CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

35

VOLUME 21 | NÚMERO 35 | JANEIRO / JUNHO 2019

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

35

Volume 21 | Número 35 | janeiro/junho 2019

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Cristiano Silveira
2º-vice-presidente

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-vice-presidente

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

APOIO

Daniele Lara Nicácio
Katryn Hoffmann de Melo (estagiária)
Mariella Dornelas (estagiária)

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - . Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

1. Ciência política - Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

PENSANDO EM MINAS

9 No curso dos rios e das leis: a luta por políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher
Elizabeth Mª Fleury Teixeira
Mirian Chrystus

ARTIGOS

55 Eleições municipais 2016 em um cenário de crise política e *impeachment* de Dilma Rousseff: um estudo da cobertura do portal *Folha de S. Paulo*
Eliane Grazielle Estevão
Teresinha Maria de Carvalho Cruz Pires

103 Limites de um governo conservador: pequeno ensaio sobre Constituição e identidades coletivas
David F. L. Gomes

131 A Lei nº 13.290/2016 (Lei do Farol Aceso) como instrumento redutor de acidentes nas rodovias brasileiras
Maurício Assuero Lima de Freitas
Alexandre Stamford da Silva
Andrea da Silva Mota

RESENHA

161 CARNEIRO, Sueli. *Escritos de uma vida*. São Paulo: Pólen Livros, 2019.
Antônia Maria da Rocha Montenegro

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/Departamento de Ciência Política da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/ Câmara dos Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

A primeira edição de 2019 dos *Cadernos da Escola do Legislativo* ecoa, entre diversas temáticas, uma que tem sido pautada pela sociedade e também pelo Legislativo mineiro: a discussão sobre a violência contra a mulher, assunto que, no ano anterior, foi o tema do *Parlamento Jovem* (PJ), um programa da Escola do Legislativo de Minas Gerais (ELE) de formação política, voltado aos estudantes do ensino médio.

No curso dos rios e das leis: a luta por políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher é o ensaio que abre esta edição. As autoras são as especialistas que discutiram o assunto no *Pensando em Minas,* programa televisivo produzido pela ELE e transmitido ao vivo pelas redes sociais. As pesquisadoras Elizabeth Maria Fleury Teixeira (Fundação Oswaldo Cruz) e Mirian Chrystus (UFMG), integrantes do movimento Quem Ama Não Mata, remontam aos anos 1975 para, a partir daí, contextualizarem o que se vivia antes da existência de políticas públicas e de estruturas de Estado dirigidas às mulheres. Para além do resgate histórico e do levantamento sobre as leis brasileiras para mulheres entre 1983 e 2017, Elisabeth e Myrian mostram a importância do movimento feminista na conquista de políticas públicas que estenderam às mulheres brasileiras os direitos de cidadania.

Na seção de **artigos**, dois abordam a política: um, na perspectiva comunicacional, outro, na do Direito. O primeiro – de Eliane Grazielle Estevão e Teresinha Maria de Carvalho Cruz Pires (PUC Minas), orientanda e orientadora respectivamente – investiga os enquadramentos adotados pelo portal *Folha de São Paulo (FSP)* em textos informativos sobre as eleições municipais de 2016, período

de cenário político conturbado, devido a cassações de mandatos, prisões de influentes líderes políticos e, sobretudo, por causa do *impeachment* da presidenta Dilma Roussef, votado em agosto daquele ano, mês em que as pesquisadoras constataram que houve sobreposição de agendas políticas e início da campanha eleitoral. Valendo-se de Erving Goffman para realizar a análise de enquadramento, as autoras escolheram nove matérias publicadas na editoria *Poder* da *FSP* e constataram que o veículo ressaltou o antipetismo e o pró-*impeachment*. Entre os enquadramentos recorrentes, estão a crise interna dos partidos, em especial do PT, e a ênfase na repercussão negativa do *impeachment* da ex-presidenta. As autoras argumentam que o pleito municipal foi nacionalizado e se viu uma disputa discursiva e de sentidos em torno de termos como *impeachment*/golpe, como forma de sinalizar posicionamentos políticos.

O segundo artigo, do pesquisador David F. L. Gomes (UFMG), trata de um tema antigo, que, recentemente, ganhou relevância política – a unidade de uma nação. O autor examinou a pretensão homogeneizante de governos que defendem um modelo único de família e de vivência de afetividade e sexualidade, de um padrão único e hierárquico de relações de gênero e de uma ética e religião únicas. De acordo com Gomes, esse retorno do conceito de homogeneidade nacional anuncia tensões, em sociedades democráticas e liberais modernas, irredutíveis a um simples denominador comum. Embora haja exemplos dessas tensões na Europa e na América do Norte, o pesquisador foca no Brasil para examinar quais seriam os limites de um governo conservador. Para tal, primeiro ele fundamenta a hipótese de que a sociedade moderna brasileira é plural e complexa, demonstrando que a Constituição de 1988 se pronuncia a favor do respeito à pluralidade e à liberdade na diferença e, em seguida, dedica-se aos argumentos normativos sobre o problema de identidades coletivas. Para completar o arcabouço teórico, Gomes discorre sobre o conceito teórico-dogmático de identidade constitucional, de Michel Rosenfeld. É a partir desse conceito que ele defende ser possível entender e tornar efetivos os limites de um governo conservador.

A eficácia da Lei do Farol Aceso (Lei 13.290, de 2016) finaliza a tríade de artigos desta edição. Maurício Assuero Lima de Freitas, Alexandre Stamford da Silva – ambos professores do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UFPE – e Andrea da Silva Mota, estudante de especialização do mesmo curso, analisam dados da Polícia Rodoviária Federal entre janeiro de 2013 e outubro de 2018, período em que foram observados a quantidade de acidentes e o número de veículos envolvidos em rodovias federais, por meio de um modelo de regressão com variável qualitativa. Os autores, ao atualizarem o artigo, mencionam estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) que, após analisarem dados de 180 países, concluíram que os prejuízos causados pelos acidentes de trânsito comprometem de 1% a 3% do PIB de cada país e que as mortes no trânsito podem se tornar o sétimo fator a contribuir para a carga mundial de doenças até 2030. É isso que leva os pesquisadores a afirmarem a necessidade de se tratarem as questões do trânsito como um problema de saúde pública. No Brasil, a criação da Lei 11.705/2008, conhecida como Lei Seca, instituiu punições para motoristas alcoolizados. O resultado foi uma redução de 10,53% na taxa de mortalidade. Oito anos depois, o Brasil atualizou sua legislação e instituiu a obrigatoriedade do uso do farol aceso durante o dia nas rodovias brasileiras. Os resultados da pesquisa desse grupo da UFPE mostram, no entanto, que a Lei do Farol Aceso não afetou o valor esperado médio do número de acidentes nas rodovias federais. Levando-se em conta que lideram a quantidade de óbitos os estados do Nordeste e do Norte, regiões em que as condições de tráfego não envolvem nem neblina nem cerração, e que a concentração de chuvas acontece em determinado período do ano, os autores recomendam discutir intensamente outras ações a serem implementadas para mudar esse quadro.

Se a mulher no mundo contemporâneo é a temática que abre este número, voltemos a ela para finalizar esta edição. A resenha do livro *Escritos de uma vida*, da doutora em filosofia e feminista negra Sueli Carneiro, foi elaborada pela pesquisadora Antônia Maria da Rocha Montenegro (PUC Minas), a qual afirma que o livro "espelha o conjunto potente" da experiência de Carneiro, retratada desde meados de 1990. São dez artigos que se baseiam em pesquisas e registros históricos e revelam a estreita vinculação entre a questão

racial e de gênero e o tema da desigualdade social, colocando a mulher negra em situação de maior vulnerabilidade entre todos os estratos sociais. "A luta da mulher negra é distinta da luta da mulher branca devido ao histórico da discriminação racial que demarca as possibilidades de vida dessa população", escreveu Antônia, que, diante das condições de subcidadania mostradas em *Escritos de uma vida*, defendeu a necessidade de políticas públicas específicas para essa população, a fim de reduzir as desvantagens historicamente acumuladas pelos grupos raciais.

Por fim, aproveitamos a oportunidade para ratificar nossos agradecimentos a todos que têm considerado os *Cadernos da Escola do Legislativo* como meio de divulgação de suas pesquisas.

Boa leitura e até a próxima edição.

Marialice Emboava
Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1

No curso dos rios e das leis: a luta por políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.21.35-1

Elizabeth Mª Fleury Teixeira[1]

Mirian Chrystus[2]

Resumo: Neste artigo, fazemos um resgate da verdadeira origem do Movimento Quem Ama Não Mata, de Minas, que desempenhou no país papel relevante e precursor no enfrentamento aos assassinatos de mulheres. Ao mesmo tempo, vinculamos o impacto por movimentos feministas, tais como este, à construção de políticas para mulheres nas três esferas de governo, mostrando que a estratégia de criação de leis brasileiras dotando as mulheres de direitos e respectiva cidadania foi estratégia criada (também com ajuda de juristas brasileiras) na esfera internacional. Discutimos ainda que requisitos são exigidos para que demandas sociais se

1 Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR, SP); mestra em Sociologia (UFMG); pós-graduada em Ciência Política com especialização em Políticas Públicas (UFMG); graduada em Comunicação Social (UFMG). Socióloga, jornalista, poeta, ativista do movimento Quem Ama Não Mata. Pesquisadora da Fundação Oswaldo Cruz. Publicou em 2015, pela Editora Fiocruz, o Dicionário feminino da infâmia – acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência, do qual é uma das organizadoras e uma das autoras. Contato: elizabeth.fleury@fiocruz.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0476722081317981.

2 Doutora em Estudos Literários pela Faculdade de Letras da UFMG; mestra em Comunicação pela UFMG; graduada em Comunicação pela UFMG. Professora aposentada do Departamento de Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Jornalista e ativista feminista, coordenadora e integrante do movimento Quem Ama Não Mata. Contato: mirianchrystus@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5068345703927285.

tornem políticas públicas e produzam de fato as mudanças propostas em leis. Por fim, apontamos a importância das mudanças nos hábitos e costumes, noção de moral coletiva que irá de fato legitimar as conquistas legais e seus desdobramentos na vida social.

Palavras-chave: Movimento feminista. Novas leis. Políticas públicas para mulheres.

Abstract: *In this article, we retrieve the true origin of the* Quem Ama Não Mata *Movement, from Minas Gerais, which played a relevant and precursor role in the country in tackling the murders of women. At the same time, we link the impact by feminist movements such as this one, to the construction of policies for women in the three spheres of government, showing that the strategy of creating Brazilian laws endowing women with rights and their citizenship was a strategy created (also with help of Brazilian lawyers) in the international sphere. We also discussed what requirements are required for social demands to become public policies and actually bring about the proposed changes in laws. Finally, we point out the importance of changes in habits and customs, a notion of collective morality that will in fact legitimize legal achievements and their consequences in social life.*

Keywords: *Feminist movement. New laws. Public policies for women.*

1 – Introdução

"Senhora, aqui está vossa chave
para vos abrirdes com quem quiserdes
onde quiserdes;
porque maior que a dor de vos perder
é a dor de vos deixar presa nesses ferros."

Assim, com um poema anônimo da Idade Média em que o senhor, partindo para a guerra, entrega a chave do cinturão de castidade à sua dona, começava o *Manifesto das mineiras*[3], lido

3 O texto do Manifesto das Mineiras só foi tornado público em sua leitura na noite do dia 18 de agosto de 1980. Nunca foi publicado. Conf. acervo datilografado

no adro da Igreja São José, no Centro de Belo Horizonte, em 18 de agosto de 1980, no ato público promovido por feministas em protesto contra a violência específica praticada contra mulheres. O manifesto prosseguia:

> [...] em Minas, mil anos depois, os homens matam as mulheres que deles querem se separar." Dez dias antes, duas mineiras haviam sido mortas por seus respectivos maridos: Eloísa Ballesteros e Maria Regina da Souza Rocha. A primeira pelo empresário Márcio Stancioli, por suspeita de traição; a segunda, pelo paisagista Eduardo Rocha, por não concordar com seus novos modos – ela foi morta usando o uniforme de ginástica da academia que frequentava a poucos passos de casa.

Esse manifesto enfatizava a necessidade de redemocratização do País, ainda sob uma ditadura, mas pontuando que a democracia tinha que "começar em casa". O documento finalizava citando Engels, para quem as novas ideias só vingariam "quando transmitidas pelo leite materno" (ENGELS, 1984)[4].

Ali naquele ato, com repercussão nacional, se davam os primeiros passos para a denúncia e a reflexão sobre a especificidade da violência sofrida pelas mulheres, principalmente no espaço doméstico. Naquele momento histórico, não havia números, cifras sobre a violência, sequer "a questão". O ato colocou na agenda da mídia nacional o problema da violência contra a mulher e, após quatro dias, o recém-fundado Centro de Defesa dos Direitos da Mulher se dedicou à reflexão, pesquisa e atendimento de mulheres e passou a reivindicar a criação das delegacias de mulheres (a primeira surgiu em São Paulo, em agosto de 1985). A reivindicação se baseava na constatação de que as vítimas de maus-tratos e abusos sexuais eram novamente hu-

---

do Movimento QuemAmaNãoMata.

4 A obra constitui-se em um estudo aprofundado baseado nas descobertas de campo de Lewis Henry Morgan e em seu livro A sociedade antiga (Ancient Society) sobre os gens dos indígenas norte-americanos da nação iroquesa. O livro também demonstra a passagem do matriarcalismo ou comunismo primitivo ao patriarcalismo, correlacionando ao início da propriedade privada que, por sua vez, se correlaciona com o início do Estado.

milhadas, ao procurar as delegacias comuns, com perguntas do tipo: "Que roupa você estava usando?".

Mas... De onde teria surgido a indignação social que levou àquele adro, naquela noite, mais de quatrocentas pessoas, a maioria mulheres, com velas e rosas vermelhas para lembrar a morte cruel de duas mulheres por seus maridos, quase 40 anos antes da criação do termo "feminicídio" e da Lei Maria da Penha? Como afirmou Bennington (1990), quando se pensa chegar ao porto seguro da origem, chega-se, sempre, à "narração das origens", o começo sempre diferido, para mais além, como uma miragem. Assim, melhor buscar pontos "originários".

Um desses pontos originários pode ser o debate sobre a situação das mulheres, em 1975, em plena ditadura militar, realizado em Belo Horizonte no Diretório Central dos Estudantes da UFMG. Ali, feministas entre 20 e 25 anos, desafiando a ditadura e mesmo o pensamento da esquerda de que discutir questões não ligadas à derrubada do regime militar era "desvio de forças", discutiram durante três dias, entre outros temas, a dura vida das prostitutas e das mulheres trabalhadoras rurais, além da história do voto feminino no Brasil. Entre tantas convidadas estavam a carioca Branca Moreira Alves, do então recém-criado Centro da Mulher Brasileira, e a paulistana Therezinha Zerbini, criadora do Movimento Feminino pela Anistia.

Para essas jovens estudantes feministas havia um tema que não estava sendo contemplado em lugar algum, a questão das mulheres, do seu corpo erótico, da sua maneira de ser. As leituras do grupo de reflexão que se formou logo após o seminário no DCE iam de Engels, com *A origem da família, da propriedade e do Estado*, a Elena Belotti, com *Descondicionamento da mulher*.

A autora italiana atualizava, na vida cotidiana, a frase-aforismo de Simone de Beauvoir (1960) "Não se nasce mulher, torna-se mulher". E como se torna, se fabrica socialmente uma mulher? A receita é bem conhecida: criando expectativas diferenciadas em relação aos dois sexos até antes do nascimento: barriga pontuda, em que o feto mexe muito, é homem. Barriga

redonda, gravidez tranquila, certamente está vindo uma mulher por aí. Assim, até antes de nascer, já se dissemina a ideia de atividade relacionada ao menino, futuro homem, bem como de passividade, ligada à mulher. Para as meninas, o tempo das mamadas também é diferente; os meninos, mais agitados, mais "ativos", precisam de mais leite. Essa diferenciação na socialização das crianças irá se estender pela vida afora, através do uso das cores, dos adornos, das atividades consideradas próprias, adequadas a cada um dos sexos. Mais tarde, as diferenças serão apontadas socialmente como "naturais", da ordem do biológico, esquecendo-se tudo de performativo que ocorreu desde a mais tenra infância.

Já a leitura de Engels explicava a grande derrocada histórica das mulheres com a instauração da propriedade privada: o homem precisa da certeza de deixar a herança a seu legítimo descendente. Daí a monogamia, a exigência da fidelidade feminina, toda uma série de leis para a constrição dos passos das mulheres.

Essa inflexão a um passado mais longínquo, 1975, torna-se necessária para se compreender que o ato na Igreja São José, revolucionário no tocante a revelar a questão da violência contra a mulher, não nasceu por geração espontânea: havia uma preocupação em curso com a especificidade da situação da mulher. A mulher não era exatamente a "rainha do lar" das propagandas de margarina – era dentro de casa que ela era espancada, humilhada e morta.

Durante quatro anos, um grupo de jovens feministas se reuniu aos sábados, na sede do jornal de imprensa alternativa *De Fato*. Mais que discutir textos, o grupo tornou-se uma referência para a mídia sobre questões ligadas à mulher: deu entrevistas, proferiu palestras, participou de programas e visitou escolas.

Naquele momento, desenvolveu-se também uma ideia revolucionária para a época: a solidariedade entre mulheres deveria ser ampla, acima da questão de classes. Com esse espírito, uma das integrantes do grupo, a jornalista Beth Cataldo, fez

uma reportagem sobre o assassinato de Ângela Diniz em Búzios (RJ), no primeiro dia de 1977, por seu companheiro Doca Street. Naquela ocasião, foi uma das poucas vozes críticas na imprensa.

Em 1980, por ocasião do assassinato de Eloísa Ballesteros e Maria Regina Souza Rocha, duas remanescentes daquele grupo de reflexão tornaram a participar de uma iniciativa em defesa das mulheres: Mirian Chrystus, ao idealizar e coordenar o ato na Igreja São José, e Elizabeth Fleury, ao ler um poema de sua autoria – "Aos homens, nosso mel e nosso fel".

O último verso dizia assim:

Somos mulheres fecundadas

A quem não dais o dom da palavra

Somos seres amputados,

A caneca de barro, o vaso, o jarro

Que de tristeza

Não demoram a transbordar...

(Minas, Beth Fleury, 1980).

Tudo já havia transbordado... Compareceram ao ato, entre outros: Maria Campos, da Liga Católica; Helena Greco, do Movimento Feminino pela Anistia; Genival Tourinho, do PDT; e ainda a poetisa Adélia Prado. Além das falas contundentes contra a morte de mulheres, a socióloga Celina Albano, da UFMG, anunciou a necessidade de criação do Centro de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), o que se deu apenas quatro dias depois.

No CDDM, além do atendimento a vítimas de violência pelo SOS Mulher, começaram a ser gestadas as primeiras reflexões sobre a necessidade de se conhecer melhor o fenômeno da violência contra mulheres. É realizada a primeira pesquisa, coordenada pela antropóloga Conceição Rubinger: *Levantamento da violência específica sobre a mulher em Belo Horizonte, de 1981*

a 1983[5]. Na apresentação do projeto, desenvolvido e concluído posteriormente, a violência específica contra a mulher é entendida como "uma expressão estrutural do sistema patriarcal, ou seja, das relações de poder e dominação do homem":

> Entendemos que esta violência se expressa através de formas abertas e sutis tais como: assassinatos, estupros, incestos, maus tratos físicos, chantagens psicológicas, ameaças, prostituição, exploração econômica e outras menos evidentes para a sociedade como a educação diferenciada, a servidão doméstica, a maternidade imposta, a negação da sexualidade, o uso de várias formas de veicular uma imagem distorcida e coisificada da mulher.[6]

Nesse único parágrafo está toda uma agenda feminista de temas em consonância com o feminismo internacional que perdura até hoje. Na proposta da pesquisa também estão o avanço e os conceitos que iriam ser debatidos nos 30 anos seguintes.

2 – Refazendo tudo

Reconstituir os passos dados por grupos de mulheres mineiras e brasileiras naqueles anos que antecederam a virada da redemocratização do País é um pouco revisitar um universo cujos contornos e contextos podem escapar às gerações de jovens desse início do século XXI. As nuances do cotidiano daquela época muitas vezes vão ficando embaçadas, misturadas a outras memórias, até para aquelas que viveram, há quatro décadas, esses embates por democracia na vida pública e na vida privada[7]

5 RUBINGER, Conceição – antropóloga mineira com vasta experiência no Brasil e exterior, foi consultora da ONU nos anos 70. Foi a coordenadora da pesquisa que, no entanto, permanece inédita e de cujo relatório Rubinger é a autora.

6 Conf. manuscrito datilografado que constitui o relatório de pesquisa escrito por Rubinger.

7 Conf. ALVAREZ (1988); GOLDENBERG & TOSCANO (1992); SCHUMAHER & VARGAS (1993); BLAY (1987); SOARES (1998).

– incluindo lutas específicas a respeito dos direitos devidos à parcela feminina da sociedade e estratégias de enfrentamento da violência praticada contra mulheres.

Imaginar um futuro diferente do cotidiano conhecido e considerado insuficiente poderia ser um desafio e, ao mesmo tempo, o necessário espaço de sonho para aquelas gerações de mulheres que, ainda no século XX, faziam essa jornada em busca de seus direitos[8]. Por tudo isso, tem relevância contextualizar um pouco daquele mundo em que se vivia antes da existência de políticas públicas e de estruturas de Estado dirigidas aos chamados "grupos vulneráveis", ou, ainda, antes de se chegar ao debate das "políticas identitárias", como gostam de dizer agora as(os) estudiosas(os).

Imaginar-se em um mundo futuro, livre de muitas das restrições impostas à trajetória feminina, era importante, talvez indispensável para aquelas universitárias dos anos 1970 que tentavam compreender sua própria condição de mulher, reunidas em grupos de estudos nos finais de semana, espalhados por todo o País. Imaginar-se vivendo em um mundo de 40 anos atrás, refletindo sobre o passado, seria talvez tão interessante quanto complexo para as gerações atuais de jovens mineiras. Mas sim, sempre é um exercício importante pensar como era para as mulheres viver em uma sociedade com direitos muito mais restritos e costumes, por suposto, mais severos.

Por exemplo, somente dez anos depois de a ONU instituir o Ano Internacional da Mulher, em 1975[9], e também após a re-

8 "Foi apenas em 1993, na Conferência de Viena, depois da realização de três conferências mundiais sobre os direitos das mulheres (México, 1975; Nairobi, 1985; e Pequim, 1995), que estes foram efetivamente reconhecidos como direitos humanos. Ao afirmar que os direitos das mulheres são direitos humanos, a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, finalmente introduziram a perspectiva de gênero em todas as demais conferências da ONU realizadas a partir da década de 1990." (MATOS, 2015)

9 Conf. CARMO, DUARTE & LUZ (1998); PINTO (2003); PIMENTEL (2013); SCHUMAHER & BRAZIL (2000).

alização do citado debate feminista na sede do Diretório Central dos Estudantes da UFMG (hoje Cine Belas Artes), passou a existir no Brasil, na cidade de Belo Horizonte, a segunda delegacia de mulheres criada na América Latina – inaugurada em novembro de 1985, durante o governo Hélio Garcia[10], tendo como delegada responsável a advogada Elaine Matozinhos. De fato, coube ao governo paulista de Franco Montoro, com três meses de antecedência (em agosto de 1985), criar a primeira dessas delegacias de mulheres. Desse modo, os dois governos de tendências democráticas, como é sabido[11], mantinham-se à frente de outros estados da federação em termos de políticas iniciais para mulheres no Brasil.

Mesmo com a criação, em 1985, dessas primeiras delegacias de mulheres na América Latina, pelos 12 anos seguintes manteve-se intocado o universo de direitos restritos reservado às mulheres. Por exemplo, as mineiras e paulistas só poderiam usar os serviços de suas delegacias especializadas se obtivessem autorização dos próprios maridos ou dos pais, caso precisassem fazer denúncias ou queixas de maus-tratos recebidos em família ou no casamento. Essa prescrição legal somente foi alterada em 1997, no Código de Processo Penal do Brasil, pela Lei Federal 9.520 (HABKOUK, 2019, p. 11).

Citando Koerner (2002), a socióloga e ex-senadora constituinte pelo MDB, Eva Blay (2003), escreve sobre violência contra mulheres e políticas públicas. Blay mostra como os ordenamentos jurídicos refletiam e ainda refletem costumes dos tempos do Brasil-Colônia.

> No Brasil, sob o pretexto do adultério, o assassinato de mulheres era legítimo antes da República. Koerner mos-

10 Hélio Garcia havia tomado posse, em janeiro de 1983, como vice-governador na chapa encabeçada por Tancredo Neves. Porém, este último deixa o governo para concorrer à presidência da República e, em abril de 1985, já gravemente enfermo, falece sem poder assumir o governo brasileiro.

11 Pertenciam ao então MDB ou Movimento Democrático Brasileiro (depois PMDB), único partido de cunho democrático com existência legal durante os governos militares (de 1964 a 1985).

> tra que a relação sexual da mulher, fora do casamento, constituía adultério – o que pelo livro V das Ordenações Filipinas permitia que o marido matasse a ambos. O Código Criminal de 1830 atenuava o homicídio praticado pelo marido quando houvesse adultério. Observe-se que, se o marido mantivesse relação constante com outra mulher, esta situação constituía concubinato e não adultério. Posteriormente, o Código Civil (1916) alterou estas disposições considerando o adultério de ambos os cônjuges razão para desquite. Entretanto, alterar a lei não modificou o costume de matar a esposa ou companheira (BLAY, 2003, p. 87).

A urbanização do País e o maior acesso das mulheres a educação e renda, com a entrada em massa da mão de obra feminina no mundo do trabalho, favorecendo o maior contato com o cinema, as leituras e outras culturas, são fenômenos identificados por estudiosas[12] como fatores responsáveis por potencializar mudanças de costumes e valores no interior das estruturas familiares. Também Blay menciona, com críticas, o argumento da "desagregação familiar", usado em geral para a discussão do tema "crise da família" do início do século XX, quando se tentava de alguma forma barrar as modificações que o modo de vida urbano imprimia às relações sociais, no conservador modo de vida dos brasileiros daquele período. No começo do século XX, dizia-se que mulher trabalhar fora de casa provocava desagregação da família. "Daí o Estado ter incluído no Código Civil (1916), para proteger a família (mesmo a pobre), que a mulher deveria ter autorização do marido para poder trabalhar" (Blay, 2003: 88).

Para a jurista Leila Linhares Barsted (2001), a cidadania da mulher era "compreendida de forma restrita pela República brasileira inaugurada em 1889". E diz mais:

> As restrições aos direitos políticos das mulheres somente foram retiradas completamente na Constituição Federal de 1934; no plano dos direitos civis, até 1962, a mulher casada era considerada relativamente incapaz, necessitando da autorização do marido para exercer os mais elementares direitos, como, por exemplo, o direito

12 Conf. BLAY (1978); PENA (1981); HANNER (1981); SAFFIOTI (1976); SAFFIOTI (1981).

> ao trabalho. No que se refere aos direitos trabalhistas, até fins da década de 70, a lei, sob a rubrica de "proteção", impedia a entrada da mulher em amplos setores do mercado de trabalho. Até 1988, as mulheres casadas ainda eram consideradas colaboradoras do marido, competindo a estes a direção da sociedade conjugal (BARSTED, 2001, p. 34-35).

