (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 15).

Em artigo publicado em 2014, Rousseff destacou a multidimensionalidade presente no plano e apontou que ele alcançou todas as suas metas.

O Plano Brasil sem Miséria foi concebido e implementado em uma perspectiva multidimensional, com estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto, como o campo e a cidade, e para cada público, como os adultos e as crianças, para citar apenas alguns exemplos. [...] Para lidar com o desafio da superação da extrema pobreza, envolvendo tantos aspectos e num prazo limitado, de menos de quatro anos, o Brasil sem Miséria se ancorou em metas de grande escala, todas alcançadas. (ROUSSEFF, 2014, p. 17)

Diante da centralidade em que o PBSM foi colocado, o plano acabou sendo visto como um sucessor do Territórios da Cidadania, principalmente por conta das dificuldades enfrentadas

pelo PTC na questão de inovação e integração de políticas. O PBSM surge justamente para cobrir essa suposta “ausência” e vira o carro-chefe do governo Dilma na questão social.

Embora a maioria dos programas vinculados ao PBSM já existissem anteriormente, a inovação do plano foi unir esses programas em uma estratégia maior, dando a eles prioridade e processo de monitoramento constantes, a fim de atingir a meta colocada pela presidenta de erradicar a extrema pobreza até 2014. (LOTTA, FAVARETO, 2016, p. 53)

Segundo Campello se partiu da concepção de que o combate à pobreza deveria ser multidimensional e essa missão caberia a todo o governo, não apenas ao MDS. “Organizaríamos um conjunto de ações de caráter extraordinário, concentradas num período de quatro anos, que se complementariam e se somariam as políticas públicas universais e continuadas, que deveriam ser mantidas e aperfeiçoadas” (CAMPELLO, 2017, p. 66). Essa concepção retoma a discussão de Sen sobre a multidimensionalidade da pobreza e sobre a pobreza como privação de direitos.

A compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional norteou desde o princípio o desenho do que seria uma estratégia efetiva e mais ampla de superação da pobreza. Estava claro que, para retirar da extrema pobreza as famílias com renda abaixo da linha de R\$ 70 per capita, o Plano Brasil sem Miséria precisaria se apoiar em ações de garantia de renda, mas também em ações de geração de renda, por meio de oportunidades de inclusão produtiva urbana e rural, e na melhoria do acesso a serviços públicos básicos. E foi nestes três eixos que se distribuíram as ações executadas pelos ministérios e os mais de R\$ 109 bilhões investidos pelo governo federal entre os anos de 2011 e 2014. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 50-51)

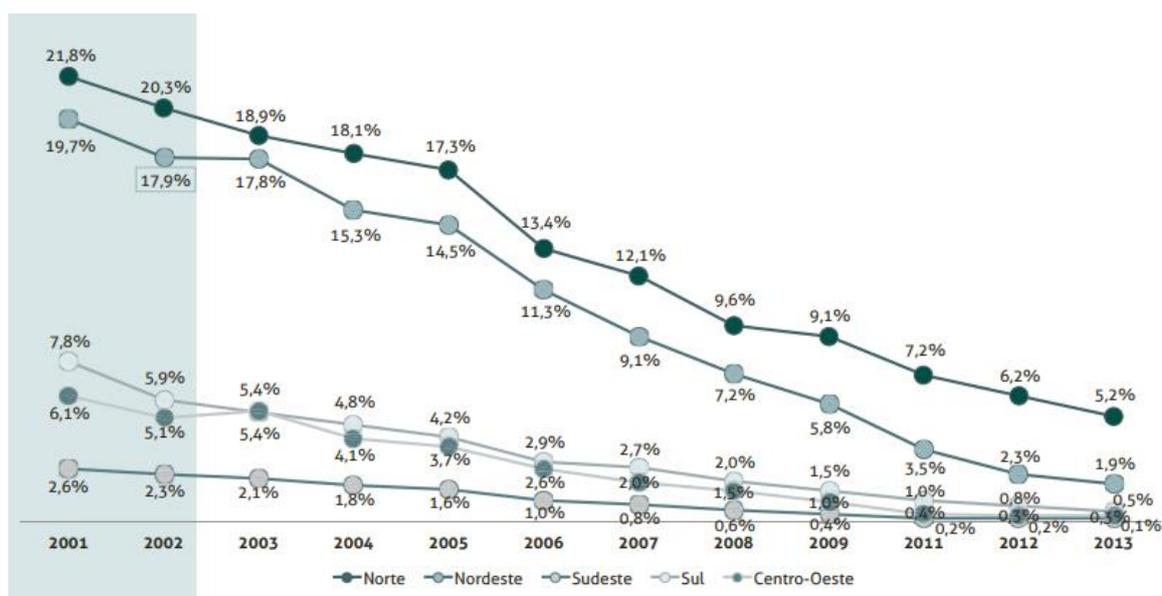
Para Vaz e Jannuzzi, a concepção de pobreza como um fenômeno multidimensional foi marcante nos governos do PT. O Brasil Sem Miséria, no entanto, inova por trazer essa abordagem como seu princípio organizativo mais marcante. Segundo os autores, “essa abordagem complexa de intervenção requer um conjunto amplo de pesquisas e indicadores para monitoramento dos avanços e dificuldades de suas ações e programas e também dos seus resultados e impactos” (VAZ; JANNUZZI, 2014, p. 33).

O PBSM tem ampliado o escopo dessa estratégia multissetorial e multidisciplinar de intervenção programática, com a proposição e execução de mais de uma centena de ações, envolvendo intensa articulação em nível federal com mais de dez ministérios e pactuação federativa com estados e municípios. Essa abordagem complexa de intervenção requer um conjunto amplo de pesquisas e indicadores para monitoramento dos avanços e dificuldades de suas ações e programas e também dos seus resultados e impactos. (VAZ; JANNUZZI, 2014, p. 34)

Segundo levantamento feito por Vaz e Jannuzzi (2014) com base em dados do IBGE, a pobreza multidimensional crônica apresentou uma tendência de queda acentuada e sistemática

entre 2001 e 2013 – de 9,3% para 1,1%. Essa queda foi ainda mais forte nas regiões Norte e Nordeste, que registravam os piores índices.

Figura 4 – Evolução da Pobreza Multidimensional Crônica por região



Fonte: (VAZ;JANNUZZI, 2014)

Para os autores, essa redução é “resultado de um conjunto amplo de políticas sociais e da dinâmica do mercado de trabalho” (VAZ; JANNUZZI, 2014, p. 40). Cerca de 14 milhões de pessoas saíram dessa condição de pobreza multidimensional crônica no período - de 16 milhões em 2001 para 2,2 milhões em 2013.

Estudo técnico publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2014 (JANNUZZI; SOUSA; VAZ, 2014) aponta que para a continuidade da redução da pobreza em seus diversos aspectos depende da adoção de distintas estratégias, sempre buscando alcançar novos grupos sociais.

A evolução dos indicadores de pobreza monetária e multidimensional revelam com clareza que a estratégia adotada desde os anos 2000 de superação à pobreza no país não só envolveu ações importantes de transferência de renda, para os diferentes públicos-alvo multifacetados dos programas e ações do MDS, como também de provimento do acesso aos mesmos aos demais programas e serviços sociais de educação, saúde, habitação e infraestrutura urbana. A continuidade dos avanços proporcionados pela estratégia multissetorial de combate à pobreza adotada pelo Brasil certamente requer o aprofundamento dos diagnósticos sobre a natureza multifacetada dos públicos mais vulneráveis, de suas necessidades e suas características e a sofisticação das estratégias de monitoramento e avaliação dos programas e ações voltados aos mesmos. Mais do que construir indicadores

multidimensionais, o Ministério de Desenvolvimento Social tem investido produção de um conjunto amplo de indicadores multitemáticos, produzidos a partir do Cadastro Único para Programas Sociais e da sua integração com registros de programas e sistemas de informação de outros ministérios e a partir realização de pesquisas de campo. (JANNUZZI; SOUSA; VAZ, 2014, p. 9)

É justamente por conta disso que foi estabelecido o Brasil Sem Miséria, para alcançar seus objetivos, o programa adota uma estratégia de hiperfocalização para universalizar direitos.

Espera-se que o uso mais intensivo dos indicadores multitemáticos e do conjunto de informações disponibilizado pelo Ministério permita que gestores e técnicos de outras pastas sociais, na esfera federal, nos estados e municípios aprimorem a gestão dos programas em operação e proponham novas ações, desenhadas conforme as vulnerabilidades da população pobre encontradas no território e ajustadas às características e potencialidades ali existentes. Além de multidimensional, a pobreza é multifacetada, requerendo, como tem mostrado o Plano Brasil Sem Miséria, uma abordagem multissetorial de políticas sociais e articulação federativa para sua superação. (JANNUZZI; SOUSA; VAZ, 2014, p. 10)

O plano, portanto, passou a se dedicar “àqueles que, mesmo com o processo de ampliação de direitos e oportunidades ocorrido entre 2003 e 2010, não conseguiram sair da extrema pobreza. Esse era o núcleo duro da miséria: o brasileiro mais excluído, o mais difícil de ser alcançado” (CAMPELLO, 2017, p. 67).

Para atingir os objetivos de alcançar o público do Plano com o maior número de ações, era necessário que a postura do Estado fosse modificada. Essa mudança esteve centrada desde o seu início no reconhecimento do direito de todos às políticas públicas e também na certeza de que o acesso dos mais pobres a bens e serviços públicos universais iria requerer uma estratégia específica que facilitasse o acesso aos mais frágeis, aos menos informados ou aos mais isolados. O custo aos mais pobres para lutar por seus direitos é e sempre foi muito alto. Nesse sentido, em substituição à lógica de ofertar os serviços e ações e esperar que a população viesse em busca das políticas, foi criada a estratégia de Busca Ativa, em que a responsabilidade de encontrar os mais pobres seria assumida pelo Estado, por intermédio de seus equipamentos públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Essa operação se ancorava na rede de assistência social, presente em todos os municípios do país. A partir do Brasil sem Miséria, passou a ser compromisso do Estado encontrar, cadastrar e incluir as pessoas em suas ações, o que significou um importante avanço na condução das políticas de desenvolvimento social e enfrentamento da pobreza. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 45-46)

Essa estratégia de hiperfocalização dialoga em partes com o que aponta Kerstenetzky sobre a importância de se utilizar de políticas focalizadas e universais de forma conjugada para alcançar uma justiça social mais espessa. Nesse sentido, Campello e Mello ressaltam que a universalização de acesso de bens e serviços públicos é fundamental, mas é preciso que as políticas universais estejam de fato empenhadas a chegar aos mais pobres.

Nesse sentido, para que os mais pobres não sejam os últimos a ser atendidos pelas políticas públicas é importante que, por dentro da trajetória de consolidação das políticas universais, existam estratégias específicas de focalização dos mais vulneráveis. Partindo dessa convicção, foi implementada uma reforma na lógica de

atuação do Estado que pode ser definida como uma hiperfocalização que não se limitou a orientar sua ação a um público determinado – no caso, os extremamente pobres –, mas também fez uso de listas nominais extraídas do Cadastro Único para orientar sua ação de campo. O Brasil sem Miséria foi além, ao definir como unidade de ação não só o município ou o território, mas o indivíduo e a família. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 48)

O plano se estabelecia basicamente através da coordenação, articulação, monitoramento e avaliação de ações do Governo Federal. Essa amplitude fez com que diversos ministérios fossem envolvidos nas ações. No entanto, nem todos participavam da gestão, que era composta por dois tipos de atores, os permanentes e os eventuais (LOTTA, FAVARETO, 2016). Os permanentes se dividiam entre os que integravam grupos de coordenação e os “ministérios parceiros”:

Há os permanentes, que fazem parte do Comitê Gestor, do Grupo Executivo, do Grupo Interministerial de Acompanhamento e das Salas de Situação (Ministério do Desenvolvimento Social, Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Ministérios) e ministérios parceiros (como os ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, da Educação, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Integração, Embrapa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura e Pecuária, Secretaria Geral da Presidência etc.). (LOTTA, FAVARETO, 2016, p. 58)

Atores da sociedade civil, de estados e de municípios também eram convocados a participar do PBSM, mas sem estruturas permanentes de interlocução. A participação, na verdade, se dava mais de acordo com cada programa específico que o PBSM passou a “gerir”. Conferências de diálogo nacional também foram mobilizadas pelo MDS para garantir interlocução com diversos segmentos.

Segundo Lotta e Favareto, o Territórios da Cidadania foi secundarizado no governo Dilma em razão do surgimento do novo programa, isso fez com que o PTC fosse enfraquecido. A própria ex-ministra Tereza Campello admite que o MDS não deu conta de priorizar o programa junto do PBSM e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em uma das primeiras vezes que falei com o Presidente Lula depois que assumi como ministra do MDS ele me cobrou que não deixasse de lado o Programa Territórios da Cidadania, pela importância que tinha. Lamentei não ter fôlego para abarcar também esta tarefa. A experiência do PTC foi inspiradora de várias das ações que executamos desde então nos territórios. (CAMPELLO, 2017, p. 195)

Um outro exemplo da falta de prioridade dadas o PTC no governo Dilma está a completa ausência dele no discurso da ex-presidenta Dilma durante o lançamento do programa Brasil Sem Miséria (ROUSSEFF, 2011b). Não houve nenhuma menção ao programa que foi tido como carro-chefe da Agenda Social do segundo mandato de Lula.

Uma das ações estabelecidas pelo PBSM para preencher lacunas nos programas já existentes, como o PTC, foi a criação de um mapa de oportunidades.

Para efetivar um processo de gestão social no PBSM, buscou-se elaborar o Mapa de Oportunidades a partir dos Territórios da Cidadania, que equivale a um instrumento de apoio e orientação à organização das ações de inclusão produtiva do MDA e de outros parceiros, para definir e priorizar ações de inclusão da população em extrema pobreza num ambiente de promoção do desenvolvimento rural. Mapas que buscaram não apenas apresentar um diagnóstico específico da situação do território, mas também da atuação dos poderes públicos e até mesmo do setor privado. Esta ação chegou a ser implantada em 13 territórios. (BUTTO; BERMEGUY, 2014, p. 13-14).

Segundo Campello e Mello (2014), esse mapa reunia as ações de todos os ministérios e parceiros²⁹ do Brasil Sem Miséria. O Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS) era definido pelo MDS da seguinte forma:

O Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS) reúne e organiza informações de diferentes fontes, atualizadas periodicamente por diferentes agentes, acerca de oportunidades de inclusão produtiva e disponibilidade de serviços, equipamentos e programas públicos identificados em municípios, microrregiões e estados no país. Ele tem como objetivo auxiliar os técnicos dos CRAS e CREAS e outros parceiros do Plano Brasil Sem Miséria nas atividades de referenciamento de públicos aos serviços existentes. Também tem o propósito de reunir informações, estudos e melhores práticas que possam auxiliar gestores públicos na definição de estratégias e ações de inclusão produtiva para população em extrema pobreza e públicos-alvo do Plano Brasil Sem Miséria pelo país. (MDS, 2015)

Estudo técnico publicado pelo MDS em 2014 aponta que o mapa surgiu como uma forma de permitir “a identificação dos bolsões de pobreza para ações específicas de identificação de possíveis beneficiários de programas de transferência de renda ou de acesso a serviços” (JANNUZZI et al, 2014, p. 3).

Era necessário dispor de uma ferramenta informacional que viabilizasse a construção, para cada município, do Mapa da Pobreza e do Mapa das Oportunidades e Serviços Públicos. Desta forma o gestor e técnico municipal da Assistência Social poderiam dirigir melhor as ações de sua equipe na identificação das áreas de intervenção social e ajudá-los na orientação da população de baixa renda no atendimento de suas demandas por serviços públicos, acesso a direitos e na busca de oportunidades de inclusão produtiva. Tal ferramenta teria, pois, um papel instrumental importante nas

²⁹ Segundo Campello e Mello (2014), os ministérios e entidades parceiros do PBSM são os seguintes: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Ministérios das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Integração, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Secretaria de Patrimônio da União, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Fundação Nacional de Saúde, Departamento Nacional de Obras contra a Seca, Companhia Nacional de Abastecimento, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Nordeste, Petrobrás e Fundação Banco do Brasil.

estratégias de médio e longo prazo para efetiva superação da pobreza. (JANNUZZI et al, 2014, p. 4)

Segundo o estudo do MDS – que também avalia a experiência do mapa de Identificação de Domicílios Vulneráveis (IDV) –, o MOPS foi efetivamente utilizado pela população, por gestores e técnicos envolvidos nas políticas e programas do ministério para identificação dos bolsões de pobreza e de referenciamento acerca de locais para acesso a serviços públicos e oportunidades. Para o ministério, a ferramenta de fato auxiliou na construção de ações ligadas ao Brasil Sem Miséria.

A ferramenta desenvolvida tem permitido orientar decisões críticas na operação de ações do Plano Brasil Sem Miséria. Com alguma sofisticação tecnológica, mas sobretudo agilidade na sua implementação, os técnicos e gestores municipais tem feito um uso bastante interessante e efetivo das duas aplicações – IDV e MOPS- permitindo, de um lado, identificar os bolsões de concentração da população mais pobre nos municípios e, de outro, prestar informações aos mesmos de como acessar seus direitos a programas sociais e oportunidades de inserção e mobilidade no mercado de trabalho. (JANNUZZI et al, 2014, p. 10)

Apresentação realizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS sobre o programa em 2011 destaca que o MOPS busca disponibilizar serviços, equipamentos e programas públicos nas áreas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos. Além disso, havia a expectativa de dinamizar investimentos, microcréditos e inclusão produtiva a partir do MOPS.

Apesar de iniciativas como o MOPS, o Brasil Sem Miséria trazia uma orientação muito distinta do Territórios da Cidadania em razão de uma decisão do governo Dilma de promover uma guinada nas políticas sociais rumo à hiperfocalização.

Mesmo sem a pujança de antes, o PTC seguiu existindo no governo Dilma e algumas das ações do PBSM deixam evidente as potencialidades que aquele programa trazia. Um dos exemplos se dá com a experiência da Embrapa Informação Tecnológica, que foi inserida em alguns territórios da cidadania pelo PBSM e identificou a necessidade de articulação de ações de comunicação por 36 meses em cinco territórios através do Projeto Ações de Capacitação e de Divulgação de Informações Tecnológicas para Apoio à Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria (BELTRÃO et al, 2017).

Esse projeto e a trajetória que levou ao fim do PTC serão mais bem abordados no capítulo 4.

3. DIREITO À COMUNICAÇÃO

Um dos pontos centrais desse trabalho é, sem dúvidas, o direito à comunicação. Essa questão é fruto direto dos debates sobre subdesenvolvimento, periferia e dependência. O conceito foi conhecido internacionalmente em 1980, quando a pauta do terceiro-mundismo³⁰ ou dos países não-alinhados³¹ ganhava relevância no cenário internacional de Guerra Fria, após uma sequência de esforços da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em tratar da questão da comunicação.

Barreto (2006) aponta que a participação da Unesco na discussão sobre a estrutura do campo da comunicação começa em 1960, com estudos estatísticos sobre comunicação em massa que vão originar uma versão da teoria da modernização para a comunicação, capitaneados por Daniel Lerner e Wilbur Schramm. Essa tese, que entendia que a modernização dos meios de comunicação com apoio das grandes potências promoveria um desenvolvimento dos países da periferia, foi o paradigma predominante no campo até o Relatório MacBride surgir e colocar tudo isso em questão.

Na década de 1970, uma cobrança feita por países em desenvolvimento impulsionou a guinada nas discussões da entidade a partir dos aportes feitos pela teoria da dependência, “em que se acreditava que o modelo de comunicação ‘desarrollado’ gerava dependência, e que o subdesenvolvimento da periferia era pré-requisito para o desenvolvimento do centro hegemônico” (BARRETO, 2006, p. 25).

A teoria da dependência toma por base que o “atraso dos países periféricos não é consequência da obsolescência de suas estruturas produtivas e suas questões culturais, mas da obediência à divisão internacional do trabalho imposta pelo modelo capitalista” (DUHALDE; ALEN, 1999, p. 169, tradução nossa³²).

A transnacionalização de companhias é um dos pontos mais destacados por aqueles que levam a teoria da dependência para o campo da comunicação, que avaliam que isso se refletiu

³⁰ O “terceiro-mundismo” foi um movimento promovido por alguns países e intelectuais que defendiam a união dos países do chamado “terceiro mundo” – que não eram alinhados nem com os Estados Unidos, nem com a União Soviética no período da Guerra Fria – para superar a situação de dependência e o imperialismo.

³¹ O Movimento dos Países Não-Alinhados foi organizado por um grupo de países que pregava um caminho conjunto para superar o subdesenvolvimento fora do conflito entre Estados Unidos e União Soviética, entre os principais líderes desse bloco estavam Iugoslávia, Egito e Índia.

³² No original: *El atraso de los países periféricos no era consecuencia de la obsolescencia de sus estructuras productivas y sus pautas culturales, sino que obedecía a la división internacional del trabajo impuesta por el modelo capitalista.*

na atuação de grandes empresas que garantiam o controle de equipamentos tecnológicos, de armazenamento e de transmissão de dados, com objetivo de encobrir a desigualdade na distribuição econômica (DUHALDE; ALEN, 1999).

Fernandes (1981) aponta que historicamente se estruturaram quatro padrões de dominação externa contra os países que são colocados como dependentes. O quarto deles, denominado imperialismo total, surgiu justamente com "a expansão das grandes empresas corporativas nos países latino-americanos" (FERNANDES, 1981, p. 18).

O traço específico do imperialismo total consiste no fato de que ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional etc. Segundo, esse tipo de imperialismo demonstra que mesmo os mais avançados países latino-americanos ressentem-se da falta dos requisitos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas. [...] A implementação de mudanças é feita por pessoal estrangeiro, transplantação maciça de tecnologia e de instituições, suprimento externo de capital e de controle financeiro. Terceiro, ela prova que a economia satélite ou dependente não possui as condições estruturais e dinâmicas para sobrepujar nacionalmente [...] o subdesenvolvimento e suas consequências (FERNANDES, 1981, p. 18-19).

Duhalde e Alen (1999) também articulam o debate da invasão cultural, suscitado por Paulo Freire (2018) no clássico *Pedagogia do Oprimido*, de 1968, na avaliação dos problemas da comunicação feita pela Unesco. Segundo Freire, "a invasão cultural é a penetração que fazem os invasores no contexto cultural dos invadidos, impondo a estes sua visão do mundo, enquanto lhes freiam a criatividade, ao inibirem sua expansão" (FREIRE, 2018, p. 205). Esse processo de invasão cultural serviria para a manutenção da opressão e geraria um impedimento ao desenvolvimento.

A invasão cultural, que serve à conquista e a manutenção da opressão, implica sempre a visão focal da realidade, a percepção desta como estática, a superposição de uma visão do mundo na outra. A "superioridade" do invasor. A "inferioridade" do invadido. A imposição de critérios. A posse do invadido. O medo de perdê-lo. A invasão cultural implica ainda, por tudo isso, que o ponto de decisão da ação dos invadidos está fora deles e nos dominadores invasores. E, enquanto a decisão não está em quem deve decidir, mas fora dele, este apenas tem a ilusão de que decide. Essa é a razão por que não pode haver desenvolvimento socioeconômico em nenhuma sociedade dual, reflexiva, invadida. (FREIRE, 2018, p. 216-217)

Muraro (1987) defende a utilização desse conceito no campo da comunicação ao fazer uma avaliação da formação do modelo comunicacional e das indústrias culturais na América Latina. Para o autor, essa questão se reflete diretamente na transnacionalização e em um certo caráter "repressivo" que os meios de comunicação estrangeiros atuam diante da questão cultural. Um elemento destacado é a rápida inserção da televisão nas sociedades latino-

americanas, que, segundo ele, ajudou a introjetar símbolos da cultura estadunidense. Esse fator e a transnacionalização caminharam juntos, tendo em vista que os aportes financeiros para a expansão do setor televisivo estão diretamente vinculados a recursos estrangeiros.