3 – Agendas de gênero e políticas públicas

Gúzman (2001) analisa a ação dos mecanismos de gênero no interior dos Estados nacionais como parte de um processo maior cuja expressão se daria via legitimação e institucionalização de uma nova problemática na sociedade e no Estado. Em sua visão, são processos que incluem: (a) a construção de novas concepções sobre as relações de gênero em distintas sociedades; (b) a incorporação dos problemas derivados das desigualdades nas agendas públicas; (c) a institucionalização dessa problemática no Estado. Essa institucionalização produz novos marcos de sentido que orientam o desenho de políticas e mudanças nas agendas e programas de governo.

> As possibilidades de legitimar as desigualdades de gênero como problema público estão condicionadas econômica, política, legal e institucionalmente. Por esta razão, o processo que analisamos está muito imbricado com o que se passa nos diferentes planos da sociedade e da institucionalidade pública, sobretudo com o grau de abertura cultural, de democratização, institucionalização e integração social (GÚZMAN, 2001. p. 26).

Os assuntos que constituem as agendas públicas são aqueles percebidos como temas de legítima preocupação e merecedores da atenção pública por parte dos membros de uma comunidade política (AGUILAR, 1993; COBB & ROSS, 1976; MULLER & SUREL, 1998, ORGANISMO NACIONAL DO MENOR, MULHER E FAMÍLIA, 1993)[13]. "Os problemas que têm maiores probabilidades

13 Conf. AGUILAR (1993); COBB & ROSS (1976); MULLER & SUREL (1998); ORGANISMO NACIONAL DO MENOR, MULHER E FAMÍLIA (1993).

de ascender às agendas são aqueles mobilizados pelos atores centrais do sistema social e político e que apresentam maior sintonia com as concepções e normas discursivas compartilhadas" (GÚZMAN, 2001, p. 17-21)[14].

Alfonso Arrau e Colbs (1999) distinguem "três dinâmicas" de constituição das agendas públicas que podem ser úteis na análise dos processos de legitimação e institucionalização das desigualdades como problema público: (1) o "modelo de mobilização" (mobilização de atores políticos e institucionais – seu problema crucial é mover o assunto da agenda formal para a agenda pública); (2) o "modelo de acesso interno" (trata-se de dinâmicas de tematização que se produzem no interior da agenda político-institucional – distintos grupos exercem poder para pressionar a favor de seus interesses); (3) o "modelo de iniciativa externa" (do qual participam atores coletivos com visibilidade pública que, além de suas motivações particulares, têm interesse em participar das discussões sobre temas de caráter público. Os principais atores que participam da constituição dessa agenda são da sociedade civil: entidades profissionais; igrejas; organizações de estudantes; movimentos étnicos, de mulheres e de direitos humanos; associações voluntárias, etc.).

4 – Demandas de mulheres

O surgimento da modernidade como horizonte histórico e ideológico que reconhece a igualdade entre as pessoas permitiu

14 GUZMAN, Virginia (2001: 20) – "*En Brasil, la conformación de los Consejos Estatales en 1982-1983 y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) tiene lugar en un período de salida del régimen militar y de transición a la democracia. En Argentina esta demanda adquiere fuerza y viabilidad bajo el clima de refundación democrática que caracterizó al gobierno de Alfonsín (1983). El programa Alfonsinista, sensible a la demanda de las mujeres, se comprometió, entre otros temas, con la promulgación de la ley de divorcio, la patria potestad compartida, la ratificación de la CEDAW. Em 1983 se crea el programa de Promoción de la Mujer y Familia y en 1987, en respuesta a las demandas de una organización transversal y multisectorial de mujeres, la Subsecretaría de la Mujer*."

às mulheres reivindicar direitos similares aos dos homens. Na primeira onda feminista na região do Cone Sul e nos países andinos, nas primeiras décadas do século XX, as mulheres lutaram por acesso à educação, participação política e direito ao voto. Na Argentina, na Bolívia, na Costa Rica, em Cuba, na Guatemala e na Venezuela, a obtenção do direito ao voto coincidiu com processos de aprofundamento democrático, que condicionaram positivamente o sucesso das demandas das sufragistas (LINE BAREIRO, 2000).

Nos anos 1970 e 1980, aconteceu a segunda onda feminista na América Latina. Novamente, esse movimento constituiu as mulheres como sujeito social que demandava, nesse período, o respeito às suas diferenças e o direito à igualdade. O surgimento e o desenvolvimento do movimento feminista na região podem ser analisados a partir da influência simultânea: (1) das oportunidades oferecidas pelos sistemas políticos e institucionais dos países; (2) dos recursos organizativos e das dinâmicas coletivas; e (3) dos marcos interpretativos que orientam seus comportamentos (FLEURY-TEIXEIRA, 2007).

"Oportunidades de ação coletiva bem como sua extensão e a forma que assumem são estruturadas pelo sistema político." Em síntese, Gúzman defende que somente a combinação dessas "duas dimensões" oferece a base estrutural para a ação. Ela indica que, para motivar a ação coletiva, é necessário que se construa uma nova visão compartilhada do mundo e se generalize a convicção de que a ação coletiva permite a superação de situações consideradas inaceitáveis.

> Esse discurso, ao ser assumido por um número crescente de mulheres, cristaliza um espaço de intercâmbio que alimenta o desenvolvimento de uma consciência coletiva e o sentimento de pertencimento, o que ajuda a criar uma identidade específica. Por esta razão, a construção de novos marcos de sentido é ao mesmo tempo um processo de criação de poder, mediante o qual um ator se faz valer e afirma seus próprios interesses (GÚZMAN, 2001, p. 14).

Distintos estudos mostram a importância que têm a aceitação crescente da igualdade e o respeito às diferenças no reconhecimento da equidade de gênero como critério de políticas públicas. A despeito do fato de que os debates culturais e a divulgação de conhecimentos correm o risco da imprecisão e muitas vezes simplificam a compreensão dos problemas, eles têm uma grande potencialidade para sensibilizar e gerar correntes de opinião mais favoráveis. Os estudos de Carol H. Weiss (1986) indicam que os debates públicos e culturais influenciam as tomadas de decisão pelas autoridades públicas.

5 – Brasileiras na redemocratização

No início da década de 1980, de acordo com Brabo (1996), a criação de novos partidos trouxe para as feministas brasileiras outras abordagens sobre a relação das mulheres com o poder, nesse caso com o poder político-partidário. Conforme Borba (*apud* BRABO, 1996), passou-se da fase da denúncia das discriminações e das exigências de transformações para a fase de propostas de implementação de políticas públicas que visassem a participação da mulher no poder. Um debate presente na agenda das feministas brasileiras de então dizia respeito à criação de órgãos voltados para a defesa dos direitos da mulher no interior das estruturas de Estado. As primeiras estruturas a surgirem são os conselhos de direitos da mulher – uma esfera definida como "órgão democrático de participação da sociedade civil" (FLEURY-TEIXEIRA, 2015). Ao mesmo tempo em que compunham o conjunto dos movimentos por democracia, os movimentos de mulheres expressavam a constituição desses novos atores/sujeitos políticos, esculpindo suas lideranças na luta, descobrindo seus instrumentos e interlocutores em um desenho sinuoso que se assemelhava ao curso dos rios (FLEURY-TEIXEIRA, 2008). Esse período, denominado "segunda onda feminista", foi assim definido por Nancy Fraser (2009):

> Em suma, a segunda onda do feminismo aderiu a um projeto político transformador, baseado em entendi-

> mento expandido de injustiça e na crítica sistêmica da sociedade capitalista. As correntes mais avançadas do movimento viram suas lutas como multidimensionais, voltadas simultaneamente contra a exploração econômica, hierarquia de *status* e sujeição política. Para elas, ademais, o feminismo surgiu como um projeto emancipatório mais amplo, no qual as lutas contra injustiças de gênero estavam necessariamente ligadas a lutas contra o racismo, o imperialismo, a homofobia e a dominação de classes, todas as quais exigiam uma transformação das estruturas profundas da sociedade capitalista (FRASER, 2009, p. 13).

Nos anos 1980, foram incluídos na agenda das feministas o combate à violência praticada contra mulheres e a luta em favor do princípio de que os gêneros são diferentes, mas não desiguais. Conforme Fleury-Teixeira (2015),isso se relaciona não só à visibilidade dada ao tema do controle exercido pelos homens e da violência que praticam contra as mulheres, mas também à ação dos movimentos feministas e à inserção dos temas de gênero na agenda acadêmica brasileira. Ao lado disso, o movimento das mulheres contra a tese da "legítima defesa da honra", que nos tribunais liberava de condenação os assassinos confessos de mulheres, uniu no Brasil grupos e opiniões antes divididos pelo debate político e deu visibilidade à agenda das mulheres, facilitando a articulação voltada para o ingresso de suas lideranças nas estruturas de Estado.

Em Minas, isso impulsionou a discussão e a articulação dos movimentos feministas e de mulheres, levando o então governador Tancredo Neves a assinar, como um dos seus primeiros atos no início de 1983, o documento que estabelecia a criação do Conselho Estadual da Mulher (DUARTE; CARMO; LUZ, 2008). Também naquele ano, o governo Montoro – produto do mesmo fenômeno político da onda redemocratizante – cria o Conselho da Condição Feminina do Estado de São Paulo. Conforme Alvarez (1988), a atuação política do conselho, na época, tinha como objetivo formular e dirigir a implementação de políticas públicas inovadoras, que respondessem às necessidades das mulheres paulistas, além de manter uma pressão política organizada e consistente quanto à consciência de gênero dentro da estrutura estatal local.

6 – Ganhos na Constituinte

No contexto de emancipação do Brasil dos domínios de Portugal, a história da criação da Constituição Brasileira remonta aos anos de 1824, outorgada por D. Pedro I. Naquela conjuntura, relata Oliveira (2013), "em que o cotidiano do Brasil era transformado, nos seus mais variados aspectos, sejam eles econômicos, políticos e sociais, a primeira Constituição Federal tratou de estabelecer poderes, deliberar atribuições e garantir os direitos e deveres dos cidadãos masculinos". No Período Imperial, as mulheres não eram consideradas cidadãs, "assim como os escravos, portanto não se enquadravam no que se refere aos direitos adquiridos nessa Constituição" (Oliveira, 2013). Em qualquer período da história, a linha que vincula o delito à prescrição de sua punição pela Justiça é um processo de negociação que, na vida contemporânea, passa não só pelas vias jurídica e da elite política, mas também pela pressão/negociação da qual movimentos sociais (incluindo os feministas) participam.

> A lei é, pois, fruto de uma vontade e de um acordo entre os homens, ou, pelo menos, do comum acordo entre aqueles que a fazem. É resultado de uma negociação entre seus autores em face de uma questão posta pelo convívio social. Sendo determinação e vontade, é uma forma objetiva de normatização da vida ou do controle social que pressupõe uma representação da sociedade desejável. Ou seja, a lei dispõe, interdita, concede, tendo como referência padrões que os homens estabelecem através da história (PESAVENTO, 2004, p. 27-37).

Desse modo descrita por Pesavento (2004), foi-se escrevendo a história da construção da liberdade das mulheres brasileiras pela via jurídica, antecipando o que terminaria por se consagrar na vida cotidiana. Grande parte desses avanços legais, que mais tarde se traduziram no reconhecimento de cidadania das mulheres, resultou de tratados e convenções internacionais para os quais contribuíram nomes reconhecidos de juristas brasileiras – tais como Silvia Pimentel, Flávia Pierucci, Jaqueline Pitanguy e Leila Barsted, para citar algu-

mas. Consultando os textos dessas convenções produzidas sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU), vai se tornando nítida a escolha da esfera internacional por tentar produzir impactos locais nos hábitos e costumes que favorecessem a luta das mulheres pela via jurídica, conforme se pode verificar no Quadro I.

Consultando as memórias e os artigos que vêm sendo produzidos por estudiosas e juristas brasileiras nos últimos anos, fica claro que muitas das estratégias adotadas aqui, acordadas em debates nesses foros, só lograram ser implantadas pela conjugação dos esforços dessas líderes feministas locais, da expressão no exterior, dos movimentos sociais organizados da sociedade civil e das suas representações políticas no Parlamento brasileiro (Pimentel, 2013; Simón; Wiecko; Calasans de Matos et al, 2019; Pitanguy, 2019; Barsted, 2001; Pierucci, 2008).

Quadro I – Conferências a acordos internacionais

ANO	1969
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)
ENTRADA EM VIGOR	Assinada em 22/11/1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978.
PRINCIPAIS PONTOS	"Estados-partes (...) comprometem-se a respeitar direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social."
OBSERVAÇÃO	Governo brasileiro promulga Decreto 678 em 6/11/1992, no qual decide que a referida convenção internacional "deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém". Assina o documento o vice-presidente, Fernando Henrique Cardoso, que naquela data substituía Itamar Franco.

ANO	1975
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	I Conferência Mundial sobre a Mulher
ENTRADA EM VIGOR	No Ano Internacional da Mulher, essa conferência foi realizada no México, América Central.
PRINCIPAIS PONTOS	Lema: "Igualdade, desenvolvimento e paz". Tema central: a eliminação da discriminação da mulher e o seu avanço social. Plano de ação para governos e a comunidade internacional no decênio 1976-1985: igualdade plena de gênero e eliminação da discriminação por razões de gênero, participação das mulheres no desenvolvimento e maior contribuição das mulheres para a paz mundial.
OBSERVAÇÃO	Propiciou a criação do Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para a Década da Mulher, o qual viria a ser convertido no Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), em 1985, por decisão da Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher.

ANO	1979
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW).
ENTRADA EM VIGOR	De acordo com os artigos 1º ao 6º da convenção, os Estados membros concordam em tomar medidas apropriadas a fim de efetivar os avanços das mulheres. Essas medidas podem ser constitucionais, legislativas, administrativas e outras, incluindo medidas especiais temporárias, tais como ações afirmativas, modificações de padrões sociais e culturais de conduta, além da supressão do tráfico de mulheres e da exploração da prostituição feminina (Pimentel, 2013).
PRINCIPAIS PONTOS	Para os fins da presente convenção, a expressão "discriminação contra a mulher" significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.
OBSERVAÇÃO	Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18/12/1979, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres é o documento central e mais abrangente na área.

ANO	1980
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	II Conferência Mundial sobre a Mulher
ENTRADA EM VIGOR	Realizada em Copenhague, Dinamarca, região da Escandinávia.
PRINCIPAIS PONTOS	Lema: "Educação, emprego e saúde". Tomou-se consciência da falta de participação dos homens, da vontade política insuficiente dos Estados p/ o enfrentamento das desigualdades de gênero, da escassez de mulheres nos postos de decisão, do baixo investimento nos serviços sociais de apoio, entre outros fatores. Programa de ação: medidas nacionais mais fortes para garantir a propriedade e o controle de propriedade das mulheres; direitos das mulheres em relação à herança, à guarda dos filhos e à nacionalidade. Estratégia: reforço nas leis locais. Fonte: ONU Mulheres.
OBSERVAÇÃO	São avaliados os progressos ocorridos nos primeiros cinco anos da Década da Mulher, e o Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para a Promoção da Mulher (INSTRAW) é convertido em um organismo autônomo no sistema das Nações Unidas. Fonte: http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais.

ANO	1984
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	Promulgação da CEDAW no Brasil
ENTRADA EM VIGOR	A convenção de 1979, também chamada CEDAW (da sigla em inglês) ou Convenção da Mulher, é o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos das mulheres. Fonte: ONU Mulheres.
PRINCIPAIS PONTOS	São duas as frentes propostas: promover os direitos da mulher na busca da igualdade de gênero e reprimir quaisquer discriminações contra as mulheres nos Estados membros. Até outubro de 2005, 180 países haviam assinado a CEDAW.
OBSERVAÇÃO	Com o Decreto 89.460, de 20/3/1984, o Brasil promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), de 1979. Fonte: Câmara Legislativa.

ANO	1985
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	III Conferência Mundial sobre a Mulher
ENTRADA EM VIGOR	Realizada em Nairóbi, no Quênia, África Oriental.
PRINCIPAIS PONTOS	Lema: "Estratégias orientadas ao futuro, para o desenvolvimento da mulher até o ano 2000'". No balanço de dez anos, poucas metas foram alcançadas, sugerindo mais organização e pressão da sociedade civil. Houve cobrança de mais participação das mulheres na produção das riquezas das sociedades. O Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para a Década da Mulher é convertido no Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem).
OBSERVAÇÃO	Comentários de técnicos da ONU: Nas nações pobres, os currículos dos meninos incluem matérias técnico-científicas para acesso a ocupações mais bem remuneradas, e o das meninas, matérias úteis nas tarefas domésticas[1]. São aprovadas as estratégias de aplicação voltadas para o progresso da mulher.

ANO	1992
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	Promulgação da Convenção Americana firmada na Costa Rica em 1969
ENTRADA EM VIGOR	Decreto 678, de 6 de novembro de 1992
PRINCIPAIS PONTOS	Promulga, 23 anos depois, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.
OBSERVAÇÃO	Convenção Americana de Direitos Humanos de San José, Costa Rica.

ANO	1993
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena
ENTRADA EM VIGOR	Está no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos".
PRINCIPAIS PONTOS	O princípio da universalidade dos direitos humanos é a pedra angular do direito internacional dos direitos humanos. A Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, observou que é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais.
OBSERVAÇÃO	O princípio se aplica a todos em relação a todos os direitos e liberdades humanos e proíbe a discriminação com base em uma lista de categorias não exaustivas, como sexo, raça, cor e assim por diante. Fonte: Organização das Nações Unidas.

ANO	1994
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	CEDAW, ou Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
ENTRADA EM VIGOR	Em 22/6/1994, o Brasil ratifica sem reservas a CEDAW (texto publicado no Diário do Congresso Nacional).
PRINCIPAIS PONTOS	Na sua abordagem, a convenção abrange três dimensões da situação da mulher. Os direitos civis e o status legal das mulheres são tratados com grande detalhe. Além disso, e ao contrário de outros tratados de direitos humanos, a convenção também se preocupa com a dimensão da reprodução humana, bem como com o impacto de fatores culturais nas relações de gênero.
OBSERVAÇÃO	A agenda para a igualdade é especificada em 14 artigos subsequentes. Fonte: Organização das Nações Unidas.

ANO	1994
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	Convenção de Belém do Pará
ENTRADA EM VIGOR	Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher
PRINCIPAIS PONTOS	A convenção definiu (nos termos da OMS) a violência contra mulheres como "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado". O Brasil promulga a Convenção em 1996. Fonte: BARSTED, Leila. Verbete "Convenção de Belém do Pará". In: Dicionário feminino da infâmia, Editora Fiocruz. 2015.
OBSERVAÇÃO	A convenção reconhece que a violência contra a mulher pode ocorrer na família, no trabalho, na sociedade ou nas instituições do Estado. Medidas específicas para a sua prevenção, punição e erradicação são requeridas. Fonte: Idem

ANO	1995
CONFERÊNCIA/ CONVENÇÃO	IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995)
ENTRADA EM VIGOR	Realizada em Pequim (Beijing), China.
PRINCIPAIS PONTOS	Lema: "Igualdade, desenvolvimento e paz". A conferência instaura uma nova agenda de reivindicações: além dos direitos, as mulheres reclamam a efetivação dos compromissos políticos assumidos pelos governos em conferências internacionais através do estabelecimento de políticas públicas.
OBSERVAÇÃO	Foi assinada por 184 países a Plataforma de Ação Mundial da Conferência, propondo objetivos estratégicos e medidas para a superação da situação de descriminalização, marginalização e opressão vivenciadas pelas mulheres (pg. 38). Sobre a interrupção voluntária da gravidez, o plano de ação aprovado recomendou a revisão das leis punitivas para a questão. Assinado pelo Brasil em 1995.

Fonte: Elaboração própria

O resultado palpável dessas negociações no cenário internacional foi se traduzindo depois em leis específicas para mulheres, produzidas por intermédio das negociações que diversas juristas nacionais faziam em discussões no Congresso Nacional – algumas dessas leis foram escritas por elas mesmas ou pelas representações políticas femininas, conforme se poderá consultar no Quadro II mais adiante. Ao lado disso, cresceu a luta pela redução das restrições à participação de mulheres na vida pública brasileira em vários níveis.

Faz parte do cenário dos anos 1990 o fato de muitos grupos brasileiros terem se tornado ONGs, enquanto ativistas de outros grupos feministas passaram a integrar órgãos públicos com o intuito de ajudar na construção das políticas públicas que se iniciavam nas três esferas de governo (municipais, estaduais e federal)[15]. Ao mesmo tempo, como mostra o Quadro II, começam a se tornar regulares a produção de novas leis em torno da questão da mulher: grupos de mulheres parlamentares atuam em níveis federal e estadual, em articulação com pesquisadoras e juristas feministas.

Em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), subordinado ao Ministério da Justiça, com o objetivo de eliminar a discriminação e aumentar a participação feminina nas atividades políticas, econômicas e culturais. O lançamento de uma campanha nacional pelo conselho, ainda em 1985, sob o lema "Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher", ampliou o espaço público de discussão sobre as principais reivindicações da mulher brasileira, em todas as instâncias (poder político, mídia, associações, sindicatos, etc.).

Tratando da importante marca deixada pela nova Constituição na história do feminismo brasileiro, Pierucci (2008), analisa que "a articulação desenvolvida no período pré-1988 foi um momento destacado na defesa dos direitos humanos das mulheres". Como expressão da articulação das mulheres, o resultado

15 Conf. FLEURY-TEIXEIRA (2007).

foi a incorporação da maioria significativa das reivindicações formuladas por elas no Texto Constitucional de 1988. É consenso entre estudiosos(as) que o movimento feminista brasileiro foi um ator fundamental na mudança legislativa e social, denunciando desigualdades, propondo políticas públicas, atuando junto ao Poder Legislativo e, também, na interpretação da lei. Sobre isso, observa Barsted (2001):

> Desde meados da década de 70, o movimento feminista brasileiro tem lutado em defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres, dos ideais de Direitos Humanos, defendendo a eliminação de todas as formas de discriminação, tanto nas leis como nas práticas sociais. De fato, a ação organizada do movimento de mulheres, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, ensejou a conquista de inúmeros novos direitos e obrigações correlatas do Estado, tais como o reconhecimento da igualdade na família, o repúdio à violência doméstica, a igualdade entre filhos, o reconhecimento de direitos reprodutivos, etc. (BARSTED, 2001, p. 35).

Conforme Pierucci (2008), o êxito do movimento de mulheres, no tocante aos ganhos constitucionais "pode ser claramente evidenciado pelos dispositivos constitucionais que, entre outros, asseguram":

a) a igualdade entre homens e mulheres em geral (art. 5º, I) e especificamente no âmbito da família (art. 226, § 5º);

b) o reconhecimento da união estável como entidade familiar (art. 226, § 3º, regulamentado pelas Leis 8.971, de 29 de dezembro de 1994, e 9.278, de 10 de maio de 1996);

c) a proibição da discriminação no mercado de trabalho, por motivo de sexo ou estado civil (art. 7º, XXX, regulamentado pela Lei 9.029, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho);

d) a proteção especial da mulher no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos (art. 7º, XX, regulamentado pela Lei 9.799, de 26 de maio de 1999, que insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho);

e) o planejamento familiar como uma livre decisão do casal, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito (art. 226, § 7º, regulamentado pela Lei 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, no âmbito do atendimento global e integral à saúde);

f) o dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, § 8º, tendo sido prevista a notificação compulsória, em território nacional, de casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados, nos termos da Lei 10.778, de 24 de novembro de 2003, bem como adotada a Lei Maria da Penha – Lei 11.340, de 7 agosto de 2006, para a prevenção e o combate da violência contra a mulher). Além desses avanços, merece ainda destaque a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, dispondo que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Adicione-se, também, a Lei 10.224, de 15 de maio de 2001, que ineditamente dispõe sobre o crime de assédio sexual.

Como resultado desses esforços no campo jurídico (conforme Quadro II abaixo), os direitos de cidadania se estendem às mulheres brasileiras, como deve ser. Isso produz, ainda que precariamente, os primeiros dados relativos ao registro de casos de violência; a academia também começa a produzir os primeiros estudos a respeito[16].

16 Conf. MINAYO (1994); SCHRAIBER & D'OLIVEIRA (1999); SCHRAIBER et al. (2003).

Quadro II – Leis brasileiras para mulheres

ANO	1983
LEI	Governo de São Paulo cria o Conselho Estadual da Condição Feminina. Governo de Minas Gerais cria o Conselho Estadual da Mulher.
DECRETO	Governador Franco Montoro assina o Decreto 20.892, de 4 de abril de 1983. Governador Tancredo Neves assina o Decreto 22.971, de 24 de agosto de 1983.
CONTEÚDO	SP: "Art. 1.º – É criado, junto ao Gabinete Civil do Governador, o Conselho Estadual da Condição Feminina, com as seguintes atribuições: I – propor medidas e atividades que visem à defesa dos direitos da mulher, à eliminação das discriminações que a atingem e à sua plena inserção na vida socioeconômica, política e cultural; II – desenvolver estudos, debates e pesquisas relativos à condição da mulher; III – desenvolver projetos que promovam a participação da mulher em todos os setores da atividade social; (...)."
OBSERVAÇÃO	MG: "Art. 1º – Fica instituído, junto da Secretaria de Estado do Governo e Coordenação Política, o Conselho Estadual da Mulher, destinado a promover melhores condições para a integração desta, em todos os seus aspectos, na vida comunitária, competindo-lhe: I – aprovar o plano de ação de suas atividades, definindo prioridades de atuação; II – recomendar medidas que viabilizem a participação da mulher em todos os setores que compõem a sociedade (...)."

ANO	1985
LEI	Lei 7.353, de 28 de agosto de 1985
DECRETO	Em 29 de agosto de 1985, institui o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado ao Ministério da Justiça.
CONTEÚDO	"Art. 1º – Fica criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, com a finalidade de promover, em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País. (...) Art. 6º – O Conselho Deliberativo será composto por 17 (dezessete) integrantes (...), p/ mandato de 4 (quatro) anos, (...). Parágrafo único: 1/3 (um terço) (...) do Conselho Deliberativo (...) indicadas por movimentos de mulheres. (...)."
OBSERVAÇÃO	-

ANO	1988
LEI	A Assembleia Nacional Constituinte aprova o texto da nova Constituição Brasileira.
DECRETO	-
CONTEÚDO	-
OBSERVAÇÃO	A Constituição Federal de 1988, § 8º, art. 226 dispõe que o Estado criará mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares.