O tipo de controle empresarial exercido pelas transnacionais da TV foi muito mais evidente e rígido que o imposto pelos interesses monopólicos dos países centrais a qualquer outro meio massivo. [...] Até esse momento eram estranhos os investimentos na propriedade de emissoras ou editoras por parte de transnacionais devido, provavelmente, ao tamanho relativamente pequeno do mercado da cultura na América Latina, à vulnerabilidade da indústria cultural diante dos gostos do público, às barreiras idiomáticas e a outras questões. (MURARO, 1987, p. 20, tradução nossa³³)

O autor ainda aponta que houve um fracasso dos Estados latino-americanos na tentativa de responder à transnacionalização naquele período, com poucas medidas efetivas, o que dialoga com a avaliação de Fernandes (1981) sobre o imperialismo total. Um dos exemplos destacados por Muraro é o Brasil.

Em alguns países, como Argentina, Brasil e México, o ingresso na década de 50 esteve acompanhado pelo fracasso dos movimentos e projetos populistas e nacionalistas que, iniciados no período de 1930, haviam assumido até então a tarefa de conduzir o processo de industrialização. (MURARO, 1987, p. 21, tradução nossa³⁴)

A discussão de Muraro é importante para entender o debate que prevalecia no momento sobre a invasão cultural e a comunicação, ainda que hoje muito da discussão sobre transnacionalização tenha avançado – e não se pretende avançar sobre esse tema específico neste trabalho.

Com esses dois debates efervescentes, a Unesco vai criar, em 1977, a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação. Coordenada pelo irlandês Sean MacBride, ela tinha como “direções principais”:

a) estudar a situação atual em matéria de comunicação e informação e determinar quais são os problemas que requerem uma ação nova no plano nacional e um enfoque global e coeso no internacional. Ao analisar o estado da comunicação no mundo atual, e em particular a totalidade dos problemas da informação, deverá levar em conta a diversidade das condições socioeconômicas, dos níveis e dos tipos de desenvolvimento; b) dedicar atenção especial aos problemas relativos à circulação livre e equilibrada da informação no mundo, assim como às necessidades específicas

³³ No original: *El tipo de control empresario ejercido por las transnacionales de la TV fue mucho más evidente y rígido que el impuesto por los intereses monopólicos de los países centrales a cualquier otro medio masivo. [...] Hasta ese momento habían raras las inversiones desembazadas en la propiedad de emisoras o editoras de parte de las transnacionales debido, probablemente, al tamaño relativamente pequeño del mercado de la cultura en América Latina, la vulnerabilidad de la industria cultural a los cambios de gustos del público, las barreras idiomáticas y de otros tipos levantadas por las culturas nacionales.*

³⁴ No original: *Por último, en algunos países latinoamericanos - como la Argentina, Brasil y México - el ingreso en la década del 50 estuvo acompañado por el fracaso de los movimientos y proyectos populistas y nacionalistas que, arrancando en el período crítico del 30, habían asumido hasta entonces la tarea de conducir el proceso de industrialización en sus primeros tramos.*

dos países em desenvolvimento, em conformidade com as decisões da Conferência Geral; c) analisar os problemas da comunicação, nos seus diversos aspectos, em relação às perspectivas do estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional, e das iniciativas pertinentes para facilitar a instauração de uma ‘nova ordem mundial da informação’; d) definir o papel que poderia desempenhar a comunicação para conseguir com que a opinião pública chegasse a perceber claramente os grandes problemas que se colocam para o mundo, sensibilizá-la quanto a esses problemas e contribuir para resolvê-los progressivamente, mediante uma ação coesa, nos planos nacional e internacional (UNESCO, 1983a, p. 68).

A partir dessas orientações, será produzido o informe *Um Mundo e Muitas Vozes*, também conhecido como *Relatório MacBride*, em fevereiro de 1980. Segundo Duhalde e Alen (1999), esse documento vai apontar a necessidade de ampliar o acesso e a participação na comunicação e de se conformar uma *Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC)* para superar o modelo aceito até então que resultava insuficiente e injusto (DUHALDE; ALEN, 1999).

A ideia de que hoje é preciso uma nova ordem mundial da comunicação parte da convicção de que a informação e a comunicação constituem um elemento essencial das relações internacionais em todos os campos e, principalmente, para o estabelecimento de um novo sistema baseado no princípio da igualdade de direitos, na independência e no livre desenvolvimento dos países e dos povos. [...] Num certo sentido, o desenvolvimento e a comunicação se baseiam nos mesmos princípios (UNESCO, 1983a, p. 62).

Pressionada pelos países não-alinhados, a Unesco se insere na problemática da comunicação em 1974 (UNESCO, 1975) e, em 1978 é aprovada a primeira declaração que faz referência direta à questão (LIMA, 2012a). A “Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da Paz e da compreensão internacional para a promoção dos Direitos Humanos e a luta contra o racismo, o apartheid e o incitamento à guerra” (UNESCO, 1979), aprovada em Conferência Geral realizada em novembro de 1978, é a grande pioneira nesse debate. Destaca-se o artigo 6º:

Artigo 6 – A instauração de um novo equilíbrio e de uma melhor reciprocidade na circulação da informação, condição favorável para o sucesso de uma paz justa e durável e para a independência econômica e política dos países em desenvolvimento, exige que sejam corrigidas as desigualdades na circulação da informação com destino aos países em desenvolvimento, procedente deles, ou em algum desses países. Para tal fim é essencial que os meios de comunicação de massas desses países disponham as condições e os meios necessários para fortalecer-se, estendendo-se a cooperação entre si e com os meios de comunicação de massa dos países desenvolvidos. (UNESCO, 1978)

Em um dos preâmbulos da declaração, a Unesco se diz “consciente das aspirações dos países em desenvolvimento no que diz respeito ao estabelecimento de uma nova ordem mundial de informação e de comunicação” (UNESCO, 1978). O compromisso foi assumido pela Unesco

naquela mesma conferência, em razão de a aprovação de uma resolução que chancela os “esforços referentes ao estabelecimento de uma nova ordem mundial da informação e da comunicação mais justa e equilibrada” (UNESCO, 1979, p. 103, tradução nossa³⁵).

Para Lima, a declaração de 1978, em especial o artigo sexto, “foi um importante passo institucional de longa disputa em torno do desequilíbrio dos fluxos internacionais de informação, que ficou conhecida como Nomic” (LIMA, 2012a, p. 63). O autor, no entanto, destaca que foi o relatório Um Mundo e Muitas Vozes o grande responsável por trazer uma nova visão sobre a problemática da comunicação e amplificar o debate sobre a Nomic.

O Relatório McBride foi o primeiro documento oficial de um organismo multilateral que não só reconhecia a existência de um grave desequilíbrio no fluxo mundial de informação e comunicações, mas apresentava possíveis estratégias para reverter a situação. Em consequência, uma série de conferências regionais sobre políticas culturais e políticas nacionais de comunicação, sob o patrocínio da Unesco, foi realizada em várias partes do mundo, inclusive na América Latina. (LIMA, 2012a, p. 64)

A construção dessa nova ordem demanda, entre outras coisas, um processo de democratização dos meios de comunicação, altamente concentrados em razão de monopólios e oligopólios. No entanto, é também fundamental que se elabore uma nova visão sobre a mídia e o papel dos cidadãos no processo comunicativo. Conforme destaca Chalini Barros (2014), devem consideradas na democratização seis características principais:

1) o direito de contribuir no processo de construção da verdade cultural pública (a democratização da comunicação tem como um de seus principais aspectos a garantia de acesso a toda informação que seja necessária às carências humanas básicas tais como educação, saúde, desenvolvimento pessoal etc.); **2) a expressão do direito à comunicação em âmbitos institucional, estrutural e social (refere-se ao privilégio de comunicar que está concentrado nas mãos de profissionais orientados por seus questionáveis “valores-notícia”)**; 3) participação nas tomadas de decisão políticas e administrativas referentes à mídia massiva como um direito do cidadão (trata-se da contraposição que existe entre a necessidade de se ampliar a participação da sociedade nas políticas relacionadas aos meios de comunicação, especialmente os do sistema público, e a dinâmica de eficiência dos negócios que acaba prevalecendo nas rotinas produtivas das empresas de comunicação); 4) a busca do equilíbrio entre as definições de propriedade pública, legislação pública e tradição em política pública que encoraja um espaço de diálogo cultural entre uma ampla diversidade de interesses; 5) uma nova filosofia pública de comunicação (refere-se a valores culturais que estruturam a sociedade em diversos níveis); 6) a estruturação de uma teoria normativa a ser compartilhada com a sociedade (BARROS, 2014, p. 72, grifo nosso).

Conforme aponta Barros, um dos pilares da democratização dos meios, é justamente o direito à comunicação, que também faz parte das bases da Nomic. Seu fundamento é “a ideia

³⁵ No original: *Aprueba los esfuerzos tendientes al establecimiento de un nuevo orden mundial de la información y de la comunicación más justo y equilibrado*

ética ou humanista de que existe a responsabilidade de garantir uma distribuição mundial mais justa dos recursos necessários para que a comunicação seja possível” (DUHALDE; ALEN, 1999, p. 93, tradução nossa³⁶). Esse direito foi enunciado pela primeira vez em 1969, pelo jurista Jean D’Arcy, da ONU, e se orienta pela natureza da pessoa humana como *ser comunicador* e da necessidade humana da comunicação:

Chegará um dia em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos terá que abarcar um direito mais amplo que o direito do indivíduo à informação, formulado pela primeira vez há vinte e um anos no artigo 19. Esse direito é o direito que tem o indivíduo a se comunicar (D’ARCY *apud* DUHALDE; ALEN, 1999, p. 94, tradução nossa³⁷).

O artigo 19 da Declaração diz o seguinte: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (ONU, 1948).

Ruiz (2007) reforça a ideia de D’Arcy ao colocar a comunicação como pedra fundamental para a incorporação do ser humano à sociedade.

É a faculdade da comunicação que permite a incorporação do recém-nascido ao seu entorno social. [...] A comunicação deriva de um **direito natural** de todo indivíduo para sua incorporação social que supõe – inevitavelmente – também uma inserção de caráter político. A comunicação, então, se converte em um direito inato, social e político, para toda pessoa, sem exceção (RUIZ, 2007, p. 51, tradução nossa³⁸).

A busca da conceituação do direito à comunicação era almejada pela entidade desde o início da década, conforme fica explícito na resolução da Conferência Geral de 1974, onde a organização pontua a necessidade de desenvolver tal conceito (UNESCO, 1975).

Com objetivo de facilitar a comunicação entre as nações e entre os povos e de adquirir um conhecimento mais exato do papel que desempenham os meios e os processos de comunicação na aplicação das políticas e dos planos de desenvolvimento nacional, se autoriza o diretor geral a: [...] estudar as modalidades e possibilidades de uma ativa participação no processo de comunicação e a **analisar o direito à comunicação** em diálogo com os órgãos competentes das Nações Unidas, dos Estados Membros e das organizações profissionais e a informar à Conferência Geral em sua 19ª reunião sobre

³⁶ No original: *La idea ética o humanista de que existe la responsabilidad de garantizar una distribución mundial más justa de los recursos necesarios para que la comunicación resulte posible.*

³⁷ No original: *Llegará un día en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendrá que abarcar un derecho más amplio que el del individuo a la información, formulado por primera vez hace más de veintidós años en el artículo 19. Ese derecho es el derecho que tiene el individuo a comunicar.*

³⁸ No original: *Es la facultad de comunicación la que permite la incorporación del recién nacido a su entorno social. [...] La comunicación deriva en derecho natural de todo individuo para su incorporación social que supone –inevitablemente– también una inserción de carácter político. La comunicación, entonces, se convierte en derecho innato, social y político, para toda persona, sin excepción.*

outras medidas que sejam necessárias adotar. (UNESCO, 1975, p. 65-66, tradução nossa³⁹, grifo nosso)

Conforme determinado naquela resolução, a direção da entidade apresentou um informe na conferência de 1976 sobre a questão e já passava a tratar o direito à comunicação como um direito humano. O documento aponta que esse direito era um novo conceito que até então havia sido formulado de forma provisória e preliminar e que partia do desenvolvimento do que estava previsto no Artigo 19 (UNESCO, 1976), conforme já apontava D'Arcy. A UNESCO reconhece que, assim como os demais direitos humanos, o direito à comunicação evolui e adquire maior amplitude e engloba opinião, expressão e informação. A busca de uma participação ativa no processo de comunicação é destacada no documento.

Segundo Duhalde e Alen (1999), a primeira formulação jurídica sobre o direito à comunicação surge apenas em setembro de 1980 – sete meses após o Relatório MacBride –, em uma reunião de um grupo de trabalho realizada em Ottawa, no Canadá, com apoio do Instituto Internacional de Comunicações. A ata dessa reunião está presente no documento “O direito a comunicar, hoje”, produzido por Desmond Fischer (1984) para a Unesco.

Todo indivíduo tem direito a se comunicar. A comunicação é um processo social fundamental, que permite aos indivíduos e às comunidades realizar um intercâmbio de informação e de opinião. É uma necessidade humana básica e o fundamento mesmo de toda organização social. Os sujeitos do direito à comunicação são os indivíduos e as comunidades que compõem (FISCHER, 1984, p. 54, tradução nossa⁴⁰).

Essa formulação toma como aporte principal uma reunião do mesmo grupo realizada em Londres em março do mesmo ano, que elencou alguns princípios para se pensar o direito à comunicação. No informe final, os especialistas buscaram responder a três perguntas: qual a razão do surgimento da reivindicação do direito a comunicação, como entendê-lo e como desenvolvê-lo (FISCHER, 1984).

Os especialistas apontam, então, que esse conceito surge com o objetivo de ampliar e desenvolver conceitos tradicionais buscando uma democratização da comunicação e maior

³⁹ No original: *Con objeto de facilitar la comunicación entre las naciones y entre los pueblos y de adquirir un conocimiento más exacto del papel que desempeñan los medios y los procesos de comunicación en la aplicación de las políticas y los planes de desarrollo nacional, se autoriza al Director General: [...] estudiar las modalidades y posibilidades de una activa participación en el proceso de la comunicación y a analizar el derecho a la comunicación, en consulta con los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones profesionales, y a informar a la Conferencia General en su 19.ª reunión sobre otras medidas que fuese necesario adoptar.*

⁴⁰ No original: *Todo individuo tiene derecho a comunicar. La comunicación es un proceso social fundamental, que permite a los individuos y a las comunidades proceder a un intercambio de información y de opiniones. Es una necesidad humana básica y el fundamento mismo de toda organización social. Los sujetos del derecho a comunicar son los individuos y las comunidades que componen.*

participação popular, que ele está diretamente vinculado aos anseios da NOMIC e que ele foca tanto na dimensão individual quanto na dimensão social.

Fischer (1984) destaca que a emergência de novos direitos humanos faz parte do processo histórico e que a vida depende da comunicação.

As liberdades ou direitos humanos vêm determinados por necessidades humanas. Expressam o que os seres humanos necessitam para poder atualizar plenamente seu potencial, para alcançar a plenitude da sua humanidade. [...] O fato de que na história humana abundem casos de negação de direitos humanos não invalida a necessidade de formulá-los, pelo contrário, faz com que isso seja ainda mais necessário. No campo da comunicação essa necessidade é particularmente importante nos dias de hoje. A vida depende da comunicação. [...] A comunicação constitui a base da sociedade. Sem ela não pode haver cooperação nem paz. A comunidade depende da comunicação. A história da civilização é a história da comunicação (FISCHER, 1984, p. 9, tradução nossa⁴¹)

Quanto à definição, é essencial entendê-lo como um conceito universal, dinâmico e flexível para dar conta das diferentes realidades socioeconômicas e os diferentes níveis de inserção tecnológica. Isso se liga também à concepção de que a comunicação envolve todas as esferas da vida e que há uma relação direta entre desenvolvimento e comunicação.

No direito a comunicar devem ser reconhecidas as relações existentes entre a comunicação e o desenvolvimento, e a função da comunicação como modo de centrar o desenvolvimento na plena atualização do potencial humano e **a promoção da participação popular no processo de desenvolvimento**. Nesse direito a comunicar deve se enfatizar a comunicação como um processo interativo e a necessidade de estabelecer pautas de comunicação não apenas verticais como também horizontais. Procede conceber o direito a comunicar como uma **combinação de direitos reconhecidos em várias formas no plano internacional**, como, por exemplo, direito a viver em paz, direito à cultura e à educação, e direito ao desenvolvimento. No plano mais concreto, o direito à comunicação deveria reconhecer e abarcar os direitos tradicionais de informação, como o direito a dar e a receber informação e o direito à proteção da vida privada. (FISCHER, 1984, p. 53, tradução nossa, grifo nosso⁴²)

⁴¹ No original: *Por consiguiente, las libertades o derechos humanos vienen determinados por necesidades humanas. Expresan lo que necesitan los seres humanos para poder actualizar plenamente su potencial, para alcanzar la plenitud de su humanidad. [...] El hecho de que en la historia humana abunden los casos de negación de los derechos humanos no invalida la necesidad de formularlos sino que hace que resulten más necesarios toda vía. En el campo de la comunicación esa necesidad es particularmente importante hoy en día. La vida depende de la comunicación. [...] La comunicación constituye además la base de la sociedad. Sin ella no puede haber cooperación ni paz. La comunidad depende de la comunicación. La historia de la civilización es la historia de la comunicación.*

⁴² No original: *En el derecho a comunicar se deben reconocer las relaciones existentes entre la comunicación y el desarrollo, y la función de la comunicación como modo de centrar el desarrollo en la plena actualización del potencial humano y la promoción de la participación popular en el proceso de desarrollo. vi) En el derecho a comunicar se debe hacer hincapié en la comunicación como proceso interactivo, y en la necesidad de establecer pautas de comunicación no solamente verticales sino también horizontales. vii) Procede concebir el derecho a comunicar como una combinación de derechos reconocidos en varias formas en el plano internacional como, por ejemplo, el derecho a vivir en paz, el derecho a la cultura y a la educación, y el derecho al desarrollo. En un plano más concreto, el derecho a comunicar debería reconocer y abarcar los derechos tradicionales de «información» como el derecho a dar y a recibir información y el derecho a la protección de la vida privada.*

Dessa maneira, fica evidente que esse novo direito e os entendimentos consagrados pela Unesco trazem consigo novas perspectivas no fluxo da comunicação, ampliando os marcos estabelecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos, que tratam de uma comunicação em um sentido único. O relatório MacBride aponta que a comunicação deve ser compreendida como “um processo bidirecional, cujos participantes – individuais ou coletivos – mantém um diálogo democrático e equilibrado” (UNESCO, 1983a, p. 287).

O direito à comunicação constitui um prolongamento lógico do progresso constante em direção à liberdade e à democracia. Em todas as épocas históricas o homem lutou para se libertar dos poderes que o dominavam, independentemente de que fossem políticos, econômicos, sociais ou religiosos, e que tentavam impedir a comunicação. Graças apenas a alguns esforços fervorosos e infatigáveis, os povos conseguiram a liberdade da palavra, de imprensa e de informação. Hoje em dia, prossegue a luta por entender os direitos humanos e conseguir com que o mundo das comunicações seja mais democrático que agora. Mas, na atual fase de luta, intervêm novos aspectos do conceito fundamental de liberdade. A exigência de circulação de dupla direção, de intercâmbio livre e de possibilidade de acesso e participação dão nova dimensão qualitativa às liberdades conquistadas sucessivamente no passado. **A ideia do direito a comunicar eleva todo o debate sobre a “livre-circulação” a um nível superior e oferece a perspectiva de tirá-lo do beco sem saída onde se manteve durante os últimos trinta anos** (UNESCO, 1983a, p. 287, grifo nosso).

Há, portanto, uma ampliação do direito à informação, com a prevalência de uma perspectiva bilateral, onde a comunicação não é mais compreendida como um fluxo unidirecional – apenas buscar, dar e receber –, mas como um processo dialógico, em que a pessoa deve poder falar, ser vista e ser ouvida.

A ideia de direito à comunicação surge, justamente, como complemento ao conceito liberal de liberdade de expressão, consagrando, no linguajar jurídico, demandas por uma maior descentralização do acesso e do poder sobre os meios de comunicação de massa (PIERANTI; CARVALHO, 2017, p. 71).

Na projeção desse direito, que reconhece o ser humano como um comunicador nato por natureza, há a exigência fundamental da participação ativa no processo comunicacional, o que pressupõe um maior equilíbrio e uma pluralidade informativa. Assim, a comunicação deve cumprir seis funções: informação; socialização; motivação; debate e diálogo; educação; promoção cultural; distração; e integração (UNESCO, 1983a). Isso perpassa a compreensão de um cidadão que seja agente de comunicação e portador desse direito a comunicar-se (SPENILLO, 2008).

A mobilização se dá numa perspectiva internacional e sob uma compreensão universalista do ser humano, trazida dos ideais dos direitos humanos, promulgados, como vimos, no âmbito da Organização das Nações Unidas. Esses ideais de um cidadão livre e agente de comunicação, portador de direitos, deparam-se com questões locais, particularidades nacionais que levam a mobilização organizada a se voltar para

instituições do Estado e sua capacidade mediadora dos conflitos sociais (SPENILLO, 2008, p. 134).

Além do debate sobre o direito à comunicação e a construção de um fluxo comunicacional mais equilibrado com uma crítica à estrutura concentrada dos meios, o informe evidencia, segundo Duhalde e Alen (1999), a necessidade de se gerar uma nova ordem econômica, destacando principalmente, o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais.

Naturalmente, a comunicação esbarra em diversas dificuldades, obstáculos e resistências. [...] A comunicação é inevitavelmente um reflexo da natureza da sociedade em que atua, que se pode caracterizar pela falta de democracia. Assim, as diferenças na distribuição das riquezas criam disparidades entre os que estão bem munidos e os que carecem delas, em matéria de comunicação. A separação entre uma minoria cultural e algumas massas analfabetas ou semianalfabetas é uma separação entre ricos e pobres em matéria de informação, e um sistema político que não seja democrático só pode trazer efeitos desfavoráveis no plano da comunicação (UNESCO, 1983a, p. 278).

Dessa maneira, o documento aponta que uma comunicação democrática não pode se constituir sem a redução das assimetrias sociais e o aumento da participação da população na tomada de decisões. O relatório faz de forma evidente um chamado ao combate às desigualdades sociais, destacando que elas “aumentam devido à falta de decisões políticas adequadas, à incompetência administrativa, ou à inexistência de recursos econômicos” (UNESCO, 1983a, p. 204).

Entre os desafios diretamente ligados a isso está a exclusão do acesso da população aos meios: “a exclusão dos meios de comunicação ordinários de certas categorias subprivilegiadas da população de um país constitui um problema capital” (UNESCO, 1983a, p. 280).

Democratizar a comunicação é ainda uma tarefa pendente no continente e a falta de políticas de comunicação materializa-se no desenraizamento dos povos, em uma visão parcialista, refletida no imaginário coletivo. Enquanto os meios de comunicação de massa não retratarem a realidade tal como ela é, a dominação demais de cinco séculos, econômica-política-cultural-midiática, continuará (BARRETO, 2006, p. 92).

Após uma longa contextualização dos problemas da comunicação e da estrutura desigual dos meios, o informe apresenta vinte sugestões gerais, com 82 orientações específicas, a serem seguidas para a construção da NOMIC, tanto no plano nacional quanto no internacional. Neste trabalho, destacamos quatro delas:

[1] Todos os indivíduos e todos os povos, coletivamente, têm o direito de aspirar a uma vida melhor. Qualquer que seja a maneira de conceber tal melhoria, deve garantir um mínimo social tanto no plano nacional quanto no plano mundial. Semelhante objetivo supõe o fortalecimento da capacidade em todas as suas formas e a **eliminação das desigualdades escandalosas** que podem ameaçar a harmonia social, e até mesmo a paz internacional. A partir de uma situação de penúria e de dependência, deve-se progredir constantemente para a autodependência e para a maior igualdade. **Como a**

comunicação está relacionada com todos os aspectos da vida, torna-se, evidentemente, de máxima importância reduzir com rapidez e nivelar progressivamente as grandes disparidades que subsistem. [...] [3] Todas as nações têm de tomar decisões difíceis em relação à prioridade dos investimentos. Ao escolher entre as possibilidades que se oferecem e entre interesses frequentemente divergentes, os países em desenvolvimento, em particular, devem dar prioridade aos meios que permitam satisfazer as necessidades essenciais do povo. **A comunicação não é apenas um sistema de informação, mas, além disso, é parte integrante do processo de educação e desenvolvimento.** [...] [7] A promoção das condições das quais depende a manutenção da identidade cultural da sociedade permite o estabelecimento de relações harmoniosas e criadoras com outras culturas. É necessário também **modificar a situação de dependência cultural** de que padecem muitos países já desenvolvidos ou ainda em desenvolvimento. [...] [18] Cabe aos **países em desenvolvimento a responsabilidade primordial de introduzir as mudanças necessárias para superar sua dependência em matéria de comunicação.** As atividades necessárias começam no plano nacional, porém devem ser completadas com acordos efetivos nos outros níveis pertinentes: bilateral, regional, regional e inter-regional. **A autodependência coletiva é a pedra de toque da nova ordem mundial da informação e da comunicação** (UNESCO, 1983a, p. 423-446, grifo nosso).