ANO	1997
LEI	Lei das Cotas para Mulheres
DECRETO	Decreto Presidencial promulga a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.
CONTEÚDO	Conforme art. 10º, § 3o do registro dos candidatos: "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo." (Redação dada pela Lei 12.034, de 2009).
OBSERVAÇÃO	Conforme texto do decreto do então vice-presidente da República, Marco Maciel, em substituição ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. Fonte: Casa Civil da Presidência da República.

ANO	2003
LEI	Lei de Notificação Compulsória
DECRETO	Lei 10.778, de 24 de novembro de 2003. A notificação corresponde ao processo de informar o caso à vigilância em saúde do município para a tomada de ações de saúde.
CONTEÚDO	Lei estabelece obrigatoriedade de notificação dos casos de violência contra mulheres, crianças e adolescentes atendidos na saúde pública ou privada.
OBSERVAÇÃO	A comunicação diz respeito ao ato de informar o caso aos órgãos de garantia de direitos para a tomada das medidas de proteção. Fonte: Ministério da Saúde.

ANO	2006
LEI	Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006
DECRETO	Lei Maria da Penha cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.
CONTEÚDO	"Art. 1º – Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal (...)."
OBSERVAÇÃO	Medidas protetivas são um dos principais mecanismos de amparo às mulheres previstos. Tanto podem obrigar o agressor a conduta como amparar a vítima, com seu encaminhamento a programa de proteção ou atendimento. Fonte: STJ.

ANO	2009
LEI	Mudança no Código Penal: Lei 12.015
DECRETO	Título VI: Crimes contra a dignidade sexual.
CONTEÚDO	O Código Penal existente foi bastante modificado e certos crimes foram extintos (por exemplo, atentado violento ao pudor, substituído p/ art. 213, que define estupro).
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2010
LEI	Criação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180
DECRETO	Decreto 7.393, de 15 de dezembro de 2010
CONTEÚDO	"Art. 3o – Caberá à Central: I – receber relatos, denúncias e manifestações relacionadas a situações de violência contra mulheres; II – registrar relatos de violências sofridas pelas mulheres; III- orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos, bem como informar sobre locais de apoio e assistência na sua localidade; (...)".
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2012
LEI	Interrupção da gravidez em caso de feto anencefálico, autorizada pelo STF.
DECRETO	STF – ADPF 54
CONTEÚDO	Este último caso foi decidido em 2012 pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADPF 54, que descreve a interrupção da gravidez de fetos anencefálicos como um "parto antecipado" para fim terapêutico.
OBSERVAÇÃO	No Brasil, o aborto só não é qualificado como crime quando ocorre naturalmente ou quando praticado em três situações: risco de vida para a mulher; quando é resultante de um estupro; ou se o feto for anencefálico.

ANO	2013
LEI	Atendimento de casos de violência sexual
DECRETO	Decreto 7.958, de 13 de março de 2013
CONTEÚDO	Estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS).
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2014
LEI	Congresso Nacional cria Comissão Permanente de Combate à Violência Contra Mulheres.
DECRETO	Resolução 1, de 16 de janeiro de 2014
CONTEÚDO	Dispõe sobre a criação da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência Contra a Mulher do Congresso Nacional.
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2015
LEI	Mudança no Código Penal – Lei 13.104 (Feminicídio)
DECRETO	Incluiu o inciso VI e o parágrafo § 2º-A no art. 121 (feminicídio).
CONTEÚDO	Lei considera homicídio qualificado o assassinato de mulheres em razão do gênero (feminicídio). A norma altera o CP e também inclui feminicídio entre crimes hediondos, previsto na Lei 8.072, de 1990. A pena prevista é de reclusão de 12 a 30 anos.
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2016
LEI	Lei 22.256, de 26 de julho de 2016
DECRETO	Oficializa no âmbito estadual a Política de Atendimento à Mulher Vítima de Violência.
CONTEÚDO	Governador do Estado de Minas Gerais promulgou a seguinte lei: "Art. 1º – Fica instituída a política de atendimento à mulher vítima de violência no Estado. Objetivos da política: I – assegurar o atendimento integral à mulher vítima de violência; II – aperfeiçoar os serviços especializados de atendimento; funcionamento em tempo integral, inclusive aos finais de semana; (...)."
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2017
LEI	PMMG cria em BH a Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica.
DECRETO	A Polícia Militar de Minas Gerais iniciou, em maio de 2017, a Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica. O autor de violência doméstica também é notificado e monitorado pela patrulha, como forma de inibir novas agressões.
CONTEÚDO	Essa patrulha atua na prevenção e no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres no Estado de Minas Gerais. O serviço tem o intuito de quebrar o ciclo da violência contra a mulher, protegendo a vítima e impedindo novas agressões.
OBSERVAÇÃO	-

ANO	2018
LEI	São instituídos o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica.
DECRETO	O presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso VI, alínea "a" da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, decreta:
CONTEÚDO	"CAPÍTULO I do Sistema Nacional de Políticas Para as Mulheres – Seção I – Dos objetivos Art. 1º – Fica instituído o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres – Sinapom, vinculado à Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres do Ministério dos Direitos Humanos, com o objetivo de ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres, de enfrentamento a todos os tipos de violência e da inclusão das mulheres nos processos de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País."
OBSERVAÇÃO	Nota Técnica: "Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)."

Fonte: Elaboração própria

A partir da promulgação sucessiva de tratados e das leis brasileiras referidas no Quadro II, foram implementadas em vários estados do País, na área jurídica, as primeiras experiências de atendimento a mulheres em situação de violência, apoiadas por juízas, desembargadoras e defensoras públicas empenhadas em fazer avançar a agenda das mulheres nessa esfera. Por outro lado, dentro e fora do Brasil, à medida que as práticas se instalam na esfera pública, fica claro que quatro áreas são portas de entrada para o atendimento a mulheres vivendo a experiência da violência doméstica e familiar – segurança pública, assistência social, saúde pública e sistema judiciário. Não por acaso, portanto, nessas quatro áreas as políti-

cas públicas para mulheres vão necessitar de números e dados para o planejamento de estruturas e o suporte a especialistas dedicados a pensar as questões desse campo. Uma experiência ainda em curso, longe de estar em seu estágio ideal. Dos registros precários passa-se a ter dados regulares, por exemplo, com o reforço da lei do SUS que trata do registro de informação dos casos de violência doméstica atendidos na saúde pública[17].

Ao mesmo tempo, à medida que o aumento da violência em geral passa a fazer parte do cotidiano das populações em vários países, também no Brasil áreas acadêmicas e organizações não governamentais (ONGs) ampliam seus grupos de pesquisa nessa área. Nos últimos 30 anos, portanto, esses setores têm se organizado para produzir suas próprias coletas de dados e as análises necessárias à compreensão do problema[18]. O campo da violência doméstica e familiar passa a figurar entre os estudos demandados nessa área por planejadores das políticas públicas. Atualmente, produzem dados para estudiosos e interessados, com o conhecimento da opinião pública, o Mapa da Violência (desde 1998)[19], a Central 180 (desde 2010)[20] e o Atlas da Vio-

17 Lei de Notificação Compulsória 10.778, de 24/11/2003. E, desde 2014, as portarias que tratam da notificação de violências estabelecem que os casos de tentativa de suicídio e violência sexual são de notificação imediata no âmbito municipal e devem seguir o fluxo de compartilhamento entre as esferas de gestão do SUS estabelecido pela Secretaria de Vigilância em Saúde/Ministério da Saúde.

18 Na UFMG tem-se, desde 1996, o CRISP (Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – http://www.crisp.ufmg.br/), ligado do dpto. de Sociologia; e desde 1984, o Nepem (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher – http://www.fafich.ufmg.br/nepem/), ligado aos Dptos. de Psicologia Social e Ciência Política. Na USP, desde 1987 tem-se o NEV (Núcleo de Estudos da Violência – https://nevusp.org/); e desde 2016 tem-se também a USP Mulher (http://uspmulheres.usp.br/); na UNICAMP tem-se desde 1993 o Núcleo de Estudos de Gênero PAGU (https://unicamp.academia.edu/Departments/N%C3%BAcleo_de_Estudos_de_G%C3%AAnero_Pagu/), com periódicos dedicados a reflexão e informe de dados.

19 Produzido de 1998 a 2016 pela FLACSO Brasil (Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais), com coordenação do sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz. Site: https://www.mapadaviolencia.org.br/.

20 Decreto Presidencial nº 7.393, de 15/12/2010 cria Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Site: https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/ligue-180.

lência (desde 2016)[21], este último resultante de parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Analisando os dados de 2017, especialistas do Atlas da Violência (2019) encontraram um "crescimento expressivo de 30,7% no número de homicídios de mulheres no país durante a década em análise (2007-2017)", ao mesmo tempo em que o último ano da série (2016) registrou aumento de 6,3% em relação ao anterior.

> A presente edição do Atlas da Violência indica que houve um crescimento dos homicídios femininos no Brasil em 2017, com cerca de 13 assassinatos por dia. Ao todo, 4.936 mulheres foram mortas, o maior número registrado desde 2007 (Atlas da Violência, 2019, p. 35).

Considerando o decênio citado, numa tendência oposta a alguns estados das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, onde o registro foi de aumento de homicídios de mulheres, Distrito Federal, Espírito Santo e São Paulo apresentaram os maiores percentuais de redução, entre 33,1% e 22,5%. Já no ano de 2017, o Estado de São Paulo responde pela menor taxa de homicídios femininos (2,2 por 100 mil mulheres), seguido por Distrito Federal (2,9), Santa Catarina (3,1) e Piauí (3,2), e ainda Maranhão (3,6) e Minas Gerais (3,7). Em termos de variação, reduções superiores a 10% ocorreram em seis unidades da Federação, a saber: Distrito Federal, com redução de 29,7% na taxa; Mato Grosso do Sul, com redução de 24,6%; Maranhão, com 20,7%; Paraíba, com 18,3%; Tocantins, com 16,6%; e Mato Grosso, com 12,6% (Atlas da Violência, 2019:36). Portanto, Minas está entre os seis estados brasileiros com a menor taxa de aumento de homicídio de mulheres no País.

> A desigualdade racial pode ser vista também quando verificamos a proporção de mulheres negras entre as vítimas

21Produzido desde 2016 pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, juntos desenvolveram o portal "Atlas da Violência". Site: http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/downloads.

> da violência letal: 66% de todas as mulheres assassinadas no país em 2017. O crescimento muito superior da violência letal entre mulheres negras em comparação com as não negras evidencia a enorme dificuldade que o Estado brasileiro tem de garantir a universalidade de suas políticas públicas (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019, p. 39).

Enfocando "a centralidade que a violência contra a mulher" agora tem no debate público no País, e ainda as dificuldades de se criarem políticas públicas eficazes na ação contra esse problema, "causa preocupação a flexibilização em curso da posse e do porte de armas de fogo no Brasil" (Atlas da Violência, 2019:42). Apenas em 2017, mais de 221 mil mulheres procuraram delegacias de polícia para registrarem situações de agressão (lesão corporal dolosa) em decorrência de violência doméstica, conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, ano 12, 2018[22]. "Esse número pode estar subestimado, dado que muitas vítimas têm medo ou vergonha de denunciar" (ATLAS..., 2019, p. 42)[23]. Analistas do Ipea e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública consideram que, em razão dos "altíssimos índices de violência doméstica que assolam o Brasil", há a possibilidade de que, "com o aumento do número de cidadãos com uma arma de fogo dentro de casa, tende-se a vulnerabilizar ainda mais a vida de mulheres em situação de violência".

7 – Recomendações

Para aprofundar a implementação da Lei Maria da Penha, setores dos movimentos sociais, das áreas especializadas e da esfera legislativa têm produzido variadas sugestões de cunho técnico e/ou político, como demonstram várias complementa-

22 Disponível em: <https://tinyurl.com/y6ostoj7>.

23 Pesquisa de vitimização produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o Instituto Datafolha indicou, em fevereiro de 2019, que apenas 10,3% das mulheres que afirmaram terem sofrido algum tipo de violência no período de 12 meses entre 2018 e 2019 procuraram uma delegacia da mulher, 8% procuraram uma delegacia de polícia comum e 5% das respondentes ligaram para o 190. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxdx23rs>.

ções já aprovadas no Parlamento brasileiro e ainda à espera de discussão. Nesse escopo se incluem recomendações de um documento (já intitulado Carta de Belo Horizonte), produzido no contexto da organização do seminário Justiça Seja Feita[24].

Reunindo-se em Belo Horizonte, desembargadoras, defensoras, procuradoras e advogadas debateram a eficácia e as dificuldades no uso da Lei 13.104 (Lei Maria da Penha) no Brasil. Ao final, foram apresentadas pela coordenação do movimento Quem Ama Não Mata os termos das nove proposições da Carta de Belo Horizonte[25], onde se encontram formuladas algumas recomendações de aperfeiçoamento no uso da lei.[26] No documento, defende-se a necessidade de trabalhar pelo "aperfeiçoamento da implementação da Lei Maria da Penha" de forma a atender a necessidade das mulheres de "um acolhimento integral, humanizado e respeitoso, que leve em consideração o caminho percorrido até seu caso chegar ao sistema de Justiça". Entre as nove proposições endereçadas ao Poder Judiciário e a outros setores, destacam-se dois pontos mais consensuais e um ainda em debate:

- ponto 1 – propõe-se que a revogação de medidas protetivas só possa ocorrer de ofício pelos magistrados com a prévia oitiva da mulher em situação de violência doméstica e familiar (VDF) e do Ministério Público;
- ponto 2 – com base no art. 14 da Lei Maria da Penha (LMP), e considerando a natureza híbrida, peculiar à violência doméstica, propõe-se a alteração da Resolução 866/2018 do TJMG, de forma a ampliar a competência dos Juizados de Violência Doméstica, para que tenham a

24 Realizado em Belo Horizonte pelo movimento Quem Ama Não Mata em novembro de 2019.

25 Esse documento foi encaminhado ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, à OAB, e circulará também na esfera parlamentar e dos movimentos feministas vinculados a esse debate.

26 O seminário *Justiça Seja Feita*, realizado no auditório do Tribunal de Justiça, foi organizado pelo Movimento QuemAmaNãoMata, com apoio do TJ-MG, OAB – MG, Fiocruz Minas e IBDFAM.

atribuição de processar e julgar ações de família inseridas no contexto da VDF (violência doméstica e familiar);

- Ponto 5 – Com vistas a implementar os artigos 27 e 28 da LMP, propõe-se que a Defensoria Pública edite norma interna estabelecendo que o atendimento à mulher em situação de violência, onde não houver Núcleo Especializado de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (Nudem) instalado, fique a cargo do defensor ou da defensora em atuação na área cível, e, onde não houver Defensoria instalada, seja celebrado convênio de parceria entre a OAB/MG e a Defensoria Pública, a fim de atender a mulher em situação de VDF, enquanto não for totalmente implementado o disposto no art. 98, § 1º, da Constituição.

8 – Concluindo

Reconstituindo a história de implementação de novas leis de reconhecimento dos direitos das mulheres e também para sua proteção, fica claro que grupos avançados de juristas e estudiosas em todo o mundo (inclusive juristas brasileiras) estiveram formulando, na esfera internacional, as estratégias que pudessem fazer o enfrentamento dos problemas de restrição à liberdade e aos direitos das mulheres em diversos países do mundo. Ao mesmo tempo, fica claro que o avanço, no Brasil, na esfera das leis e na esfera das políticas públicas para mulheres, é produto também dessas propostas – na dinâmica que se estabelece quando movimentos sociais se articulam com lideranças e estruturas de Estado para construir esses avanços em nível local.

Nesse ponto da discussão, os números da violência, hoje computados com um pouco mais de rigor, trazem em si as questões que restam: por que ainda são tão altos os registros de violência doméstica e feminicídio ou tentativa de feminicídio? Por que a legislação, mesmo tendo avançado – traduzindo um certo acordo entre as elites intelectuais e políticas e as lideranças dos movimentos sociais –, não parece se refletir no comportamento das maiorias na sociedade? Resta, portanto, às citadas elites

políticas e aos executivos nos três níveis de governo, além de lideranças de movimentos sociais, lidar com o longo processo necessário para que a mudança de mentalidades, de costumes e de práticas se processe na vida doméstica.

Em outras palavras, o apelo ao recurso da lei não irá, por si só, banir os conflitos das relações humanas. Poderá sim, regular limites, estabelecer fronteiras – dotar cidadãos e cidadãs de direitos legitimados legalmente e trabalhar para que sejam do conhecimento de todos os recursos legais existentes aos quais se pode recorrer no caso de desrespeito a esses direitos. Porém, é sabido que não está nas mãos dos operadores do Direito e do sistema de Justiça resolver a hierarquia de gênero na vida social e nas relações íntimas, as diferenças de poder na vida ordinária, na vida cotidiana. Ao mesmo tempo, muitos dos estudos citados deixam claro que, nesses espaços, pode-se também novamente reproduzir e reforçar essas hierarquias e injustiças.

No entanto, entendemos que faz toda a diferença no cotidiano de mulheres e famílias em situação de violência doméstica um maior acesso aos serviços existentes na área de segurança pública que contribuem para o enfrentamento da violência praticada nas relações íntimas, um maior acesso ao recurso legal junto ao sistema de Justiça e, ainda, um melhor atendimento às mulheres que buscam fazer valer seus direitos nos casos de violência doméstica, tanto nas áreas de saúde pública e assistência social como nas de segurança e justiça.

Há evidências, em estudos de variados escopos, de que práticas mais democráticas e esclarecidas nesses espaços de atendimento público às necessidades de mulheres e famílias que vivenciam a violência mudam para melhor a experiência daqueles que buscam seus direitos[27]. Essas práticas desenvolvidas por operadores públicos qualificados nas esferas da segurança e do

27 ARAÚJO, A.N. **Atuação do Juizado Especial Criminal de Belo Horizonte nos Casos de Violência Contra Mulher: intervenções e perspectivas**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. AGUIAR, J.M. & D'OLIVEIRA, A.F.P.L. Violência Institucional em Maternidades Públicas sob a ótica das usuárias. **In**: **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, 2010.

sistema de Justiça legitimam uma noção de vida cotidiana mais saudável, mais feliz porque mais igualitária, para homens e mulheres em suas relações na vida privada e na vida pública.

Finalizamos, aqui, com a reflexão de que o impacto nas várias dimensões da vida social não acontece exatamente no momento do assassinato das mulheres. Se, na vida familiar, o chamado "ciclo de violência" se inicia com pequenas agressões e retirada de direitos de mulheres/jovens/crianças nas famílias nessa situação, na vida social o impacto dessas vivências se amplia e se dissemina em ciclos que se retroalimentam. O significado simbólico da violência cometida contra mulheres, paradoxalmente mantida também na educação dos meninos pelas próprias mães, faz parte das reflexões do poético *Manifesto das mineiras* na retomada do movimento Quem Ama Não Mata em 2018. Quando se retiram a liberdade e o direito das mulheres, não está se atingindo apenas a elas, mas a todo o tecido social.

MANIFESTO DAS MINEIRAS -

"O silêncio da aceitação diante de certas formas de poder não produz a morte? Essa morte física? Sim e não. É claro, o poder tem suas manifestações de falta de lógica. Haveria uma lógica? As ciências acreditam que sim. Os poderosos acreditam que não. [...]

A liberdade é um símbolo... O voo do pássaro é um símbolo. A palavra é uma forma de liberdade. O pensamento é uma forma de liberdade. Existir é uma forma de liberdade. A liberdade, a palavra, o pensamento são também possíveis de se calar antes que a morte seja executada!"

(Manifesto das mineiras, 2018)

9 – Referências

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Estúdio introductorio. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis (ed.). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México: Miguel Angel Porrua Grupo editorial. 1993.

ALVAREZ, S. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. *In*: STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARRAU et all. "La Agenda Publica em el Chile de los noventa: Hacia una caracterización de suas e de sus dinâmicas de Estructuración". Documento N2 del Proyecto Ciencias Sociales y Agenda Pública en el Chile:1990-2000. Departament de Sociologia, Faculdad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. 1999. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/S01030269_es.pdf. Apud Guzman, 2001, pág. 13. Ver no site: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269_es.pdf.

BARSTED, Leila Linhares. Lei e realidade social: igualdade x desigualdade. *In*: **As mulheres e os direitos humanos**. Rio de Janeiro: Cepia, 2001. Disponível em: https://cepia.org.br/publicacao/colecao-traduzindo-a-legislacao-com-a-perspectiva-de-genero/ Acesso em: nov. 2019.

_____. Verbete "Convenção de Belém do Pará". In: **Dicionário feminino da infâmia**, Editora Fiocruz. 2015, p. 75-77.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**: fatos e mitos. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1960.

BELOTTI, Elena Gianini. **O descondicionamento da mulher**. Rio de Janeiro: Vozes, 1975.

BENNINGTON, Geoffrey. Politics and the institution of the nation. *In*: BHABHA, Homi (org.). **Nation and narration**. Londres: Rotledge, 1990.

BLAY, E. A. **Trabalho domesticado**: a mulher na indústria paulista. São Paulo: Ática, 1978.

_____. O visível e o limite dos movimentos sociais na construção da prática pública. *In*: OLIVEIRA, E. Menicucci de (org.) **Mulheres**: da domesticidade à cidadania: estudos sobre movimentos sociais e democratização. Brasília: Anpocs: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 1987.

_____. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, sept./dec. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300006. Acesso em: dez. 2019.

BRABO, T. S. A. M. *A* pedagogia do movimento feminista na luta contra o preconceito e pelos direitos das mulheres. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 4., 1996, Florianópolis. ***Anais...***. Florianópolis: Associação Nacional de Pesquisa Universitária em História (ANPUH), 1996. Disponível: http://www.sc.anpuh.org. Acesso em: dez. 2019.

CARMO, D; DUARTE, C.; LUZ, J. **Mulheres de Minas**: lutas e conquistas. Belo Horizonte: Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais: Imprensa Oficial, 2008.

COBB, R.; ROSS, J. Y. M. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review,** Cambridge, v. 70, n. 1, 1976.

ENGELS, Friederich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**: trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FLEURY-TEIXEIRA, E. M. **As mulheres no Estado ou o estado das mulheres**. 2007. Monografia de conclusão de curso (Especialização em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

FLEURY-TEIXEIRA, E. 70 horizontes, 70 razões para ir à luta. *In*: DUARTE, Constancia Lima; CARMO, Dinorah; LUZ, Jalmelice (orgs.). **Mulheres de Minas**: lutas e conquistas. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2008. p. 178-179.

FLEURY-TEIXEIRA, E. Conselhos dos direitos da mulher. *In*: **Dicionário feminino da infâmia**: acolhimento e diagnóstico de mulher em situação de violência. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015, p. 65- 68.

FRASER, Nancy. Feminism, capitalism and the cunning of history. **New Left Review**, New York, n. 56, mar./abr. 2009.

FUKUI, Lia (org.). **Segredos de família**. São Paulo: Annablume, 2002.

GOLDENBERG, M.; TOSCANO, M. A. **Revolução das mulheres**: um balanço do feminismo. São Paulo: Revan, 1992.

GUZMÁN, Virginia. **La institucionalidad de género en el estado**: nuevas perspectivas de análisis. Santiago de Chile: Naciones Unidas: CEPAL, 2001, p. 15-22 e 26-30. (Serie mujer y desarrollo, n. 32). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/1/S01030269_es.pdf. Acesso em: dez. 2019.

HABKOUK, Patrícia. O feminicídio é um crime de ódio, não de amor. *In*: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Defesa dos Direitos da mulher. **Relatório de Atividades da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher:** visitas às delegacias de mulheres de Belo Horizonte e região metropolitana: primeiro ano. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019, p. 11.

HANNER, J. **A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas**: 1850-1937. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KOERNER, Andrei. Posições doutrinárias sobre direito de família no pós-1988. Uma análise política. *In*:

FUKUI, Lia (org.). **Segredos de família**. São Paulo: Annablume, 2002.

BAREIRO, Line. Es Estado, las mujeres y la politica a través de la historia latino-americana. *In*: **Memoria del IIº Seminario Regional**: De poderes y saberes. Debate sobre reestructura política y transformación social. 2000.

MATOS, Marlise. Direitos das mulheres. *In*: FLEURY-TEIXEIRA; MENEGHEL (orgs.). **Dicionário feminino da infâmia**: acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2015, p. 96-98.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Editorial Montchretien, 1998.

MATOZINHOS, Elaine. **Delegada Elaine Matozinhos**. Disponível em: http://draelainematozinhos.blogspot.com.br/2016/07/19111985-e-inauguradaa-delegacia-dos.html. Acesso em: out. 2019.

MINAYO, Maria Cecília. Violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, sup. 1, p. 7-18, 1994.

OLIVEIRA, L. P. Homens e mulheres e seus dramas conjugais: ensaio sobre as representações de violência passional na cidade de Senador

Pompeu/CE (1988-2006). *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-BRASIL, 27., 2013, Natal. **Anais**... Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1363872464_ARQUIVO_ARTIGOLUCASANPUHNACIONAL2013.pdf. Acesso em: nov. 2019

ORGANISMO NACIONAL DO MENOR, MULHER E FAMÍLIA (ONAMFA). **Memórias**: Seminário Internacional Políticas Sociais para a Mulher. La Paz: Programa de la Mujer, 1993.

PENA, M.V.J. **Mulheres e trabalhadoras: presença feminina na constituição do sistema fabril**. Rio de Janeiro: Paz de Terra, 1981.

PESAVENTO, S. Jatahy. Crime, violência e sociabilidades urbanas: as fronteiras da ordem e da desordem no sul brasileiro no final do séc. XIX. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 30, n. 2, p. 27-37, dez. 2004.

PIERUCCI, Flávia. Igualdade de gênero na Constituição federal: os direitos civis e políticos das mulheres no Brasil. *In***: Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois: os alicerces da redemocratização. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-i-constituicao-de-1988/principios-e-direitos-fundamentais-igualdade-de-genero-na-constituicao-federal-os-direitos-civis-e-politicos-das-mulheres-do-brasil. Acesso em: dez. 2019.

PIMENTEL, Silvia. Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres: Cedaw, 1979. **ONU Mulheres,** 2013. http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf. Acesso em: nov. 2019

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, J. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes. *In*: HOLANDA, H. Buarque de (org.), **Pensamento feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

SAFFIOTI, H. **A mulher na sociedade de classe**: mito e realidade. Petrópolis: Vozes, 1976.

SAFFIOTI, H. **Do artesanal ao industrial**: a exploração da mulher. São Paulo: Hucitec, 1981.

SCHRAIBER, L. B.; D'OLIVEIRA, A. F. P. L. Violência contra mulheres: interfaces com a saúde. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu (SP), v. 3, n. 5, p. 11-27, 1999.

SCHRAIBER, L. B. et al. Violência vivida: a dor que não tem nome. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu (SP), v. 6, n. 10, p. 41-54, 2003.

SCHUMAHER, S.; BRAZIL, E. V. **Dicionário de mulheres do Brasil**: de 1500 até a atualidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SCHUMAHER, M. A.; VARGAS, E. Lugar no governo: álibi ou conquista? **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v 1, n. 2, p. 348-364, 1993.

SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil. *In*: BORBA. A.; FARIA, N.; GODINHO, T. (orgs.). **Mulher e políticas**: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1998. p. 33-54.