Na sessão da Conferência Geral seguinte à apresentação do informe, em Belgrado em 1980, a Unesco aprovou uma resolução com os 11 princípios que deveriam reger a Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação. O primeiro ponto era a “eliminação dos desequilíbrios e das desigualdades que caracterizam a situação atual” (UNESCO, 1981, p. 74, tradução nossa⁴³), já o 11º tratava sobre “o respeito ao direito do público, dos grupos étnicos e sociais e dos indivíduos de terem acesso às fontes de informação e a participarem ativamente no processo da comunicação” (UNESCO, 1981, p. 75, tradução nossa⁴⁴). Nessa conferência se discutiu ainda que a comunicação não pode ficar de fora dos planos de desenvolvimento dos países.

Na sessão extraordinária da Conferência Geral realizada em 1982 ainda foi aprovado o “Grande programa: A comunicação a serviço do homem”, com uma série de medidas e ações que tem como objetivo impactar na agenda comunicacional dos países e construir um caminho para uma nova ordem mundial nesse campo (UNESCO, 1983b).

Esse horizonte aberto, no entanto, acaba não durando muito. Em 1984, o contexto da Guerra Fria se impõe sobre as discussões sobre comunicação conduzidas pela Unesco. Duas potências do chamado “bloco capitalista”, Estados Unidos e Reino Unido⁴⁵, decidem deixar a organização por considerarem que ela estava dominada por interesses dos países não-alinhados.

⁴³ No original: *Eliminación de los desequilibrios y desigualdades que caracterizan la situación vigente.*

⁴⁴ No original: *El respeto del derecho del público, de los grupos étnicos y sociales, y de los individuos a tener acceso a las fuentes de información y a participar activamente en el proceso de la comunicación.*

⁴⁵ Estados Unidos e Reino Unido eram comandados por dois representantes ferrenhos da doutrina neoliberal naquele ano: Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente.

Isso representou um duro golpe para a aplicação da Nomic. Sem os dois países, a organização perdia cerca de um terço do seu financiamento, dificultando e muito os planos de apoio a iniciativas que promovessem a Nomic (AGUIAR, 2010), como as previstas no programa “A comunicação a serviço do homem”. Como forma de sobrevivência, a organização passou a adotar uma nova estratégia, mais moderada, no campo da comunicação (DUHALDE; ALEN, 1999) e “em meados da década de 1980, já não se falava mais em Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação” (AGUIAR, 2010, p. 98) nem na Unesco e nem em qualquer outro organismo ligado às Nações Unidas.

Conforme aponta Aguiar (2010), a Nomic foi, de fato, um produto da reivindicação dos países do não-alinhados, que sentiam que o fluxo de informações não era equitativo e equilibrado e prejudicava, principalmente, àquelas nações que não integravam nem o bloco capitalista e nem o bloco soviético. Essa pauta esteve presente na quarta cúpula do movimento, em 1973 – um ano antes da Unesco oficializar sua investigação sobre os problemas da comunicação.

A chamada pela criação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), a partir de 1973 (Conferência de Argel), teve por base a identificação de que o Terceiro Mundo era sub-representado no imaginário global – inclusive de suas próprias sociedades – e dependente de fluxos de informação controlados a partir dos centros hegemônicos, o que por sua vez lhe retirava representatividade política no mundo. Não era uma simples questão de as sociedades “subalternas” (para estender a terminologia gramsciana ao plano nacional) não aparecerem nas páginas de jornais, mas de terem voz nas esferas multilaterais, poder decisório e capacidade de ação (AGUIAR, 2010, p. 120).

Com o bloqueio realizado pelas potências capitalistas e a construção de uma hegemonia ocidental após o fim da Guerra Fria, os não-alinhados perdem força e a Nomic acaba sendo deixada para trás. “Embora o Movimento perdure oficialmente até hoje, perdeu muito de sua relevância com o fim da Guerra Fria e a propalada reconfiguração geopolítica da ‘Nova Ordem Mundial’” (AGUIAR, 2010, p. 119). Apesar de a Unesco ter reiterado diversas vezes a necessidade de compreender o direito à comunicação como um direito humano, o conceito acabou também sofrendo um certo abalo e nunca obteve o mesmo respaldo que outros conceitos relativos à comunicação e não possui validade jurídica internacional.

Duhalde e Alen (1999) destacam que o próprio relatório MacBride já considerava que suas proposições trazidas com a Nomic eram de difícil execução e que os obstáculos se encontram na defesa dos privilégios daqueles que seguem comandando os meios de comunicação e a economia.

Toda a formulação de uma nova ordem não se limita ao comunicacional, mas compreende também o econômico e implica necessariamente na democratização das estruturas atuais e, por conseguinte, na abertura aos setores populares hoje marginalizados (DUHALDE; ALEN, 1999, p. 188, tradução nossa⁴⁶).

Apesar disso, Duhalde e Alen (1999) consideravam, em 1999, que as teses do relatório MacBride continuavam válidas e que suas utopias seguiam vivas e aguardavam apenas um terreno fértil para florescer. Fischer (1984) também enxergava o direito à comunicação com um olhar utópico, como uma ideia e um ideal.

Segundo Spenillo (2008), nos anos 2000 a pauta ganha um novo gás justamente por conta do questionamento da ordem vigente, conforme apresentado no capítulo anterior. A aplicação da doutrina neoliberal nos anos 1990 aprofundou a concentração nos meios de comunicação em diversas partes do mundo – incluindo o Brasil, como veremos adiante – e acabou limitando ainda mais o direito à comunicação. A emergência dos questionamentos contra hegemônicos sobre um novo mundo possível vai mobilizar a pauta comunicacional.

A chamada Campanha CRIS (abreviatura de *Communication Rights in the Information Society*, no português: Direitos da Comunicação na Sociedade da Informação) é um exemplo disso. Ela foi criada “como enfrentamento das pautas tecnológicas e mercadológicas trazidas pelos governos e sistemas financeiros e industriais mundiais para a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação” (SPENILLO, 2008, p. 131).

O movimento surge em 1996 a partir de um grupo de pesquisadores que continuou se reunindo para debater sobre o relatório MacBride após a Unesco ter abandonado a pauta. “A CRIS pode ser entendida como a continuação de processos de mobilização, em que entidades e ativistas aprendem e se capacitam para a atuação junto a mecanismos como os processos globais desenvolvidos no âmbito da ONU ou da OMC, por exemplo” (SPENILLO, 2008, p. 154).

Esse novo aflorar dos debates teve um impacto bem importante no Brasil. Segundo Spenillo (2008) foi com a mobilização da CRIS que o direito à comunicação ganhou mais destaque no país. Em 2004 surge a CRIS Brasil.

A CRIS é criada numa articulação mundial que reúne entidades de caráter mundial. Quando surge essa CRIS mundial ela começa a demandar o surgimento de CRISIS locais. Essa foi uma forma que a gente encontrou de conseguir acompanhar o que estava acontecendo na Cúpula, de fazer parte de um movimento maior, um movimento mundial. (GINDRE *apud* SPENILLO, 2008, p. 151)

⁴⁶ No original: *Toda formulación de un nuevo orden no se limita a lo comunicacional sino que comprende también lo económico, e implica necesariamente la democratización de las estructuras actuales y por consiguiente la apertura hacia los sectores populares hoy marginalizados.*

Na década de 1980, quando surgia o MacBride, o Brasil vivia o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização. Diante da variedade de pautas a serem tratadas naquele período, a democratização dos meios de comunicações era vista por parte do movimento social⁴⁷ como uma necessidade, mas não havia – até hoje não há – uma forte compreensão da comunicação enquanto direito. Segundo Pieranti (2007), houve até mesmo, por parte da Federação Nacional de Jornalistas (FENAJ), uma tentativa de incluir o direito à comunicação na Constituição de 1988, sem sucesso. A legislação nacional relativa à comunicação é extremamente defasada e pouco se conseguiu avançar no período recente, conforme será mostrado na segunda parte desse capítulo.

A ênfase no relatório MacBride e nas discussões da Unesco foram o centro desse capítulo por trazerem uma primeira grande projeção dessa concepção do direito à comunicação e estruturar as primeiras bases para a compreensão desse novo conceito emergente. Além disso, com essa retomada fica evidente quais foram as motivações principais que fizeram a pauta ser levantada e discutida. No capítulo 4, o tema retorna justamente com a noção de que não há uma noção estática sobre ele, principalmente pela ausência de um arcabouço jurídico internacional que o regule. A noção de “ideia e ideal”, sustentada por Fischer em estudo encomendado pela Unesco, parece prevalecer até os dias de hoje.

Antes disso, é fundamental compreender a estrutura das políticas de comunicação no Brasil, as insuficiências e os pequenos avanços dos governos do PT diante do tema e o reconhecimento oficial do direito à comunicação como direito humano no Brasil, ainda que de forma tímida.

3.1. Políticas de comunicação no Brasil

A pauta da comunicação se relaciona diretamente com a discussão sobre o embate entre neoliberalismo e a construção de uma alternativa ao neoliberalismo pelos governos petistas. Conforme apontado no capítulo 2, algumas bandeiras foram “abaixadas” durante a vitoriosa campanha eleitoral de Lula de 2002. Em razão da ausência de uma compreensão integradora da comunicação com o processo de desenvolvimento, a reivindicação referente à democratização dos meios foi sacrificada. Não foi nem inserida no programa de governo, nem objeto de

⁴⁷ Em 1984 surge a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação como parte dos esforços da Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel). Em 1991, a Frente se transforma no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

políticas públicas robustas, ainda que alguns avanços possam ser considerados, em especial no segundo mandato de Lula, conforme veremos neste capítulo.

Conforme aponta Murilo César Ramos (2018), a versão final do programa de governo de Lula apresentado em 2002 dedicava o capítulo das comunicações apenas às questões relativas às telecomunicações, abdicando de propostas “sobre programação regional na televisão comercial, sobre restrições à propriedade cruzada de rádio, televisão e jornal; sobre a necessidade de um organismo regulador para a radiodifusão” (RAMOS, 2018, p. 26). Essas questões estavam presentes em versões anteriores do texto, segundo Ramos. O autor, inclusive, utiliza um fato simbólico para representar uma pactuação conservadora, ou uma atuação passiva, do PT com os meios de comunicação conduzida por Palocci:

Sua primeira aparição pública como presidente eleito não foi na rua, como seria natural esperar. A primeira aparição pública de Lula se deu no estúdio da TV Globo em São Paulo, para uma entrevista exclusiva ao Jornal Nacional. O simbolismo era evidente. E ele se evidenciava não no fato de o presidente eleito resolver falar pela primeira vez à nação pela televisão, mas na opção de falar a uma emissora específica. O privilégio garantido à Globo naquele momento não era fruto de qualquer esforço jornalístico por parte dos profissionais da emissora. O privilégio nada mais era do que uma manifestação de poder político. Recusar naquele momento o convite para uma entrevista exclusiva na bancada do Jornal Nacional não era uma opção ao alcance do então novo presidente. O simbolismo estava, portanto, aí, na falta de opção. Aquela não era uma simples entrevista. Foi a primeira queda de braço entre um poder de fato, o da mídia, e um de direito, o governo. (RAMOS, 2018, p. 28)

Em eleições anteriores, a democratização da comunicação chegou a fazer parte do programa apresentado pelo PT. Ramos (2000), inclusive, criticava o caráter fundamentalmente estatista, que não valorizava um sistema público e deixava tudo nas mãos do Estado. Em 2002, entretanto, não havia qualquer menção a uma mudança nas comunicações no plano de governo vitorioso. Para pesquisadores do campo da comunicação, essa ausência reflete na forma como foram narrados eventos que ocorreram no governo, a participação midiática no golpe de 2016 e a própria prisão do ex-presidente Lula em 2018, ocorrida através de um evidente caso de *lawfare*⁴⁸, onde instrumentos jurídicos são manobrados pelas elites políticas e membros do Judiciário com chancela da mídia para promover perseguição política.

⁴⁸ O Conselho Latino-americano de Justiça e Democracia (CLAJUD) define *lawfare* como “uma guerra jurídica que foi desatada nos anos recentes contra dirigentes progressistas da América Latina de forma inédita e agressiva para substituir as armas militares pela manipulação de recursos legais”. CLAJUD, jul. 2019. Disponível em: <<https://www.grupodepuebla.org/pt/declaracion-conjunta-sobre-la-necesidad-de-responder-ante-la-guerra-judicial-o-lawfare/>>. Acesso em 11 mai. 2022.

Em entrevista à Folha de São Paulo e ao El País Brasil durante prisão na Superintendência da Polícia Federal de Curitiba, em 26 de abril de 2019, Lula considerou que abdicar de uma reforma nas comunicações foi o seu principal erro quando esteve na presidência:

Quando falam em autocrítica pra mim, eu acho que nós devemos ter muitos erros. Eu, por exemplo, tive um erro grave: eu poderia ter feito a regulamentação dos meios de comunicação. Nós fizemos um congresso em 2009, aprovamos um congresso, [em que, de emissoras de televisão] só participou a Bandeirantes e a Rede TV, nenhuma outra televisão participou. Participou muitas rádios. Nós preparamos em junho de 2010 uma regulamentação dos meios de comunicação. Ao invés de dar entrada no Congresso, porque ia ter eleição, eu falei: ‘vamos deixar para o novo governo’, e deixei pro novo governo. A razão pela qual a Dilma ou o Paulo Bernardo não entrou [com o projeto no Congresso], eu não sei. Mas isso é uma autocrítica que eu faço.⁴⁹

Esse comentário voltou a ser feito em diversas ocasiões após Lula ser solto, como na entrevista concedida ao programa Fórum Onze e Meia, da Revista Fórum, em setembro de 2020.

O dado concreto é que nós precisamos regular os meios de comunicação. A última Lei é de 1962 e está carcomida de velha, ultrapassada. É preciso que a gente faça essa discussão novamente. Não queremos um modelo cubano, chinês, soviético. O nosso modelo era o modelo inglês. O que queríamos era que as pessoas tivessem mais direito de participação. Eu acho que isso ainda tem que ser feito.⁵⁰

O “congresso” no qual o ex-presidente se referiu na primeira entrevista foi a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Segundo o Coletivo Intervezes, a realização da Confecom foi um marco para o setor, porque ela “inaugurou um debate amplo e verdadeiramente público sobre as políticas na área. Pela primeira vez, o Estado brasileiro instituiu um mecanismo formal de consulta à toda sociedade sobre os rumos que deve tomar a comunicação” (INTERVOZES, 2010). Para Guareschi (2013), a Confecom foi uma clara demonstração de que é possível “construir uma comunicação democrática participativa” (GUARESCHI, 2013, p. 136).

No entanto, segundo Bruno Marinoni (2015), integrante do Intervezes, essa conferência não trouxe resultados concretos. “Das 672 propostas aprovadas, caminhos diferentes para a implementação das políticas de comunicação, praticamente nenhuma foi adotada” (MARINONI, 2015, p. 20). Uma das razões para o fracasso na implementação de políticas

⁴⁹ SILVA, Lula. Veja a íntegra de entrevista que Lula concedeu à Folha na prisão. [Entrevista concedida a] Mônica Bergamo; Florestan Fernandes Júnior. TV FOLHA, 26 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AwqVwKKkgqU>>. Acesso em 10 mai. 2022.

⁵⁰ SILVA, Lula. Entrevista exclusiva com LULA: a Lava Jato, o bolsonarismo e os desafios do BRASIL e da esquerda. [Entrevista concedida a] Renato Rovai, Dri Delorenzo, Carla Vilhena et al. TV Fórum, 4 set. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=FKx4dW4H9qI>>. Acesso em 10 mai. 2022.

públicas a partir das medidas aprovadas na conferência pode ser o boicote dos grandes meios de comunicação. Das emissoras privadas de TV aberta, apenas Band e Rede TV! participaram dos debates.

O discurso do ex-presidente Lula na abertura da conferência traz alguns elementos interessantes que ajudam a situar a atuação dos governos petistas diante da pauta da comunicação. Primeiramente, Lula destacou que a comunicação no Brasil necessitava de um processo de democratização e que o governo federal buscava na Confecom a criação de um projeto a ser enviado ao Congresso Nacional para realizar tal tarefa - durante os governos do PT foi uma prática comum o desenvolvimento de políticas a partir de conferências. Na fala, ele ainda abordou a questão da redução das desigualdades e a comunicação.

O vigoroso processo de inclusão social, bem como a redução das desigualdades regionais e a interiorização da economia, também vem impulsionando o surgimento e o fortalecimento de novos veículos, de novos grupos, de novas iniciativas, o que é muito positivo. Os números das vendas de jornais comprovam esse fenômeno. A circulação dos jornais tradicionais no eixo Rio-São Paulo-Brasília, por exemplo, está estagnada há mais de cinco anos em torno de 900 mil exemplares diários. No mesmo período, os jornais das capitais dos demais estados cresceram 41%, ultrapassando a marca de 1 milhão e 700 mil exemplares. As vendas dos jornais do interior subiram mais ainda: 62%. No caso dos jornais populares, a alta é simplesmente espetacular, superando 120% e atingindo o patamar de 1 milhão e 200 mil exemplares. Tudo isso tem a ver com distribuição de renda, mobilidade social, crescimento da classe média, interiorização da economia, fortalecimento das regiões Norte e Nordeste. Tudo isso tem a ver com fenômenos econômicos e sociais novos, que vieram para ficar e que, portanto, vão impulsionar mais ainda o processo de multiplicação dos meios de comunicação (SILVA, 2009, p. 8).

A fala de Lula indica que o Governo Federal tinha uma compreensão de que se havia avançado em matéria de comunicação como reflexo de um processo de redução das desigualdades sociais, mas que havia ainda um importante processo de democratização da comunicação em aberto. Em caderno elaborado pelo PT com a tese do partido para o encontro, era trazida a resolução do 3º Congresso do Partido, realizado em 2007 - um ano antes da Confecom e um ano depois das eleições presidenciais de 2006, que reconduziram o partido à presidência. No documento, o partido define a realização da conferência como uma das prioridades para o período e reconhece o cenário de concentração midiática e ressalta a ausência de políticas de comunicação.

No caso do Brasil, o avanço destes grupos, representados pelas empresas de telecomunicações, convive com um sistema caracterizado pela concentração da propriedade em seis redes nacionais que detêm 80% de todas as emissoras de rádio e TV do país, meios que atingem mais de 90% dos lares brasileiros. Este quadro é resultado de um histórico de favorecimento por parte do Estado do projeto das elites, resultando em grandes grupos que comandam a produção de conteúdo em aliança com monopólios locais que detêm a retransmissão desta programação, além de outros

meios, como rádio e jornais. A primeira gestão do governo Lula iniciou importantes debates na área das comunicações. Mas se defrontou com a resistência de setores conservadores contra ações que alterassem o quadro do setor. Isso se refletiu em dificuldades para impulsionar medidas desta natureza (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 58).

Nas resoluções desse congresso aparecem as pautas da democratização das comunicações, do fortalecimento dos sistemas público e estatal de comunicação, além da revisão das outorgas vigentes e da priorização de rádios comunitárias. Se reconhecia que os “desafios fundamentais” não haviam sido enfrentados.

Para o segundo mandato, fica a herança de desafios fundamentais para democratizar as Comunicações no Brasil. Com a reeleição de Lula, cabe ao PT, ao governo e às demais forças progressistas compreenderem o momento novo que se abre, priorizando esforços e recursos para que, também no campo das comunicações, o Brasil se torne uma sociedade mais justa e democrática. Este avanço, em específico, é fundamental para equilibrar os instrumentos de disputa ideológica em favor de um projeto de transformação da ainda persistente dívida social do País em detrimento do monopólio do projeto conservador expresso na grande mídia comercial (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 59).

Apesar do compromisso tirado na resolução do congresso e da importância histórica da Confecom, a regulação dos meios de comunicação não ocorreu nem durante o mandato de Lula da Silva nem durante o mandato da sucessora Dilma Rousseff. Ramos (2018) acredita que a falta de políticas efetivas na democratização do setor são parte de escolhas políticas e talvez seja um dos principais erros históricos do PT.

Essa foi talvez a maior dívida que o PT, com Lula e Dilma, contraiu com a sociedade brasileira. E contraiu não por falta de acúmulo de conhecimento sobre o que fazer, porque para o PT sempre convergiram os movimentos sociais comprometidos com a questão da democratização, mas em consequência daquelas estratégias mais convenientes para seu projeto político-eleitoral (RAMOS, 2018, p. 46).

Pieranti e Carvalho (2017) apontam que no Brasil “poucas inovações legais e políticas públicas foram implementadas visando à efetiva garantia do direito à comunicação como forma de contrabalançar um cenário marcado pelos escassos limites impostos pela regulação à concentração econômica e à propriedade cruzada” (PIERANTI; CARVALHO, 2017, p. 72). O exemplo mais claro disso é a manutenção do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4.117 de 1962, como principal marco regulatório das comunicações no país. Segundo Guareschi (2013), o Brasil possui uma das legislações mais atrasadas e conservadoras da América Latina na questão da comunicação.

O CBT, na verdade, é o símbolo perfeito da regulação – ou da ausência dela – no setor de radiodifusão. Sua elaboração e aprovação no Congresso Nacional marcam a fundação da Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão –, que até hoje é a principal representante dos interesses dos empresários de radiodifusão. A

maioria desses empresários apoiou o golpe de Estado que, apenas um ano e meio depois da aprovação do CBT, destituiu do poder o presidente João Goulart, responsável por 52 vetos à Lei 4.117, todos posteriormente derrubados no Congresso Nacional, numa inédita demonstração de força da radiodifusão privada no país. (LIMA, 2012b, p. 25)

Cabe, então, um apanhado histórico. Os primeiros decretos de radiodifusão no Brasil surgem com a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Segundo Suzy dos Santos (2016), Vargas vai se basear no ideário fordista, que buscava uma regulamentação que colocasse o Estado no centro da comunicação para usar o setor como coringa a fim de favorecer a difusão da ideologia capitalista e de alavancar a acumulação de capital. Conforme aponta Guareschi (2013), a figura dos “donos” da mídia brasileira já começa a surgir nessa época.

O Decreto N. 20.047, de 27 de maio de 1931, que regula a execução dos serviços de radiocomunicações, bem como o seu regulamento pelo Decreto N. 21.111, de 01 de março de 1932, permaneceram como instrumentos centrais do Estado no que se refere ao setor até 1962, quando foi instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações. As premissas centrais dessa legislação declaram a radiodifusão um serviço de competência exclusiva da União, interesse nacional e finalidade educacional. (SANTOS, 2016, p. 95).

Com o Estado Novo e com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), Vargas endurece a legislação das comunicações e passa a atrelá-la ao chamado interesse nacional (SANTOS, 2016). Com a chegada de Dutra, há uma forte entrada do *American Way of Life* nas comunicações brasileiras em um processo que combina o chamado *soft power* com a invasão cultural, conforme aponta Muraro no início do capítulo. A televisão chegou ao Brasil através de um modelo estadunidense:

A televisão, porém, foi criada nos moldes dos EUA e suas primeiras normas mostram uma relação ímpar de dependência. Embora o serviço já tivesse sido criado sem maiores especificações em termos de prática de exploração, pela portaria N° 692, de 26 de julho de 1949, e o primeiro canal já tivesse sido inaugurado, em 1950 (TV Tupi de Assis Chateaubriand²⁷), é em 1952, no Decreto N° 31.835, que são definidas suas normas gerais. [...] Nenhum outro ato normativo nacional relativo aos veículos de comunicação traz referências tão específicas a qualquer modelo adventício como este o faz com a agência norte-americana, FCC – Federal Communications Commission. Esta dependência técnica condicionava o setor nacional à indústria de equipamentos norte-americanos e determinava, nas suas disposições transitórias, facilidades de importação das peças necessárias à adaptação dos receptores já existentes e os prazos para a TV Tupi adaptar seu sistema de transmissão (SANTOS, 2016, 107-108).

Foi estabelecido, dessa maneira, um modelo de desenvolvimento marcadamente comercial no Brasil. Apesar da censura, na ditadura militar houve a garantia da continuidade desse modelo e sua expansão. A lógica era a seguinte: “o Estado encarregava-se de criar infraestrutura para a distribuição massiva da programação televisiva, através do Sistema

Nacional de Telecomunicações; as redes de televisão encarregavam-se da difusão das ideias do capitalismo, através da sua programação” (SANTOS, 2016, p. 110).

Com esse projeto expansionista, a televisão fez parte de uma estratégia de integração nacional dos militares. Uma das principais beneficiárias disso foi a Rede Globo, que se tornava porta-voz dos militares enquanto uma ampla infraestrutura era criada (SANTOS, 2016). A ideia de uma emissora em rede que comunicasse com todo o país com uma mesma programação era interessante para os militares para forjar uma unidade nacional⁵¹.

A constituição de uma configuração de rede nacional a partir da infraestrutura erigida pela Ditadura, da racionalização administrativa da emissora e da injeção do capital estrangeiro advindo da americana Time-Life privilegiou o Grupo Globo e propiciou as condições em que se estabeleceram as barreiras à entrada no setor de radiodifusão. O novo padrão, referência para as concorrentes que também conseguiram se estabelecer, estava afinado com a consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, que integrou os mercados regionais sob o jugo do eixo São Paulo-Rio de Janeiro. (MARINONI, 2015, p. 14)

Marinoni (2015), então, aponta que foi no período da ditadura militar que se consolidou um modelo excludente na comunicação do Brasil. Isso se relaciona também com a lógica de construção de desigualdades como propulsora de um desenvolvimentismo que teve vigência durante o período da ditadura. A modernização conservadora das elites ainda operou para manter concentrar um certo grupo político no comando da radiodifusão e excluir outros. Um exemplo é o expurgo da TV Excelsior, pertencente ao Grupo Simonsen. A lógica do oligopólio é evidente.

O padrão privado, comercial e oligopolista de radiodifusão se estabeleceu de forma integrada ao capitalismo monopolista brasileiro consolidado pela Ditadura Civil-Militar, que promoveu a indústria de bens de consumo duráveis e semiduráveis, mantendo um sistema político-econômico conservador e socialmente excludente de amplos setores de baixa renda (MARINONI, 2015, p. 15).

Com a redemocratização, novos ares vêm à tona, mas pouca coisa muda no setor. A Constituição Federal de 1988 reforça a liberdade e expressão, proíbe a censura e estabelece o interesse público, no entanto, não prevê a garantia de uma comunicação equilibrada e democrática no Brasil. Algumas previsões constitucionais, como a proibição de que parlamentares tomem conta de veículos de radiodifusão, são completamente ignoradas, o que

⁵¹ Conforme aponta Marinoni (2015), o primeiro programa a operar em rede nacional foi o Jornal Nacional, da TV Globo, em 1969.

abrem espaço para o chamado coronelismo eletrônico⁵², uma herança do coronelismo⁵³ tradicional nas outorgas de rádio e TV (SANTOS, 2006).

A hipertrofia do setor comercial-privado, em detrimento do equilíbrio entre privado, estatal e público previsto na Constituição de 1988 é, provavelmente, o aspecto mais fundamental da concentração dos meios de comunicação no Brasil a se destacar, pois a esmagadora hegemonia dos agentes do mercado define a estrutura da comunicação que conhecemos hoje no país (MARINONI, 2015, p. 9).

Segundo Pieranti (2007), a Assembleia Nacional Constituinte, de 1987, priorizou as demandas dos empresários da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) no campo e ignorou os apelos da FENAJ para a incorporação do direito à comunicação como direito fundamental, deixando-o completamente de fora do marco constitucional.

Ainda que defesas da plena liberdade de expressão e da adoção da censura apenas em casos muito específicos fossem presenças constantes em Cartas Magnas e marcos legais anteriores, essas eram proposições que não resistiam ao dia a dia. [...] Essa consagração não só atendia ao discurso dos empresários – prontos para rechaçar quaisquer tentativas de restrição às informações distribuídas pelos meios –, como também terminou por fragilizar a defesa do direito à comunicação (PIERANTI, 2007, p. 260).

Com a emergência do neoliberalismo no Brasil, as comunicações não ficam de fora do impulso privatista. O governo de Fernando Henrique Cardoso inicia o processo de desestatização pelas telecomunicações e chega a articular algo semelhante para o setor de radiodifusão, sem grandes avanços. Segundo Kucinski (2005), a hegemonia neoliberal vai promover uma homogeneização dos principais meios de comunicação e uma redução do pluralismo, embalados pela doutrina do “pensamento único”, ao mesmo tempo que abre caminho para o aumento da concentração, com uma flagrante violação de leis antimonopólio.

Nunca houve tanta falta de pluralismo na mídia brasileira como nos tempos atuais de hegemonia do neoliberalismo. Trata-se de um paradoxo, porque o ideário liberal concebe a sociedade como contendo uma grande diversidade de ideias, práticas e interesses, e essa diversidade é saudável e deve ser valorizada. O neoliberalismo dá importância fundamental ao que chama de “mercado de ideias”, o intercâmbio livre de ideias e propostas controversas, como melhor meio de se chegar às soluções mais justas e eficazes para o conjunto da sociedade. (KUCINSKI, 2005, p. 113)

⁵² “Chamamos de coronelismo eletrônico o sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários de meios de comunicação. [...] O coronelismo eletrônico constitui, ao nosso ver, elemento cardinal para a compreensão da especificidade do sistema de comunicações brasileiro” (SANTOS, 2006, p. 8-9).

⁵³ O coronelismo é definido por Victor Nunes Leal como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais” (LEAL *apud* SANTOS, 2006, p. 5).

Kucinski elenca dez paradoxos da comunicação naquele cenário, destacamos alguns:

[1] Não há mercado de ideias no jornalismo neoliberal brasileiro. No espaço midiático em que deveria acontecer esse processo de intercâmbio de ideias, deu-se no Brasil a uniformização ideológica. [...] [2] Temos menos pluralismo na democracia do que tínhamos na ditadura. [...] [4] O de uma mídia uniformemente conservadora, numa sociedade claramente polarizada. Na era neoliberal, aprofundaram-se as diferenças sociais no Brasil e a miséria assumiu escala maciça. [...] [6] O da concentração monopolista, que viola as leis antimonopólio e a ideia da competição, tão cara ao ideário neoliberal. Enquanto uma fábrica de sabonetes, pelas leis antimonopolistas, não pode ter mais de 40% do mercado, as empresas de comunicação de massa, cruciais na formação da democracia no Brasil, violam tranquilamente a lei e chegam a altas concentrações de mercado (KUCINSKI, 2005, p. 114-119).

Dessa maneira, é possível dizer que os anos do neoliberalismo desestruturaram o setor das comunicações e aumentaram a concentração e a homogeneização. Assim como em outras áreas, era esperado que a construção de um alternativa ao neoliberalismo buscasse se pautar por uma regulamentação dos meios de comunicação com o objetivo de garantir um mídia democrática e um debate público mais amplo. Os governos Lula e Dilma, no entanto, não trazem grandes modificações legais e ainda promovem a continuidade de algumas práticas que prejudicavam a democracia no campo das comunicações. Para Marinoni (2015), é papel do Estado combater a lógica reprodutora de desigualdades e imprimir no setor uma dinâmica que favorecesse uma maior pluralidade e diversidade por meio do seu aparato regulador.

Por aqui, a esfera pública dos meios de comunicação de massa foi estruturada de tal forma que contrapôs a esse direito a apropriação privada característica do capitalismo monopolista. Nessa oposição assimétrica, os indivíduos só podem ter (quando têm) acesso, de fato, ao campo aberto dos debates públicos através da mediação de um pequeno grupo de empresas privadas, que possuem a prerrogativa de selecionar, filtrar, editar e obstruir a expressão que passa pelos “seus” canais. [...] **A concentração privada da propriedade tem reduzido o papel da comunicação humana em toda a sua potencialidade.** Faz isso na medida em que direciona as forças de produção ideológica para o processo autorreferente de acumulação mercantil, de reafirmação do poder do capital monopolista e de reprodução das desigualdades existentes (MARINONI, 2015, p. 4, grifo nosso).

A partir do segundo mandato, o governo decide estabelecer um sistema público de comunicação, refletindo sobre a questão da homogeneização da mídia tradicional e buscando fugir do estatismo, afinal, a TV pública teria sua própria independência – o que seria desrespeitado posteriormente nos governo Michel Temer e Jair Bolsonaro. Segundo Pieranti e Carvalho, “o desenvolvimento de um sistema público de radiodifusão [...] está intimamente vinculado à garantia do direito à comunicação e, conseqüentemente, à própria democracia brasileira” (PIERANTI; CARVALHO, 2017, p. 69).

Além disso, Brant (2018) aponta que os governo de Lula e Dilma viviam tensões permanentes com as empresas de comunicação, em razão de um conflito de uma agenda de

centro-direita (dos empresários) com uma agenda progressista (do Governo Federal). Para Brant (2018), a maior rival dos governos petistas foi a TV Globo

Além de ser a maior empresa em termos de audiência, verba publicitária e lucro líquido, é sem dúvida a que adota com mais clareza uma agenda política e econômica. A emissora sempre soube combinar competência na realização da dramaturgia com um jornalismo de alto nível técnico, mas seletivo nas suas pautas e pontos de vista. Ao longo dos anos, a Globo foi deixando clara uma agenda política de centro-direita, liberal na economia – com ligações diretas com o capital financeiro, fortemente engajada na redução de custos da mão de obra e redução dos gastos públicos, especialmente os relacionados com proteção social – e oscilando na política entre conservadora e moderada, com embates com as pautas progressistas e alguma abertura para pautas comportamentais (BOLAÑO e BRITTOS, 2005). A emissora nunca deixou de entender seu lugar no controle de acesso de agendas e discursos à esfera pública como um lugar político (BRANT, 2018, p. 87).

O ex-ministro da Secretaria de Comunicação Social de Lula, Franklin Martins, em entrevista a Brant (2018) destaca que houve dois momentos na relação entre governo e as empresas do setor: o primeiro, definido entre 2003 e 2005, era de deslumbramento, enquanto o segundo, de 2006 e 2010, seria de enfrentamento. Segundo Brant, foi a partir da irritação do Planalto com o tratamento dado ao então presidente durante as eleições de 2006⁵⁴ – em que o presidente foi reeleito – que a questão da democratização da comunicação voltou à cena.

O incômodo do governo em relação ao tratamento de Lula pelos meios de comunicação no processo das eleições de 2006 fez com que fossem reabertos os debates sobre possíveis medidas para a democratização da comunicação. No final do ano, iniciou-se um período de organização de alternativas, com o lançamento do I Fórum de TVs Públicas, que ocorreria em maio de 2007 e serviria de referência para a criação da Empresa Brasil de Comunicação e da TV Brasil. [...] Também em 2007 se iniciou o debate sobre um novo marco regulatório para a TV por assinatura (MARTINS *apud* BRANT, 2018, p. 95).

Conforme já apontado no início dessa seção, em 2009 viria a Confecom após uma etapa de cerca de dois anos de conferências temáticas. O resultado foi a aprovação de 672 propostas (MARINONI, 2015) e um projeto de mais de 200 páginas elaborado pela Secretaria de Comunicação Social, nunca apresentado ao congresso (BRANT, 2018). Para Brant (2018), a opção de Dilma Rousseff, a quem cabia submeter o texto ao parlamento, foi priorizar a internet para não ter grandes desgastes com as emissoras de televisão, o que enterrou aquele documento elaborado na conferência.

Um avanço simbólico, porém, bastante significativo que ocorreu no segundo governo Lula foi a inclusão da pauta do direito à comunicação no Terceiro Programa Nacional de

⁵⁴ Brant também destaca as tensões entre o governo e a grande mídia durante o período de denúncias da ação penal 470 (mensalão).

Direitos Humanos (PNDH-3). Instituído em dezembro de 2009 por meio de decreto presidencial após dois anos de discussões em diversos fóruns, o PNDH-3 trazia explicitamente em sua 22ª diretriz: “Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos” (BRASIL, 2010). Ou seja, o direito à comunicação passou a ser reconhecido como uma meta e foram elaboradas ações programáticas que passavam pelo estímulo da construção de um marco legal com possíveis punições em caso de violação dos direitos humanos e pelo estabelecimento de critérios de acompanhamento editorial (LIMA, 2010a).

Assim como os outros pequenos avanços no campo da comunicação, o PNDH-3 foi duramente atacado pela grande mídia. A ela ainda se somaram setores conservadores da sociedade, como militares, ruralistas, parcela da Igreja Católica, insatisfeitos com outras pautas que apareciam no texto apresentado pelo governo após diálogo com a sociedade civil (LIMA, 2010b). A enorme pressão gerada pelo esforço conjunto fez com que houvesse um recuo e o programa sofresse alterações.

No caso da comunicação, duas ações programáticas sugeridas – as mais efetivas para alterar a realidade dos meios – foram modificadas. Elas apareciam assim na versão original da diretriz:

Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos. Objetivo Estratégico I: Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos. Ações Programáticas: a) Propor a criação de marco legal regulamentando o Art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados, como condição para sua outorga e renovação, prevendo penalidades administrativas como advertência, multa, suspensão da programação e cassação, de acordo com a gravidade das violações praticadas. [...] d) Elaborar critérios de acompanhamento editorial a fim de criar um ranking nacional de veículos de comunicação comprometidos com os princípios de Direitos Humanos, assim como os que cometem violações (BRASIL *apud* LIMA, 2010a).

A ação a) foi alterada e a ação d) foi excluída:

a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados. (BRASIL, 2010)

O texto final, então, ficou assim:

Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos. Objetivo Estratégico I: Promover o respeito aos Direitos Humanos nos meios de comunicação e o cumprimento de seu papel na promoção da cultura em Direitos Humanos. Ações Programáticas: a) Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da

Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados. b) Promover diálogo com o Ministério Público para proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos. c) Suspender patrocínio e publicidade oficial em meios que veiculam programações atentatórias aos Direitos Humanos. e) Desenvolver programas de formação nos meios de comunicação públicos como instrumento de informação e transparência das políticas públicas, de inclusão digital e de acessibilidade. f) Avançar na regularização das rádios comunitárias e promover incentivos para que se afirmem como instrumentos permanentes de diálogo com as comunidades locais. Objetivo Estratégico II: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação. Ações Programáticas: a) Promover parcerias com entidades associativas de mídia, profissionais de comunicação, entidades sindicais e populares para a produção e divulgação de materiais sobre Direitos Humanos. b) Incentivar pesquisas regulares que possam identificar formas, circunstâncias e características de violações dos Direitos Humanos na mídia. c) Incentivar a produção de filmes, vídeos, áudios e similares, voltada para a educação em Direitos Humanos e que reconstrua a história recente do autoritarismo no Brasil, bem como as iniciativas populares de organização e de resistência. (BRASIL, 2010)

Apesar de os recuos, com o PNDH-3 o Governo Federal reconhece, pela primeira vez, o direito à comunicação como um direito humano no Brasil. Segundo Vannuchi (2018), isso inaugura uma nova etapa no debate do tema ao assumir a validade do conceito ao invés de falar apenas em *direito à informação* ou *liberdade de expressão*.

No Brasil, o direito à comunicação foi oficialmente reconhecido pelo Estado em 2009, no Decreto nº 7.037, promulgado em 21 de dezembro daquele ano, que instituiu a terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Sua diretriz número 22 tem o condão de conciliar os conceitos de “comunicação”, “informação” e “democracia”, e apresentá-los como princípios orientadores da abordagem contemporânea dos direitos humanos (VANNUCHI, 2018, p. 169).

Esse reconhecimento – ainda que venha por meio de decreto presidencial e possa sofrer alterações posteriores com certa facilidade – represente uma chancela do governo aos debates sobre a questão da comunicação e a necessidade de se avançar na temática. Tanto isso quanto a Confecom sinalizam que houve alguns pequenos avanços na questão da comunicação, no entanto, há uma ausência clara de políticas públicas e novas regulamentações nessa área. Depois de 13 anos de governos petistas, o setor continuou muito concentrado.

No próximo capítulo, essa discussão vai mudar um pouco de enfoque, levando em conta a noção de que o direito à comunicação não se garante apenas com uma regulamentação específica, mas com um arcabouço maior de políticas que podem impactar na expressão desse direito humano.

4. COMUNICAÇÃO NOS TERRITÓRIOS

A discussão trazida no capítulo anterior referente ao arcabouço teórico do direito à comunicação e os debates que existiam nos anos 1980 são fundamentais para se entender como esse conceito poder ser modulado. O direito à comunicação não tem uma definição categórica, não tem um arcabouço jurídico internacional que o defina. Não há um artigo na Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou outro mecanismo posterior de semelhante teor e abrangência, que determine categoricamente o que é o direito à comunicação e como ele pode ser garantido.

Conforme visto anteriormente, nem mesmo a Unesco aprovou uma definição formal sobre esse direito, ainda que tenha lançado o relatório *Um Mundo e Muitas Vozes* e formado grupos de trabalho que formularam versões conceituais diante das discussões suscitadas. A Unesco reconhece o direito à comunicação como um direito humano, mas não traz uma conceituação jurídica que o defina. Essa ausência reforça a postulação de Fischer (1984) de que o direito à comunicação é uma ideia e um ideal.

Tendo em vista que esse as discussões da Unesco apontam para a concepção desse direito como universal e adaptável às diferentes realidades socioeconômicas e socioculturais, ele precisa ser moldável a elas. Além disso, por pressupor uma via de mão dupla, um processo dialógico, entre emissores e receptores, o direito à comunicação necessariamente tem um caráter social.

Levando isso em conta, é possível trazer essa discussão para o cenário brasileiro de 2000 e as transformações vividas no país durante os governos petistas, apesar de as evidentes ausências de marcos regulatórios, anteriormente abordadas. Conforme visto no capítulo 2, nesse período foi conduzido um processo de dinamização da redução das desigualdades que vai focar nos sujeitos historicamente excluídos.

Esse processo acaba impactando no campo da comunicação, afinal, como aponta Paulo Freire (1985), a sociedade faz parte do processo comunicacional e os lugares de enunciação são marcados pelas realidades dos sujeitos e das significações às quais eles estão familiarizados.

A comunicação eficiente exige que os sujeitos interlocutores incidam sua "admiração" sobre o mesmo objeto; que o expressem através de signos linguísticos pertencentes ao universo comum a ambos, para que assim compreendam de maneira semelhante o objeto da comunicação. Nesta comunicação, que se faz por meio de palavras, não pode ser rompida a relação pensamento-linguagem-contexto ou realidade. [...] Não há [...] possibilidade de uma relação comunicativa se entre os sujeitos interlocutores não se estabelece a compreensão em torno da significação do

signo. Ou o signo tem o mesmo significado para os sujeitos que se comunicam, ou a comunicação se torna inviável entre ambos por falta da compreensão indispensável (FREIRE, 1985, p. 47-48)

Para Freire, o estabelecimento de um processo comunicativo dialógico demanda não apenas que os sujeitos compartilhem de uma mesma compreensão de signos, mas de contextos, afinal, “o processo de comunicação humana não pode estar isento dos condicionamentos socioculturais” (FREIRE, 1985, p. 49).

A compreensão significante dos signos, por sua vez, exige que os sujeitos da comunicação sejam capazes de reconstituir em si mesmos, de certo modo, o processo dinâmico em que se constitui a convicção expressa por ambos através dos signos linguísticos. [...] Seria necessário não somente que os signos tivessem o mesmo significado, mas também que o conteúdo do conhecimento estendido se gerasse num terreno comum aos polos da relação. (FREIRE, 1985, p. 48)

Aguirre Alvis também traz a mesma concepção ao tratar sobre o direito à comunicação. O autor aponta que a comunicação é uma qualidade natural humana e que ela faz parte da construção de comunidade. Mais ainda, ele considera a comunicação como algo fundamental na essência humana (AGUIRRE ALVIS, 2018), noção que também estava presente em D’Arcy e Fischer. Aguirre Alvis, por sua vez, relaciona essa discussão com a perspectiva da dialogicidade de Paulo Freire, que aponta que:

A existência, porque humana, não pode ser muda, silenciosa, nem tampouco pode nutrir-se de falsas palavras, mas de palavras verdadeiras, com que os homens transformam o mundo. Existir, humanamente, é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo pronunciado, por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles novo pronunciar. Não é no silêncio ~ que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão. [...] Não é possível o diálogo entre os que querem a pronúncia do mundo e os que não a querem; entre os que negam aos demais o direito de dizer a palavra e os que se acham negados deste direito. É preciso primeiro que, os que assim se encontram negados no direito primordial de dizer a palavra, reconquistem esse direito, proibindo que este assalto desumanizante continue. (FREIRE, 2018, p. 108-109)

Com essa concepção, Aguirre Alvis sustenta que “o direito à comunicação é a pedra angular de todo processo real de democratização e desenvolvimento humano” (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 63, tradução nossa⁵⁵) tendo em vista que ele é “parte integrante de todo o esforço de criar espaços de desenvolvimento humano onde se reduzam todas as táticas de poder autoritário, sectário ou segregador, vindos estes de interesses de um grupo, do Estado ou do capital” (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 63, tradução nossa⁵⁶).

⁵⁵ No original: *El derecho a comunicar es la piedra angular de todo proceso real de democratización y de desarrollo humano.*

⁵⁶ No original: *El derecho a comunicar es parte integrante de todo esfuerzo por crear espacios de*

Em um contexto humano, histórico e tecnológico como o atual, é necessário consolidar o reconhecimento do direito humano à comunicação. Este direito compreende, como foi dito, todas as outras liberdades da palavra, mas acrescenta às pessoas e às sociedades as noções de seu efetivo exercício de participação, acesso, gestão midiática e circulação dialógica de significados. E, além disso, ao partir de uma postura instrumental e unidirecional de ver a comunicação, invoca a possibilidade de construção de espaços de convivência cidadã que tenham a comunicação como eixo. (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 64, tradução nossa⁵⁷)

Aguirre Alvis (2013) aponta ainda que o direito à comunicação pode ser reconhecido como um direito emergente na América Latina, fruto de um processo histórico de combate às opressões na região. Dessa forma, a reivindicação por uma mídia mais democrática também se relacionaria com o processo de mudanças estruturais em outras áreas.

A aspiração pela vigência do direito à comunicação é produto sobretudo de processos históricos prolongados em que sociedades como as da América Latina querem dar respostas a processos de submissão de liberdades e direito à palavra, assim, essa proposta ocupa um lugar fundamental no resgate das liberdades democráticas (AGUIRRE ALVIS, 2013, p. 65, tradução nossa⁵⁸).

Essa discussão se insere, em certa medida, em um debate sobre as diferentes gerações de direitos humanos e na noção de que esses direitos não são dados e são um produto direto da realidade social. Raffin (2006) sustenta que os direitos humanos devem ser enxergados não como algo dado, como algo que sempre esteve ali, mas como “algo que se faz, se constrói e é construído ao longo da história, no coração das relações sociais, na complexidade das relações humanas” (RAFFIN, 2006, p. 51, tradução nossa⁵⁹). Com isso, é possível separar em três gerações desses direitos. As primeiras correspondem às garantias de direitos civis e políticos e de direitos sociais e econômicos. A geração mais recente, que poder classificada como terceira (RAFFIN, 2006) ou quarta (GUARESCHI, 2013), corresponde aos chamados direitos de solidariedade ou direitos coletivos, com reivindicações surgidas justamente a partir dos anos 1970.

desarrollo humano donde se reduzcan todas las tácticas de poder autoritario, sectario o segregador, ya sea que estos vengan desde los intereses de grupo, el Estado o del capital.