WEISS, Carol H. **Behavioral Decision Making.** New York: Plenum Press, 1986.

(Footnotes)

1 O Fundo das Nações Unidas para Atividades de População (FNUAP) recomenda reduzir essas desigualdades. O alvo é o crescimento da mulher. Salienta: "A questão essencial está no grau de participação das mulheres na tomada de decisões, dentro da família e da sociedade". Na América Latina, mulheres migram da zona rural para as cidades em número maior que os homens. Buscam trabalho e estudo. O trabalho, na maioria, é como empregada doméstica, com remuneração mais baixa.

2

Eleições municipais 2016 em um cenário de crise política e *impeachment* de Dilma Rousseff: um estudo da cobertura do portal *Folha de S. Paulo*[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.21.35-2

Eliane Grazielle Estevão[2]

Teresinha Maria de Carvalho Cruz Pires[3]

Resumo: O ano eleitoral de 2016 foi bastante singular, pois o Brasil vivenciou uma grave crise política, que culminou no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). A temática, como não poderia deixar de ser, foi pauta diária dos principais veículos de comunicação do País. Este artigo teve como objetivo principal investigar o(s) enquadramento(s) adotado(s) pelo portal *Folha de S. Paulo* em textos informativos sobre as eleições municipais 2016, publicados no mês de agosto, momento marcado pela votação do *impeachment* de Dilma Rousseff no Senado e pela crise política nacional.

1 Este artigo representa um recorte da dissertação do Mestrado em Comunicação Social da PUC Minas, intitulada "Eleições municipais 2016 em tempos de crise política e impeachment: um estudo de textos opinativos e informativos do portal *Folha de S. Paulo*", financiada pela Capes.

2 Mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e pós-graduada em Revisão de Textos pela mesma instituição. Jornalista. Contato: estevaoelianeg@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6458860234047227.

3 Doutora em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Departamento de Comunicação Social da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Contato: pires@pucminas.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3445241302072269.

Palavras-chave: Eleições municipais 2016. Crise política. *Impeachment* de Dilma Rousseff. Portal *Folha de S. Paulo*. Posicionamento editorial.

Abstract: *The electoral year of 2016 was quite singular, as Brazil experienced one of the most serious political crises that culminated in the* impeachment *of former president Dilma Rousseff (PT – Labor Party). The theme, as it could not fail to be, was daily agenda of the main communication vehicles of the country. The main purpose of these article was to investigate the framework(s) adopted by* Folha de S. Paulo*'s portal in informative texts about the 2016 municipal elections, published in August, a time marked by the* impeachment *vote of Dilma Rousseff in the Senate and by the national political crisis.*

Keywords: *Municipal elections 2016. Political crisis*. Impeachment *of Dilma Rousseff. Portal* Folha de S. Paulo. *Editorial positioning*.

1 – Introdução

Um cenário político conturbado e polarizado marcou o ano eleitoral de 2016, em decorrência de uma das mais graves crises políticas do Brasil, impactada pelo processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Esse momento singular na política brasileira também foi caracterizado por inúmeras denúncias de corrupção no País, bem como cassações de mandatos, escândalos e prisões de influentes líderes políticos.

Diante desse panorama, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar o(s) enquadramento(s) adotado(s) pelo portal *Folha de S. Paulo* em textos informativos sobre as eleições municipais 2016, publicados no mês de agosto, momento marcado pela votação do *impeachment* de Dilma Rousseff no Senado e pela crise política nacional.

Trata-se de um momento de interseção, em que houve uma sobreposição de agendas políticas bastante expressivas. O primeiro turno das eleições municipais 2016 ocorreu no dia 2 de outubro, ou seja, exatamente 32 dias após o julgamento final do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff no Senado, encerrado no dia 31 de agosto. Em paralelo, os casos de corrupção no governo federal, como consequência da Operação Lava Jato,

ganhavam cada vez mais repercussão, o que acirrava ainda mais a crise política, econômica e social no País.

A escolha do portal *Folha de S. Paulo* deve-se ao fato de ele estar vinculado a um dos maiores conglomerados midiáticos do País, à sua representatividade e ao seu papel de destaque no cenário nacional, bem como à sua configuração como jornalismo de referência[4]. Para se ter uma dimensão em termos de poderio e audiência, o Grupo Folha figura entre os principais controladores de mídia no Brasil[5]. Justifica-se a opção pelo portal em detrimento do jornal impresso que leva o mesmo nome por entender que a internet apresenta especificidades que enriquecem a investigação, como multimidialidade, interatividade, instantaneidade, atualização contínua e em fluxo, customização ou personalização do conteúdo, possibilidade de formar comunidades e de criar memória coletiva, entre outras, e por se enquadrar em uma nova categoria que é o jornalismo de portal, o qual apresenta as características inerentes ao jornalismo praticado na internet, conforme mostrado na seção 2.2 deste artigo.

Em um panorama de turbulências no cenário político, as eleições municipais praticamente foram relegadas a segundo plano. Devido às manifestações de milhares de brasileiros, que tomaram as ruas do País em vários momentos, aumentou ainda mais o clima de insatisfação com o governo federal e, também, a polarização política. Os protestos foram intensificados a partir

4 O jornalismo de referência também é chamado de "tradicional" ou "sério" e caracteriza a prática jornalística baseada no modelo americano do fim do século XIX e início do século XX, que desembarcou no Brasil na década de 1950 (VIGGIANO, 2010).

5 Conforme a pesquisa Media Ownership Monitor Brasil (MOM-Brasil), divulgada em 31/10/2017, com o título "Quem controla a mídia no Brasil?", dois dos veículos editados pelo Grupo Folha lideram o ranking: o UOL, portal de notícias mais acessado do Brasil em termos de visitantes únicos e o segundo em número total de visitas no mês, e o jornal *Folha de S. Paulo*, diário de maior tiragem no País, apontado como o mais influente. Vale considerar que os conteúdos do UOL e do jornal impresso do grupo são divulgados praticamente na íntegra no portal *Folha de S. Paulo* e vice-versa. O MOM-Brasil mapeia os veículos de maior audiência – que têm o potencial de influenciar a opinião pública – e os grupos que os controlam.

da Jornada de Junho, em 2013, marcaram as eleições presidenciais de 2014, se estenderam ao longo de 2015 e repercutiram no pleito municipal de 2016, conforme descrito na seção 2.4 deste artigo, que apresenta uma cronologia do *impeachment* de Dilma Rousseff.

Lavareda *et al.* (2016) fizeram alguns prognósticos em relação às eleições municipais daquele ano, os quais se confirmaram: (1) menos reeleição, (2) maior fragmentação e (3) remoção do PT dos grandes centros.

Diante ao exposto, propõe-se a seguinte questão norteadora: como o portal *Folha de S. Paulo* enquadra suas coberturas das eleições municipais 2016, crise política nacional e *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) e, desse modo, revela seu posicionamento editorial? Para tanto, recorreu-se à análise de enquadramento como metodologia. Para este artigo, definiu-se como *corpus*[6] nove matérias publicadas na editoria "Poder", do portal *Folha de S. Paulo* (folha.uol.com.br), conforme será detalhado nas considerações metodológicas.

2 – Mídia, política e eleições: o pleito municipal de 2016 num contexto político conturbado

Estudar o papel da mídia na cobertura das eleições, sejam elas no âmbito nacional ou no municipal, em um contexto de crise política, implica um investimento teórico na articulação de estudos realizados tanto no campo da política como no campo comunicacional. Esta pesquisa também buscou aprofundar o estudo sobre a interface entre mídia e política, de forma a apreender como se estabeleceu essa relação no contexto das eleições municipais 2016. Nessa perspectiva, também apresenta uma conceituação sobre pluralidade e posicionamento editorial, bem como uma discussão conceitual acerca do enquadramento e jornalismo de portal. Além disso, apresenta uma contextualização

6 A dissertação da qual se originou este artigo teve como *corpus* 16 textos, sendo 7 opinativos e 9 informativos.

da crise política nacional, do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) e das eleições municipais 2016, acontecimentos que se sobrepõem e caracterizam um momento específico da política brasileira.

Segundo Biroli e Miguel (2017), os estudos brasileiros que tratam da relação entre mídia e política tiveram início a partir da eleição presidencial de 1989. Antes, eram poucas as pesquisas, entretanto estas passaram a integrar um campo interdisciplinar, em especial quando se trata dos períodos eleitorais como objeto de estudo. Ainda de acordo com os autores, grande parte das pesquisas nessa interface se concentra em duas problemáticas: (1) a agenda definida pela "grande imprensa", ou seja, os temas e enquadramentos predominantes e (2) a adesão a um ou outro candidato pela mídia, isto é, a visibilidade a temas e enquadramentos relativos a determinados candidatos, partidos ou governos no poder.

No caso específico desta pesquisa, privilegia-se o exame da primeira problemática, qual seja, o modo como a mídia deu destaque, isto é, agendou e/ou enquadrou, os contextos da crise política e do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) durante a cobertura das eleições municipais 2016.

Ressalta-se que "o tema da relação entre eleição e mídia aparece hoje, sem dúvida, como um dos mais significativos para a compreensão das novas configurações assumidas pela política na contemporaneidade, inclusive brasileira, concebida como Idade Mídia" (RUBIM, 2002, p. 40). Segundo o autor, há uma interação entre a comunicação e os embates eleitorais.

Esse entrelaçamento entre as áreas tem grande importância, pois, como atesta Braga (2012), uma das consequências significativas da crescente midiatização na sociedade contemporânea é o que ele chama de atravessamento dos campos sociais estabelecidos de forma a permitir situações indeterminadas e experimentações correlatas. Nesse sentido, constitui-se esse imbricamento entre as áreas da comunicação e da política. Biroli e Miguel descrevem que:

> Qualquer análise da relação entre mídia e política deve partir da compreensão de que o ambiente em que as preferências políticas são produzidas é multifacetado. Grande imprensa, discurso político-partidário, comunicação dos agentes do Estado, mídia local, novas tecnologias, redes discursivas tradicionais: todas essas instâncias estabelecem relações complexas entre si. Não é possível determinar a priori o peso de cada uma, já que suas posições mudam de acordo com as conjunturas e, além disso, diferentes segmentos do público são diferentemente suscetíveis a cada uma delas (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 53).

Conforme os autores, desde o surgimento dos primeiros estudos da relação entre mídia e política houve muitas mudanças. Uma delas é o novo cenário político-partidário, a partir da pulverização e consequente polarização partidária, principalmente entre PT e PSDB, a transformação do Partido dos Trabalhadores para um contexto centrista e a afirmação do Partido da Social Democracia Brasileira como direitista, sem contar a grave crise em ambas as legendas, o que caminha para mais uma reconfiguração.

2.1. Politização da mídia × midiatização da política

Entende-se que o papel da mídia no processo político tem se tornado cada vez mais inquestionável. Silverstone (2002, p. 9) ressalta que a centralidade da mídia é inerente à experiência humana, tanto na vida cotidiana quanto em relação ao exercício do poder, bem como à criação de cultura, uma vez que, para ele, "vivemos num mundo intensivamente midiatizado". O autor ainda afirma: "não podemos escapar à mídia. Ela está presente em todos os aspectos da vida cotidiana." Conforme Silverstone (2002), a mídia tem sua própria política, a qual precisa ser compreendida, e exerce um forte poder de persuasão sobre as pessoas.

O estudo da mídia se faz necessário, entre tantos motivos, para se compreender o quanto ela é poderosa na vida cotidiana, por isso é necessário conhecer a nova política da mídia, bem

como a política da nova mídia. No passado, pensava-se que a mídia tinha um papel político dominado, mas, segundo Silverstone (2002), hoje, a situação não é a mesma, devido a diversos fatores. Isso porque, segundo ele, surgiu um novo tipo de espaço midiático, com a capacidade de influenciar no exercício do poder e nas oportunidades de participação pública na vida política. "Podíamos ter pensado na mídia como um apêndice ao processo político, uma criada para governos e partidos, e também como um irritante ou um cão de guarda, o Quarto Estado, temos agora de confrontá-la como fundamentalmente inscrita no próprio processo político" (SILVERSTONE, 2002, p. 265). Assim, segundo o autor, a política já não pode mais ser pensada fora da estrutura midiática.

Por meio dessas e outras reflexões de Silverstone (2002), pode-se constatar que, além de a mídia ter uma política própria de atuação, conforme o posicionamento editorial e até mesmo político de cada veículo, como uma forma de reproduzir a maneira de pensar as temáticas abordadas e preferências, a mídia também exerce, de fato, um forte poder sobre as questões políticas. Nessa perspectiva, mais do que falar em midiatização da política é preciso atentar para a politização da mídia. Se, por um lado, a política está midiatizada, pela forma como o processo político perpassa a esfera midiática, por outro lado, em maior escala, a mídia está politizada, no sentido de ser vista como partidária, apontada, inclusive, como um partido político de oposição.

Abramo (2006) ressalta que os veículos de comunicação se constituíram em novas entidades que se assemelham a um tipo específico de instituição social, no caso, os partidos políticos. "Se os órgãos não são partidos políticos na acepção rigorosa do termo, são, pelo menos, agentes partidários, entidades parapartidárias, únicas, *sui generis*. Comportam-se e agem como partidos políticos" (ABRAMO, 2006, p. 15).

Nesse sentido, Aldé, Mendes e Figueiredo (2007, p. 170) fundamentam que "a politização da imprensa não é, em si, condenável ou louvável. O posicionamento em relação a temas e projetos da pauta pública contribui para alimentar o reper-

tório disponível aos cidadãos para que formem opiniões e tomem decisões."

Segundo Lima (2010), a grande mídia, tanto a impressa quanto a eletrônica, tem se tornado cada vez mais partidarizada. A própria mídia tem reconhecido seu papel de partido político, como demonstra a afirmação de Judith Brito, diretora-superintendente da empresa *Folha de S. Paulo*, quando era presidente da Associação Nacional de Jornais (ANJ). Em 2010, ela declarou: "na situação atual, em que os partidos de oposição estão muito fracos, cabe a nós dos jornais exercer o papel dos partidos. Por isso estamos fazendo". Ela ainda argumentou sobre a liberdade de expressão: "o jornalismo sério num País democrático precisa ser livre, porque sem liberdade não há investigação, nem opinião. Deve também ser pluralista. Esse papel da imprensa é exercido igualmente em relação ao governo e à oposição."

A afirmação de Judite Brito foi criticada, entre outros, por Sader (2016) como :

> [...] extremamente grave para a democracia brasileira – afetando tanto o papel dos partidos, quanto da mídia e, especialmente, o processo de formação da opinião pública [...] a mesma mídia que promove diariamente o desprestígio da política se vale disso para – como declarou a própria executiva da Folha – substituir os partidos (SADER, 2016).

Motta (2014) enfatiza que "o Brasil está dividido em dois partidos políticos: o partido da mídia e os outros". Segundo o autor, "nada separa tanto a sociedade brasileira hoje quanto a imprensa. Ela se transformou em um partido político autônomo que se dá o direito de intervir diretamente na política". Entre os motivos elencados pelo autor, estão o fato de a mídia ter conquistado uma autonomia financeira, além de ter "metas ideológicas explícitas, planos de ação de curto prazo conforme a conjuntura, e um projeto ideológico de longo prazo: o acúmulo do maior capital político (poder) possível". Além disso, "nenhum outro grupo detém hoje tamanha autonomia de ação, e tanto po-

der de intervenção no debate público" quanto a mídia (MOTTA, 2014).

Essas questões envolvem processos sociais que se desenvolvem segundo as lógicas da mídia. Os autores contemporâneos, como Braga (2012), tratam os processos como midiatização da própria sociedade. Se a midiatização diz respeito à força da presença da mídia na sociedade, essa influência é visível no que tange às informações políticas, que ajudam a formar a opinião pública. O campo político, por estar sempre em evidência e relacionado aos processos sociais, não tem como se dissociar dos efeitos da mediação e da midiatização em uma sociedade que cada vez mais interage entre si e com os meios de comunicação. Desta forma, entende-se que a política constitui-se em um dos grandes alvos da midiatização.

2.2. Pluralidade, posicionamento editorial, enquadramento e jornalismo de portal

Nesta seção, apresenta-se um breve estado da arte sobre a pluralidade, bem como um imbricamento entre os conceitos de posicionamento editorial e enquadramento, além de uma conceituação sobre jornalismo de portal.

Miguel e Biroli (2017a, p. 9) destacam que um valor perseguido pelo jornalismo é o pluralismo que se tornou, na segunda metade do século XX, uma espécie de "índice" de democracia. Esse pluralismo representaria as múltiplas vozes que deveriam compor o noticiário. Nas democracias liberais, conforme apontam Biroli e Miguel (2017, p. 10), evidenciam-se os limites de uma visão de pluralidade em que "diferentes vozes devem estar representadas, mas vozes consideradas dissidentes ou desviantes de um consenso básico não precisam ser levadas em conta". Os autores destacam que:

> Muitas vezes, o pluralismo na cobertura é entendido como a necessidade de refletir o sistema partidário: são as posições dos principais partidos que precisam estar representadas. Na medida em que, como a pesquisa da

> ciência mostrou, a disputa partidária tende a puxar as principais legendas para o centro, o debate na mídia pode incorporar apenas uma fatia bastante limitada do espectro de posições presentes na sociedade. Além disso, outras formas de atuação política, assim como as visões de mundo que mobilizam, não correspondem em grande medida à própria concepção da política e dos conflitos políticos que o jornalismo chancela (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 10).

No entendimento de Miguel e Biroli (2017a, p. 16), para que haja um ambiente democrático de informação, a pluralidade deve ser uma marca, de um modo geral, como forma de prezar pela ética profissional.

Quando se pensa na categoria dos portais de notícias, objeto deste estudo, trata-se de um espaço que permite ao leitor/internauta interagir com o veículo e, ao mesmo tempo, com o público, por meio de comentários sobre o conteúdo publicado e compartilhamento dos textos; assim, permite mostrar a visão de cada um sobre o fato noticiado e, dessa forma, ajuda a formar a opinião pública. Assim, as mudanças nas formas de atuação da mídia implicam modificações na sociedade e vice-versa, bem como na própria forma de exercer a democracia.

Aldé, Mendes e Figueiredo (2007, p. 170) ressaltam que a grande imprensa brasileira adota discurso ético de autoqualificação diante dos leitores e, assim, apresenta-se como plural. Os autores complementam que, entretanto, o que se vê "são diferenças no tratamento conferido aos candidatos, de amplificação de certos temas", conforme interesses político-partidários. Isso é inerente ao posicionamento ou linha editorial, que representa a opinião de um veículo de comunicação ou de um conglomerado jornalístico.

Ressalta-se que o posicionamento editorial "pode encampar as ideias de um grupo de pressão e fazê-la prevalecer dentro da construção de uma notícia. Ou seja, na construção da pauta e/ou do texto, o jornal pode dar mais voz ao grupo X em detrimento do grupo Y" (VENANCIO, 2009, p. 21). A delimita-

ção de uma linha editorial determina todo o processo jornalístico, como bem pontua Carvalho (2009):

> A concretização das ações do jornalismo como ator social em interação com os demais atores com os quais tem que se haver acontece não somente a partir da definição de uma linha editorial, própria a cada veículo, e em função da qual serão feitas as escolhas dos acontecimentos que comporão um determinado noticiário. Ela está relacionada a uma série de procedimentos técnicos que, em certa medida, são comuns a todas as organizações que têm a notícia como foco. No entanto, a engrenagem envolvida na produção jornalística está longe de reduzir-se a um conjunto de técnicas que darão forma e conteúdo a narrativas noticiosas. Ela envolve aspectos mais sofisticados que são, em última instância, os definidores dos modos mesmo como o jornalismo seleciona acontecimentos e apresenta-os sob a forma de narrativas que não apenas refletem a realidade, mas trazem uma perspectiva particular sobre cada aspecto divulgado do real (CARVALHO, 2009, p. 3).

Dessa forma, pode-se constatar que o jornalismo interfere nos processos, tanto políticos quanto sociais. Essas interferências surgem a partir dos posicionamentos adotados pela mídia e de como refletem no noticiário. Não basta apenas considerar que o veículo apurou os dois lados ou os vários lados da notícia, mas sim o espaço concedido a cada lado. Assim, pode-se estabelecer uma intrínseca relação com o pluralismo. Miguel e Biroli (2017a, p. 16) ressaltam que "a pluralidade necessária é a pluralidade de vozes sociais, que ainda precisa ser construída no espaço público".

Não há como questionar o papel preponderante da mídia em relação às eleições, principalmente como canal de veiculação das campanhas políticas. A internet é um canal potencial e em constante expansão, principalmente por propiciar a convergência midiática, ou seja, a tendência praticada pelos meios de comunicação para se adaptarem à internet, de forma a usá-la como canal para a distribuição de seus produtos, em diversos formatos.

Segundo Telles, Lourenço e Storni (2011),

> [...] a mídia é a principal fonte de informações dos leitores e alimenta a agenda sobre as eleições. Mesmo que não se possa afirmar que a cobertura da mídia afeta o comportamento do eleitor, o enquadramento das notícias pode nos apresentar pistas sobre como os cenários são construídos pela imprensa. O conceito de enquadramento supõe que as notícias difundidas podem criar um panorama que orienta a leitura sobre um tema, o que pode vir a beneficiar alguns grupos vinculados àquela agenda (TELLES; LOURENÇO; STORNI, 2011, p. 94).

Com relação ao enquadramento (*framing*), esse conceito foi atrelado à mídia, mais especificamente ao jornalismo, a partir dos anos 1980, abordado por autores como Erving Goffman, Gaye Tuchman, Todd Gitlin, dentre outros. Conforme Carvalho (2009), o conceito foi introduzido por Goffman (2006), não com o intuito de simplesmente pensar na organização da experiência social e sim para a compreensão de como os indivíduos organizam as próprias experiências na vida social.

> Parto do princípio de que as definições de uma situação são construídas de acordo com princípios de organização que governam eventos – pelo menos os sociais – e o nosso envolvimento subjetivo neles; *enquadramento* é a palavra que eu uso para referir-me a um destes elementos básicos, tais como sou capaz de identificar. Esta é minha definição de *enquadramento*. Minha expressão "análise do *enquadramento*" é um slogan para referir-me, nesses termos, ao exame da organização da experiência (GOFFMAN, 2006, p. 11, grifo do autor).

Ao transpor o conceito de enquadramento para o campo do jornalismo, nesse caso considerado "como um ator social em interação com outros atores sociais, ele não pode ser tomado como uma atividade exercida sem levar em conta sujeitos que tomarão contato com as notícias" (CARVALHO, 2009, p. 3). Conforme o autor, ocorre o contrário, pois, ao se disseminar uma informação, esta pode levar os consumidores a diferentes interpretações e correlações inerentes ao que foi noticiado. Isso acontece porque depende de uma visão pessoal e conhecimento particular do mundo e da realidade de cada indivíduo.

O enquadramento está relacionado ao modo como a notícia é tratada, ou seja, resulta "de escolhas isoladas, ou marcadamente institucionais – no sentido de estarem submetidas unilateralmente às políticas editoriais dos veículos – que jornalistas e veículos fazem do tratamento dado a um determinado acontecimento transformado em narrativa noticiosa" (CARVALHO, 2009, p. 2). Dessa forma, o enquadramento é atrelado às políticas e ideologias dos veículos. Ressalta-se a questão das políticas editoriais (posicionamentos).

Em relação ao jornalismo de portal, primeiro é importante destacar que, segundo Barbosa (2001), foram os americanos quem criaram e batizaram os *sites* de "portais". Esse modelo foi adotado no Brasil em 1998, "para além das edições dos jornais com similares impressos, gratuitos e diários" (BARBOSA, 2003, p. 29). Segundo Silva Júnior (2000), "a diferença de portal para site reside em elementos de análise muito subjetivos, já que um portal é também um site". Conforme salienta, em um portal, concentra-se um determinado núcleo temático, com a prestação de serviços e informações paralelas ao núcleo; no *site*, essa não é condição preponderante.

Os portais de notícias causam impactos que refletem no processo de produção de sentidos, tanto na forma de se produzir quanto de se consumir as notícias, como pode ser comprovado no trecho a seguir:

> [...] para o jornalismo, que é o que nos interessa, eles de fato causaram impacto, criando mesmo uma nova categoria para o jornalismo *online*: o jornalismo de portal, o qual, a despeito da divisão mimética dos assuntos por editorias (ou canais) tal qual no jornal impresso, emprega as características concernentes ao jornalismo online (interatividade, hipertextualidade, multimidialidade, customização de conteúdo, atualização constante) e ao ambiente digital na produção da informação (BARBOSA, 2001, p. 9).

Essas características fazem com que os portais tenham um jeito peculiar de informar, de forma mais dinâmica, ágil e agradável ao leitor-internauta, pois facilita o processo de busca pe-

las notícias que são do interesse de cada um. Conforme Ziller e Moura (2011, p. 190), "a publicação de conteúdo deixa de seguir o modelo linear da cadeia industrial". As autoras apontam que as especificidades do jornalismo de portal influenciam no comportamento dos usuários e, se ocorre essa mudança, deve-se pensar, também, em como esse jornalismo se modifica para atender a esse público. Ziller e Moura (2011, p. 196) ainda salientam que tais características da internet são inerentes ao jornalismo de portal e destacam que "o caráter múltiplo, a possibilidade de acesso não linear e alheio a um ordenamento pré-estabelecido" são características centrais da rede.

Vale ressaltar que o portal *Folha de S. Paulo*, objeto empírico deste estudo, se origina da versão impressa, porém tem atualizações constantes. No caso, tem o jornal impresso, a versão digital do jornal e o portal de notícias com o mesmo nome. O portal *Folha de S. Paulo* entrou no ar no dia 9 de julho de 1995, como FolhaWeb, pertencente ao Grupo Folha. Segundo o histórico do grupo, a Folha foi "o primeiro jornal no Brasil a adotar novo modelo de negócios para o jornalismo digital, o paywall poroso, em que o acesso ao noticiário on-line é gratuito até um certo limite de textos". No portal *Folha de S. Paulo*, disponível no endereço eletrônico folha.uol.com.br, o conteúdo na íntegra, sem restrições, pode ser acessado apenas por assinantes.

O novo projeto editorial tem como título "Jornalismo profissional é antídoto para notícia falsa e intolerância" e "atualiza compromissos da Folha em uma era de mudança de hábitos dos leitores". Ressalta o diálogo pluralista em contraponto à intolerância presente nas redes sociais devido à onda de "populismo nacionalista ultraconservador". Assim estabelece: "existe público expressivo disposto a pagar por assinaturas digitais de veículos jornalísticos, e a ampliação de um contingente populacional cada vez mais educado, conectado e exigente em matéria de conhecimentos sugere um caminho promissor a ser percorrido". Ainda salienta que conglomerados midiáticos "exploram operações comerciais muito mais vultosas e têm dado mostras de docilidade política diante de governos que não toleram crítica" (SUA EXCELÊNCIA, 2017).

O documento também apresenta em destaque "Sua Excelência, o consumidor de notícias" e menciona o que caracteriza como manifestações públicas de dimensões inéditas, a transição para o governo Michel Temer (PMDB), que "aplica uma receita de reformas liberalizantes e disciplina do gasto público". Ainda faz referência à Operação Lava Jato, "conduzida no âmbito da Justiça Federal, em que o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, secundados pela imprensa, desvendaram escândalo de corrupção de proporções inauditas" (FOLHA, 2017), comprometendo o PT, o PMDB e PSDB, entre outros partidos e empresas privadas, como empreiteiras.

Diante desse cenário, o projeto editorial destaca a polarização política que se alastrou, principalmente, em função das redes sociais. Tal conjuntura submete aspectos programáticos do posicionamento editorial (pluralismo, independência crítica e apartidarismo). Além de apontar a necessidade de vigilância para uma imprensa livre.

Quanto ao portal, o projeto editorial descreve que "a audiência online, por sua vez, mede-se em dezenas de milhões de visitantes ao mês, dada a possibilidade de acesso individual gratuito a um número determinado de textos jornalísticos". Ainda complementa que "na esfera digital, o jornalista não se envolve só na produção de conteúdo; também participa da publicação e da distribuição do material produzido e tem responsabilidade na obtenção de audiência" (FOLHA, 2017).

No que diz respeito ao posicionamento editorial e/ou político, o Grupo Folha "defende mecanismos que aumentem a transparência e a fiscalização por parte da sociedade". Além disso, enfatiza: "no que respeita à necessidade de uma reforma, pressão contínua pela melhoria da cultura política tende a ser mais efetiva que propostas mágicas" (FOLHA, 2017). Assim, o grupo endossa diversos pontos, como as reformas políticas propostas pelo governo Temer.

Embora o Grupo Folha se apresente como apartidário, desde o golpe de 1964 foi demarcada uma posição política. A Folha

apoiou o movimento das Diretas Já, quando ganhou papel de destaque no País que garantiu-lhe a liderança até hoje mantida no cenário nacional em relação às mídias hegemônicas (CAPELATO, 2003). De acordo com Singer (2003), em 1974, a Folha decidiu ser competitiva quanto à influência acerca da opinião pública, momento em que se iniciava a abertura política que o Brasil viveu até 1984, ou seja, a fase de transição iniciada pelos militares, quando houve a passagem para a democracia. A partir daí, firmou-se como uma mídia de opinião, segundo Singer (2003), por não ter compromissos com o governo que impedissem a independência editorial. Embora o objeto de estudo seja o portal *Folha de S. Paulo*, essa contextualização histórica ajuda a compreender o posicionamento editorial e/ou político que é o mesmo adotado no jornal e no portal.

2.3. Crise política nacional em 2016

A palavra crise "vem do grego *krisis* e *krinein* que significam, respectivamente, discriminação e decisão (com examinação)" (MENDES, 2005, p. 766). Em termos conceituais, é, sobretudo, "um fenômeno perceptivo desenvolvido por terceiros sobre um agente que se vê/está envolvido num acontecimento ou acção imprevisível que tem um potencial destrutivo ou de ruptura sobre um sistema social instalado e de referência" (MENDES, 2005, p. 767). O autor acrescenta que "crise é uma realidade pública que implica a interpretação por parte de terceiros mediada pelos media".

Conforme Pasquino (1998):

> Chama-se Crise a um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo, a uma virada de improviso, algumas vezes até violenta e não prevista no módulo normal segundo o qual se desenvolvem as interações dentro do sistema em exame. As Crises são habitualmente caracterizadas por três elementos. Antes de tudo, pelo caráter de subitaneidade e por vezes de imprevisibilidade. Em segundo lugar, pela sua duração

> normalmente limitada. E, finalmente, pela sua incidência no funcionamento do sistema (PASQUINO, 1998, p. 305).

Pasquino (1998) complementa que três fases são consideradas para que seja possível compreender uma crise: (1) a fase que a precede; (2) o momento da crise propriamente dita; e (3) o pós-crise. Existem vários tipos de crise, entre as quais a crise política, um dos temas centrais de análise deste estudo. Para Mendes (2005, p. 768), "uma crise política não se centra nos agentes envolvidos mas na natureza da violação/transgressão ocorrida nos princípios fundacionais da esfera política". No campo político, uma crise é encarada "como a percepção de responsabilidade de violação/transgressão dos princípios da legitimidade e representatividade acima aludidos, que recai sobre um agente político" (MENDES, 2005, p. 768).

Conforme o autor, a expressão "crise política" tem se vulgarizado no cotidiano e sido constantemente utilizada, principalmente por analistas e comentadores não estritamente políticos, além de estar diariamente no discurso midiático. No contexto político contemporâneo brasileiro, especificamente a partir da crise política de 2005 (Mensalão), esse termo tem sido a tônica das notícias divulgadas pela mídia, com seus inúmeros desdobramentos e consequências.

Pasquino (1998) enfatiza que as crises políticas estão interligadas às crises econômicas, tanto de forma positiva, ou seja, quando a solução de uma delas beneficia a outra, quanto de modo negativo, isto é, em situações em que a falta de solução de uma das crises reflete sobre a outra. Segundo o autor, há crises de vários tipos: internas ou externas ao sistema, genéticas ou funcionais, fisiológicas ou patológicas, entre outras derivações. Foi justamente essa forma negativa que se viu com a crise política nacional no cenário das eleições municipais de 2016.

Ainda segundo Pasquino (1998), uma crise pode ser acalmada, retraída e, depois, manifestar-se novamente, como uma fase sucessiva. É isso que tem ocorrido em relação à mais recente

crise brasileira, que repercute ininterruptamente e se agrava a cada dia. O autor destaca que, além do auge de uma crise, existe a "crise na crise", de forma que uma nova crise pode sobrepor-se a uma crise preexistente e intensificá-la ainda mais.

Pasquino (1998, p. 305-306) conclui que "toda crise é um momento de ruptura inesperada no normal funcionamento de um sistema, ela requer respostas rápidas". Assim, para o autor, "toda Crise pode ser superada por um sistema que disponha de uma pluralidade de fontes de informação, de capacidade de escolher entre vários fluxos e de adotar novos módulos de funcionamento sem perder suas características essenciais".

Durante uma palestra sobre democracia, Boaventura de Sousa Santos ressaltou que vive-se, na atualidade, em um tempo dominado pelo conceito de crise, conforme proferido no trecho a seguir:

> Na perspectiva da origem da palavra, crise é um ponto problemático em um sistema que nos dá a possibilidade de cura. Portanto, as crises têm algo de positivo em si mesmo, que deve ser acolhido pela nossa sociedade. A menos que a crise deixe de ser transitória e passe a ser permanente. E a mudança neste ponto é que a crise transitória é explicável. Quando a crise é permanente ela não tem que ser explicada, mas passa a explicar tudo. Cortou os funcionários? É a crise. Privatiza-se a educação? É a crise. Privatiza-se a saúde? É a crise. Terceiriza-se toda a economia para evitar os direitos sociais? É a crise. É a crise política. Essa crise é perigosa porque não deixa oportunidades e permite que muitas coisas aconteçam com uma certa naturalidade. A crise deixa de ser uma variável dependente para ser uma variável independente (informação verbal).[7]

O cenário político atual representa bem essa descrição. Ainda segundo Santos, trata-se de um tempo de transição complexa, considerando-se, inclusive, os contextos financeiro e social, uma vez que o capital financeiro pode destruir o País de uma hora para outra, como acontece quando há queda do produto

7 Palestra proferida por Boaventura de Sousa Santos na "Aula Magna: democracia em tempos incertos", Belo Horizonte, 26 abr. 2017.

interno bruto (PIB), aumento da dívida financeira, alto índice de desemprego e aumento das taxas de juros, o que ocasiona problemas nas áreas de saúde, educação pública e assistência social, entre outras consequências negativas. Chega a ser uma crise na democracia representativa liberal. Certamente, essa situação se reflete nas disputas eleitorais e na forma como a sociedade reage diante do que é contextualizado pela mídia.

Entende-se que, no contexto da profunda crise nacional brasileira, que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff (MARQUES; ANDRADE, 2016), foi uma crise produzida principalmente pelos meios de comunicação, considerando-se que a crise, em certos casos, tem artificialidades. A crise política que permeou as eleições presidenciais de 2006 "não existiria se não fosse *na* e *pela* mídia" (LIMA, 2006, p. 13, grifos do autor). Pode-se afirmar o mesmo por ocasião da crise política que permeou as eleições municipais de 2016.

Segundo Marques e Andrade (2016), a apertada reeleição da ex-presidente, em 2014, e o conservadorismo do Congresso dificultaram o cenário para que a crise fosse superada. Fatores como a Operação Lava Jato e a "avassaladora campanha" midiática contra o governo petista complicaram a situação. Assim, percebe-se que surgiram várias crises dentro de uma, com diferentes denominações, como crise política, crise econômica, crise social, crise judicial, crise do *impeachment*, crise da Lava Jato, crise de credibilidade, entre outras nomenclaturas.

Para contextualizar a crise política que impactou as eleições municipais de 2016, vale enfatizar que o início dela pode ser considerado em 2005, quando estava em curso a "crise do Mensalão", ou 2013, com as Jornadas de Junho (impulsionadas pela grande insatisfação popular), ou, ainda, 2014, ocasião em que aumentaram as apostas de derrota da então presidente candidata nas eleições daquele ano, o que não ocorreu, pois Dilma Rousseff (PT) foi reeleita (MIGUEL; BIROLI, 2017b).

A crise política gerou e ainda tem gerado inquietação e insatisfação na sociedade, trazendo uma série de consequências e

problemas que afetam não só a economia do País como provocam mudanças culturais, de forma a alterar, inclusive, os hábitos dos brasileiros, que passaram a criar alternativas para driblar a crise.

Paralelamente a esse contexto, a situação econômica do País piorou ainda mais e surgiram outros agravantes, como a Agenda Brasil e a reforma ministerial – a qual permitiu a transferência de poder ao PMDB –, sem contar o rebaixamento da nota de grau de investimento do País e o parecer desfavorável do Tribunal de Contas da União (TCU) referente às contas de 2014, entre outros fatores (MARQUES; ANDRADE, 2016).

Para Casseb e Mello (2016), a crise é oriunda de uma sucessão de decisões políticas que influenciaram o desequilíbrio das contas do governo e da balança de pagamentos. Assim, a crise atual tem "raízes estruturais". Ainda nesse ambiente polarizado, tem se destacado na mídia a Operação Lava Jato, com as consequentes prisões de líderes políticos influentes do alto escalão federal, além de cassações de mandatos. Percebe-se que todo esse contexto tem aumentado o descrédito e o pessimismo por parte da população em relação à classe e às instituições políticas, em especial o Partido dos Trabalhadores, o que refletiu diretamente na cobertura das eleições municipais de 2016.

Não se pode desconsiderar a influência da mídia sobre as eleições. A crise política, que se tornou aguda a partir de 2015, ao mesmo tempo que tem os meios de comunicação empresariais como atores centrais, expõe os efeitos – limitados – da internet na organização política de movimentos e manifestações da sociedade civil (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 54).

Dessa forma, "a crise brasileira que culminou no golpe parlamentar de 2016, quando foi destituída a presidente Dilma Rousseff, contribuiu para reafirmar a centralidade dos meios de comunicação de massa na disputa política" (MIGUEL; BIROLI, 2017b, p. 199). Observa-se que os autores adotaram o termo "golpe". Esse uso dos termos "*impeachment*" ou "golpe" também é objeto de observação nas notícias analisadas, como

forma de identificar o posicionamento editorial do portal *Folha de S. Paulo*.

Para além disso, a cobertura da crise política nacional – com as múltiplas crises sobrepostas a ela–, analisada sob a ótica do(s) enquadramento(s) adotado(s) pelo objeto investigado, tem o intuito de identificar como a crise e o *impeachment* de Dilma Rousseff se correlacionam no contexto deste trabalho, uma vez que se percebe uma constante articulação entre os termos em um cenário eleitoral. A seguir, é apresentada a caracterização do *impeachment* de Dilma Rousseff para complementar a contextualização do panorama político estudado.

2.4. O impeachment *de Dilma Rousseff*

A principal marca no cenário político brasileiro em 2016 foi o *impeachment* de Dilma Rousseff (PT). Pela quarta vez na história do País, um presidente da República foi destituído do cargo (WESTIN, 2016)[8]. O *impeachment* é "o processo mediante o qual se promove a apuração e o julgamento dos crimes de responsabilidade" (BARROSO, 1998, p. 162). Segundo o autor, no Brasil, conforme a Constituição e o direito comum (CF, 1988, art. 52, parágrafo único; Lei nº 1.079, de 1950, arts. 2º, 33 e 34)[9], o *impeachment* é passível de duas penas: (1) perda do cargo e (2) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

O termo "*impeachment*" é de origem anglicana; traduzido para o português, seria o mesmo que impedimento. Entretanto,

8 De acordo com Westin (2016), em 1955, sofreram *impeachment* os ex-presidentes Carlos Luz e Café Filho. Em 1992, aconteceu o famoso caso do afastamento de Fernando Collor de Mello. Em 2016, no seu segundo mandato, foi destituída a ex-presidente Dilma Rousseff.

9 A Lei do *Impeachment* (Lei 1.079/50) define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Essa lei elenca as punições para os envolvidos nos crimes nela definidos, ainda que simplesmente tentados (BRASIL, 1950).

não se trata exatamente do impedimento de quem ocupa o cargo de presidente da República, e sim do processo que implica a respectiva sanção. "Com isso, afirma-se que o *impeachment* é o processo. O impedimento, por sua vez, é a consequência do julgamento procedente ao final deste conjunto de atos. *Impeachment* e impedimento, portanto, não são sinônimos" (SALES, 2017, p. 59).

Conforme o autor, "o *impeachment* tem motivações políticas, desdobramentos políticos, provocações políticas, julgamentos políticos, o que não quer dizer que seja inteiramente arbitrário ou seja inconstitucional" (SALES, 2017, p. 75-76). Ele complementa que "o *impeachment* tanto pode ser um instrumento garantidor da democracia na medida em que permite a responsabilização dos donos do poder como pode ser instrumento de abuso, quando realizado sem fundamento jurídico".

Vale salientar que cada uma das etapas do processo de *impeachment* se torna um acontecimento amplamente divulgado pela mídia. Algumas fases são vistas inclusive como "espetáculos midiáticos", como ocorreu com as votações na Câmara Federal e no Senado, no caso de Dilma Rousseff.

Lima (2006, p. 12) trata a cobertura da mídia em casos de crise e *impeachment* como escândalos políticos midiáticos. Assim, relata que "a publicação de escândalos tornou-se uma prática que reforça e realimenta a imagem que os jornalistas têm de si mesmos". Segundo o autor, os escândalos midiáticos surgem em decorrência do jornalismo investigativo, somado à ampliação da mídia de massa e das novas tecnologias.

> *Escândalo político midiático*, portanto, é o evento que implica a revelação, através da mídia, de atividades previamente ocultadas e moralmente desonrosas, desencadeando uma sequência de ocorrências posteriores. [...] Passa a prevalecer uma lógica parecida com a que preside a cobertura jornalística das disputas eleitorais e que já foi comparada às corridas de cavalo: o que importa é saber qual jornalista e/ou empresa de mídia está à frente da outra, qual consegue "esticar um pouco mais a

> corda" e avançar com novas denúncias (LIMA, 2006, p. 13, grifo do autor).

Essa argumentação representa o que ocorreu no contexto político em 2016, com os escândalos e casos de corrupção[10] da Lava Jato, os quais acentuaram a crise política no País e influenciaram decisivamente o *impeachment* de Dilma Rousseff, conforme abordado neste estudo.

A ex-presidente ganhou visibilidade na mídia durante a campanha eleitoral em 2010, teve destaque por ser a primeira mulher eleita presidente da República no Brasil, alcançou ampla divulgação pelo trabalho desempenhado no primeiro mandato e, no segundo mandato, passou a ser alvo constante de críticas e denúncias, até ser afastada do cargo e, posteriormente, destituída da função.

Como ressaltado por Biroli e Miguel (2017), devido à centralidade da mídia na vida cotidiana, a crise tem a capacidade de influenciar a opinião das pessoas e, consequentemente, a decisão dos eleitores durante uma campanha política. Isso pode ser percebido no caso das eleições municipais de 2016, pois percebe-se que os temas agendados pela mídia trouxeram consequências para os resultados da disputa eleitoral.

Apesar disso, Biroli e Miguel (2017, p. 25) ressaltam que nem sempre essa lógica prevaleceu, como se pode atestar no caso da eleição do ex-presidente Luís Inácio da Silva: "em 2006 os estudiosos de mídia e política se viram jogados num doloroso universo paralelo, em que os eleitores votavam num candidato que não era apoiado pelos grandes conglomerados de comunicação". Naquele momento, em 2006, a crise política resultante dos casos de corrupção não influenciou diretamente as eleições

10 "Frequentemente, escândalos e corrupção são confundidos, porém, constituem fenômenos distintos e a relação entre os dois é variável." Escândalos dizem respeito a acontecimentos que implicam transgressões que são levadas a conhecimento público e provocam resposta da sociedade. Corrupção é decorrente de infração, violação de regras, convenções ou leis denunciadas por terceiros. "Corrupção pode se transformar em um escândalo, mas nem todo escândalo envolve corrupção" (CHAIA, 2004).

presidenciais, pois, embora o governo do PT fosse alvo diário da mídia ininterruptamente durante 16 meses, com as notícias de denúncias do Mensalão, Lula foi reeleito.

Entende-se que isso aconteceu, principalmente, em razão de a crise ter sido mais política do que financeira, de forma que não foi sentida de perto pelos brasileiros, ou seja, não pesou tanto no bolso, não gerou um maior índice de desemprego, insatisfação popular e outras consequências negativas para a sociedade. Exatamente dez anos depois, em 2016, viu-se outro contexto, com uma acentuada crise tanto política quanto financeira, inclusive social, que o brasileiro sentiu de perto, em especial no bolso. Houve, assim, um resultado bem diferente em decorrência de novas denúncias de corrupção, nesse caso referentes à Operação Lava Jato.

Ressalta-se que, em 2014, o PT repetiu a vitória alcançada em 2006, embora os principais veículos de comunicação apoiassem o candidato José Serra (PSDB). Assim, a "campanha cerrada da mídia" não conseguiu impedir a reeleição de Dilma (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 26). O que se viu foi o seguinte:

> Os meios de comunicação prosseguiram em sua oposição ao governo, desempenhando papel fundamental na construção do golpe parlamentar de 2016, que derrubou a presidente escolhida pelas urnas. Mas fica claro que seu peso na orientação do voto popular não foi suficiente para evitar a vitória de candidaturas que desejavam derrotar (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 26).

Diante desse contexto, os autores relatam que tais resultados despertam novos questionamentos em relação aos estudos sobre mídia e política. Assim, admitem que o discurso da mídia em períodos eleitorais influencia a orientação das disputas e a definição do voto, o que foi vivenciado recentemente.

> Na definição do sentido do voto, boa parte das análises desconsidera que (1) os eleitores podem dispor de informações *diferentes* daquelas de que dispõem os estudiosos; (2) os eleitores podem mobilizar as informações [...] em narrativas que não reproduzem os enquadramentos hegemônicos na grande mídia [...] (3) o conflito

> entre informações e representações antagônicas (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 30, grifo do autor).

Enfatiza-se que a influência midiática sobre o voto não é sempre positiva, como os exemplos apresentados nos pleitos em 2006, 2010 e 2014, quando os votos em Lula e Dilma ocorreram em um contexto em que a grande mídia debatia diariamente sobre os casos de corrupção no governo e, mesmo assim, os candidatos petistas saíram vitoriosos. "Nesse caso, o voto teria sido um *desvio* em pelo menos dois sentidos: não sofreu o impacto da cobertura da grande imprensa, de um lado, e de outro revelou uma conduta moral desviante, sobretudo do eleitorado pobre" (BIROLI; MIGUEL, 2017, p. 32, grifo do autor).

Para os autores, esse sentido do voto teria tido influência no afastamento de Dilma Rousseff, em 2016, pois teria sido usado "o voto como desvio" por um lado e, por outro, as campanhas eleitorais teriam encoberto a realidade dos fatos; assim, o voto teria sido "desinformado". Esse contexto reforça a ideia de que os acontecimentos do cenário nacional repercutem no âmbito local, uma vez que os reflexos foram percebidos nas eleições municipais.

Também é preciso considerar como os meios de comunicação empresariais têm atuado politicamente e como os discursos jornalísticos têm sido propagados, além de se pensar em uma escala que vai da manipulação à imparcialidade. Os pesquisadores ainda fazem uma comparação entre a crise política da década de 1950, que culminou no suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, até chegar ao Golpe de 1964, e a crise recente, que resultou no *impeachment* (para muitos, golpe) de Dilma Rousseff. Naquela ocasião, "a centralidade da corrupção no noticiário da ampla maioria dos jornais empresariais (com exceção do Última Hora) permitiu que os antagonismos políticos fossem representados sem que os interesses distintos que estavam em disputa fossem expostos" (MIGUEL; BIROLI, 2017b, p. 201). Os autores acrescentam que, na mais recente crise, "os escândalos de corrupção também dominaram o noticiário, alimentados pelos va-

zamentos seletivos de policiais, procuradores e juízes ligados à Operação Lava Jato".

Vale ressaltar que, antes mesmo de Dilma Rousseff ser reeleita, órgãos da grande imprensa já falavam em *impeachment* (MIGUEL; BIROLI, 2017b). Desde as chamadas "Jornadas de Junho", a mídia deu destaque aos desdobramentos de uma crescente polarização política. As manifestações, realizadas em diversas ocasiões, reuniram milhares de brasileiros que protestavam de diversas formas, por meio de movimentos nas ruas e nas redes sociais, contra os escândalos e as denúncias envolvendo a classe política. O caso do *impeachment*[11] se intensificou logo que Dilma Rousseff foi reeleita, em outubro de 2014. Em fevereiro de 2015, a Petrobras se tornou alvo da Operação Lava Jato e teve início uma série de denúncias de corrupção, com a consequente instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os desvios na estatal.

No dia 15 de março de 2015, entre 1 milhão e 1,4 milhão de brasileiros foram às ruas para manifestar seu descontentamento com os rumos da economia no País e reivindicar o *impeachment* da então presidente da República. Tal manifestação foi vista pelo governo Dilma "como 'um terceiro turno' eleitoral – um golpe na democracia – mais uma tentativa de reversão por parte do PSDB, de Aécio Neves e de sua militância, do resultado obtido nas urnas" (PIRES, 2016, p. 189, grifo da autora).

Em maio de 2015, um pedido de *impeachment* foi protocolado na Câmara dos Deputados por integrantes do Movimento Brasil Livre. Em junho do mesmo ano, as contas do governo apresentaram indícios de irregularidades e o Tribunal de Contas da União (TCU) concedeu prazo para Dilma Rousseff explicar os casos identificados como "pedaladas fiscais[12]". Enquanto

11 As informações da cronologia do *impeachment* nesta seção foram extraídas do Portal G1.

12 Conforme o *site* do Senado, "pedalada fiscal" é o apelido dado a um tipo de manobra contábil feita pelo Poder Executivo para cumprir as metas fiscais, fazendo parecer que haveria equilíbrio entre gastos e despesas nas contas públicas.

isso, as denúncias na Operação Lava Jato, como propinas, crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, aumentavam e envolviam novos líderes políticos de diferentes partidos, resultando nas primeiras prisões.

Uma pesquisa do Datafolha, divulgada no dia 6 agosto de 2015, mostrou que 71% dos entrevistados reprovavam o governo Dilma, considerada a pior taxa da história da pesquisa, superior aos 68% de reprovação ("ruim" e "péssimo") do governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello, em pesquisa realizada em 1992. Essa notícia teve ampla divulgação na imprensa, assim como as manifestações posteriores que pediam o fim da corrupção e a renúncia ou o *impeachment* de Dilma Rousseff.

No mês de outubro de 2015, foi reaberta pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) uma ação do PSDB para a impugnação dos mandatos de Dilma e do então vice-presidente da República, Michel Temer, sob acusação de suposto abuso de poder nas eleições de 2014. Além disso, o TCU recomendou que o Congresso reprovasse as contas do governo de 2014, devido às irregularidades apontadas. Ainda naquele mês, parlamentares de oposição ao governo entregaram à Presidência da Câmara dos Deputados mais um pedido de *impeachment.*

Assim, em dezembro de 2015, foi autorizada a abertura do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Após divergências e embates no cenário político nacional, em março de 2016, Dilma e o ex-presidente Lula foram denunciados na Operação Lava Jato por suposto envolvimento no esquema da Petrobras.

As tramitações continuaram e, em março de 2016, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) protocolou, na Câmara dos Deputados, o 12º pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff. Em abril de 2016, dois novos pedidos de *impeachment* foram enviados à Câmara pelo então vice-presidente Michel Temer. De 15 a 17 de abril de 2016, os deputados julgaram, em uma sessão caracterizada como espetáculo midiático, a abertura do processo de *impeachment*, com o resultado de 367 votos a favor e 137 contrários.

O processo de *impeachment* seguiu para o Senado e foi instaurado em maio de 2016, quando aprovou-se o afastamento de Dilma Rousseff por 180 dias. Michel Temer assumiu, então, a Presidência da República. No período de 27 a 31 de agosto de 2016, os senadores julgaram o afastamento definitivo de Dilma Rousseff. No dia 29 de agosto daquele ano, a ex-presidente esteve no plenário do Senado para se defender, mas foi em vão. O *impeachment* se confirmou no dia 31 de agosto, por 61 votos a favor e 20 contra.

Essa cronologia e a caracterização do processo de *impeachment* servirão como embasamento para as análises dos textos noticiosos e opinativos do portal *Folha de S. Paulo*, uma vez que ajudarão a entender o que estava em pauta quando da publicação de cada notícia e/ou texto de opinião. Diante do que foi exposto, é possível apreender que as eleições municipais de 2016 disputaram espaço com muitos acontecimentos polêmicos, em um período conturbado do processo de *impeachment* da ex-presidente petista, cenário dominado por uma série de questões políticas que se acentuaram em meio ao processo eleitoral. É preciso considerar os antecedentes políticos tanto da crise quanto do *impeachment* de Dilma Rousseff e a articulação desses contextos. A seguir, encontra-se uma caracterização sobre as eleições municipais de 2016.

2.5. As eleições municipais de 2016: um cenário político atípico

Uma das abordagens centrais deste estudo é entender e/ou investigar a cobertura sobre a dinâmica do processo das eleições municipais de 2016, marcado por um contexto político mais amplo que envolve a crise política e o *impeachment* de Dilma Rousseff. Para uma melhor compreensão da produção jornalística sobre esse momento eleitoral, torna-se necessário fazer uma caracterização das eleições que ocorrem para a escolha de prefeitos em todo o País.

Mattos (2003) fundamenta que "a política é compreendida como um tempo específico – a eleição – e como um espaço social

– o partido, os lugares do Poder – dos quais as pessoas se sentem excluídas ou se excluem, embora possam tentar fazer uso deles, a seu modo" (MATTOS, 2003, p. 207-208). Assim, para a autora, a política torna-se um espaço em que as pessoas nele inseridas, como os candidatos no período eleitoral, geralmente negam o pertencimento e cada um participa de uma maneira do jogo da política.