⁵⁷ No original: *En un contexto humano, histórico y tecnológico como el actual, es necesario consolidar el reconocimiento del derecho humano a comunicarse. Este derecho comprende, como se ha dicho, todas las demás libertades de la palabra pero les añade a las personas y a las sociedades las nociones de su efectivo ejercicio de participación, acceso, gestión de medios y circulación dialógica de sentidos. Y, además, desde que se desplaza de una postura instrumental y unidireccional de ver la comunicación, se invoca a la posibilidad de construir espacios de convivencia ciudadana que tienen como eje la comunicación.*

⁵⁸ No original: *La aspiración por la vigencia del derecho a la comunicación es producto sobre todo de procesos históricos prolongados donde en sociedades como las de América Latina se quiere dar en respuesta a procesos de sometimiento de las libertades y derechos a la palabra así esta propuesta ocupa un lugar fundamental en el rescate de las libertades democráticas.*

⁵⁹ No original: *Algo que se hace, se construye y es construido a lo largo de la historia, en el corazón mismo de la trama de las relaciones sociales, en complejidad de las relaciones humanas.*

Se fôssemos usar um termo que ajudasse a explicar no que consistiriam esses direitos, poder-se-ia dizer que eles se colocam na consciência cada vez maior dos seres humanos e no seu desejo e necessidade de *participar* ativamente na construção não apenas de espaços políticos e burocráticos, mas também na criação de espaços que vêm responder a necessidades mais profundas de liberdade e autonomia. Poder-se-ia dizer que eles se materializam no desejo e necessidade das pessoas de dizerem sua palavra, expressarem sua opinião, manifestarem livremente seu pensamento. (GUARESCHI, 2013, p. 23)

Para Aguirre Alvis (2018), o direito à comunicação faria parte da última geração e voltou à tona nos anos 2000 após um período de ausência justamente por conta do período de reivindicações sociais crescentes. Segundo o autor, ele vem relacionado com “demandas por igualdade, equilíbrio, visibilidade, inclusão, reconhecimento e uso de sistemas culturais próprios e alternativos de expressão e circulação de sentidos, empoderamento pela palavra e plena participação na construção de sentidos” (AGUIRRE ALVIS, 2018, p. 26, tradução nossa⁶⁰).

O autor ainda aponta que o direito à comunicação é “multifacetado” e que possui dez ângulos fundamentais para serem analisados. Um deles se refere à relação indissociável com a participação cidadã e outro à “comunicação como espaço da convivência e de uma política pública que construa comunidade” (AGUIRRE ALVIS, 2018, p. 29, tradução nossa⁶¹).

Se a comunicação como natureza humana indica estar e conviver com o outro, a qualidade da convivência dependerá da confiança e da construção de espaços de encontro, aqui as mesmas tecnologias digitais são convocadas não ao confinamento, nem ao solipsismo da autorreferência, mas para ser pontes de saída, busca e encontro, fazendo da própria tarefa da comunicação uma missão tão evangelizadora e promotora da esperança como o de assumir o sentido mesmo da palavra originária que nos foi dada desde a criação. (AGUIRRE ALVIS, 2018, p. 29, tradução nossa⁶²).

O debate trazido nesse capítulo busca mostrar que o direito à comunicação tem uma perspectiva social latente e que se expressa a partir das demandas a população. Conforme fica evidente nos autores já citados, a noção dialógica do processo comunicacional perpassa a

⁶⁰ No original: *Demandas por relaciones de equidad, equilibrio, visibilidad, inclusión, reconocimiento y uso de sistemas culturales propios y alternativos de expresión y circulación de sentidos, empoderamiento desde la palabra y plena participación en el goce de la construcción de sentidos.*

⁶¹ No original: *La comunicación como espacio de la convivencia y de una política pública que construya comunidad.*

⁶² No original: *Si la comunicación como naturaleza humana apunta a estar y vivir con el otro, la calidad de la convivencia dependerá de la confianza y construcción de espacios para el encuentro, aquí las mismas tecnologías de carácter digital son convocadas no al encierro, ni el solipsismo de la autorreferencia, sino para ser puentes de salida, búsqueda y encuentro esto haciendo la tarea misma de la comunicación una misión tan evangelizadora y promotora de esperanza como el asumir el mismo sentido de la palabra originaria que nos fue entregada desde la creación.*

compreensão de que o empoderamento de sujeitos e o combate às opressões pode abrir um caminho importante para a busca e a garantia do direito à comunicação.

Essa questão, inclusive, se faz presente no relatório *Um Mundo e Muitas Vozes*: “a disparidade entre os que estão informados demais e os que o estão muito pouco aumenta constantemente, ao mesmo tempo que se acusa o desequilíbrio entre as fontes e os destinatários da informação” (UNESCO, 1983, p. 59).

É a partir dessa noção que esse capítulo buscará articular o direito à comunicação com a desigualdade multidimensional através do Territórios da Cidadania, cujas vinculações com a questão da comunicação ficarão mais evidentes ao longo desse capítulo. Alguns dos pesquisadores que analisam o programa, inclusive, se utilizam das teorias da ação comunicativa⁶³ de Habermas para avaliá-lo.

Nierdele (2014) traz essa questão pelo fato de os Colegiados surgirem com o objetivo de fazer atores sociais com dificuldades de auto-organização e de acesso à política participarem ativamente de um processo de construção de políticas públicas em seu território. “A constituição de um fórum público como esteio da participação democrática e a aposta na ‘ação comunicativa’ como elemento de transformação estão implícitos nessa escolha”. (NIERDELE, 2014, p. 121)

Billaud (2014) também faz uma análise sob essa perspectiva e pontua que as desigualdades limitam a ação comunicativa.

Segundo Habermas, é no espaço público e pelo debate que os indivíduos são levados a ultrapassar seus pontos de vista particulares, no que ele denomina o agir cooperativo e comunicativo. Esse agir é um contrapeso crítico tanto em relação ao mercado como ao Estado. (BILLAUD, 2014, p. 51)

Para ele, é fundamental levar isso em conta quando se analisa o Territórios da Cidadania.

Fazer referência a essa perspectiva permite avançar em um ponto de vista particularmente pertinente no caso dos “Territórios da Cidadania”, segundo o qual toda a vida democrática é tributária do tratamento das desigualdades e do fardo da pobreza. Esses territórios são, por hipótese, mais sensíveis à questão do desprezo e, talvez, se levarmos em consideração a necessária mobilização de um capital social na abordagem participativa, menos dispostos a adotar os princípios do agir comunicativo. Nos territórios, mais do que em outros locais, a possibilidade de um agir comunicativo fica atrelada à capacidade de os atores serem reconhecidos socialmente e escaparem da sociedade do desprezo. (BILLAUD, 2014, p. 53-54)

⁶³ HABERMAS, J. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

Benson e Allebrandt (2014) sinalizam que a comunicação e a circulação de informação têm um papel bastante relevante para o êxito de um programa sob modelo de gestão social, como é o caso do Territórios da Cidadania.

Assim, a informação e a comunicação devem envolver os atores, num processo democrático e transparente, que rege as ações trabalhadas, dentro dos territórios, afinal é dentro dos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-las (BENSON; ALLEBRANDT, 2014, p. 252).

O enfoque no processo participativo junto a uma visão de rearticulação de ações anteriores foi a inovação do programa Territórios da Cidadania quando comparado com experiências anteriores de políticas de desenvolvimento territorial implementadas no Brasil, conforme aponta Caio Galvão de França (2009). “Sua inserção no campo da nova gestão pública e da agenda de aprofundamento da governança democrática do país se expressa tanto pela dimensão democratizante do objetivo de universalizar o acesso a direitos, quanto por dialogar com aspectos específicos da administração pública” (FRANÇA, 2009, p. 5).

Em entrevista concedida a esta pesquisa, França afirmou que PTC foi uma aposta estratégica do governo Lula para buscar uma coordenação e articulação das políticas públicas existentes e integrar e dinamizar as ações. Segundo ele, o presidente buscava implementar em seu segundo governo um programa social robusto para o Brasil rural que fosse equivalente ao Programa de Aceleração do Crescimento. França participou da concepção do Territórios da Cidadania no período em que ocupou a chefia de gabinete do Ministério do Desenvolvimento Agrário entre 2006 e 2013.

Segundo ele, havia uma rediscussão da agenda do MDA naquele momento, com uma busca por uma ativação maior dos instrumentos que já haviam sido criados. “Havia uma cobrança por parte de Lula de um pacote de cidadania com políticas que chegassem de forma conjunta e simultânea para toda a população do meio rural” (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022).

Em artigo, França definiu o processo de decisão da seguinte forma:

O MDA reconhecia a complexidade desse desafio em função das limitações das políticas públicas e dos arranjos existentes e do peso institucionalizado dos mecanismos de dominação política e econômica vigentes, que se expressavam com mais clarividência na área rural. Os relatos destacam dificuldades estruturais das políticas públicas para chegarem às populações rurais e garantir o acesso aos direitos e serviços públicos. A combinação de dispersão espacial da população, fragilidade da presença institucional de várias estruturas do Estado, especificidades econômicas e culturais e restrições democráticas indicava que a confrontação desta situação exigiria novas estratégias, novas modalidades de ação pública. Neste contexto de ausências e faltas, a experiência do MDA de como chegar às populações rurais, fruto da rápida

expansão do alcance de suas políticas – assentamentos, crédito, documentação, assistência técnica, seguro etc. -, teria sido reconhecida como útil por outros ministérios que patinavam para universalizar suas políticas, especialmente por não chegar a estes setores da população. O reconhecimento do problema envolveu, também, a percepção dos indicadores sociais que demonstravam a permanência de níveis de desigualdades e de pobreza incompatíveis com uma sociedade democrática, apesar da consistente e lenta trajetória de redução observada desde o final da década de 90. Neste cenário político e institucional o problema da pobreza, das desigualdades sociais e do acesso a direitos ganhou um novo lugar na agenda de decisões do governo federal. Isso parece decorrer do processo em que a situação passa a ser assumida como problemas, quando se acredita que se pode fazer algo para mudá-la (FRANÇA, 2009, p. 15-16)

A questão da reforma agrária, predominante nas ações do ministério no primeiro mandato de Lula, estava relacionada a essa demanda.

Há um primeiro momento de reiterada cobrança do Presidente da República para que as políticas públicas chegassem juntas, ao mesmo tempo às populações beneficiárias. Esta cobrança desdobrava-se, entre outras, em uma demanda específica para garantir a qualidade dos assentamentos de reforma agrária. No processo de construção da resposta a esta demanda, em um novo ambiente institucional de estruturação da agenda social do governo federal, o núcleo de direção do MDA redefine o problema e elabora uma proposta que extrapola a demanda inicial. (FRANÇA, 2009, p. 16)

O gestor ainda apontou durante a entrevista que o governo enxergava o Territórios como uma possibilidade de estimular a participação de forma efetiva e romper com formas de dominação local.

Por que Lula apostava no programa? Por duas coisas. A primeira era a possibilidade de mexer o ponteiro [da desigualdade]. Essa ação integrada em áreas prioritárias tinha a capacidade de incidir de fato nos elementos que reforçavam a situação de exclusão, de desigualdade. Ele tinha aqueles 3 eixos... Outra novidade é que ele levava uma informação e a possibilidade de interferência por parte dos territórios que interrompia, ou diminuía, o papel quase exclusivo que os parlamentares tinham na intermediação ao acesso aos recursos públicos federais. (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

Esse processo se deu através da possibilidade de escolha por parte dos territórios de como alocar recursos disponíveis. Segundo França, havia três tipos de recursos: os pré-definidos (ligados ao Bolsa Família), os de Saúde e Educação (articulados com os Ministérios) e os ofertados para essa construção no próprio território.

Com o Territórios da Cidadania, o governo chegava com uma oferta de serviços e com um volume de recursos pré-definido para investir naquele conjunto de municípios daquele território, divulgava quais eram as ações e os recursos e [em uma parte dos recursos] a definição de público e de como alocar era construída no território. Havia um desequilíbrio, a maioria já vinha carimbada, não era uma experiência de orçamento participativo, mas tinha uma grande transparência em quais recursos estavam sendo colocados e identificando aquelas ações que eram passíveis de influência pelo ambiente participativo que se constituía dentro do território. (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

Nesse sentido cabe retomar artigo em que França e Soriano apontam que “a lógica do programa contribui para desmontar mecanismos tradicionais de dominação, de clientelismo e de mediação parlamentar no acesso a recursos federais, e para ampliar a pluralidade política, bem como para a própria sustentabilidade do desenvolvimento”. (FRANÇA; SORIANO, 2010, p. 242).

França apontou que “essa afirmação tem a ver com a dimensão da concertação de políticas que promoveriam a autonomia econômica dessa população rural, o que implica também autonomia política. E também empoderava essa população da região de não precisar dos mecanismos tradicionais clientelistas de acesso aos recursos federais” (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022).

França vê uma relação direta do PTC com a questão da desigualdade multidimensional com o mote do programa em promover uma articulação de políticas com perspectiva de desenvolvimento territorial.

O que havia no PTC, a grande novidade, foi a constituição de mecanismos ágeis com um desenho simples e um mecanismo de gestão que era útil para os ministérios setoriais, porque se a desigualdade é multidimensional, cada ministério acha que atua al alguma das dimensões e não é um desafio pequeno você alterar lógicas e políticas que estão funcionando há muito tempo (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

Essa relação com os ministérios é outro ponto interessante na trajetória de formação do Territórios da Cidadania. Inicialmente, o programa proposto pelo MDA envolveria apenas outros 4 ministérios (Casa Civil, Planejamento, MDS e Integração Nacional) – conforme apresentações realizadas em 2007 em conversas com a Casa Civil disponibilizadas por França para esta pesquisa. O gestor encaminhou slides elaborados pelo MDA que foram usados em reuniões e conferências sobre o programa que apresentam essa estrutura inicial.

Após o ex-presidente decidir colocar o PTC no centro da Agenda Social, a estrutura foi ampliada. Isso fez com que o MDA ganhasse certa centralidade na estrutura governamental. França destaca a foto de lançamento do programa em que o ministro Guilherme Cassel aparece ao lado de outros 17 ministros e do ex-presidente Lula, além de o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, e de o governador do Amazonas, Eduardo Braga. Segundo ele, o MDA virou, de repente” um “ministério pop”.

A incorporação da abordagem territorial no debate sobre o desenvolvimento rural e a criação de uma política de desenvolvimento territorial, especialmente com os territórios rurais de identidade e a criação de uma institucionalidade territorial, permitiram ao MDA aproveitar uma oportunidade na agenda do governo e, apesar de sua condição periférica em relação ao núcleo governamental, elaborar e assumir a

coordenação do Programa Território da Cidadania (PTC). Um programa grande e ambicioso, cuja matriz abarcava ações de 19 ministérios e exigia uma intensa articulação intersetorial, federativa e uma gestão compartilhada, e cuja coordenação coube ao MDA, ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil da Presidência da República. (FRANÇA, 2019, p. 309)

Figura 5 – Cerimônia de lançamento do Territórios da Cidadania em 25 de fevereiro de 2008



Foto: Ricardo Stuckert/PR

O fato de o presidente Lula ter abraçado o programa foi fundamental para o seu desenvolvimento e para que ele ganhasse centralidade na agenda social do governo. Joaquim Soriano, diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) do MDA entre julho de 2009 e dezembro de 2012, afirmou em entrevista concedida a esta pesquisa sobre o quanto essa decisão do ex-presidente Lula de priorizar o PTC e esse o respaldo que o chefe do Executivo dava à atuação do MDA contribuiu para o desenvolvimento do programa. Segundo Soriano, Lula não poupava elogios públicos à equipe do ministério e ao ministro Guilherme Cassel em razão da condução do PTC.

Uma vez o presidente em um ato subiu no palco e fez um gesto de tirar o chapéu para o [ministro] Guilherme [Cassel]. Imagina um presidente fazer um gesto de tirar o

chapéu em um ato formal? Isso foi show de bola. [...] O presidente Lula era o principal respaldo do programa; o empenho do presidente, a voz do presidente, o comando do presidente. (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022)

Discurso feito por Lula em evento realizado na Bahia em 2009 reforça essa tese: “Nesses mais de 30 anos de militância política e elaboração de vários planos de governo, nunca vi nada mais perfeito que o Territórios da Cidadania”⁶⁴. Para Soriano, Lula dava a impressão que queria que o programa continuasse com a mesma relevância ao final de seu governo, o que acabou não ocorrendo. Para ele, a decisão de tirar o PTC do foco – e colocar o Brasil Sem Miséria nesse lugar - tem a ver com questões eleitorais.

Uma desgraça para o Governo Federal é ter eleição a cada dois anos. Os programas têm que dar resultado. Resultado rápido. Programa Territórios da Cidadania para ser expandido não era rápido. Dar sustentabilidade para o pobre se virar demora. Com a Dilma, veio o Brasil Sem Miséria que buscava o mais pobre do pobre [...] Erguer um programa sustentável demora mais, ampliar o Bolsa Família era mais rápido. (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022)

O PTC buscava mudanças mais estruturais e, por isso, demandava mais tempo. Nesse sentido, volta a questão da dominação territorial pelas oligarquias regionais, apontada por Soriano e França em artigo (FRANÇA; SORIANO, 2010).

O domínio territorial pelas oligarquias tradicionais, pelo latifúndio, se quebra porque chega o Estado oferecendo um cardápio de opções. É a presença do Estado, de uma política pública que promete e entrega. Vê o vizinho... Tem um exemplo. Foram anos de governos do PT no Piauí, com o Wellington Dias, e os Sarney governavam o Maranhão. Na fronteira, o pessoal – do Maranhão – olhava para o outro lado: ‘por que ali tá funcionando e aqui não?’. Até que um dia o Flávio Dino ganhou. [O PTC quebra esses domínios] porque funciona, levanta, melhora. E tudo estava no orçamento, não se gastou a mais. Mas se criava uma dinâmica de participação popular, de cidadania, o cidadão é ouvido. Ele ia aí assembleia, via agente do Estado... O pessoal ia. (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022)

Havia uma visão de longo prazo no programa, de uma construção permanente dessa política pública com a população favorecida. “A nossa ideia da participação é feita para começar e não terminar nunca” (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022).

Nesse sentido, o gestor sustenta que o PTC deve ser visto como um exemplo de política antineoliberal do governo Lula. O programa, inclusive, não foi bem recebido pela ala mais ortodoxa do governo, que ditou as regras na primeira metade da gestão de Lula.

No Territórios da Cidadania é tudo Estado. É o estado que promove articulação, propicia investimento, cuidar dos mais pobres, investimento público pesado... Apesar de algumas políticas favorecerem parte do capital, é investimento público. E tem toda

⁶⁴ CRESOL. Territórios da Cidadania: “é o programa mais perfeito que conheci em 30 anos”, diz Lula. CRESOL, 25 mar. 2009. Disponível em: <<https://cresol.com.br/territorios-da-cidadania-e-o-programa-mais-perfeito-que-conheci-em-30-anos-diz-lula/>>. Acesso em 28 mai. 2022.

a questão da participação popular que, em nossa opinião, tinha que aumentar. Os liberais do governo Lula – o Palocci, por exemplo – não gostavam do PTC, por ideologia. O PTC era, rigorosamente, uma ponta do governo antineoliberal. (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022)

Para Soriano, o fato de mobilizar o Estado em diferentes frentes, faz o programa se articular com a perspectiva de redução da desigualdade em sua expressão multidimensional.

O slogan que a gente usava era ‘vida digna no campo’, acho que encaixa bem com esse conceito [de desigualdade multidimensional]. A pobreza não é só a falta de renda... Inclusive, para selecionar os territórios, a gente não usava apenas o IDH não. Tem a ver com isso, tem que reconhecer a expressão [da desigualdade] por vários lados. E para resolver tem que atacar em várias frentes. (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022)

Dentre as diversas ações mencionadas por ele durante a entrevista, cabe nesta pesquisa destacar o Projeto Territórios Digitais, que buscou instalar Casas Digitais nos territórios da cidadania com o objetivo de garantir a inclusão digital das comunidades. O Ministério das Comunicações era o responsável por viabilizar a instalação das antenas e a distribuição dos computadores articulados para esses pontos digitais. Segundo Soriano, houve um momento em que o governo decidiu “turbinar” esse projeto e chegou a cobrar o envolvimento de outros ministérios. Entre as dificuldades principais estava a obsolescência dos computadores e as dificuldades logísticas para levá-los aos territórios mais remotos. Moura e Lima (2013) apontam que o programa foi implementado em territórios das cinco regiões do Brasil.

As Casas Digitais são espaços públicos localizados nos Territórios da Cidadania, que devem dispor de energia elétrica e segurança adequada para receber os equipamentos de informática (computadores, servidor, antena via satélite, roteador wireless, datashow e mobiliário). São escolhidas pela própria comunidade e tornar-se-ão ponto de acesso comunitário gratuito de assentados e assentadas, agricultores e agricultoras familiares, comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas. A ideia central é garantir ao público-alvo a universalização do acesso às tecnologias de informação e comunicação e à rede mundial de computadores (MOURA; LIMA, 2013, p. 3).

A partir das entrevista de Soriano e França, esse trabalho se deparou com uma questão que as pesquisas anteriores sobre o PTC não abordavam de forma direta. Soriano afirma que o PTC não apenas perdeu relevância no governo Dilma, como também foi sendo desmontado aos poucos e “morreu geral”.

Em entrevista, ele citou uma conversa de bastidores no governo em que uma servidora da Casa Civil disse que o projeto do Territórios iria “ficar guardado” na gaveta por um tempo porque o governo iria girar todos os esforços para o Brasil Sem Miséria. Já no início do novo governo, o programa sofreu um baque.

No início do governo Dilma, em uma empreitada contra corrupção, ela cancelou todos os projetos do Governo Federal com entidades. Devia ter picaretagem mesmo, mas tinha muita coisa séria e que rodava. O programa das cisternas, por exemplo, era gigantesco. O PTC, ao invés de ficar na gaveta, ficou na UTI porque tirou a turma debaixo que agitava os processos. (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022)

França tem uma percepção parecida: “[O PTC] continuou, mas se descaracterizando, foi diminuindo, foi diminuindo a alocação dos recursos, foi diminuindo o tamanho da matriz [de ações]. Quando vem o Brasil Sem Miséria, ele esvazia a agenda do PTC e ela vai... Acho que não tem um encerramento formal, mas diminui a matriz de investimentos e acaba...” (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022).

O gestor também aponta que a mudança do foco para o Brasil Sem Miséria tem a ver com a intenção do governo de priorizar a população em situação de pobreza extrema. A visão do governo era de que os instrumentos do PTC eram insuficientes para chegar nessa parcela da população mais diretamente. França discordava dessa posição.

Eu acho que o MDA deveria ter insistido na manutenção do Territórios da Cidadania como uma das ações dentro do Brasil Sem Miséria. Você preservava... Poderia diminuir, os mecanismos de transferência de renda iam ganhar uma dinâmica própria, mas por que não manter aquela preocupação de uma ação territorializada? (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

Para o gestor, o programa teve uma vida muito curta e foi interrompido de forma precoce. Por isso, inclusive, França acredita que é difícil avaliar os resultados do programa, que trazia ambições tão grandes e acabou tendo uma existência tão curta.

A vida do Territórios da Cidadania foi muito curta. Imagina um programa que tem a pretensão de coordenar, articular um conjunto de políticas, criar uma apropriação por parte da população, dos atores do território sobre aqueles instrumentos... Ele rodou 2009, 2010, 2011, 2012... Não sei nem se chegou direito em 2013... O Brasil Sem Miséria se impõe e sucumbe [o PTC]. A trajetória foi interrompida muito precocemente. (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

Os relatos de França e Soriano sugerem que o Brasil Sem Miséria não só acabou assumindo o papel que o Territórios da Cidadania tinha anteriormente – o que já havia sido destacado por outros autores –, mas também diminuiu as ações do programa criado no governo Lula. Os dois seguiram coexistindo, mas o PTC teve cada vez menos espaço, em especial com a perda de um ponto que foi fundamental para a dinamização de todas as ações em seu início: o comando presidencial. Conforme apontado pelos dois gestores, Lula estimulava – e até ordenava – que os ministérios buscassem o MDA para promover ações no âmbito do PTC. Dessa maneira, a mobilização de recursos e ações de outras pastas era feita através do programa, fortalecendo as dinâmicas criadas no âmbito dos territórios. Com o governo Dilma, era o PBSM

que assumia esse papel de coordenador, sob o comando do MDS, deixando tanto o PTC quanto o MDA sem o mesmo respaldo e o mesmo caráter articulador.