Rubim (2002, p. 41) aponta as eleições como um dispositivo quase naturalizado da política, constituindo "um momento e um procedimento ritualizado, periódico e legitimado – de escolha e investidura de dirigentes (representativos) para o exercício de poder (es) na sociedade". Segundo o autor, as eleições são realizadas para a escolha dos governantes, de quem vai ocupar os lugares de direção no exercício do poder, nas esferas executiva ou legislativa, no caso do Brasil, ou no judiciário, em alguns países, ou ainda na sociedade civil, em casos menos comuns.

Conforme Rodrigues (2002), o período eleitoral, que elege os representantes no governo da *polis*, se constituiria no ponto de convergência privilegiado para a composição da tribuna democrática em que ocorre o debate público do Estado com a sociedade, uma vez que é o momento em que os diversos grupos sociais podem designar os porta-vozes para representarem os interesses coletivos.

A escolha dos dirigentes não assegura a permanência deles no poder. Pois, além do tempo determinado do mandato, os escolhidos são colocados em lugar privilegiado para iniciar o governo, mas não têm garantida a manutenção no poder sem alterações até o fim do mandato. Pode ocorrer, por exemplo, afastamento, renúncia, cassação, intervenção parcial e integral ou, inclusive, *impeachment* dos mandatários (RUBIM, 2002). Ainda segundo o autor:

> [...] o ato de governar implica necessariamente em uma disputa cotidiana acerca do poder de governar. A governabilidade, entendida como conjunto de condições políticas para governar deve ser pensada como perpassada por um constante embate entre os ocu-

> pantes do governo e as oposições, sejam elas: partidos, políticos profissionais e/ou cidadãos. A dialética governo e oposição emerge assim como imprescindível para a realização de uma dinâmica democrática de disputa permanente do poder de governar (RUBIM, 2002, p. 42).

Assim, no contexto do regime democrático, os cidadãos também detêm parte do poder, o qual se encontra pulverizado na sociedade. Esse poder é expresso por meio do voto. Segundo Rubim (2002), as eleições são um rito público, um mecanismo para legitimar a representação dos governantes. Também constituem um momento singular da política, em vários contextos. O autor complementa que as eleições acontecem periodicamente e são momentos esperados pela sociedade e previamente agendados no âmbito do sistema político, tendo um caráter eminentemente público e publicizado, o que amplia a visibilidade da política, além de serem traduzidas como um episódio de cerimônia, festa e/ou solenidade, ou seja, um momento político especial.

> [...] toda e qualquer eleição, desde o instante em que os direitos e cidadania foram conquistados no mundo moderno, assume esse caráter de disputa comunicacional, mesmo quando inexistem mídias em perspectiva relevante, a intensa requisição da comunicação em uma situação viral da política, como acontece com as eleições, propicia assim uma conjuntura especialmente privilegiada para o estudo da comunicação e de suas relações com a política. Nesse momento singular, política e comunicação estão potencializados (sic) e suas conexões se tornam bem mais expressivas e relevantes que aquelas realizadas em situações ordinárias da política (RUBIM, 2002, p. 47).

Isso pode ser notado tanto em relação às disputas para presidente da República quanto para prefeito, mas há algumas singularidades entre os dois tipos de pleito. Ao discorrer sobre as principais marcas das eleições municipais brasileiras, Lavareda (2011) ressaltou que diversos significados são inerentes à leitura dos resultados das eleições para prefeito, que ocorrem, simultaneamente, em todo o País.

Em 2016, o primeiro turno do pleito ocorreu no dia 2 de outubro, em 5.568 municípios do País; 55 cidades brasileiras tiveram o segundo turno, no dia 30 de outubro. Chamadas de "eleições intermediárias", elas ocorrem justamente na metade dos mandatos dos cargos majoritários nacionais e estaduais. Nas eleições municipais, os números são convocados "para uma tentativa de diálogo com as duas outras dimensões da política" (LAVAREDA, 2011, p. 11).

Conforme Lavareda (2011), embora a política econômica não seja propriamente um item das agendas municipais, ela afeta as eleições nessa esfera, uma vez que está relacionada ao clima positivo, de otimismo, satisfação, contentamento e entusiasmo da população com relação aos partidos que estão no poder. Lavareda e Telles (2016, p. 7) reforçam que "a performance dos mandatários e dos respectivos partidos se relaciona de perto com o desempenho da economia, ambas ditando as chances de continuidade, ou não, do partido no poder".

Embora, no Brasil, a maioria dos eleitores não apresente vínculo ou preferência partidária, as disputas têm sido bipolarizadas entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (LAVAREDA; TELLES, 2016). Os autores apontam que as análises são centralizadas em dois fatores que estão diretamente associados, o voto retrospectivo e o voto econômico.

> No Brasil, de frágil partidarismo, as campanhas podem ser de grande valia, principalmente a de vereadores e prefeitos. Elas são um universo completo onde, além da temática nacional, dizem presente muitas peculiaridades, como a relevância de elementos herdados da dominação tradicional, em termos weberianos; o prestígio das lideranças locais; a força dos governadores; os temas provincianos; o compadrio; e até mesmo as miúdas relações entre as pessoas e as instituições contaminadas por todo tipo de laços sociais e afetivos. Fatores que não raro se sobrepõem aos aspectos um pouco mais ideológicos e às relações impessoais e "racionais" que se encontram mais presentes nas eleições nacionais (LAVAREDA; TELLES, 2016, p. 8).

Percebe-se que as eleições municipais, embora sejam vistas como secundárias, têm grande importância e contribuem para as eleições federais, sendo as campanhas locais até mesmo utilizadas para testar novos modelos e novas regras eleitorais que, conforme os resultados, são implantadas no pleito nacional. No pleito de 2016, por exemplo, vigorou uma nova legislação (Lei nº 13.165/2015, conhecida como Reforma Eleitoral 2015) que estabeleceu mudanças nos prazos para as convenções partidárias, a filiação partidária e o tempo de campanha eleitoral, que foi reduzido de 90 para 45 dias, além de proibir o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, entre outras mudanças (TSE, 2016). Tais regras foram testadas já pensando nas eleições presidenciais de 2018.

A lógica dos eleitores nem sempre foi vinculada aos temas nacionais, embora deva-se considerar a influência dos laços dos candidatos a prefeito com o governo federal. Nas últimas eleições municipais, o cenário político foi se configurando e apresentou divergências. Também deve-se levar em conta o contexto em que se desenvolvem as eleições, com destaque para os aspectos institucionais, como as ofertas partidárias. Além disso, o surgimento de pequenos partidos e os resultados que eles têm conquistado, a influência dos governadores e a configuração das câmaras municipais são fatores que têm contribuído para esse novo cenário político (LAVAREDA; TELLES, 2016).

Segundo esses autores, em 2008 o pleito foi marcado pelo partidarismo e pela ideologia entre as opções dos eleitores para escolherem os prefeitos. Em 2012, já se registrava uma grande insatisfação com as administrações e com os candidatos a prefeito. Como resultado, houve maior fragmentação dos Legislativos municipais e alto índice de renovação no Executivo nas cidades do País. Na mesma direção, nas eleições municipais de 2016 tiveram peso elementos como variáveis mais tradicionais para a escolha do voto, o "antipetismo", a influência do local de moradia, o uso de novas tecnologias e a percepção da corrupção no voto para prefeito e vereadores. A questão partidária também foi levada em consideração, pois o que ocorria no cenário nacional teve influência na esfera local e, consequentemente, nas

urnas. A seguir, será apresentado o caminho metodológico para a realização deste estudo.

3 – Considerações metodológicas

Tendo em vista o foco da pesquisa e a articulação entre os contextos das eleições municipais de 2016, do *impeachment* de Dilma Rousseff e da crise política, verificou-se uma maior concentração do conteúdo em agosto de 2016, uma vez que foi o mês da votação final do *impeachment* no Senado (27 a 31/8) e da destituição da ex-presidente, momento que pode ser considerado o auge da crise política nacional, quando foi constatada uma sobreposição de agendas políticas e início da campanha eleitoral.

Como um dos objetivos foi mapear e analisar em que contexto apareciam os termos "crise política" e "*impeachment* de Dilma Rousseff (PT)" em relação às eleições municipais de 2016, procedeu-se a buscas no portal *Folha de S. Paulo* por esses termos, em conjunto e isoladamente. Durante o levantamento, percebeu-se que, muitas vezes, os termos se sobrepunham e eram usados, inclusive, como sinônimos, da seguinte maneira: crise = *impeachment* = Dilma = PT (no que diz respeito à produção e circulação de sentidos).

Assim, foram definidas as seguintes categorias de análise: (1) crise político-partidária; (2) uso do termo "*impeachment*" e não "golpe"; (3) "antipetismo", uma vez que, segundo foi observado: crise política = *impeachment* = PT = corrupção (Operação Lava Jato). Também pôde ser percebido um enquadramento recorrente com relação ao declínio do PT. Mediante essa categorização, definiram-se para este estudo nove matérias para comporem o *corpus*.

Como metodologia, recorreu-se à análise de enquadramento que apresenta as seguintes vertentes: estudos que enfocam e analisam a situação comunicativa, pesquisas que adotam o enquadramento para realizar análises de conteúdo discursivo

e estudos de *frame effects*[13] produzidos pela adoção estratégica de discursos (MENDONÇA; SIMÕES, 2012). Conforme Goffman (2006), a análise do enquadramento é um *slogan* para referir-se ao que denomina exame da organização da experiência.

Em relação ao *corpus* deste artigo, foram definidas nove matérias para análise, selecionadas por meio de uma amostra intencional, conforme o potencial heurístico delas e a forma pela qual exploram os três contextos mencionados.

3.1. Agosto de 2016: cenário político e eleitoral

O mês de agosto é visto como o "tempo da política". Conforme Telles, Lourenço e Storni (2011, p. 94), o "tempo da política" coincide com o início do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE). É a designação dada a partir da percepção de eleitores de quando a política é realizada, o que corresponde ao período eleitoral, quando as campanhas são veiculadas e inicia-se a persuasão em busca de votos por parte dos candidatos em todos os níveis.

De acordo com o calendário eleitoral para o pleito de 2016, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), agosto foi o mês de acontecimentos importantes, entre os quais se destacaram os seguintes: prazo final para a realização de convenções destinadas a deliberar sobre coligações e escolher candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador (5/8); data-limite para os partidos políticos e as coligações apresentarem o requerimento de registro de candidaturas (15/8); início da propaganda eleitoral em alto-falante nos comitês eleitorais e nas ruas, comícios, campanha na internet, distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade para divulgar *jingles* ou mensagens de candidatos (16/8); prazo final para impugnar pedidos de registro de candidatura ou para no-

13 Conforme Goffman (2016), *frame* diz respeito ao conjunto de princípios de organização que governam acontecimentos sociais e nosso envolvimento subjetivo neles.

ticiar eventual inelegibilidade de candidatos (23/8); e início do período da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão (26/8).

Além disso, o mês de agosto foi marcado por debates e movimentações políticas relevantes. Devido a esse importante momento de interseção e sobreposição de agendas, agosto foi definido como o recorte temporal deste trabalho, pois houve uma concentração de notícias divulgadas envolvendo os temas centrais da pesquisa. Na próxima seção, serão apresentadas as análises das matérias que compõem o *corpus* deste estudo.

4 – A cobertura das eleições municipais de 2016, do impeachment de Dilma e da crise política

Com base nas categorias definidas na metodologia, serão apresentadas as matérias analisadas e um recorte do que foi observado. Em seguida, serão feitos alguns apontamentos do que se investigou acerca da articulação dos contextos especificados – eleições municipais de 2016, crise política e *impeachment* de Dilma Rousseff – e sinalizados o(s) enquadramento(s) adotado(s) e a configuração do posicionamento editorial do portal *Folha de S. Paulo*.

Na matéria "Crise quebra alianças, e PT fica isolado nas eleições das capitais" (1º/8/2016), assinada por João Paulo Pitombo e Felipe Bächtold, o enfoque foi a crise político-partidária decorrente da falta de alianças do PT com outros partidos. A começar pelo título, ficou evidente o enquadramento central, por meio da articulação entre a crise política e as eleições municipais. Também foi correlacionado o *impeachment* de Dilma Rousseff. O texto começou com a seguinte frase: "O PT deve disputar sua primeira eleição pós-*impeachment* em um acentuado isolamento nas capitais". Chamou a atenção esse trecho, uma vez que a data da postagem foi dia 1º de agosto, ou seja, bem antes da concretização do *impeachment,* que se deu no dia 31 de agosto. Entretanto, ao se expressarem dessa forma, os jornalistas já o tratavam como fato consolidado, o que infere um posicionamen-

to favorável ao afastamento definitivo da ex-presidente e, assim, se configura como pré-agendamento.

Em continuidade, o texto enfatizou a quebra das alianças entre o PT e outras siglas, elencou as alianças em algumas capitais e apresentou projeções para as eleições de 2016: em 20 das 26 capitais do País o PT teria candidatos próprios e a composição deveria se restringir a pequenos partidos ou aliados que se opunham ao *impeachment*, o que se confirmou no pleito. Para se manifestar sobre essa coligação, Pitombo e Bächtold (2016) acionaram o secretário de organização do PT, Florisvaldo Souza, que proferiu a seguinte declaração, conforme apontaram na matéria em questão: "a crise política influiu nas alianças e tomamos a decisão de priorizar partidos contrários ao 'golpe'". Esse trecho, a princípio, articulou os três contextos abordados nesta pesquisa (eleições municipais, crise política e *impeachment*). Em um segundo momento, exemplificou uma das categorias de análise definidas: o uso do termo "*impeachment*" e não "golpe", uma vez que a palavra "golpe" foi empregada na fala de uma fonte (o secretário do PT) entre aspas, além da referência a outra categoria de análise, no caso, a crise político-partidária.

O trecho "a conjuntura de isolamento deve provocar uma espécie de volta às origens petistas, com candidatos menos competitivos, campanhas menos custosas e discurso mais à esquerda" é rico em elementos que configuram um posicionamento "antipetista". Em um segundo momento da matéria, sob o subtítulo "Sem PMDB", os jornalistas fizeram comparações entre as eleições municipais de 2012 e 2016. Em um terceiro momento, foi inserido o subtítulo "A situação em algumas capitais". O destaque foi para as alianças partidárias em Porto Alegre, apresentada pelos jornalistas como "a antiga vitrine do PT no período anterior a Lula". Essa matéria teve como enquadramentos principais o isolamento do PT nas eleições municipais de 2016, as alianças mais restritas e a consequente polarização político-partidária, o declínio do PT devido à crise política e ao *impeachment* de Dilma Rousseff (contextos que influenciaram as alianças) e o rompimento entre PT e PMDB.

A matéria "PCdoB se alia a partidos pró-*impeachment* nas eleições municipais" (1º/8/2016), também escrita por João Pedro Pitombo e Felipe Bächtold, evidenciou o enquadramento de alianças partidárias nas eleições municipais de 2016, com enfoque no rompimento entre PCdoB e PT e na aliança do partido comunista com siglas que apoiaram o *impeachment* de Dilma Rousseff. Entende-se que essa matéria seria um desdobramento da matéria anterior, pois seguiu a mesma linha de construção e também destacou o cenário partidário em algumas capitais.

O parágrafo inicial foi destacado em negrito: "**Aliado histórico dos petistas, o PCdoB vai deixar de lado o discurso do 'golpe' e apoiar nas eleições pelo país candidatos da base do presidente interino Michel Temer, como PSB e até mesmo o PSDB**".

A narrativa foi construída em torno do afastamento de um partido de esquerda que era aliado ao PT e que não só deixaria de utilizar o "discurso do golpe" como passaria a apoiar, naquele momento, "candidatos da base do presidente interino Michel Temer". Assim como na matéria anterior, a palavra "golpe" foi usada entre aspas, como forma de sinalizar que não representava o posicionamento do portal *Folha de S. Paulo*. Como enquadramentos centrais foram identificados: o rompimento do PCdoB com o PT, em função do *impeachment* de Dilma Rousseff; o apoio do PCdoB a partidos da base do governo de Michel Temer; e as alianças regionais para as eleições municipais de 2016, com destaque para o distanciamento em relação ao PT, o que sugeria um posicionamento "antipetista" e pró-*impeachment*.

Catia Seabra assinou a matéria "PT diz em nota que não abandonou Dilma Rousseff" (2/8/2016). A jornalista começou o texto, que destacou em negrito, com a seguinte argumentação:

> **Embora dirigentes do PT duvidem das chances de o partido voltar ao Palácio do Planalto neste ano, o presidente do partido, Rui Falcão, divulgou nesta segunda-feira (1º) uma nota em que diz "repudiar" a ideia de que o partido teria abandonado a presidente afastada, Dilma Rousseff** (SEABRA, 2016a).

Nota-se que o enfoque foi a crise interna no PT, que se intensificou a partir da declaração do então presidente nacional do partido, Rui Falcão, que repudiou o plebiscito para novas eleições presidenciais, como defendia Dilma Rousseff. Ele ainda enfatizou: "petistas admitem também que a imagem de Dilma poderá prejudicar candidatos do PT nas eleições municipais", ou seja, os próprios correligionários tentavam afastar a ex-presidente da disputa eleitoral nos municípios, cientes de que o processo de *impeachment* influenciaria negativamente os resultados do pleito. Seabra (2016a) ressaltou a contrariedade de petistas com entrevistas concedidas por Dilma Rousseff em que ela responsabilizava o PT "pelo suposto pagamento ao marqueteiro João Santana com recursos de caixa dois. Para dirigentes do partido, Dilma poderia se eximir de responsabilidade, mas deveria evitar transferi-la diretamente ao partido".

A matéria apresentou os seguintes enquadramentos: a crise interna no PT, o embate sobre o abandono do partido em relação a Dilma Rousseff, o descrédito dos próprios integrantes da cúpula petista quanto à vitória no Senado, o afastamento de Dilma Rousseff das campanhas referentes às eleições municipais de 2016 e a resistência dos próprios candidatos petistas, a associação do PT à corrupção em razão de pagamento com dinheiro de caixa dois na campanha de 2010, ou seja, como nas demais matérias analisadas anteriormente, um cenário totalmente desfavorável ao PT, portanto "antipetista" e pode-se dizer "antidilmista".

Com o título "Perto da eleição, políticos trocam de lado em São Paulo" (7/8/2016), a matéria assinada por Catia Seabra, Giba Bergamim Jr. e Bruno Fávero apresentou um cenário local nas eleições municipais de 2016 na maior capital do País. Desde o início, percebeu-se ser um texto marcado por expressões que sinalizaram o jogo político na disputa para a prefeitura em São Paulo, para configurar um cenário cheio de embates partidários.

As divergências e as trocas de lado apresentadas na matéria apontaram não apenas mudanças de posicionamento de militantes e simpatizantes como, também, a crise interna nos parti-

dos às vésperas das eleições municipais de 2016. Houve, ainda, referência a casos de corrupção, o que também se enquadra em uma das categorias de análise, conforme a relação: crise política = *impeachment* = PT = corrupção (Operação Lava Jato). Assim, confirmaram-se os enquadramentos da crise político-partidária, com alianças locais divergentes das existentes no contexto nacional, além dos apoios de movimentos e lideranças políticas em âmbito municipal. Mesmo com uma tentativa de neutralidade, prevaleceu o posicionamento desfavorável ao PT.

João Pedro Pitombo assinou a matéria "Eleição em Fortaleza vai opor PT e governador petista" (8/8/2016), onde destacou que a ex-prefeita Luizianne Lins (PT) não tinha o apoio do governador Camilo Santana, do mesmo partido, que apoiou o então prefeito Roberto Cláudio (PDT). A ênfase foi para a coligação em torno do PMDB de Michel Temer, sendo apresentados os candidatos da base aliada. Os concorrentes com menores chances na disputa, de partidos de menor expressão, foram apenas citados para mostrar a configuração eleitoral, o que é uma das características das matérias sobre campanhas, como forma de ressaltar a pulverização partidária, mas enfatizar os candidatos das principais legendas.

Se por um lado alguns candidatos pelo PT não queriam Dilma Rousseff em suas campanhas para as eleições municipais de 2016, por outro alguns faziam questão de que a ex-presidente estivesse presente, como ressaltou a matéria "Petistas do Nordeste insistem em ter Dilma na campanha" (10/8/2016), de autoria de Catia Seabra.

No decorrer da matéria, foi mostrado que os petistas estavam divididos sobre a participação de Dilma Rousseff nas campanhas eleitorais do pleito de 2016. Entretanto, a maioria era contra a aparição dela, mesmo no Nordeste, onde o PT sempre foi bem-visto e teve grande aceitação por ser uma das regiões mais beneficiadas com os programas sociais dos governos Lula e Dilma. Essa divergência entre ter ou não a ex-presidente nas campanhas também configurou o enquadramento da crise político-partidária, do "antipetismo" e do "antidilmismo", salien-

tando a crise interna no PT, e, ao mesmo tempo, evidenciou um posicionamento do portal *Folha de S. Paulo* a favor de mostrar que os próprios candidatos às prefeituras pelo PT rejeitavam a presença da ex-mandatária.

A matéria "Lula pede união do PT para reconstruir partido pós-*impeachment*" (10/8/2016) é assinada por Marina Dias. A começar pelo título, entende-se que, ao empregar o termo "pós-*-impeachment*" antes mesmo do julgamento, que transcorreu no final de agosto, o portal *Folha de S. Paulo* já tinha como certo o afastamento definitivo de Dilma Rousseff, o que infere um posicionamento favorável ao *impeachment*. Mais uma vez, o PT foi o enfoque, especificamente a crise interna no partido.

Ao final do texto, foi informado que Dilma Rousseff havia virado ré no processo de seu afastamento, por 59 votos a 21. A jornalista encerrou ressaltando o seguinte: "Mesmo os petistas avaliam que tentar reverter o placar será uma 'luta inglória'", pois não viam perspectiva de virarem o jogo em relação ao *impeachment* de Dilma Rousseff. Toda essa configuração, a exemplo de outras matérias analisadas anteriormente, também confirmou os enquadramentos da crise político-partidária e do "antipetismo".

Na matéria "Na zona leste com Lula, Haddad diz que processo contra Dilma é golpe" (13/8/2016), de autoria de Giba Bergamim Jr., de imediato identificou-se no título uma das categorias de análise definidas na pesquisa, o uso do termo "golpe", mencionado na fala de uma fonte petista. O então candidato à reeleição pelo PT em São Paulo, Fernando Haddad, na companhia do ex-presidente Lula, se pronunciou a respeito do afastamento de Dilma Rousseff. Foram apresentadas diversas falas dos petistas, sempre mencionando a palavra "golpe". Essa foi a única das matérias analisadas que deu voz aos petistas para criticarem adversários nas eleições municipais de 2016 e para apresentarem propostas e ações realizadas pelo então candidato à reeleição em São Paulo.

A última matéria analisada tem como título "Confira a repercussão do *impeachment* de Dilma Rousseff" (31/8/2016) e foi publicada exatamente no dia do afastamento definitivo da ex-presidente. A matéria não apresenta assinatura, foi identificada apenas identificada como "de São Paulo"; por isso, subentende-se que teria sido redigida a várias mãos e que dá a ver o posicionamento editorial do portal *Folha de S. Paulo*. Pelas declarações apresentadas, confirmou-se que a maioria das vozes presentes na matéria mostrou-se favorável ao *impeachment*, o que representou, também, o posicionamento editorial do portal *Folha de S. Paulo*, que enquadrou essa e as demais matérias de forma a se mostrar a favor do afastamento definitivo de Dilma Rousseff, o que reforçou os enquadramentos do "antipetismo" e do "antidilmismo" e de que o PT seria o culpado pela crise política.

Algumas dessas matérias foram publicadas na seção especial intitulada "O *impeachment*", a qual apresentou os *links* "Entenda a tramitação do pedido de *impeachment*", "Repercussão", "Petrolão" e "Operação Zelotes". Identificou-se que o intuito foi estabelecer a ligação entre o afastamento de Dilma Rousseff e a corrupção, o que se enquadrou, também, na categoria de análise que estabelece o seguinte: crise política = *impeachment* = PT = corrupção (Operação Lava Jato).

5 – Considerações finais

A partir da escolha do tema deste estudo, que correlaciona as eleições municipais de 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff e a crise política nacional, percebeu-se, por meio das notícias analisadas, que as eleições municipais de 2016 foram relegadas a segundo plano, ou seja, toda essa conjuntura nacional tinha maior destaque no noticiário de modo geral e, mesmo nas publicações sobre o pleito municipal, essas temáticas eram recorrentes, pois eram pautas das campanhas eleitorais e a mídia não conseguia desvincular esses assuntos.

Assim, decidiu-se fazer uma investigação com o intuito de identificar como ocorreu a articulação desses contextos e como

eles foram enquadrados em matérias específicas, publicadas no portal *Folha de S. Paulo*. Por meio de uma análise de enquadramento, foi possível averiguar a cobertura do referido portal e apontar posicionamentos editoriais e até mesmo políticos por meio de textos informativos. Com base nas análises referentes às matérias do portal *Folha de S. Paulo*, constatou-se a politização do veículo, no sentido de se comportar como "antipetista" e pró-*impeachment*, além de se mostrar favorável aos partidos conservadores, o que pode ser comprovado, por exemplo, por meio dos enquadramentos adotados, das fontes acionadas e do posicionamento editorial identificado.

As vozes acionadas eram, em sua maioria, fontes oficiais, grande parte relacionadas ao PT (por exemplo, Lula, o então presidente do partido, Rui Falcão, outros militantes e candidatos a prefeito). De certa forma, ficou demonstrado que os próprios petistas estavam descrentes do bom desempenho do partido no pleito municipal e não esperavam que a ex-presidente escapasse do *impeachment*. Constatou-se, ainda, que o termo "*impeachment*" foi usado, em vários momentos, como sinônimo de "Dilma", de "PT", de "Lula" e de "corrupção" (sobretudo com menções à Operação Lava Jato).

Para além disso, foram observados alguns enquadramentos recorrentes, como as alianças político-partidárias, a crise política e também a crise interna nos partidos, em especial no PT, o afastamento de legendas como PMDB e PSDB em relação ao PT, a troca de lados entre os então candidatos e apoiadores, bem como a ênfase na repercussão negativa do *impeachment* da ex-presidente para o PT nas eleições municipais de 2016.

Os veículos do Grupo Folha tentam se mostrar como apartidários, mas a forma como o portal enquadrou sua cobertura deixou explícitos os posicionamentos políticos contrários aos partidos de esquerda, especificamente o PT. Em um contexto eleitoral, foi dado maior destaque à crise política e, principalmente, ao *impeachment* de Dilma Rousseff. Assim, viu-se um pleito municipal nacionalizado. Identificou-se, ainda, uma disputa discursiva e

de sentidos em torno dos termos "*impeachment*"/"golpe" como forma de sinalizar posicionamentos políticos.

6 – Referências

ABRAMO, Perseu. **Significado político da manipulação da grande imprensa**. 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/significado-politico-da-manipulacao-na-grande-imprensa/>. Acesso em: 14 jul. 2017.

ALDÉ, Alessandra; MENDES, Gabriel; FIGUEIREDO, Marcus. Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA COMPÓS, 2007, Curitiba. **Anais**... Curitiba: Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação, 2007.

BERGAMIM JR., Giba. Na zona leste com Lula, Haddad diz que processo contra Dilma é golpe. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 13 ago. 2016. Poder. Disponível em: **<**http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1802459-na-zona-leste-com-lula-haddad-diz-que-processo-contra-dilma-e-golpe.shtml>. Acesso em: 26 ago. 2017.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Meios de Comunicação, preferências e voto no Brasil. *In*: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Notícias em disputa**: mídia, democracia e formação de preferências no Brasil. São Paulo: Contexto, 2017, p. 23-56.

BRAGA, José Luiz. Circuitos versus campos sociais. *In*: MATTOS, M. A.; JANOTTI JUNIOR, J.; JACKS, N. (Orgs.). **Mediação & midiatização**. Salvador: Edufba; Brasília: Compós, 2012. p. 31-52.

CARVALHO, Carlos Alberto de. Sobre limites e possibilidades do conceito de enquadramento jornalístico. **Contemporanea**, Salvador, vol. 7, n.º 2, Salvador, 2009. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/3701>. Acesso em: 2 out. 2017.

CONFIRA a repercussão do *impeachment* de Dilma Rousseff. **Portal *Folha de S. Paulo*,** São Paulo, 31 ago. 2016. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1808844-confira-a-repercussao-do-impeachment-de-dilma-rousseff.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

DIAS, Marina. Lula pede união do PT para reconstruir partido pós-*impeachment*. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 10 ago. 2016c. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1801528-lula-pede-uniao-do-pt-para-reconstruir-partido-pos-impeachment.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

GOFFMAN, Erving. **Frame Analysis:** los marcos de la experiencia. Tradução de José Luis Rodriguéz. 2. ed. Boston: Northeastern University Press. Tradução de José Luis Rodriguéz. Cambádge: Massachusetts, 2006.

LAVAREDA, Antonio et al. Eleições municipais 2012 e sinais para adiante. *In*: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara de Souza. **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro FGV Editora, 2016. p. 7-11.

LIMA, Venício A. de. Os partidos políticos e a mídia. **Teoria e Debate**, São Paulo Edição., n. 86, 2010. Disponível em: <http://teoriaedebate.org.br/index.php?q=colunas/midia/os-partidos-politicos-e-midia>. Acesso em: 5 nov. 2017.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. RBCS**Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 27, n°. 79, junho/. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n79/a12.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. Introdução: mídia, conflito e formação de preferências. *In*: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. **Notícias em disputa**: mídia, democracia e formação de preferências no Brasil. São Paulo: Contexto, 2017a. p. 7-22.

MOTTA, Luiz G. O partido da mídia. Observatório da Imprensa, **Jornal de Debates - Ecos da Eleição**, edição. 822, 28 out. 2014. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/_ed822_o_partido_da_midia/>. Acesso em: 5 nov. 2017.

PITOMBO, João Pedro. Eleição em Fortaleza vai opor PT e governador petista. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 8 ago. 2016b. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1800462-eleicao-em-fortaleza-vai-opor-pt-e-governador-petista.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

PITOMBO, João Pedro. PMDB vai apoiar chapa PCdoB-PT em Aracaju. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 27 jun. 2016a. Poder. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1786262-pmdb-vai-apoiar-chapa-pcdob-pt-em-aracaju.shtml>. Acesso em: 26 dez. 2017.

PITOMBO, João Pedro; BÄCHTOLD, FELIPE. Crise quebra alianças, e PT fica isolado nas eleições das capitais. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 1 ago. 2016a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1797427-crise-quebra-aliancas-e-pt-fica-isolado-nas-eleicoes-das-capitais.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

PITOMBO, João Pedro; BÄCHTOLD, FELIPE. PC do B se alia a partidos pró-*impeachment* nas eleições municipais. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 1 ago. 2016b. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1797433-pc-do-b-se-alia-a-partidos-pro-impeachment-nas-eleicoes-municipais.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Eleições e (Iidade) Mmídia. *In*: BARROS FILHO, Clóvis (Org.). **Comunicação na pólis**: ensaios sobre mídia e política. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 40-59.

SADER, Emir. Governo deve tratar mídia como partido de oposição. **Brasil 247**, 5 jan. 2016. Disponível em: **<**https://www.brasil247.com/pt/blog/emirsader/212088/Governo-deve-tratar-m%C3%ADdia-como-partido-de-oposi%C3%A7%C3%A3o.htm>. Acesso em: 5 nov. 2017.

SEABRA, Catia. Petistas do Nordeste insistem em ter Dilma na campanha. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 10 ago. 2016b. Poder. Disponível em**:** **<**http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1801017-petistas-do-nordeste-insistem-em-ter-dilma-na-campanha.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

SEABRA, Catia. PT diz em nota que não abandonou Dilma Rousseff. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 2 ago. 2016a. Poder. Disponível em: **<**http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1797804-pt-diz-em-nota-que-nao-abandonou-dilma-rousseff.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

SEABRA, Catia; BERGAMIM JR., Giba; FÁVERO, Bruno. Perto da eleição, políticos trocam de lado em São Paulo. **Portal *Folha de S. Paulo***, São Paulo, 7 ago. 2016., Poder. Disponível em: **<**http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799759-perto-da-eleicao-politicos-trocam-de-lado-em-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

SILVERSTONE, Roger. **Por que estudar a mídia?** Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Edições Loyola: São Paulo, 2002.

STRÖMBÄCK, Jesper. **Midiatização da pPolítica**: sobre uma estrutura conceitual para pesquisa comparativa. Departamento de Jornalismo da Universidade Mid Sweden, 2014. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/gpcomunicpublicapolitica/cap-19-midiatizao-da-poltica-sobre-uma-estrutura-conceitual-para-pesquisa-comparativa>. Acesso em 30. set. 2016.

TELLES, Helcimara de Souza; LOURENÇO, Luiz Cláudio; STORNI, Tiago Prata. Eleições de oposição, alianças sem partidos: o voto para prefeito em Belo Horizonte. *In*: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara. **Como o eleitor escolhe seu prefeito**: campanha e voto nas eleições municipais. Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 81-120.

VENANCIO, Rafael Duarte Oliveira. **Jornalismo e linha editorial**: construção das notícias na imprensa partidária comercial. E-papers: Rio de Janeiro: E-papers, 2009. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=jXTOzVYl-rUC&oi=fnd&pg=PA5&dq=linha+editorial+&ots=y6SIrZMiZp&sig=x9JKadcYjZwDE8bfhOK0w9XjhdQ#v=onepage&q=linha%20editorial&f=false>. Acesso em: 10 jul. 2017.

VIGGIANO, Mário Francisco Ianni. **Entre o "interesse público" e o "interesse do público"**: um estudo dos dispositivos de enunciação do atual contrato de leitura do jornal Estado de Minas. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Comunicacao_ViggianoMF_1.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2018.

3

Limites de um governo conservador: pequeno ensaio sobre Constituição e identidades coletivas

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.21.35-3

David F. L. Gomes[1]

Resumo: Este ensaio pretende discutir o problema dos limites que se impõem a um governo conservador. Para tanto, ele aborda principalmente a relação entre Constituição e identidades coletivas. A conclusão é no sentido de que o conceito de "identidade constitucional" é um conceito constitucional dogmático e de que a partir dele os limites de um governo conservador podem ser mais bem-entendidos e tornados efetivos.

Palavras-chave: Governo conservador. Constituição. Identidades coletivas. Identidade constitucional.

Abstract: *This essay aims at discussing the problem of the limits that imposes on a conservative government. To do so, it approaches mainly the relationship between Constitution and collective identities. The conclusion is that the concept of "constitutional identity" is a constitutional dogmatic one and that from it the limits of a conservative government can be better understood and made effective.****Keywords:*** *Legislative Scholls. Democracy. Citizenship. Legislative education. Citizen education.*

Keywords: *Conservative government. Constitution. Collective identities. Constitutional identity.*

1 Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto da UFMG, nos cursos de graduação em Direito e em Ciências do Estado e no Programa de Pós-Graduação em Direito. Subcoordenador do curso de graduação em Ciências do Estado na mesma instituição. Contato: davidflg@ufmg.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1828373618919886.

1 – Introdução

O tema da nação, de sua unidade e homogeneidade, não é novo no Brasil. Ao contrário, ele surge inicialmente no contexto das tensões que levariam à Independência proclamada em face de Portugal[2], o que equivale a dizer que é um tema pelo menos tão antigo quanto o próprio Brasil entendido como país autônomo.

Desde o ano passado, porém, esse velho tema readquiriu uma relevância política que há bastante tempo não possuía – ao menos com o mesmo grau de intensidade. A ideia de uma nação brasileira formada por valores compartilhados e arraigados voltou a ser utilizada como justificativa para atos de governo que buscam ativamente se opor àquilo que o governo responsável por tais atos entende serem ameaças à alegada unidade axiológica nacional. Nesse cenário, a nação brasileira em seu caráter uno seria a motivação para a defesa de um modelo único de família, de uma forma única de vivência da afetividade e da sexualidade, de um padrão único e hierárquico de relações de gênero e relações inter-raciais, de uma moralidade única, de uma ética única, de uma religião única.

Essa pretensão homogeneizante situa-se, ao mesmo tempo, nos marcos institucionais de uma Constituição da República que, como nenhuma outra na história constitucional brasileira, traz em seu texto uma abertura nítida à pluralidade e à complexidade que marcam as formas modernas de vida – isto é, as opções variadas de indivíduos e grupos da sociedade quanto aos projetos de vida que gostariam de desenvolver.

Esse enquadramento institucional específico do retorno do conceito de homogeneidade nacional em suas pretensões políticas fortes – seu situar-se na moldura traçada pela Constituição de 1988 – anuncia tensões que não são das mais superficiais na sociedade. Entretanto, uma tensão ainda mais profunda emerge da relação entre essa ou qualquer outra pretensão de homoge-

2 Conferir, por todos, JANCSÓ, 2003, 2005.

neidade social e o conceito mesmo de Constituição moderna, com o conceito de constitucionalismo moderno que o acompanha.

Em todas essas tensões, o que se revela são os limites de um governo conservador no horizonte de sociedades plurais e complexas como costumam ser as sociedades democráticas e liberais modernas[3], irredutíveis a um simples denominador comum ou a um conjunto muito substantivo de valores de fundo.

Esse problema, o problema dos limites de um governo conservador dentro de uma sociedade democrático-liberal, importa, pois, para toda e qualquer sociedade moderna democrático-liberal – os exemplos recentes na Europa ou na América do Norte mostram isso muito bem. Não obstante, para lidar teoricamente com ele gostaria de tomar o Brasil como exemplo.

Para tanto, em primeiro lugar é necessário fundamentar a hipótese de que a sociedade moderna[4] brasileira é plural e complexa, tarefa à qual dedico a segunda seção do presente texto. Em seguida, é preciso dedicar atenção a argumentos, inevitavelmente normativos, referentes ao problema de identidades coletivas, o que fica a cargo da terceira seção do texto. Na quarta seção, os argumentos empíricos da segunda seção e os argumentos normativos da terceira seção são relacionados no conceito teórico-dogmático de "identidade constitucional". Feito esse percurso, é possível voltar mais claramente na conclusão do texto ao problema dos limites a um governo conservador.

De um ponto de vista metodológico, o percurso anunciado requer uma alteração continuada de referenciais objetuais e de

3 Tomo aqui o termo "liberais" em um sentido muito amplo e muito pouco exigente: ele se refere a sociedades em que estão asseguradas, de modo ao menos razoavelmente satisfatório, pelo menos as condições da participação política democrático-representativa e o respeito às liberdades individuais.

4 Não discuto aqui até que ponto a sociedade brasileira seria ou não uma sociedade moderna: assumo isso como pressuposto. Os argumentos que fundamentam essa pressuposição podem ser encontrados em GOMES (2019).

níveis de discurso: inicialmente, o objeto é diretamente a sociedade brasileira em sua configuração complexa e plural, abordada por meio de um discurso situado entre a historiografia e a sociologia. Na sequência, o objeto é o conceito de identidade em sua dimensão coletiva, ficando sua abordagem por conta de um discurso de cunho predominantemente filosófico. Finalmente, é a dogmática do Direito Constitucional quem assume a primazia ao lidar com o objeto mais especificamente visado aqui – esclarecendo-o uma vez mais: os limites a um governo conservador em uma sociedade moderna democrático-liberal[5].

2 – Da identidade do Brasil às identidades do Brasil

Três perguntas podem guiar o começo da argumentação: o que é uma identidade nacional? Em segundo lugar, para que serve uma identidade nacional? Em terceiro lugar, é correto referir-se a uma identidade nacional, *à* identidade nacional, ou seria mais adequado tratar o tema no plural: identidades nacionais? Transpondo essas questões para o Brasil, elas passam a ter a seguinte construção: o que é a identidade do Brasil? Para que serve, tem servido ou serviria a identidade do Brasil? E seria correto falar de uma identidade do Brasil, *da* identidade do Brasil, ou seria mais adequado procurar uma perspectiva plural de abordagem: identidades do Brasil?

5 Na medida em que um governo conservador pode conciliar seu programa axiológico com concepções socioeconômicas que vão desde alternativas fortemente estatais até modelos neoliberais, não discutirei neste ensaio limites que se impõem a um governo conservador específico que se alinhe a um modelo neoliberal de economia e de Estado. Certamente, a Constituição de 1988 e o constitucionalismo moderno opõem limites específicos a medidas socioeconômicas, não sendo possível que, pelo simples fato de ter sido eleito com um programa declaradamente neoliberal, um governo possa levar a cabo todo e qualquer ato que lhe pareça coadunar com esse programa. Todavia, exatamente porque um governo conservador não é necessariamente um governo neoliberal, tais limites seriam mais bem tratados sob a rubrica de "limites a um governo neoliberal", não sob a rubrica de "limites a um governo conservador". No caso deste – do governo conservador –, suas pretensões políticas específicas parecem situar-se muito mais no plano axiológico, razão pela qual é esse aspecto que assume prioridade no presente texto.

Essas três perguntas foram tema de uma longa pesquisa de José Carlos Reis, resultando em uma trilogia intitulada precisamente "As Identidades do Brasil" (REIS, 2006, 2007, 2017).

Em resumo, o conteúdo axial dessa trilogia poderia ser descrito assim: não é correto pretender para o Brasil uma única identidade. Ao contrário, aquilo que se afirma ser o Brasil varia significativamente conforme o autor que pronuncia o veredicto. Esse autor e seu veredicto, por seu turno, tendem a expressar olhares regionais sobre o Brasil, tendem a expressar uma leitura do Brasil em consonância com as características típicas da região a partir de onde lançam seu olhar e elaboram sua interpretação. Consequentemente, o que haveria seria não a identidade do Brasil, não uma única, definitiva e totalizante descrição da identidade do Brasil, mas leituras variadas do Brasil, uma leitura paulista, uma leitura carioca, uma leitura mineira, uma leitura amazonense, uma leitura pernambucana, uma leitura gaúcha, e assim por diante. Por fim, entender a respectiva posição – geográfica, social, econômica, cultural, política – desses lugares regionais na articulação histórica e atual do todo chamado Brasil ajuda a entender melhor o sentido das leituras formuladas a partir de cada um deles. A isso J. C. Reis dá o nome de "história plural do Brasil" (REIS, 2017, p. 7-20).

Não é raro que cada leitura regional pretenda de si mesma ser uma leitura total, uma leitura de tudo o que seria o Brasil. Nesse parcial que se pretende universal, nessa *uma leitura* que se pretende como *a leitura* do Brasil, inevitavelmente uma boa dose de interesses e de poder políticos se escondem, como não poderia deixar de ser sempre que se coloca em pauta a definição identitária de uma sociedade qualquer. Esse toque de interesses e poder políticos inafastável de toda reflexão identitária dá às questões acima mencionadas um tom ainda mais delicado[6].

6 Seria interessante, por exemplo, investigar até que ponto a obra historiográfica de E. C. de Mello relaciona-se a certo ressentimento pela perda de força política do Nordeste na configuração determinante do que viria a ser o Brasil. Elementos para uma tal suspeita podem ser mais fortemente encontrados em outros textos seus, como "A Outra Independência" (MELLO, 2004) e a introdução à coletânea de escritos de Frei Caneca (MELLO, 2001). Por suposto, a eventual comprovação,

Uma boa maneira de dar ares mais concretos à ideia de uma "história plural do Brasil" passa pela compreensão da obra de Evaldo Cabral de Mello[7]. "Rubro Veio" (MELLO, 1997) é, segundo seu autor, um texto voltado para a reconstrução do imaginário nativista pernambucano sobretudo entre os séculos XVII e XIX (MELLO, 1997, p. 13, 18-19). Referindo-se a Cornelius Castoriadis, E. C. de Mello entende que as motivações para os atos humanos não podem ser buscadas simplesmente em determinações de fundo socioeconômico e que compreender o imaginário social presente e com força ativa em uma dada sociedade é fundamental para que se compreendam melhor os motivos e os sentidos das ações humanas nessa sociedade.

Partindo dessa concepção, o livro passa pelos lugares em que o imaginário nativista pernambucano se pôde materializar e apoiar sua força de permanência ao longo do tempo, pelos *topoi* em torno dos quais esse imaginário pôde edificar sua capacidade de atribuição de sentido às ações humanas naquela sociedade pernambucana, pelos heróis que compuseram a tetrarquia central desse imaginário e pelo modo como essa tetrarquia foi internamente articulada.

Destaca-se em tal percurso a flexibilidade desse imaginário. Sua própria capacidade de permanência no tempo mantendo sua força de atribuição de motivação e de sentido parece conectar-se fortemente com essa flexibilidade. Assim, sem perder as linhas mais gerais de um imaginário nativista que tinha sua espécie de mitologia fundadora na expulsão dos holandeses em meados do século XVII, esse imaginário pôde ir-se recompondo conforme o momento histórico, conforme a posição social de quem dele procurava apropriar-se, conforme os interesses po-

se fosse possível, dessa relação não diminuiria por si só o valor propriamente historiográfico de sua obra, servindo apenas a algo como uma "sociologia das interpretações regionais do Brasil".

7 Outra obra que poderia ser interpretada do mesmo modo como se faz nesta segunda seção com os escritos de E. C. de Mello seria a obra de Raimundo de Morais, principalmente seu "Na Planície Amazônica" (MORAIS, 2000). Ali, em vez do Nordeste e, mais especificamente, de Pernambuco, ganha destaque a Região Norte do País.

líticos em jogo e as possibilidades políticas de barganha reforçadas por uma ou outra apropriação distinta. Essa flexibilidade é acompanhada criticamente por E. C. de Mello até o século XIX, quando, diante das pretensões imperiais de unificação e centralização, o imaginário nativista foi perdendo progressivamente seu potencial motivador e atribuidor de sentido internamente à sociedade pernambucana.

Uma consideração adicional, imprescindível para o presente texto, quanto a esse percurso de "Rubro Veio" é que nele seu autor rejeita expressamente o conceito de identidade, tendo em vista os traços demasiado rígidos e fixos que ele vê atados a tal conceito (MELLO, 1997, p. 13-19). Para ele, a história desempenharia um papel de sabotagem em face das intenções totalizadoras e enrijecedoras de outras ciências (MELLO, 1997, p. 15). Logo, na medida em que intenções como essas estariam imiscuídas no conceito de identidade, nada mais coerente do que, interpretando o conceito de identidade como ele interpreta, recusá-lo.

Essa exposição extremamente abreviada do livro "Rubro Veio" abre caminho para algumas indagações. Em primeiro lugar, se o próprio autor rejeita o conceito de identidade, é possível interpretar seu livro guiando-se por esse conceito? A resposta a essa pergunta é mais difícil do que pode parecer em um primeiro momento. Por um lado, o fato de o autor expressar uma opinião sobre seu texto não deixa de ter algum valor para a compreensão deste. Por outro lado, porém, essa opinião não pode ser tomada como determinante, mas deve ser colocada à prova por meio de uma hermenêutica que tome por referência o texto em tensão com a opinião de seu autor. Logo, coloca-se uma segunda pergunta: o texto de "Rubro Veio", em que pese a recusa do conceito de identidade pontuado já em seu início, autoriza uma interpretação guiada pelo conceito de identidade?

Uma possível resposta positiva a essa segunda pergunta pode ser fundamentada em uma crítica ao modo como E. C. de Mello entende aquele conceito. Identidade não se refere necessariamente a algo fixo, imutável no tempo, mas pode ser mais

bem compreendida quando alojada no interior de uma reflexão narrativa. Nesse sentido, em vez de se falar de identidade como alguma coisa dotada de uma rigidez atemporal, o adequado seria falar-se de identidade como alguma coisa que só ganha seu sentido específico se articulada narrativamente com as mudanças inevitáveis do fluxo histórico.

Assumida essa perspectiva, seria possível dizer que "Rubro Veio", ao procurar descrever a história do imaginário nativista pernambucano, estaria descrevendo a autocompreensão narrativa da sociedade pernambucana por meio desse imaginário; logo, estaria tangenciando, ao mesmo tempo, questões relativas à identidade pernambucana.

Tomando-se como possível uma leitura que extraia de "Rubro Veio" desdobramentos relativos ao problema identitário, uma terceira pergunta vem à luz: até que ponto esses desdobramentos podem dizer respeito ao problema mais amplo da identidade brasileira, ou melhor, ao problema de uma crítica da ideia de *a identidade brasileira* em prol de uma defesa da ideia de *identidades brasileiras*?

Essa pergunta adquire toda sua força quando se tem em mente que as principais obras responsáveis por delimitar a identidade brasileira dominante no senso comum eram obras que se propunham a refletir sobre o Brasil como um todo. Textos clássicos como os de Sérgio Buarque de Holanda (1996), de Gilberto Freyre (2003, 2006) ou de Raymundo Faoro (2004), por exemplo, deixam clara essa intenção de ter como objeto de referência o Brasil, não uma parte restrita dele – ainda que, seguindo ao menos parcialmente a interpretação de J. C. Reis, o fizessem partindo de um ponto de vista atado a um pedaço restrito dele. Seguindo essa lógica, poder-se-ia dizer de "Rubro Veio": identidade sim, mas não identidade do Brasil. Seria plausível uma interpretação que leia em "Rubro Veio" o tema da identidade pernambucana, mas daí até se poder falar desse livro como um livro acerca da identidade do Brasil haveria um caminho longo e que não é possível de ser atravessado, posto que a obra não se coloca da perspectiva do Brasil ou da sociedade

brasileira em geral, mas somente da perspectiva da sociedade de Pernambuco.

Essa objeção, contudo, não é uma objeção definitiva. A ela pode ser oferecida uma resposta capaz justamente de mostrar de maneira mais clara a relevância da proposta teórica de J. C. Reis. Certamente, "Rubro Veio" não possui a mesma tônica nem o mesmo objeto de referência das grandes obras que procuraram interpretar o Brasil. Mas, ao apresentar, em sua investigação sobre o imaginário nativista pernambucano, os traços de uma identidade distinta daquela que domina como sendo *a identidade* do Brasil, E. C. de Mello abre a possibilidade para que os resultados dessa sua investigação sejam utilizados como argumentos em uma contraposição à ideia de que haveria uma única identidade do Brasil, *a identidade* dominante brasileira em sua pretensão exclusivista e totalizante.

Esse uso argumentativo não é feito pelo próprio E. C. de Mello, mas parece ser exatamente o uso que J. C. Reis pretende fazer. Em outras palavras, seria pela mediação da proposta teórica de José Carlos Reis que trabalhos como os de Evaldo Cabral de Mello, aparentemente não diretamente preocupados com o problema da identidade nacional brasileira, poderiam oferecer-se mais diretamente ao trato desse problema e como contraponto à pretensão homogeneizante contida na ideia de *a identidade* – uma única identidade – do Brasil.

Uma quarta pergunta, no entanto, também emerge aqui, desta vez colocando em xeque os limites das teses de J. C. Reis. A proposta de uma compreensão plural da(s) identidade(s) do Brasil constrói-se, para ele, por meio tanto da crítica à ideia de uma única leitura do Brasil quanto da oposição, feita a essa leitura, de outras leituras, carregadas dos tons regionais de onde se originaram. É dessa maneira que se torna possível falar de algo como uma leitura pernambucana do Brasil, uma leitura amazonense, uma leitura mineira, e assim por diante, fazendo repousar nessas leituras a força da afirmação segundo a qual seria equivocada a pretensão de haver uma única identidade brasileira.

Todavia, falar, por exemplo, da leitura pernambucana do Brasil, e buscando essa leitura pernambucana na obra de um único autor, não acabaria por reproduzir, em uma escala menor, os mesmos problemas que se criticam quanto à leitura dominante, exclusivista e totalizante do Brasil? Não se estaria permanecendo dentro da mesma lógica de identidades totais, alterando-se apenas a dimensão territorial: não mais uma única identidade nacional, mas várias únicas identidades regionais? Dificilmente não haveria em Pernambuco narrativas que se contrapusessem àquela de E. C. de Mello e que articulassem consigo outras compreensões identitárias.

Esse parece ser um risco. Se a proposta teórica de uma leitura plural do Brasil tem uma relevância significativa como de fato o tem, essa relevância reside principalmente na recusa de leituras únicas em prol de abordagens plurais. Logo, com J. C. Reis contra J. C. Reis, o caminho de uma abordagem plural também internamente a cada uma das leituras regionais precisa ser talhado, evitando-se os percalços de uma eventual, e paradoxal, essencialização regionalista. Somente assim as teses elaboradas na trilogia "As Identidades do Brasil" podem revelar à melhor luz a relação não engessada entre identidade, narrativa e temporalidade histórica, desdobrando, como consequência, todo o potencial crítico que contêm.

3 – Identidade e narrativa

Critiquei acima a compreensão que E. C. de Mello expressa sobre o conceito de identidade. Nessa crítica, opus à aproximação entre identidade e rigidez atemporal a correlação entre identidade, narrativa e fluxo histórico. Ao final da seção anterior, vali-me dessa mesma correlação para criticar internamente o modelo teórico de J. C. Reis. Mas não aprofundei a dimensão filosófica da oposição entre esses dois modos de compreender o conceito de identidade, deixando para esta terceira seção tal aprofundamento.

Um dos principais filósofos a se dedicar, no século XX, ao tema do narrar, ao tema da narrativa como categoria filosófica, foi Paul Ricoeur. Em uma de suas obras centrais, "Tempo e narrativa" (RICOEUR, 2010), a relação entre o narrar e as ações humanas em geral pode ser sintetizada naquilo que aparece sob a rubrica da tríplice mímesis (RICOEUR, 2010, p. 85-131).