O esvaziamento do PTC atende a uma reorientação política do governo Dilma, com uma política social mais voltada para a redução da pobreza e para a hiperfocalização – pilares de uma agenda social mais alinhada com o neoliberalismo e a pauta do Banco Mundial⁶⁵. O PTC trazia consigo um enfoque na promoção de novas dinâmicas sociais nos territórios a partir das próprias necessidades que aquelas localidades apresentavam, um rompimento evidente com o que propõe a racionalidade neoliberal. Ao colocar a participação e a horizontalidade como estratégias para o desenvolvimento, não havia um homogeneização das políticas e o programa se moldava ao que cada território necessitava. Obviamente, isso também tornava o PTC mais suscetível a sucessos e insucessos em cada região beneficiada e tornava mais difícil o alcance de resultados imediatos. Mesmo assim, é evidente que a busca é pelo desenvolvimento territorial através de uma atuação ampla do Estado que não se limita apenas a políticas pontuais ou mecanismos de transferência de renda.

Por não ter deixado de existir, a estrutura do Territórios da Cidadania acabou sendo utilizada para a elaboração de algumas políticas empreendidas pelo Brasil Sem Miséria. E, mais do que isso, por ter a perspectiva do transbordamento, há como presumir que o PTC deixou um legado em termos de busca por participação entre as populações beneficiadas. A dinâmica dos colegiados locais foi um ponto bastante ressaltado nas entrevistas justamente por dinamizar a relação desses grupos com o Poder Público e estimular um “ativismo do território no território” (Entrevista de Joaquim Soriano para essa pesquisa, em 14 abr. 2022). A consolidação desses colegiados contou a com a criação de núcleos de extensão – Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedets) – em diversas universidades com o objetivo de manter a estrutura sempre em funcionamento.

A dinâmica do Colegiado Territorial era uma dinâmica de articulação forte da sociedade civil, com peso do sindicalismo e de outras organizações, apesar da ausência importante do MST. Os colegiados tinham uma dinâmica forte e, quando você cria uma estrutura... Houve diferentes desenhos, mas o último foi dos Nedets, que eram núcleos de extensão em que você tinha um projeto via CNPq, com universidades, com pessoas contratadas, em que se garantia a dinâmica do funcionamento do colegiado. Havia uma dinâmica territorial de interação para dentro do território, de interação com os governos estaduais e de interação com o Governo Federal. Quando foi constituído o Territórios da Cidadania, o governo fez um esforço de criar pactos de combate à pobreza com governos estaduais e essa pactuação

⁶⁵ O PBSM foi utilizado como modelo de política pública pelo Banco Mundial na Iniciativa de Conhecimento e Inovação para a Redução da Pobreza.

implicava em convencer os governos estaduais a virem para a dinâmica territorial e de coordenação. (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

França lembrou de algumas críticas que a política de desenvolvimento territorial recebeu por ter tido uma institucionalidade frágil e não ter promovido uma democratização dos municípios. Em entrevista, o gestor ponderou que o PTC não era capaz de dar conta de todos os desafios da democratização do Estado brasileiro, mas apontou que o programa impunha uma dinâmica que criava um novo padrão de relacionamento entre os atores e garantia maior influência para a população dos territórios no processo político.

Criava um ambiente mais favorável para interlocução e para a disputa de posições. Hoje em dia, em vários estados, todo mundo reconhece que o fim dos colegiados territoriais fragilizou muito a ação desses setores sociais subalternizados. Havia uma estrutura e um ambiente legitimado que empoderava e dava autoridade para setores que não têm na lógica de poder tradicional. (Entrevista de Caio França para essa pesquisa, em 05 mai. 2022)

Peruzzo (2015) relaciona o debate sobre o papel da comunicação no processo de desenvolvimento, que foi passando por transformações com o tempo, com as políticas de desenvolvimento rural do Brasil, que também sofreram modificações. Para a autora a comunicação é central em todo processo de desenvolvimento, tanto sob uma perspectiva desenvolvimentista, quanto em uma participativa, que tenha “o crescimento integral das pessoas como protagonistas e beneficiárias dos processos de desenvolvimento” (PERUZZO, 2015, p. 191).

A comunicação para o desenvolvimento dos contextos rurais no Brasil esteve atrelada, historicamente, às políticas públicas governamentais, mas, nos anos recentes, muitos atores coletivos vêm desempenhando papel importante, pois desenvolvem novas alternativas de convívio com a própria realidade tal como se apresenta (semiárido) e, simultaneamente, de transformação local. O desenvolvimento rural, como uma das especificidades do desenvolvimento brasileiro, indica a existência de novas interpretações teóricas para práticas de intervenção e de comunicação, tanto no campo quanto nas comunidades urbanas. É a comunicação para a mudança social que passa pela questão regional, local e comunitária (PERUZZO, 2015, p. 192).

Ao analisar como se expressa a comunicação popular e comunitária no território da cidadania de Borborema⁶⁶ (PB), Peruzzo contextualiza justamente as mudanças promovidas pela nova abordagem de políticas voltadas ao Brasil rural.

São outros tempos, em que o Estado implementa programas em benefício dos pequenos agricultores, em uma proposta que condiz com a convivência com o semiárido, ou seja, em condições de adaptabilidade às condições do sertão brasileiro, claro que sem deixar de atender ao agronegócio em seus macroprogramas. Sempre houve a implementação de políticas públicas no sertão, mas, em geral, tinham um

⁶⁶ O território da cidadania de Borborema aparece na Figura 2 e na Figura 6 com a numeração 55.

caráter de “socorro” emergencial – os chamados programas compensatórios – e não favoreciam a geração de independência. Desde o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – embora já se vislumbre algo nesse sentido no governo anterior de Fernando Henrique Cardoso –, algumas das políticas públicas assumiram a perspectiva emancipatória de gerar soluções em convivência com o semiárido, ou seja, do reconhecimento da potencialidade regional e da construção de alternativas propícias a ela. (PERUZZO, 2015, p. 194)

Peruzzo sustenta que a comunicação se coloca no centro de todos os processos sociais de transformação e que a comunicação popular e comunitária não depende dos grandes meios e “pode extrapolar os meios de comunicação como canais, em geral, vistos como instrumentos para transmitir mensagens, informar, conscientizar e persuadir” (PERUZZO, 2015, p. 202), através da articulação de movimentos sociais e da população organizada. Esses apontamentos dialogam com as questões suscitadas por Freire e Aguirre Alvis trazidas no início do capítulo.

A comunicação permeia todos os processos de conscientização/organização/ação populares, não apenas pela efetivação de canais de informação trazidos pelas tecnologias, mas, principalmente, por suas formas interpessoais e grupais por meio das quais se desenvolve uma práxis coletivizada, a participação ativa, e estabelecem-se laços comunitários e novos sentidos de partilha, favoráveis ao desenvolvimento humano e das comunidades locais. (PERUZZO, 2015, p. 205)

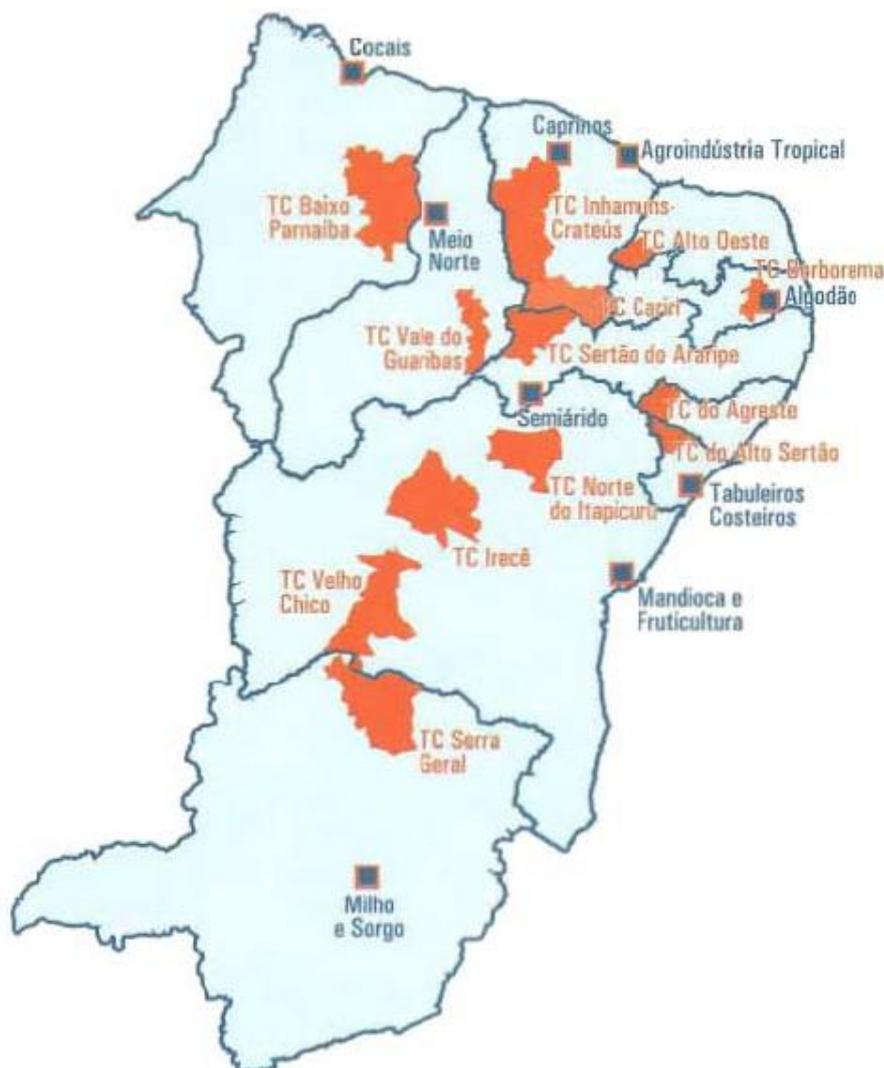
Nessa mesma direção, Notaroberto e Beltrão (2016) destacam que “pensar e fazer comunicação comunitária e para o desenvolvimento requer refletir sobre o contexto em que essas ações estão acontecendo, levando-se em conta as políticas públicas adotadas pelo Estado e sua repercussão junto às comunidades locais” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 1). Essa constatação faz parte de um artigo produzido pelos autores sobre o Projeto Ações de Capacitação e de Divulgação de Informações Tecnológicas para Apoio à Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria (Acar), empreendido pela Embrapa Informação Tecnológica. Tal empreitada foi realizada através do Sistema de Gestão da Programação da Embrapa em cinco territórios da cidadania.

4.1. Embrapa e as ações de comunicação

A Embrapa foi inserida no Brasil Sem Miséria em 2011, no eixo da Inclusão Produtiva (EMBRAPA, 2013), logo quando o programa foi criado. As ações em que a Embrapa atuou foram elaboradas em conjunto com o MDS e o MDA. A empresa se fez presente nos seguintes territórios: Agreste (AL), Irecê (BA), Velho Chico (BA), Cariri (CE), Inhamuns Cratêus (CE), Baixo Parnaíba (MA), Cocais (MA), Borborema (PB), Sertão do Araripe (PE), Vale do Guaribas (PI), Alto Oeste (RN), Alto Sertão (SE) e Serra Geral (MG) e o TI Piemonte Norte do

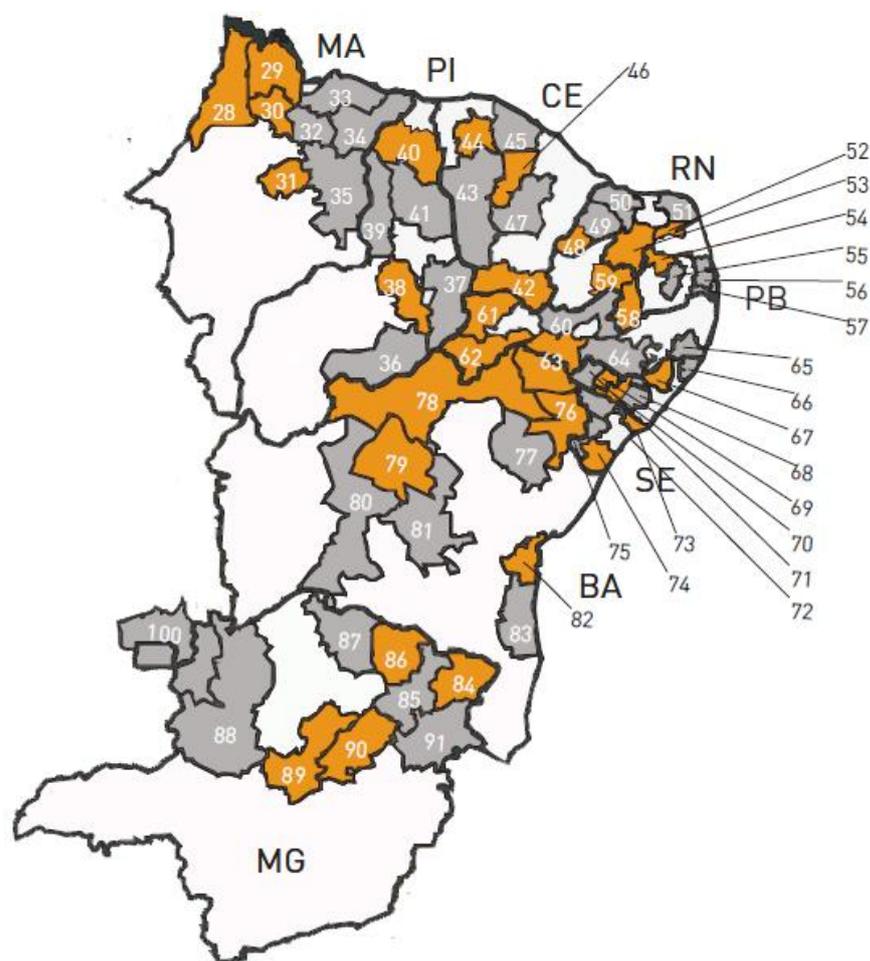
Itapicuru (BA) (Figuras 6 e 7). A inserção da Embrapa em territórios da cidadania, no entanto, não era nova - segundo Soriano, em entrevista, ela atuava como parceira do PTC desde o início.

Figura 6 – Mapa da atuação da Embrapa no semiárido: territórios beneficiados e unidades da empresa



Fonte: (EMBRAPA, 2013)

Figura 7 – Mapa dos Territórios da Cidadania no Nordeste e em Minas Gerais^{67 6869}



Fonte: (MDA, 2009)

A participação inicial da empresa pública no PBSM se deu em doze projetos de inclusão produtiva e cinco projetos transversais (EMBRAPA, 2013), promovendo “distribuição de sementes e material impresso (fôlderes e cartilhas) a agricultores familiares do Semiárido brasileiro” (BELTRÃO et al, 2017, p. 15). A partir de 2014, a Embrapa passou a integrar o arranjo institucional do PBSM, o que fez com que a empresa mobilizasse mais unidades de pesquisa em prol do programa.

⁶⁷ Recorte do mapa da Figura 2. Assim como naquele mapa, as cores dizem respeito ao ano de implementação de cada território: 2008 (cinza) e 2009 (laranja).

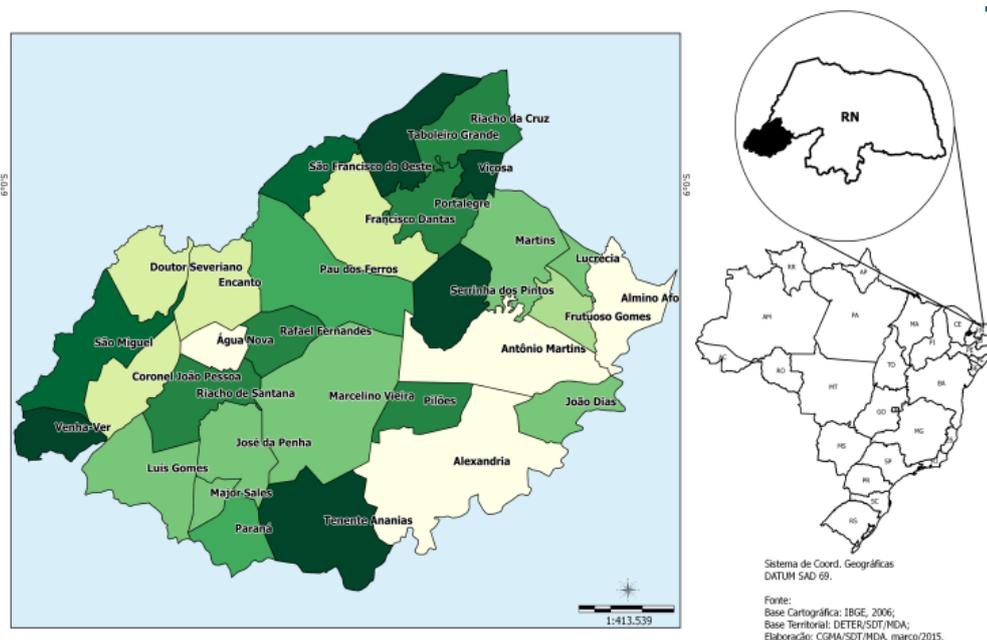
⁶⁸ Numeração dos territórios atendidos pela Embrapa (conforme Anexo A): Agreste (68), Irecê (79), Velho Chico (80), Cariri (42), Inhamuns Cratéus (43), Baixo Parnaíba (34), Cocais (35), Borborema (55), Sertão do Araripe (61), Vale do Guaribas (37), Alto Oeste (48), Alto Sertão (72) e Serra Geral (87).

⁶⁹ Piemonte Norte do Itapicuru (BA), por ser um território da identidade, não está presente neste mapa, apenas no da Figura 7, mas localiza-se exatamente entre os territórios 77, 78 e 81.

Essa nova fase fez com que surgisse o Acar, sob o comando da Embrapa Informação Tecnológica. O projeto, criado em 2014, surgia com base nas experiências empreendidas pela Embrapa Agroindústria Tropical no território do Alto Oeste Potiguar (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016). O centro de pesquisa entrou no território do RN a pedido do MDA (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016) na primeira leva de ações mobilizadas pelo PBSM, em 2011.

O objetivo inicial da Embrapa Agroindústria Tropical naquele território era de buscar “inovações em unidades de produção familiar; alternativas para inserção socioeconômica de famílias do Território do Alto Oeste Potiguar, RN, inseridas no PBSM” (EMBRAPA, 2013, p. 6). Eram atendidas cerca de 2780 famílias pela Embrapa no território. No total, a região englobava 30 municípios e 196 mil habitantes (EMBRAPA, 2013).

Figura 8 – Mapa do território do Alto Oeste Potiguar e sua localização geográfica



Fonte: MDA, 2015⁷⁰

A atuação era descrita oficialmente da seguinte forma: “Planejar, assessorar, acompanhar e avaliar a implantação de arranjos inovadores visando o fortalecimento do

⁷⁰ MDA. Caderno Territorial do Alto Oeste Potiguar. MDA, 2015. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_134_Alto%20Oeste%20-%20RN.pdf>; Acesso em 31 mai. 2022.

processo de inclusão socioeconômica das famílias selecionadas pelo PBSM, no Território do Alto Potiguar” (EMBRAPA, 2013, p. 18).

Dessa maneira, todas as ações planejadas estavam vinculadas ao estímulo de práticas de boas de produção agrícola, de bovinocultura, de criação de galinhas e de produção de queijo coalho artesanal, sem um horizonte comunicacional previsto.

MATRIZ DE OPORTUNIDADES PARA INCLUSÃO PRODUTIVA: Sistemas integrados de produção de alimentos com ênfase em fruticultura (produção de mudas - enxertia), galinha caipira e meliponicultura; boas práticas agrícolas e de fabricação em fruticultura e bovinocultura de leite; boas práticas de fabricação em queijos artesanais; boas práticas agrícolas e de processamento de mandioca e de gergelim; plantas medicinais: manejo e produção de ervas. **AÇÕES PROGRAMADAS:** Formação de redes de aprendizagem: pesquisadores, técnicos de Ater, agricultores multiplicadores e redes de ensino do território; treinamento de 15 assistentes técnicos (Ater) e de 45 agricultores multiplicadores; promover a formação de Redes de Aprendizado Referência (RAR); realizar 10 cursos de capacitação para agentes de Ater; consolidar Unidades Coletivas de Produção e beneficiamento de queijo, frutas e gergelim; estruturar 20 Unidades de Aprendizagem a partir da Matriz de Oportunidades. (EMBRAPA, 2013, p. 18)

Acontece que durante a ação da Embrapa Agroindústria Tropical no território, foi identificada a necessidade de modificar a atuação da empresa com o objetivo de promover de fato o desenvolvimento local. “Foi percebido pelos agentes que apenas dotar os produtores de novas tecnologias não seria suficiente para que eles passassem a se inserir socioprodutivamente. Para tanto, foi preciso se inserir no cotidiano das instituições, dos técnicos e dos produtores daquele território no intuito de conhecer melhor a cultura que sediaría o projeto” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 208).

Essa percepção promoveu mudanças no plano de comunicação que a Embrapa adotava para a divulgação das ações do Brasil Sem Miséria na região. Foi identificada a necessidade de uma comunicação mais dialógica com aquela população. Por conta disso e de uma demanda reprimida por representação, a Embrapa vai mudar sua atuação para implementar uma agência de comunicação na região.

O primeiro passo na elaboração de uma estratégia de comunicação que partisse dos comunicadores locais e não apenas da Embrapa foi compreender o ecossistema comunicacional do território. Isso ocorreu a partir de conversas e interações ocorridas na fase preliminar das oficinas de comunicação que viriam a ser realizadas. Os técnicos e agentes das instituições queixavam-se da dificuldade de se comunicar, tanto na articulação entre eles mesmos, como integrantes do Colegiado do Território, quanto na divulgação das ações e eventos de interesse regional. [...] A demanda por uma melhor comunicação entre as instituições e por maior visibilidade às ações realizadas no território e ao próprio território acabou resultando em um projeto que não havia sido previsto anteriormente: criar uma agência de comunicação voltada ao Alto Oeste Potiguar a partir de comunicadores locais. (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 209-210)

A partir da análise do ecossistema comunicacional da região, ou seja, a forma como os meios e a população se relacionavam e como isso era expresso, foi identificado um “déficit de informações sobre o Alto Oeste Potiguar nos meios de comunicação. Em especial, de relatos acerca de boas práticas e dos aspectos positivos do cotidiano local” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 210). A agência surge, então, para tentar suprir essa lacuna através da mobilização de comunicadores locais – integrantes daquela comunidade que já atuavam ou que estavam dispostos a atuar como agentes de comunicação⁷¹. Ainda que o objetivo inicial fosse a difusão das ações do PBSM, a atuação da Embrapa vai atuar visando um empoderamento comunicacional.

Como alternativa, surge o conceito do empoderamento comunicacional, ou seja, o desenvolvimento de ações de comunicação que pudessem fortalecer o trabalho dessas organizações. A Embrapa, por seu efetivo de profissionais de comunicação e pela expertise nessa área, passou a ser compreendida como um ator importante nesse processo, indo além da mera comunicação institucional pela qual é mais conhecida. Além de proporcionar um incremento na geração de renda, por meio da adoção de tecnologias sociais produtivas, o projeto de comunicação do PBSM poderia contribuir para a ampliação das competências comunicacionais das comunidades atendidas pelo programa. (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 210)

Com a agência, a população poderia, “além de fazer o registro das atividades do PBSM, produzir informações relativas ao cotidiano local por meio de uma série de formatos: áudio, vídeo e texto. Nesse contexto, a comunidade passou a se ver como agente da comunicação e, simultaneamente também passou a ser vista, ampliando assim sua visibilidade” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 210).

Em funcionamento, a iniciativa buscou romper com a divulgação científica tradicional da Embrapa e se caracterizou “pela integração com radialistas, extensionistas, lideranças comunitárias e outros atores, em uma atuação que se propõe a ser participativa e descentralizada, ficando o protagonismo a cargo desses comunicadores locais em cada território” (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 213).

O objetivo do projeto piloto, então, era o de empoderar estes atores para que pudessem estabelecer práticas e rotinas de comunicação comunitária de forma autônoma, segundo os aspectos culturais do território. [...] Com o empoderamento e o fortalecimento dos comunicadores locais, o que se espera é uma comunicação que, além de mais participativa e democrática, possa ser mais próxima das comunidades rurais, incorporando os valores e saberes das populações de cada território. (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 214-215).

⁷¹ Segundo a Embrapa, participaram do processo radialistas comunitários, blogueiros, agricultores e líderes comunitários. (BELTRÃO et al, 2017)

A primeira etapa de implementação se deu com a capacitação de comunicadores locais que já exerciam de certa forma tal ofício – houve um alargamento na concepção do “ser comunicador”. Diante da ausência de faculdades de comunicação, a Embrapa se viu sem possibilidade de construir parcerias institucionais e utilizou dados do Colegiado Territorial para construir essa empreitada. O campus de Pau dos Ferros da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (Uern) – localizado dentro dos limites do território – foi utilizado como sede para a capacitação. Disso, surge a agência, que alimenta uma página de Facebook sobre a região.

O primeiro produto dessa articulação foi a criação de uma página no *Facebook* do Território Alto Oeste Potiguar em maio de 2015. O espaço virtual reúne informações e notícias nas áreas da agricultura, economia, concursos, editais e oportunidades para a população do território. [...] A página no *Facebook* busca dar visibilidade ao território e apresentar o que de positivo vem sendo feito no local. Durante o período em que a equipe da Embrapa está no local é possível perceber diversas potencialidades no Alto Oeste, mas elas ainda são pouco conhecidas tanto por quem é de fora quanto por quem faz parte dele. A intenção é aumentar a visibilidade do território por meio do *Facebook*, um canal de comunicação muito poderoso. (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 219)

A experiência bem-sucedida do Alto Oeste Potiguar serviu como uma espécie de piloto para a Embrapa, que decidiu mobilizar, através da Embrapa Informação Tecnológica, o Projeto Acar, a partir de 2014. Essa ação foi conduzida no Alto Oeste e em outros quatro territórios da cidadania em que a empresa pública já atuava: Cariri (CE), Agreste Alagoano (AL), Alto Sertão Sergipano (SE) e Serra Geral (MG).

A partir daí, a Embrapa atuou fortemente em 14 Territórios da Cidadania, com projetos de inclusão produtiva rural e outros transversais (água para produção; criação de pequenos animais; multiplicação de manivas de mandioca; produção de material informativo; e monitoramento e avaliação). Nesse percurso, a Empresa percebeu a necessidade de investir em ações de estímulo à produção de material informativo, em apoio às capacitações tecnológicas dos projetos em curso nos territórios, bem como em uma estratégia de comunicação que, efetivamente, estimulasse a mobilização dos atores locais e aumentasse o grau de compreensão sobre o processo de inclusão produtiva e sobre a necessidade de ampliar a divulgação da informação nos territórios do PBSM, o que resultou na aprovação do projeto Acar. (BELTRÃO et al, 2017, p. 16)

A justificativa para a criação do Acar, portanto, foi a mesma que provocou o surgimento da agência no RN.

No decorrer da implementação do projeto [BSM], identificou-se que somente a distribuição de materiais e a produção de informações para divulgação pelo rádio não seriam suficientes para alcançar as comunidades envolvidas no PBSM. Era necessário ir além, a fim de promover processos de mobilização social, em que os próprios beneficiários, ou seja, os agricultores, além de formadores de opinião locais, como professores, lideranças comunitárias, radialistas, blogueiros, assistentes de Ater, dentre outros, pudessem participar da construção das informações do PBSM e passassem a divulgá-las nas rádios comunitárias locais, em jornais, mídias sociais,

reuniões de sindicatos, eventos culturais etc. (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 6)

Assim, surge um projeto que vai além da divulgação de informação e elabora “um conjunto de ações de comunicação e de educação não formal que estimulem a produção de informações e, por consequência, a construção coletiva do conhecimento” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 6). O Acar contou com cinco planos de ação e era estruturado da seguinte forma: produção de audiovisuais; ampliação de minibibliotecas para comunidades dos Territórios da Cidadania e capacitação de mediadores; capacitação de radialistas e lideranças em estratégias de comunicação comunitária, com monitoramento de ações; divulgação das ações e resultados do projeto Acar no programa Prosa Rural na TV6 e em canais na web (para os 14 territórios e a imprensa em geral).

Figura 9 – Proposta do projeto Acar da Embrapa Informação Tecnológica



Fonte: (BELTRÃO et al, 2017)

A principal estratégia foi a construção de uma rede de comunicadores locais (BELTRÃO et al, 2017). Para isso, as oficinas de comunicação e os encontros de radialistas

foram instrumentos bastante utilizados. Entre novembro de 2014 e dezembro de 2015, foram realizadas cinco oficinas, sendo três para radialistas e duas específicas de comunicação.

Segundo a Embrapa,

essas atividades tiveram como foco estabelecer maior aproximação da Embrapa e da extensão rural (extensionistas e assessores técnicos de organizações não governamentais) com as comunidades atendidas pelo Plano Brasil Sem Miséria, e incluir novos atores na produção de informações nos territórios, estimular e fortalecer as iniciativas locais de comunicação, inclusive as redes de comunicadores existentes, iniciando, assim, o processo de formação continuada de lideranças comunitárias em estratégias de comunicação. (BELTRÃO et al, 2017, p. 19)

Figura 10 – Encontro dos radialistas, em 2014, dos territórios Alto Sertão Sergipano e Agreste Alagoano



Foto: José Roque de Jesus (BELTRÃO et al, 2017)

A ideia era um “projeto de formação continuada envolvendo profissionais de rádios comunitárias no contexto atual das políticas públicas” (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015, p. 4). Como resultado desses processos está tanto a sensibilização dos atores sociais para o papel da comunicação no desenvolvimento quanto o estímulo da atuação em redes (NOTAROBERTO; BELTRÃO, 2015).

O objetivo principal da formação continuada (composta por quatro encontros presenciais, visitas a propriedades agroecológicas, formação de redes de comunicação) foi refletir sobre o papel da comunicação, no sentido comunitário e sua relação com os processos agroecológicos. Buscou-se encorajar os participantes a se tornarem protagonistas da comunicação local, como estratégia para seu empoderamento e para a valorização dos saberes dos agricultores. Nos objetivos específicos buscou-se estimular os participantes a produzirem programas de rádio,

áudios, boletins, além de manifestações culturais. (NOTAROBERTO et al, 2017, p. 3)

As oficinas adotavam como princípios a participação social, a educação popular e a sistematização de experiências (NOTAROBERTO et al, 2018). Entre as reflexões surgidas nesses espaços temas como: “o direito à comunicação; a necessidade da democratização das mídias hegemônicas; o papel dos agricultores, extensionistas, comunicadores, educadores no desenvolvimento territorial; entre outras temáticas” (NOTAROBERTO et al, 2018, p; 5-6).

Nas discussões surgidas no âmbito do Acar, os participantes fizeram ponderações sobre como a região do Semiárido era má-representada no noticiário e o quanto era importante construir alternativas para mudar essa visão.

Para os participantes, há uma diferença muito grande entre o que a mídia convencional retrata e a percepção que eles próprios têm da realidade como moradores do Semiárido. Durante os debates, foi lembrado que não só os jornais de abrangência nacional, como também os locais, quando falam sobre a vida nos municípios da região, buscam apenas retratar questões relacionadas à violência e à pobreza, sem fazer um debate mais aprofundado sobre a questão. Na avaliação de alguns participantes, é preciso abordar os temas realmente importantes para o município, como o excesso de uso de agrotóxicos nas plantações e suas consequências para o ser humano e o meio ambiente. (BELTRÃO et al, 2017, p. 27)

A comunicação comunitária acaba tendo um papel importante nessa construção de alternativas e esse fator era considerado pela Embrapa:

Como coube à comunicação de massa criar imagens e conceitos segundo os quais o Nordeste é pobre e a seca é uma realidade incontestável, coube, agora, à comunicação comunitária, criar mecanismos e instrumentos capazes de, refletindo sobre o cotidiano real das pessoas nativas dessa região, reformular o olhar sobre o local e os sujeitos que nela vivem. Assim, essa visão, forjada na negatividade da grande mídia, poderá ser superada, apresentando às comunidades, ou melhor, construindo com elas a ideia de um outro olhar sobre o Nordeste, no qual a convivência com o Semiárido é fundamental para garantir a melhoria das condições socioeconômicas e valorizar bens preciosos – como a água, a terra, as sementes crioulas –, além de novas relações entre os saberes tradicionais e a ciência, por meio de uma assistência técnica especializada. A comunicação passa, dessa forma, a ser um dos pilares essenciais à promoção da mudança daquela concepção, especialmente entre pessoas e instituições que desconhecem as peculiaridades da região e a necessidade de ações que garantam a boa convivência com o Semiárido e, conseqüentemente, com a ideia de escassez da água. (BELTRÃO et al, 2017, p. 24-25)

Notaroberto e Beltrão (2015) apontam que a comunicação comunitária deve ser vista como uma forma de “exercitar o direito à comunicação”. Isso também tem a ver com a análise feita por Peruzzo (2015) no caso de Borborema (território em que a Embrapa atuou, mas não instalou o projeto Acar).

Para uma comunicação eficiente em contextos populares [...] não basta somente a execução de ações de comunicação de massa – disseminando informações por meio

de veículos como rádios, TVs, jornais e portais – ou a produção de material de divulgação e transferência de tecnologia se não for buscada a aproximação com os atores locais e a mobilização dos mesmos [...] Assim, embora uma estratégia de comunicação adotada em contextos populares não prescindia de estratégias de comunicação de massa e de divulgação de informações via publicações, ela deve incorporar outras dimensões de trabalho, como as interações promovidas entre os distintos atores envolvidos na dinâmica de desenvolvimento rural, como os agricultores, técnicos, pesquisadores e comunicadores (CAVALCANTE; NÓBREGA, 2016, p. 211-212).

Esse capítulo buscou levar o direito à comunicação para uma expressão social, contar a trajetória institucional em que se desenhou o Territórios da Cidadania até o seu fim e ainda trazer a experiência dos cinco territórios da cidadania beneficiados com as ações de comunicação da Embrapa. Esses três eixos se relacionam justamente por extrapolar os capítulos anteriores e apontar caminhos de entrelaçamento entre o direito à comunicação, a desigualdade multidimensional e o Territórios da Cidadania.

Com o que foi trazido, é possível apontar que as descobertas feitas pela Embrapa nos territórios em que atuou evidencia a tese do transbordamento das ações do PTC. Ainda que a implementação dessas iniciativas tenha ocorrido no âmbito do Brasil Sem Miséria e o Acar tenha surgido em um momento em que França (2022) e Soriano (2022) apontem que o PTC já havia tido um encerramento informal, é através da estrutura criada por esse programa que o PBSM chega naquelas comunidades e é com o legado deixado pelo PTC que a Embrapa encara a realidade daquela população.

Havia uma necessidade naquelas comunidades de serem vistos e serem ouvidos, havia uma necessidade de expressão o direito à comunicação. Essa demanda, que é fruto de um processo histórico de combate às opressões, conforme aponta Aguirre Alvis (2013), chegou à Embrapa através da tentativa de se estabelecer uma comunicação unidirecional, com o objetivo de divulgar as ações da empresa pública e explicar procedimentos, o que não funcionou. A partir disso, se observou que a população necessitava de mecanismos de ativação do empoderamento comunicacional para que a comunicação fosse usada, inclusive, como instrumento de desenvolvimento.

Nas considerações finais estarão as conclusões que se pode tirar a partir do que foi descoberto com essa pesquisa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do debate da desigualdade multidimensional, que percebe a expressão das desigualdades como algo que ultrapassa a fronteira econômica, e de uma noção expandida do direito à comunicação, que não se limita à concepção regulatória tradicional, este trabalho buscou investigar se a redução das disparidades se relaciona com a garantia do direito à comunicação. O entrelaçamento desses dois temas se deu a partir de uma investigação sobre a construção de uma nova racionalidade pelo neoliberalismo e pela adoção de políticas sociais que questionam esse paradigma, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania.

O Territórios da Cidadania se apresenta no contexto como um programa que buscou o desenvolvimento rural através de estratégias de participação popular e políticas públicas integradas com o objetivo de atingir um amplo leque de demandas que eram latentes nas regiões beneficiadas. A forma como o programa se estruturou indica a adoção de um caminho evidentemente antineoliberal ao permitir que cada território adotasse políticas que dialogassem com sua própria realidade e pela intenção de promover uma dinâmica social que não se baseava apenas em compensações financeiras. O PTC se inspira em estratégias de democracia participativa anteriores, como a experiência do orçamento participativo, para universalizar políticas e garantir direitos sociais a setores da população historicamente excluídos.

Conforme apontado no capítulo 1, a racionalidade neoliberal promoveu transformações no sistema capitalista e reorientou a atuação do Estado para uma lógica mais mercadológica. Com isso, os sujeitos se tornam “empresas” e a responsabilidade sobre seu futuro e seu bem-estar é retirada do Estado. Essa mudança passa a naturalizar as desigualdades sociais e a enxergá-las como benéficas.

O novo conjunto de regras do neoliberalismo, conforme apontam Dardot e Laval (2016), promoveu o surgimento de uma “outra sociedade”. De acordo com Brown (2006), o desmantelamento promovido por essa doutrina – que, inclusive, nega a sociedade enquanto ordenamento social – autoriza a privação de direitos na medida em que invisibiliza as desigualdades que estruturam o sistema capitalista e que faz com que os compromissos democráticos de igualdade sejam desfeitos.

A nova sociedade emergente vai produzir novas dinâmicas sociais. As desigualdades do inerentes ao sistema capitalista, em especial às de sociedades de capitalismo dependente, serão reestruturadas com a normalização das heranças coloniais racistas, misóginas e patriarcais e vão provocar um maior entrelaçamento e uma complexificação das disparidades. É nesse

contexto que emerge o debate sobre a multidimensionalidade da pobreza e da desigualdade. A partir dos aportes de Sen (2010), a pobreza deixa de ser vista apenas como ausência de renda e se insere em um campo social mais amplo. A ausência de liberdade passa a ser a definição colocada nesse novo horizonte.

O debate feito por Sen acaba sendo apropriado por outros autores, que começam a debater a desigualdade multidimensional, desviando da abordagem mais liberal proposta inicialmente. O deslocamento da multidimensionalidade como algo que afeta o indivíduo para algo coletivo é o ponto de virada para essa interpretação. O cerne da questão recai no fato de que não se pode vislumbrar o fenômeno da desigualdade como algo oriundo de uma única fonte, ainda que tenha relação crucial com o estabelecimento da propriedade privada sob a lógica do capital. A desigualdade multidimensional busca abarcar a complexidade e a sofisticação que o neoliberalismo impôs à essa nova realidade social.

No Brasil, a nova racionalidade também provocou fortes impactos. A chegada do neoliberalismo nos anos 1990 deixou um legado de aumento das desigualdades e da pobreza, o que provocou um sentimento de abandono da população à própria sorte. Isso vai promover a emergência, nos anos 2000, de uma alternativa a esse modelo. A vitória eleitoral do PT, com Luís Inácio Lula da Silva, acontece neste contexto, de uma luta contra-hegemônica se impondo no Brasil e em outros países da América Latina. O desgaste do neoliberalismo fortalece uma agenda antineoliberal que vai se pautar em um outro mundo possível.

O principal ponto que vai distinguir a experiência do neoliberalismo periférico dos anos 1990 da alternativa construída pelo PT será a nova maneira de lidar com as desigualdades sociais. A redução das disparidades será uma bandeira fundamental nas campanhas vitoriosas de Lula e, posteriormente, de Dilma Rousseff e vai se expressar em ações concretas que buscam contrapor a racionalidade neoliberal que naturaliza essa mazela.

O “social” se insere como central na atuação desses governos, que passam a enxergar a redução das desigualdades e da pobreza como uma forma de construção de um novo desenvolvimentismo. Essa alternativa emergente sinaliza para um horizonte de superação do neoliberalismo, ainda que as bases macroeconômicas do modelo estivessem praticamente mantidas. A hegemonia neoliberal seguiu vigente com a máxima de representar um suposto “pensamento único”. Mas, entendendo que o neoliberalismo não pode ser encarado apenas como uma doutrina econômica, a atuação dos governos petistas de certa maneira promove um contraponto a esse modelo, mesmo sem um rompimento total.

Um dos exemplos de políticas antineoliberais é o programa Territórios da Cidadania. O PTC surgiu como a principal política social do segundo mandato de Lula, sendo escolhido pelo próprio presidente como o elemento central da Agenda Social do governo. A iniciativa buscava, através de um investimento público pesado, trazer um novo olhar para o Brasil rural através de um modelo de desenvolvimento rural mais participativo e mais integrado. O PTC surgia como uma ampla oferta de ações, dentre as quais algumas que já existiam, outras que foram construídas pelo MDA com os demais ministérios e outras que eram definidas dentro dos territórios através da estrutura dos colegiados territoriais.

Ainda que tenha tido uma vigência curta em razão da reorientação na política social promovida pelo governo Dilma, o Territórios da Cidadania promoveu uma ampla gama de ações e mobilizou a comunidade dos territórios beneficiados em torno do processo participativo que ali foi gestado. É difícil dimensionar qual foi o real legado do programa em razão justamente de sua vigência tão breve e das diferentes realidades territoriais, mas algumas marcas foram deixadas e elas se vinculam diretamente com a dinâmica promovida pela participação popular. Além disso, o programa tem uma evidente linha de combate à desigualdade multidimensional pela sua característica plural e participativas.

Um dos possíveis impactos do programa foi sentido pela Embrapa e se relaciona com o direito à comunicação. A experiência nos territórios de Alto Oeste Potiguar, Cariri, Agreste Alagoano, Alto Sertão Sergipano e Serra Geral indica que a população passou a sentir a necessidade de ter sua voz ouvida e sua região bem representada. A empresa, então, desenvolve projetos que buscam dar ferramentas para que as populações atendidas consigam se inserir no processo comunicativo e alcancem um empoderamento comunicacional. A perspectiva é de que a comunicação tem papel fundamental no desenvolvimento.

Conforme foi visto nos capítulos 3 e 4, o direito à comunicação é reivindicado no cenário internacional através das demandas de países da periferia global. Os debates fundamentais sobre esse direito se dão na Unesco, organismo internacional que enxerga o direito à comunicação como direito humano. A partir dos debates travados na entidade, se convencionou considerá-lo como a busca pela garantia de um fluxo comunicacional mais dialógico e mais equilibrado. No entanto, o dispositivo ficou carente de uma definição concreta, tornando-o uma ideia e um ideal – o que abre margem para amplas interpretações sobre o que ele quer dizer. Esse trabalho buscou apresentar uma perspectiva mais social, menos vinculada à legislação. Tal compreensão estava presente no relatório Um Mundo e Muitas Vozes, uma espécie de pedra angular desse direito.

O direito à comunicação foi reconhecido no Brasil oficialmente através do PNDH-3 e discussões sobre o campo foram travadas através a I Confecom. Ainda que os governos do PT tenham sido marcados pela ausência de uma regulamentação dos meios de comunicação, esses dois elementos são importantes na trajetória desse direito no Brasil.

Esse direito também pode ser inserido na terceira geração de direitos humanos, aqueles relacionados às pautas coletivas da sociedade. Essa noção dialoga com o que aponta Aguirre Alvis (2013) sobre o direito à comunicação ser uma demanda emergente, que, na América Latina, surge diante de um processo histórico de combate às opressões na região. Essa noção é fundamental para entender como ele se insere no contexto brasileiro.

A expressão dessa reivindicação aparece neste trabalho através da experiência do Territórios da Cidadania, um programa que buscava justamente um desenvolvimento integral das regiões beneficiadas. As entrevistas com Joaquim Soriano e Caio Galvão de França reforçam a perspectiva de longo prazo que o programa tinha e a imprevisibilidade com que os gestores responsáveis por ele lidavam com seus possíveis resultados. A ideia do programa era gerar um processo que não tinha fim, que seguiria promovendo participação popular e democracia participativa nos territórios beneficiados continuamente.

Por isso, era, desde o início, impossível saber como o processo se desdobraria, caso o programa fosse, de fato continuado. Um elemento que parece fundamental nessa análise é o rompimento dos mecanismos de dominação territorial promovido pelo PTC logo que ele foi instalado. Com a dinâmica participativa, a população deixou de depender das oligarquias regionais e passou a ter acesso a direitos sem precisar de intermediários que utilizavam o poder político como método de dominação.

Decisões políticas acabaram limitando as possibilidades que o programa abria. O PTC foi substituído pelo Brasil Sem Miséria em 2010 e foi minguando aos poucos. A estrutura foi mantida, os colegiados continuaram, mas a matriz de ações diminuiu e a efervescência promovida nos primeiros anos se perdeu. O BSM tinha como objetivo acabar com a extrema pobreza e, por isso, era necessário buscar os mais pobres dos mais pobres. Nessa empreitada, o BSM chegou a utilizar as divisões territoriais do PTC para promover ações, como o projeto Acar aqui mencionado. A entrada da Embrapa em 13 territórios da cidadania e em um território de identidade mostra que o PTC não foi totalmente abandonado.

É importante se destacar a cronologia dos fatos aqui narrados. O projeto Acar é implementado em 2014, quando o Brasil Sem Miséria já havia tomado completamente o lugar do PTC na centralidade das ações da agenda social do governo Dilma. No entanto, esse projeto

tem como ponto de partida as percepções que a Embrapa teve sobre os territórios da cidadania já em 2011, primeiro ano de governo Dilma, quando ainda havia uma atuação substantiva do PTC. Outro fator que cabe ser destacada é o papel do MDA na escolha da Embrapa Agroindústria Tropical para o território do Alto Oeste. Foi uma decisão do MDA, principal responsável pelo PTC, que determinou a entrada da empresa naquela região e deu o pontapé para as ações que foram ali articuladas no campo da comunicação. Tudo isso deixa bem evidente que as ações implementadas pela Embrapa não podem ser retiradas do contexto do Territórios da Cidadania. Sem o PTC, não se chegaria àquele estágio de 2011 ou 2014. Sem o PTC é provável que outra estratégia de desenvolvimento rural poderia ser desenvolvida, mas as ações planejadas inicialmente, segundo França e Soriano, eram bem distintas do que acabou sendo implementado de forma revolucionária pelo programa.

O PTC se relaciona ao direito à comunicação na medida em que se conta a compreensão dialógica desse dispositivo. Esse direito pressupõe que os sujeitos sejam emissores e receptores, portanto, é evidente que a igualdade de condições entre os sujeitos é algo que impacta nesse processo. Como aponta Freire (1985), a comunicação se constrói por significações em comuns, por signos em comum e, principalmente, por conhecimentos gerados em terrenos comuns. A desigualdade multidimensional e a posição desigual de enunciação na esfera pública afetam a expressão da comunicação plena de sujeitos e grupos sociais e se tornam obstáculos para a garantia do direito à comunicação. A necessidade de uma nova ordem mundial da informação e da comunicação (Nomic) se relaciona diretamente com isso.

A demanda da população dos cinco territórios do projeto Acar evidencia essa questão, de que os sujeitos buscam ser bem representados e alçar a sua própria voz. O reconhecimento dessa ausência pelo Estado e pelas comunidades se insere no contexto de redução da desigualdade multidimensional através de uma estratégia integrada de ações.

Outro ponto de contato que fica evidente com a pesquisa é a relação antineoliberal que rege os três pontos (direito à comunicação, desigualdade multidimensional e PTC). A luta pelo direito à comunicação se faz antineoliberal na medida em que busca um espaço público mais participativo e equilibrado, sem a concentração dos grandes monopólios empresariais, e na medida em que foi um dos alvos da política internacional de governos como Thatcher e Reagan. Conforme apresentado no capítulo 3, a Unesco foi boicotada por Estados Unidos e Reino Unido quando promovia debates sobre essa questão. A desigualdade multidimensional surge no contexto neoliberal, como uma radiografia da nova sociedade gerada, e, exatamente por isso, serve na luta contra essa racionalidade.

Para além das conclusões que se possa fazer através dessa pesquisa, alguns elementos ainda ficam em aberto. Conforme foi apontado na introdução deste trabalho, a pesquisa em muitos momentos esbarrou em uma mistura de papéis entre pesquisadores e gestores técnicos que atuaram na implementação das políticas pesquisadas. Isso acaba indicando a necessidade de um maior aprofundamento nas experiências aqui citadas no campo de estudos das políticas públicas. A rica experiência do Territórios da Cidadania deveria receber mais atenção para que os resultados e seus impactos sejam mais bem mensurados. Isso pode impactar na elaboração de novas políticas que se inspirem nessa iniciativa.

É difícil dimensionar em que medida a redução da desigualdade é capaz de ativar a demanda da comunicação. A discussão entre comunicação e desigualdade é uma temática que deve ser dinamizada no âmbito acadêmico, assim como no âmbito político para que haja um impacto real nessa relação.

Nesse sentido, é fundamental que novos estudos se dediquem a essa perspectiva do direito à comunicação como um direito que emerge a partir do combate às opressões. Tal reconhecimento é importante para que a comunicação seja inserida em políticas públicas de desenvolvimento, tanto como meta quanto como instrumento. Não se pode ignorar os ecos da desigualdade, ainda que eles pareçam silenciosos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Pedro. **Sistemas Internacionais de Informação Sul-Sul: do pool não-alinhado à comunicação em redes**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Escola de Comunicação, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010

AGUIRRE ALVIS, José L. . El derecho a la comunicación base para la construcción de la comunidad. **Punto Cero**, Cochabamba, n. 27, p. 61-68, 2013.

_____. El derecho a la comunicación, um camino de retorno al diálogo y eje impulsor del cambio social. **Journal de Comunicación Social**, La Paz, n. 6, p. 15-31, 2018.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. .A Política Social no Governo Lula. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 70, p. 07-17, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. O PT e as relações econômicas internacionais do Brasil-Análise do programa econômico “Um outro Brasil é possível”. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 1, n. 06, 2001.

ALVES, Fernanda. B. S. . **Projetos de Desenvolvimento Brasileiro: Governos FHC e Lula**, 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)** Campinas: Autores Associados, 2005.

BARRETO, Bruno. A. A. . **Uma América e muitas vozes: a comunicação no continente 25 anos após o informe MacBride**, 2006. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação, Educação e Turismo, UNIMAR, Marília, 2006

BARROS, Chalini. **Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul**. Tese (Doutorado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, UFBA, Salvador, 2014.

BELTRÃO, Selma Lúcia Lira et al. Ações de comunicação para a convivência com o semiárido brasileiro. Brasília, DF: Embrapa, 2017.

BENSON, Aline; ALLEBRANDT, Sérgio L. . Comunicação e informação no “Programa Territórios da Cidadania: O caso do Território da Cidadania Noroeste Colonial”. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 16, p. 247-261, 2014.

BILLAUD, Jean-Paul. “Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de

Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 43-54.

BRANT, João. **A atuação das empresas de televisão como grupo de interesse**: Estratégias e táticas de pressão no caso da política de classificação indicativa. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2018.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 2008. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2008/decreto-40117-25-fevereiro-2008-571946-publicacaooriginal-95077-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2008/decreto-40117-25-fevereiro-2008-571946-publicacaooriginal-95077-pe.html)>. Acesso em 8 abr. 2022.

BUTTO, Andrea; BEMERGUY, Esther. “A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 12-22.

BÓRON, Atilio A. Brasil, 2003: ¿los inicios de un nuevo ciclo histórico? In: **Observatorio Social de América Latina**. No. 9 (ene. 2003-). Buenos Aires : CLACSO, 2003.

BROWN, Wendy. Neo-liberalism and the end of liberal democracy. **Theory & event**, v. 7, n. 1, 2003.

_____. American nightmare: Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. **Political theory**, v. 34, n. 6, p. 690-714, 2006.

_____. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Politeia Filosófica, 2019.

CAMPELLO, Tereza. **Desenvolvimento, inclusão social e intersectorialidade: do Orçamento Participativo ao Brasil sem Miséria**. Memorial (Notório Saber em Políticas Públicas em Saúde). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Escola Fiocruz de Governo, FIOCRUZ, 2017.

_____; GENTILI, Pablo. As múltiplas faces da desigualdade. In: CAMPELLO, Tereza (coord.). **Faces da desigualdade no Brasil**: Um olhar sobre os que ficam para trás. Brasil: CLACSO, 2017.

_____; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira (org). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, p. 33-66, 2014.

CARVALHO, Ananda de; DAVID, Cesar de. “Possibilidade e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no território região central e no município de Santa Maria/RS”. **Agrária**, São Paulo, n. 14, p. 55-77, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil In: **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, dez. 2012.

CAVALCANTI, Josefa; NIERDELE, Paulo André; WANDERLEY, Maria de Nazareth; RAYNAUT, Claude. Introdução. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 30-42.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2016**. Cepal, 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>>. Acesso em 24 nov. 2018.

CHALHOUB, Sidney. Precariedade estrutural: o problema da liberdade no Brasil escravista (século XIX). **História Social: Revista dos pós-graduandos em História da Unicamp**. Campinas, n.19, 2010. (Dossiê Racismo: História e Historiografia), p. 33-62.

COHN, Amélia. “As políticas sociais no governo FHC”. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, 1999.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 187-241.

DOS SANTOS, Theotônio. **Del terror a la esperanza: Auge y decadencia del neoliberalismo**. Venezuela: Editorial Monte Ávila, 2007.

DUHALDE, Eduardo; ALEN, Luis Hipólito. **Teoría Jurídico-Política de la Comunicación**. Buenos Aires: EUDEBA, 1999

DWECK, E., SILVEIRA, F.; ROSSI, P. . Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: _____. **Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo, Editora Autonomia Literária, 2018.

FAGNANI, Eduardo. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, 2011a.

_____. Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil. Texto Para Discussão Ie/Unicamp. Campinas, p. 1-10, 2011b.

_____. O fim de um ciclo improvável (1988-2016): a política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe. In: MARINGONI, G. ; MEDEIROS, J. (org). **Cinco mil dias: O Brasil na Era do Lulismo**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017, p. 170-193.

_____. Austeridade e Seguridade: a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018, p. 57-82.

_____; CALIXTRE, André. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista. In: **Para além da política econômica**. São Paulo: Ed. Unesp, p. 327-364, 2018.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classe e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **O Brasil de Florestan**. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 99-116, 2018.

FISCHER, Desmond. **El derecho a comunicar hoy**. Estudios y Documentos de Comunicación Social, Paris, UNESCO, N° 94, 1984.

FOUCAULT, M. **O Nascimento da Biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978 - 1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRASER, Nancy. Do neoliberalismo progressista a Trump – e além. **Política & Sociedade**, v. 17, n. 40, p. 43-64, 2018.

_____; JAEGGI, Rahel. The rise and fall of progressive neoliberalismo. In: _____. **Capitalism: A conversation in critical theory**. John Wiley & Sons, 2018.

FRANÇA, Caio Galvão. Desafios da agenda democrática para o Brasil Rural. In: LEITE LOPES, José Sergio; HEREDIA, Beatriz (Org.). **Trabalhadores urbanos, trabalhadores rurais: história e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2019, p. 303-336.

_____; SORIANO, J. . Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Orgs.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

_____. Territórios da Cidadania e Política para a Gestão Pública. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Instituto Latino-Americano de Planejamento Educacional, 2009.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

_____. “Extensão ou comunicação?” In: _____. **Extensão ou comunicação?**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 44-50.

GALVANESE, C. S. Paradigmas do planejamento territorial em debate: Contribuições críticas a um campo científico emergente. **(Tese doutorado)**. Programa de Pós-Graduação em Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 2018.

GARCIA LINERA, Álvaro. **Posneoliberalismo: tensiones y complejidades**. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo, 2020.

GUARESCHI, Pedrinho. **O direito humano à comunicação**: Pela democratização da mídia. Petrópolis: Vozes, 2013.

INTERVOZES. “Conferência Nacional de Comunicação: um marco para a democracia no Brasil”. **Intervozes**: 07 mai. 2010. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/conferencia-nacional-de-comunicacao-um-marco-para-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em 27 mai. 2019.

IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. **Comunicados do Ipea**, n. 155, Brasília, 2012.

JANNUZZI, Paulo; NAKASHIMA, Caio; BRASILEIROS, Carlos; SANTANA, Carlos. Construindo Mapas de Pobreza, Serviços Públicos e de Oportunidades para o Plano Brasil Sem Miséria. **Estudo técnico, n. 06/2014**. Brasília: MDS, 2014.

_____; SOUSA, Marconi; VAZ, Alexander. Breve nota sobre a natureza multifacetada e multidimensional da pobreza na concepção da abordagem multissetorial de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria. **Estudo técnico, n. 07/2014**. Brasília: MDS, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização?. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, p. 564-574, 2006.

_____. FOI UM PÁSSARO, FOI UM AVIÃO? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos estudos**, CEBRAP, 2017, v. 36, n. 02, pp. 15-34.

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade. Brasília: UNESCO, 2000.

_____. **Como enfrentar a pobreza e a desigualdade?** – Uma perspectiva Internacional. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2014.

KUCINSKI, Bernardo. “Do discurso da ditadura à ditadura do discurso: Dez paradoxos do jornalismo neoliberal”. In: _____. **Jornalismo na era virtual: Ensaios sobre o colapso da razão ética**. São Paulo: Editora Perseu Abramo/Editora UNESP, 2005.

LACLAU, Ernesto. Lógicas de la construcción política e identidades populares. In: CORAGGIO, José Luis ; LAVILLE, Jean-Louis (org). **Reinventar la Izquierda en el Siglo XXI: Hacia un Dialogo Norte-Sur**, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014, p. 253-265.

LIMA, Venício A. . “Direito à comunicação, PNDH-3 e grupos de mídia: quem ameaça a liberdade de expressão?”. *Revista Direitos Humanos*, v. 3, p. 41-44, 2010a.

_____. PNDH-3: a grande mídia vence mais uma. *Carta Maior*, 15 mai. 2010b. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/PNDH3-a-grande-midia-vence-mais-uma/22204>>. Acesso em 18 mai. 2019.

_____. **Liberdade de expressão x Liberdade da imprensa**: Direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher Brasil, 2012a.

_____. **Política de Comunicações**: Um balanço dos governos Lula [2003-2010]. São Paulo: Publisher Brasil, 2012b.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

MARINONI, Bruno. Concentração dos meios de comunicação de massa e o desafio da democratização da mídia no Brasil. **Análise**, Friedrich Ebert Stiftung Brasil, n. 13, 2015. Disponível em: <<http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Projeto-FES-Artigo-concentracao-meio.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2019.

MDA. **Territórios da Cidadania**: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008.

_____. **Territórios da Cidadania**: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

MDS. **Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/acesso-a-servicos/mapa-de-servicos/mapa-de-oportunidades-e-servicos-publicos>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. **Mapa de Oportunidades e de Serviços Públicos para Plano Brasil Sem Miséria**: Proposta de construção em rede colaborativa de instituições brasileiras. SAGI, Brasília, 2011. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/10885543-Mapa-de-oportunidades-e-de-servicos-publicos-para-plano-brasil-sem-miseria-proposta-de-construcao-em-rede-colaborativa-de-instituicoes-brasileiras.html>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

MERCADANTE, Aloizio. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

MONTEIRO, Iraneth. **Integração de Políticas Sociais**: Um estudo de caso sobre o Bolsa Família. Dissertação (Mestrado Profissional em Bens Culturais e Projetos Sociais) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MORAES, Reginaldo. Reformas neoliberais e políticas públicas: Hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24

MOURA, R. C. O.; LIMA, H. M. . “Projeto Territórios Digitais: O Processo de Implantação nos Territórios da Cidadania do Brasil”. In: **XII Congresso Internacional Galego-Português de Psicopedagogia**, Braga, 2013.

MURARO, Heriberto. “La invasión cultural en América Latina”. In: _____. **Invasión Cultural, Economía y Comunicación**. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1987.

NEGRÃO, João. J. O. . O governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais (PUC-SP)**, São Paulo, v. 1, p. 103-112, 1996

NIERDELE, Paulo André. “Política local e a trama das relações de poder no desenvolvimento territorial”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 103-134.

NOTAROBERTO, Maria Clara G. ; BELTRÃO, Selma L. L. . “Comunicação comunitária e desenvolvimento local sustentável: a experiência da Embrapa com a formação continuada de radialistas em cinco territórios do semiárido brasileiro”. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 38, Rio de Janeiro, 2015.

_____ et al. Sistematização de experiências agroecológicas e comunicação comunitária: um novo olhar a partir do protagonismo das comunidades rurais. **Cadernos de Agroecologia**, Anais do VI CLAA, X CBA e V SEMDF, v. 13, n. 1, 2018.

OLIVEIRA, José Humberto. “Programa ‘Territórios da Cidadania’: uma estratégia de desenvolvimento territorial e garantia de direitos sociais voltados para as regiões de maior fragilidade socioeconômica”. In: **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Buenos Aires: CLAD, 2008.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores**. Porto Alegre: PT, 2007.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como Ator Político, Intelectual e Financeiro: 1944-2008**. 2008. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

PERUZZO, Cicília. Comunicação Popular e Comunitária em Práticas de Desenvolvimento Rural na Região de Borborema (PB – Brasil). **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 37, n. 2, p. 183-208, 2015.

PIERANTI, Octavio. **Regulação da Comunicação de Massa: Novas perspectivas teóricas e redefinições conceituais para o contexto brasileiro**. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro, 2009.

_____; CARVALHO, Lucas. “Novos canais públicos da TV digital e o direito à comunicação no Brasil”. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, 2017, p. 67-93.

PIRES, Roberto R. C. . Implementando desigualdades?: introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA. Out/2017.

MDB. **Uma ponte para o futuro**. São Paulo, Fundação Ulysses Guimarães, 2016.

RAFFIN, Marcelo. Del otro lado del espejo: La invención de los derechos humanos. In: _____. **La experiencia del horror**. Buenos Aires: Ediciones del Puerto, 2006

RAMIREZ GALLEGOS, Franklin. Mucho más que dos izquierdas. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, 2006, p. 30-44

RAMOS, Murilo César. “Estatismo: doença senil do esquerdismo”. In: _____. **Às Margens Da Estrada Do Futuro: Comunicações, políticas e tecnologia**. Brasília: Coleção FAC, 2000, p. 40-46.

_____. Governos do PT, Políticas de Comunicação e Pacto Conservador. In: CABRAL, Eula D. T. ; CABRAL, Adilson. **Comunicação e Cultura no Brasil: diálogos com a Economia Política da Comunicação e da Cultura**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2018, p. 23-51.

RAYNAUT, Claude. A gênese da abordagem territorial e participativa do desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação**,

Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 56-78.

_____; FERREIRA, Angela Duarte. “Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 370-393.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. Introdução. In: _____. **Economia para Poucos:** impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo, Editora Autonomia Literária, 2018

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional. **Biblioteca da Presidência da República.** Brasília, 1 de janeiro de 2011a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>>. Acesso em 29 mar. 2022.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento do Plano de Superação da Extrema Pobreza - Brasil sem Miséria. **Biblioteca da Presidência da República.** Brasília, 2 de junho de 2011b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-de-superacao-da-extrema-pobreza-2013-brasil-sem-miseria>>. Acesso em 9 abr. 2022.

_____. Prefácio. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira (org). **O Brasil sem miséria.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, p. 15-22, 2014.

RUIZ, Fernando A. . El Derecho a la Comunicación como eje articulador de la ética política en democracia. **Punto Cero**, v. 12, p. 49-58, 2007.

SADER, Emir. El enigma Lula. La difícil caracterización de su gobierno. **Metapolítica**, n. 65, México, 2009, p. 26-33

_____. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: _____. Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 136-144

SANTANA, Marco Aurélio. O novo e o velho sindicalismo: análise de um debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, n.10/11, p. 19-35, 1998

SANTOS, R. ; PITILLO J. C. . Brasil: o fim da Nova República – Quebra do arranjo político, crise de representatividade e golpe de Estado no ocaso da república liberal brasileira. In: _____. ; VILLAREAL, M. (org). **América Latina na encruzilhada:** Lawfare, golpes e luta de classes. Autonomia Literária, 2020

_____. ; VILLAREAL, M. Apresentação. In: _____. **América Latina na encruzilhada:** Lawfare, golpes e luta de classes. Autonomia Literária, 2020.

SANTOS, Suzy. “E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras”. **E-Compós**, Brasília, v. dez/06, p. 1-27, 2006.

_____. **A convergência divergente: a televisão aberta brasileira na contramão global**. João Pessoa: XeroCa!, 2016

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. **Secretaria de Imprensa de Divulgação**, Brasília, 01 de janeiro de 2003.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Territórios da Cidadania. **Secretaria de Imprensa**, Brasília, 25 de fevereiro de 2008.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). **Secretaria de Imprensa**, Brasília, 14 de dezembro de 2009.

SPENILLO, Giuseppa M. D. . 2008. **Direito à comunicação: uma formulação contemporânea de exigências de mudanças nas estruturas coletivas de comunicação e informação**. Contribuições para uma análise sociológica e configuracional da articulação CRIS Brasil. Tese (Doutorado em Ciências em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, UFRRJ, Seropédica, 2008.

STIGLITZ, Joseph E. . El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 80, p. 7-40, 2003

TROVÃO, C. J. B. M. . **Desigualdade multidimensional: uma abordagem keynesiana para o seu enfrentamento**. 2015. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

UNESCO. **Declaração sobre os princípios fundamentais relativos à contribuição dos meios de comunicação de massa para o fortalecimento da paz e da compreensão internacional para a promoção dos direitos humanos e a luta contra o racismo, o apartheid e o incitamento à guerra**. Vigésima Conferência Geral da Unesco. Paris, 1978.

_____. Resoluciones. **Actas de la Conferencia General, 18.a reunión**. Paris: Unesco, 1975.

_____. **Informe sobre las modalidades y posibilidades de una activa participación en el proceso de la comunicación y analisis del derecho a la comunicación**. Nairóbi: Unesco, 1976.

_____. Resoluciones. **Actas de la Conferencia General, 20.a reunión**. Paris: Unesco, 1979.

_____. Resoluciones. **Actas de la Conferencia General, 21.a reunión**. Paris: Unesco, 1981.

_____. Resoluciones. **Actas de la Conferencia General, Cuarta reunión extraordinaria.** Paris: Unesco, 1983b

_____. **Um mundo e muitas vozes:** Comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: FGV, 1983a.

VANNUCHI, Camilo. “O direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil”. **GALÁXIA**, São Paulo, v. 1, p. 167-180, 2018.

VAZ, Alexander; JANNUZZI, Paulo. Indicador de pobreza multidimensional como síntese dos efeitos da abordagem multissetorial do Plano Brasil Sem Miséria. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 8, p. 31-49, 2014.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. “Gênese da abordagem territorial no Brasil”. In: CAVALCANTI, Josefa; WANDERLEY, Maria de Nazareth; NIERDELE, Paulo André (org.). **Participação, Território e Cidadania:** um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora UFPE, 2014, p. 80-103.

ANEXO A – Lista dos territórios da cidadania por região

REGIÃO NORTE 27 Territórios		
Nº	Território	UF
1	Central (Ji-Paraná)	RO
2	Vale do Jamari	RO
3	Madeira Mamoré	RO
4	Alto Acre Capixaba	AC
5	Vale do Juruá	AC
6	Alto Juruá	AM
7	Mesorregião Alto Solimões	AM
8	Rio Negro da Cidadania Indígena	AM
9	Madeira	AM
10	Baixo Amazonas	AM
11	Manaus e Entorno	AM
12	Sul de Roraima	RR
13	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	RR
14	Sul do Amapá	AP
15	Centro Oeste	AP
16	Dos Lagos	AP
17	Marajó	PA
18	Baixo Amazonas	PA
19	BR 163	PA
20	Transamazônica	PA
21	Baixo Tocantins	PA
22	Nordeste Paraense	PA
23	Sudeste Paraense	PA
24	Sul do Pará/Alto Xingu	PA
25	Sudeste	TO
26	Jalapão	TO
27	Bico do Papagaio	TO

REGIÃO NORDESTE 56 Territórios		
Nº	Território	UF
28	Alto Turi e Gurupi	MA
29	Baixada Ocidental	MA
30	Campo e Lagos	MA
31	Médio Mearim	MA
32	Vale do Itapecuru	MA
33	Lençóis Maranhenses/Munin	MA
34	Baixo Parnaíba	MA
35	Cocais	MA
36	Serra da Capivara	PI
37	Vale do Guaribas	PI
38	Vale do Canindé	PI

39	Entre Rios	PI
40	Cocais	PI
41	Carnaubais	PI
42	Cariri	CE
43	Inhamuns Crateús	CE
44	Sobral	CE
45	Vales do Curu e Aracatiaçu	CE
46	Sertões de Canindé	CE
47	Sertão Central	CE
48	Alto Oeste	RN
49	Sertão do Apodi	RN
50	Açu-Mossoró	RN
51	Mato Grande	RN
52	Potengi	RN
53	Seridó	RN
54	Curinataú	PB
55	Borborema	PB
56	Zona da Mata Norte	PB
57	Zona da Mata Sul	PB
58	Cariri Ocidental	PB
59	Médio Sertão	PB
60	Sertão do Pajeú	PE
61	Sertão do Araripe	PE
62	Sertão do São Francisco	PE
63	Itaparica	PE/BA
64	Agreste Meridional	PE
65	Mata Sul	PE
66	Do Litoral Norte	AL
67	Mata Alagoana	AL
68	Do Agreste	AL
69	Da Bacia Leiteira	AL
70	Do Médio Sertão	AL
71	Do Alto Sertão	AL
72	Alto Sertão	SE
73	Baixo São Francisco	SE
74	Sul Sergipano	SE
75	Sertão Ocidental	SE
76	Semiárido Nordeste II	BA
77	Do Sisal	BA
78	Sertão do São Francisco	BA
79	Irecê	BA
80	Velho Chico	BA
81	Chapada Diamantina	BA

82	Baixo Sul	BA
83	Litoral Sul	BA

REGIÃO SUDESTE 15 Territórios		
Nº	Território	UF
84	Baixo Jequitinhonha	MG
85	Médio Jequitinhonha	MG
86	Alto Rio Pardo	MG
87	Serra Geral	MG
88	Noroeste de Minas	MG
89	Sertão de Minas	MG
90	Alto Jequitinhonha	MG
91	Vale do Mucuri	MG
92	Norte	ES
93	Caparaó	ES
94	Noroeste	RJ
95	Norte	RJ
96	Vale do Ribeira	SP
97	Sudeste Paulista	SP
98	Pontal do Paranapanema	SP

REGIÃO CENTRO-OESTE 12 Territórios		
Nº	Território	UF
99	Vale do Rio Vermelho	GO
100	Das Águas Emendadas	DF/GO/MG
101	Vale do Paranã	GO
102	Chapada dos Veadeiros	GO
103	Baixo Araguaia	MT
104	Portal da Amazônia	MT
105	Noroeste	MT
106	Baixada Cuiabana	MT
107	Da Reforma	MS
108	Grande Dourados	MS
109	Vale do Ivinhema	MS

110	Cone Sul	MS
-----	----------	----

REGIÃO SUL 10 Territórios		
Nº	Território	UF
111	Cantuquiriguaçu	PR
112	Paraná Centro	PR
113	Norte Pioneiro	PR
114	Vale do Ribeira	PR
115	Planalto Norte	SC
116	Meio Oeste Contestado	SC
117	Médio Alto Uruguai	RS
118	Noroeste Colonial	RS
119	Região Central	RS
120	Zona Sul do Estado	RS