Em um primeiro momento, a mímesis 1 (RICOEUR, 2010, p. 88-101), aparecem as ações humanas nos seus elementos próprios – estruturas inteligíveis, fontes simbólicas, caráter temporal. Esses elementos não estão ainda articulados em uma narração capaz de lhes dar sentido, mas, de toda sorte, compõem ações que carregam consigo um caráter ao menos protonarrativo: os atos humanos, com os elementos que os caracterizam, como que pedem para ser contados, como que pedem para ser inseridos em uma narrativa. Esta não surge, portanto, como uma dimensão meramente externa que se vem somar de fora à infinidade e à imensidão do agir humano, posto que ela, a narrativa, é uma exigência interna desse próprio agir.

A mímesis 2 (RICOEUR, 2010, p. 101-110) é, por seu turno, o momento específico de colocação dos atos humanos em uma trama narrativa. Aqueles acontecimentos que, conquanto brutos e dispersos em seus elementos, desde antes apontavam para a possibilidade e a necessidade de serem narrados são agora incluídos em uma narração caracterizada também ela por elementos típicos.

Finalmente, a mímesis 3 (RICOEUR, 2010, p. 110-131) é o momento de retorno da narrativa ao mundo dos atos humanos, reconfigurando esse mundo a partir do conteúdo de sentido que pode ser nela – na narrativa – encontrado. Uma vez inseridos em uma história contada, aqueles atos ganham um sentido que logo retorna ao universo onde tais atos têm lugar e muda, com esse retorno, a compreensão de tal universo.

Pré-figuração (correspondendo à mímesis 1), configuração (correspondendo à mímesis 2) e refiguração ou reconfiguração (correspondendo à mímesis 3): é esse o percurso da tríplice mí-

mesis. Nele, desvela-se toda a relevância da narrativa para um mundo tomado como mundo humano, como mundo da vida humana.

Em outra de suas obras mais importantes, "O Si-Mesmo Como Um Outro" (RICOEUR, 1991), o narrar assume igualmente uma importância ímpar. Compreendida no quadro reflexivo do que P. Ricoeur chama de "uma fenomenologia do homem capaz", a capacidade de narrar apresenta-se estreitamente ligada ao problema da identidade. É narrativamente que uma identidade se articula, e é exatamente por se articular de modo narrativo que ela não se resume simplesmente a uma *mesmidade*. Ao aproximarem-se identidade e narrativa, a sugestão parece ser no sentido de que, quanto mais se narra, mais essa identidade se articula de um modo melhor: narrar(-se) é conhecer(-se), definir(-se), aproximar(-se) mais do que (se) é.

Embora situada no interior da reflexão fenomenológica sobre "o homem capaz", essa aproximação não se fecha em uma perspectiva puramente individual, mas se abre a ponderações igualmente relevantes no que diz respeito a identidades coletivas. Nesse ponto, porém, reflexões de Michel Foucault podem ser trazidas para o debate como um alerta necessário de perigo.

Tomando por base as ideias desenvolvidas nos seminários que viriam a compor o livro "Em Defesa da Sociedade" (FOUCAULT, 2005), essa relação progressiva entre narrativa e maior conhecimento de si oferece-se a um questionamento mais ou menos radical. Trabalhando com distintas narrativas sobre as origens e a fundação da França e mostrando como essas variadas narrativas se ligam cada qual a interesses diversos, Foucault elucida bem as relações entre narrativa e poder, entre narrativa e a instalação ou a manutenção de determinadas relações de poder: no contexto em que tais narrativas fundadoras se erguem, a história, a narrativa histórica, era, ao mesmo tempo, uma lição de direito público, isto é, uma lição sobre a quem pertencia o poder e sobre como esse poder poderia ser exercido dentro do Estado francês (FOUCAULT, 2005, p. 135-166).

No caso brasileiro, não poderia ser diferente: há também uma inegável dose de interesses políticos e de jogos de poder no modo como se vem forjando uma identidade nacional única para o País pelo menos desde o Império: também aqui, narrativas sobre quem somos têm operado como lições de direito público que dizem a quem pertence o poder e como esse poder pode ser exercido.

Embora esse alerta siga a linha de um modo de colocação dos argumentos típico de M. Foucault, também para P. Ricoeur essa relação entre identidade, narrativa e poder não é desconhecida ou desconsiderada no que tange às narrativas coletivas. Tal relação é tratada – em "A Memória, a História, o Esquecimento" (RICOEUR, 2007) – tendo por referência a memória e as possibilidades de seu abuso, ou melhor, as possibilidades de usos abusivos da memória. P. Ricoeur apresenta três modos possíveis desses usos abusivos.

A memória impedida (RICOEUR, 2007, p. 83-93), situada num nível patológico-terapêutico, dialoga com problemas ligados ao luto, à melancolia, à repetição, à obsessão. Deixando de lado as dificuldades de se passar de uma terminologia clínica para uma análise social, o principal ponto a ser levado em consideração aqui é a lembrança evitada que se transmuta em repetição do que não é lembrado. Trata-se do retorno do recalcado, da volta daquilo de cuja lembrança se foge na forma de ato que obsessivamente repete o que não se quer lembrar.

Em um nível ético-político, tem-se a memória obrigada, o dever de lembrar (RICOEUR, 2007, p. 99-104). O alvo da crítica à memória obrigada é precipuamente a obsessão comemorativa, que desemboca numa espécie de inversão, de substituição quase, do histórico pelo comemorativo. Como decorrência, o excesso de comemorações, em sua pretensão obsessiva e pouco – ou nada – reflexiva de se tornar porta-voz de vítimas silenciadas, acaba silenciando essas mesmas vítimas.

Entre a memória impedida e a memória obrigada, P. Ricoeur discute a memória manipulada, situando-a em um nível, nem

patológico-terapêutico, nem ético-político, mas num nível prático (RICOEUR, 2007, p. 93-99). Nesse nível, o diálogo é com os temas da identidade e da ideologia, com os (ab)usos que se podem fazer da memória por meio da imposição de narrativas constitutivas do que se é, ou melhor, do que se deve ser e da apropriação dessas ou de outras narrativas no intuito de se assegurar legitimidade ao exercício do poder.

A esta altura do presente ensaio, não é difícil enxergar, com os fundamentos conceituais adequados, as imbricações entre a pretensão de uma narrativa identitária homogeneizante do Brasil e o exercício pretendido de poder no Brasil.

Todavia, o alerta foucaultiano e mesmo a abordagem ricoeuriana acerca da memória manipulada não significam uma condenação radical da relação entre narrativa e identidade, sobretudo da relação entre narrativa e identidades coletivas ou, mais especificamente ainda, entre narrativa e identidades nacionais: se, por um lado, o modo como se constroem narrativas referentes a Estados e sociedades podem esconder traços de dominação, violência e exclusão, por outro lado é somente por meio de outras narrativas que os equívocos dessas narrativas dominantes, violentas e excludentes podem ser trazidos à luz e contestados. Ou seja, diante de narrativas que articulam identidades sociais e nacionais de maneira perversa, a possibilidade de crítica a essas narrativas e de consequente articulação de outras compreensões identitárias só pode residir no interior de novas narrativas, de narrativas alternativas.

Novamente, justifica-se o destaque dado acima à proposta de uma "história plural do Brasil" desenvolvida por José Carlos Reis: afinal, se adequadamente compreendidas e desenvolvidas, identidades coletivas não servem somente para pretensões de dominação, mas servem mais bem para que uma coletividade – uma sociedade, quando se trata de Brasil – possa agir sobre si mesma procurando transformar aquilo que de si lhe parece problemático.

Buscando algo como uma síntese, seria possível dizer que a tríplice mímesis é inafastável do campo dos assuntos humanos. A relação entre pré-figuração, configuração e reconfiguração do mundo coloca as narrativas no centro desses assuntos. E, embora seja possível que tal relação gere reconfigurações equivocadas do mundo, apenas por meio dela se podem contrapor a esses erros e desvios outras alternativas. Em poucas palavras, contra os possíveis efeitos perversos do narrar, a única alternativa é narrar – narrar de outro modo, construir uma narrativa outra[8].

4 – Identidade constitucional: um conceito fundamental para a dogmática do Direito Constitucional

E essas narrativas outras não podem estar impedidas. É precisamente aqui que se situa a relevância do conceito de identidade constitucional.

O entrelaçamento entre identidade, interesses políticos e jogos de poder coloca sob suspeita, como aludido acima, o caráter autônomo de identidades coletivas que se desenvolvem como identidades únicas e totalizantes. Mas, independentemente dessa manipulação consciente levada a cabo por razões de poder político, o modo próprio de desenvolvimento no tempo de identidades que, como tais, não podem ser senão identidades narrativas torna plausível a configuração, dentro de uma dada sociedade, de leituras identitárias homogeneizantes. Afinal, na medida em que resultam de narrativas que se vão construindo ao longo do tempo histórico, é provável que em torno de alguns núcleos de sentido possam ir cristalizando-se noções que, embora estejam de acordo com concepções de boa parte ou mesmo da maior parte de uma sociedade, não correspondem às concepções de toda a sociedade. Seu caráter majoritário, contudo, tor-

8 Uma interessante proposta teórico-constitucional tendo por referência teórica principal a obra de Paul Ricoeur vem sendo desenvolvida no Brasil por Ernane Salles da Costa Júnior (COSTA JÚNIOR, 2017). Há uma resenha crítica minha sobre esse seu livro: GOMES, 2018.

na difícil às minorias conseguirem opor-se a elas. Assim, é sociologicamente plausível que em uma sociedade razoavelmente madura – isto é, uma sociedade que já tenha atravessado etapas históricas e sociais importantes em sua definição como sociedade – haja identidades religiosas com pretensões homogeneizantes, identidades culturais com o mesmo perfil, bem como identidades étnicas, éticas, políticas e sociais – identidades coletivas em geral. Se a sociedade em questão for aquela de um país inteiro, tende a haver também uma identidade nacional que, em geral, assimila traços daquelas outras identidades coletivas. A manipulação da memória pode jogar um papel importante no reforço e mesmo na origem dessas identidades coletivas, sobretudo as nacionais, mas o *modus* típico do desenvolvimento delas já carrega consigo um potencial perigoso, tanto mais para sociedades que, como as sociedades modernas, são complexas e plurais.

Este seria o quadro: também em sociedades complexas e plurais, as identidades coletivas com pretensões homogeneizantes tendem a fazer-se presentes, bem como as manipulações da memória que podem atuar quando o que está em jogo são principalmente as identidades nacionais. Nessas sociedades, entretanto, pretensões identitárias coletivas variadas tendem a mais fortemente rivalizar com as identidades coletivas dominantes. Se a tensão que assim se coloca não encontra caminhos de solução pelos meios cotidianos e pacíficos de resolução de conflitos, o risco é a irrupção de alternativas excepcionais que não raro descambam para a violência e colocam a existência da própria sociedade em risco.

A possibilidade de que a tensão entre identidades dominantes com pretensões totalizantes e identidades distintas preteridas encontre vazão em modos não violentos de resolução de conflitos dependente, categorialmente, da possibilidade de que as instituições vigentes na sociedade não representem nem advoguem elas mesmas a identidade dominante nem qualquer das identidades preteridas.

Porém, em uma democracia como a das sociedades modernas, é altamente improvável que os grupos político-partidários que disputam o eleitorado se contenham e não façam dos contornos de uma identidade específica o pano de fundo de seus programas de governo. No caso de governos conservadores, exatamente por filiarem-se, por definição, a um conjunto substantivo mais robusto de valores, a probabilidade de uma identidade unitária de pretensões totalizantes oferecer-se como plataforma geral para os atos do governo mostra-se em toda sua exuberância. Os Poderes Executivo e Legislativo, portanto, dificilmente conseguem não ser tragados pela rivalidade entre identidades coletivas distintas que vige na sociedade correspondente.

Logo, se as instituições retroalimentadas periodicamente pelo voto tendem a não se desvencilhar da tensão entre identidades coletivas distintas, resta àquelas instituições não retroalimentadas periodicamente pelo voto fazê-lo. Dentre essas instituições, ganha destaque, por suposto, o Poder Judiciário. Para o exercício dessa tarefa, o conceito de identidade do sujeito constitucional, ou simplesmente identidade constitucional, cunhado por Michel Rosenfeld (2003)[9] é imprescindível.

Segundo ele, a identidade constitucional pode ser definida como permanentemente aberta, complexa, fragmentária e incompleta (ROSENFELD, 2003, p. 23). Ela, por um lado, mantém-se em diálogo com as outras identidades coletivas presentes dentro de uma sociedade – como a identidade religiosa, a identidade cultural ou a identidade nacional – sob pena de descolar-se inadequadamente da vida social concreta. Por outro lado, no entanto, embora recebendo conteúdo e iluminações dessas outras identidades, não se confunde com nenhuma delas: ou seja, recorta fragmentos dessas outras identidades; articula-os de uma maneira própria, complexa; rejeita fragmentos outros que colidem consigo; e nunca se fecha à possibilidade de que novos fragmentos venham a ser assimilados ou de que fragmentos já

9 Sobre o tema, conferir também CATTONI, 2006; NETTO, 2006; PRATES, 2004; REPOLÊS, 2007.

incorporados venham a ser articulados de uma forma inovadora, desde que sempre no sentido de mantê-la ou torná-la ainda mais aberta e mais complexa.

Em outras palavras, a identidade constitucional apresenta-se perante as outras identidades coletivas como instância de reflexividade, na qual por meio de discussões que colocam em questão continuadamente aspectos dessas outras identidades elas possam ceder espaço ao desenvolvimento e à consolidação de um contexto democrático em que identidades coletivas plurais, tão típicas de sociedades modernas, coexistam em igual direito.

Instância reflexiva capaz de catalisar processos de aprendizagem social democrática: é assim que o conceito de identidade constitucional oferece-se à dogmática do Direito Constitucional. Ele permite opor-se a tentativas de impor identidades coletivas homogeneizantes, protegendo pretensões identitárias diversas ameaçadas pelo perigo da assimilação total, perigo que pode advir tanto de pessoas e organizações privadas quanto de instituições públicas. Em um caso como em outro, sempre que um ato colocar em risco a existência autônoma de narrativas identitárias plurais, esse ato deve ser impedido – quando houver possibilidade processual de fazê-lo previamente – ou tornado nulo.

5 – Considerações finais

Feito o percurso argumentativo acima, é possível retornar finalmente ao objeto deste ensaio – os limites de um governo conservador – e, como dito no início, fazer isso partindo do exemplo brasileiro.

Recorri acima à obra de José Carlos Reis e à proposta nela contida de se pensar o problema da identidade nacional de maneira plural. Essa proposta, todavia, possui aqui um valor heurístico: ela mostra que os elementos geográficos da ideia de uma identidade nacional única podem ser contestados por uma série de leituras regionalizadas do Brasil, mas o mais importante é

que, ao mostrá-lo, abre a possibilidade de que algo semelhante seja pensado para os elementos religiosos, culturais, éticos, políticos, daquela identidade com pretensões homogeneizantes. Com isso, é possível chegar à conclusão de que a alegada identidade nacional homogênea não é uma falácia apenas do ponto de vista geográfico, mas em outros de seus elementos fundamentais: ela não pode pretender ser única e totalizante em sua dimensão religiosa, nem em sua dimensão cultural, nem no que diz respeito aos hábitos e costumes da população brasileira, nem no que diz respeito às vivências da afetividade e da sexualidade, nem no que diz respeito às relações de gênero, às relações inter-raciais ou às concepções político-ideológicas. Como sociedade moderna, o Brasil é complexo e plural. Também como sociedade moderna, há nele uma narrativa identitária que foi sendo tornada hegemônica. Mas a existência dessa identidade hegemônica não significa a existência de uma identidade homogênea, e as narrativas identitárias não hegemônicas necessitam ser protegidas das pretensões daquela narrativa identitária dominante, sob pena de que a estrutura e a dinâmica sociais da sociedade brasileira – a sociedade em si em seu processo continuado de integração cotidiana – estejam ameaçadas.

Não é difícil compreender a força desse argumento quando se toma a Constituição de 1988. Ela expressamente se pronuncia em favor do respeito à pluralidade e à liberdade, em prol de uma igualdade que só faz sentido como igualdade na diferença. Em torno dela, veio sendo desenvolvida nos últimos 30 anos uma identidade constitucional no Brasil. Essa identidade não permaneceu engessada, presa a 1988. Ao contrário, ela foi desdobrando seus sentidos possíveis à sua melhor luz, ampliando horizontes de inclusão e alterando perspectivas até então cristalizadas, sempre que as novas perspectivas provassem coadunar melhor com o projeto constituinte delineado em 1988. E hoje é possível ver com clareza, no conjunto de entendimentos assentados sobre a Constituição de 1988, uma defesa intransigente do ideal de uma sociedade democrática complexa e plural, livre e igualitária.

Por conseguinte, qualquer governo conservador no Brasil precisa aceitar esse limite intransponível. Que a maioria da população brasileira seja cristã, não há dúvida; que boa parte dessa população seja adepta do modelo de família monogâmica heterossexual e com dominância masculina e branca, também é algo que se pode afirmar; que, enfim, uma parte grande dessa população compartilhe em geral de valores conservadores, a história brasileira prova. Mas isso não torna o Brasil *o país cristão, monogâmico, heterossexual, misógino, hierárquico de um ponto de vista racial e conservador*, pois pretensões identitárias distintas dessa também existem em maior ou menor intensidade na sociedade brasileira, e devem ser respeitadas em sua diferença: concepções religiosas não cristãs, concepções familiares não monogâmicas, concepções afetivo-sexuais não heterossexuais, concepções não misóginas de relações entre gêneros, concepções não racistas de relações entre raças, concepções político-ideológicas não conservadoras: isso também é o Brasil. E isso que também é o Brasil não pode ser ameaçado em sua integridade por nenhum governo brasileiro.

Certamente, um governo conservador eleito nas urnas tem, em princípio, legitimidade para estar à frente do Estado brasileiro: a democracia contém também essa possibilidade, e negá-la seria negar a democracia mesma. Eleito com uma pauta conservadora, é um corolário dessa eleição conduzir um programa de governo conservador. Mas isso não significa que um governo conservador eleito com uma pauta conservadora tenha discricionariedade total na condução de todo e qualquer programa político que lhe pareça adequado no Brasil. O limiar fundamental entre aquilo que é legítimo a um governo conservador procurar fazer e aquilo que ultrapassa suas possibilidades legítimas de atuação é tênue, mas pode ser esclarecido justamente com o auxílio do conceito de identidade constitucional: sempre que um ato desse governo colocar minimamente em risco a abertura, a complexidade, a incompletude e a fragmentariedade que caracterizam a identidade constitucional brasileira pós-1988 e que são, a um só tempo, asseguradas por ela como características de uma sociedade moderna democrática e plural – sempre, portanto, que atos de um governo conservador que se funda-

mentem de tal maneira em concepções identitárias com fortes pretensões de homogeneidade e totalização ameacem, minimamente que seja, o desenvolvimento de identidades coletivas[10] outras – esse ato ou esses atos já ultrapassaram o limiar de legitimidade possível, e, portanto, quando não puderem ser impedidos previamente, devem ser declarados nulos em seus efeitos jurídicos. É, pois, fundamentalmente do conceito de identidade constitucional que, como numa espécie de refração prismática, decorrem os limites a um governo conservador[11].

Nos termos da argumentação seguida até aqui, poder-se-ia objetar, entretanto, que esses limites só existem em razão do teor da Constituição de 1988 e que o caminho para dar maior liberdade a um projeto político conservador poderia passar pela substituição dessa Constituição por uma nova. A essa eventual objeção, porém, é possível responder sem dificuldades para mostrar que os limites impostos a um governo conservador não derivam apenas da identidade constitucional específica que se constrói no Brasil em torno da Constituição de 1988: eles derivam, mais profundamente, da ideia de identidade constitucional correlata ao conceito moderno de Constituição que se encontra

10 Como o título do ensaio já antecipa, minha ênfase neste texto são as identidades coletivas. A razão disso é a seguinte: exceto em casos extremos, governos conservadores não costumam atacar diretamente a possibilidade de livre desenvolvimento da personalidade e da identidade individual. O discurso de compromisso com as liberdades costuma fazer com que, como no Brasil desde fins de 2018, o alvo primário sejam identidades coletivas: grupos não religiosos ou religiosos não cristãos, feministas, LGBTs, população negra, etc. Obviamente, as ofensas a essas identidades provoca danos também às identidades individuais das pessoas pertencentes a esses grupos, pois há uma relação interna tão forte entre identidades coletivas e identidades individuais que a separação entre elas não pode ter senão uma finalidade didática e justificativa metodológica. Assim, tanto quanto o ataque direto a identidades coletivas promove danos a identidades individuais correspondentes, também a proteção que aqui é defendida diretamente para identidades coletivas estende-se às identidades individuais que se desenvolvem em correspondência com elas. Ao mesmo tempo, para não deixar dúvidas, vale a pena esclarecer também que a própria proteção das identidades coletivas não dominantes e plurais pode valer-se ainda da linguagem de direitos talhados subjetivamente, não de algo como direitos de grupos supraindividuais. Uma profunda discussão sobre isso pode ser encontrada em HABERMAS (2005, 2018).

11 Conferir nota de rodapé número 5, acima.

no cerne do constitucionalismo moderno. A referência ao Brasil e à sua Constituição de 1988 é uma escolha metodológica: como anunciado na introdução deste ensaio, o problema dos limites de um governo conservador dentro de uma sociedade democrático-liberal importa para toda e qualquer sociedade moderna democrático-liberal.

Não é mero acaso histórico que tais sociedades sejam, em regra, organizadas constitucionalmente[12]: elas o são precisamente porque o conceito moderno de Constituição e o constitucionalismo moderno são erigidos, dentre outras determinações[13], para tentar oferecer respostas satisfatórias a problemas de integração social típicos dessas sociedades. Na medida em que o ganho de complexidade e de pluralidade torna impossível o recurso a fontes pré-modernas de integração social – como uma religião supostamente única ou uma tradição supostamente única –, as Constituições modernas oferecem-se como um substituto para solucionar ou ao menos estabilizar problemas de integração social cuja irrupção podem ameaçar a sociedade em sua existência. Por isso mesmo, o conceito de identidade constitucional moderna em geral – e não apenas a identidade constitucional específica desdobrada em torno da Constituição de 1988 – possui sempre aquelas características de abertura, complexidade, fragmentariedade e incompletude. Do contrário, estar-se-iam contradizendo as condições e as finalidades que possibilitaram o surgimento das Constituições modernas na história.

Assim sendo, uma eventual nova Constituição no Brasil – se for realmente uma Constituição moderna e não uma carta autoritária como aquelas de governos não democráticos – conti-

12 O fato de países como Inglaterra, Israel ou Nova Zelândia não possuírem uma Constituição escrita em um único texto não permite afirmar que esses países sejam alheios aos fundamentos do constitucionalismo moderno: simplesmente a maneira como neles está assentado o constitucionalismo moderno não depende de algo como um texto constitucional único.

13 Para mais detalhes sobre essas outras determinações, conferir meu GOMES, 2019.

nuará impondo em linhas gerais os mesmos limites a qualquer governo conservador: ele jamais poderá pretender homogeneizar uma sociedade que – por definição categorial e por prova empírica – é complexa e plural, porque esses são limites impostos não por uma Constituição específica, de um país específico: mais profundamente, são limites que o constitucionalismo moderno estabelece.

6 – Referências

CATTONI, Marcelo. **Poder constituinte e patriotismo constitucional:** o projeto constituinte do Estado democrático de direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

COSTA JÚNIOR, Ernane Salles. **Constitucionalismo do atraso.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder***:* formação do patronato político brasileiro. 16. ed. São Paulo: Globo, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade:** curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos:** decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. 14. ed. São Paulo: Global, 2003.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala:** formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

GOMES, David F. L. Ernane Salles e o constitucionalismo do atraso. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1962-1973, 2018.

GOMES, David F. L. **A Constituição de 1824 e o problema da modernidade:** o conceito moderno de constituição, a história constitucional brasileira e a teoria da constituição no Brasil. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez***:* sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoria del discurso. Trad. Manuel Jiménez Redondo. 4. ed. Madrid: Trotta, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

JANCSÓ, István (org.). **Brasil:** formação do Estado e da Nação. São Paulo: Hucitec: Unijuí: Fapesp, 2003.

JANCSÓ, István (org.). **Independência:** história e historiografia. São Paulo: Hucitec, 2005.

MELLO, Evaldo Cabral de. **A outra Independência:** o federalismo pernambucano de 1817 a 1824. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MELLO, Evaldo Cabral de. Frei Caneca ou a outra Independência. *In*: CANECA, Frei. **Frei Joaquim do Amor Divino Caneca.** Organização e introcução Evaldo Cabral de Mello. São Paulo: Ed. 34, 2001, p. 11-47. (Coleção formadores do Brasil).

MELLO, Evaldo Cabral de. **Rubro veio:** o imaginário da restauração pernambucana. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

MORAIS, Raimundo de. **Na planície amazônica.** 7. ed. Brasília: Senado Federal, 2000.

NETTO, Menelick de Carvalho. A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível. *In*: CATTONI, Marcelo. **Poder constituinte e patriotismo constitucional:** o projeto constituinte do Estado democrático de direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

PRATES, Francisco de Castilho. Identidade constitucional e interpretação no Estado democrático de direito: a assunção do risco. *In*: CATTONI, Marcelo (coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 519-556.

REIS, José Carlos. **As identidades do Brasil:** de Varnhagem a FHC. 9. ed. ampl. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2007.

REIS, José Carlos. **As identidades do Brasil 2:** de Calmon a Bomfim: a favor do Brasil: direita ou esquerda? Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

REIS, José Carlos. **As identidades do Brasil 3:** de Carvalho a Ribeiro: história plural do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas , 2017.

REPOLÊS, Maria Fernanda. A identidade do sujeito constitucional no Brasil: uma visita aos seus pressupostos histórico-teoréticos na passagem do Império para a República, da perspectiva da forma de atuação do guardião máximo da Constituição. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 10, n. 20, p. 89-102, 2. semestre 2007.

RICOEUR, Paul. **O si-mesmo como um outro.** Campinas: Papirus, 1991.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história, o esquecimento.** Campinas: Editora UNICAMP, 2007.

RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa,** v. 1. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional.** Trad. Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.



A Lei nº 13.290/2016 (Lei do Farol Aceso) como instrumento redutor de acidentes nas rodovias brasileiras

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.21.35-4

Maurício Assuero Lima de Freitas[1]

Alexandre Stamford da Silva[2]

Andrea da Silva Mota[3]

Resumo: Este trabalho analisa a eficácia da Lei nº 13.290/2016, que obriga veículos a transitarem com os faróis acesos durante o dia. Utilizando dados da Polícia Rodoviária Federal referentes ao período entre janeiro de 2013 e outubro de 2018, este trabalho faz uso de um modelo de regressão com variável qualitativa, com objetivo de avaliar se houve redução no número de acidentes após a promulgação da referida lei. As variáveis do modelo possuem distribuição normal e os resultados obtidos mostraram que a lei não afetou o valor esperado médio do número de acidentes nas rodovias federais. Adicionalmente,

1 Doutor e mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE). Professor adjunto IV do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Atuariais da UFPE. Contato: massuero@ig.com.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6395847929002275.

2 Pós-doutor em Desenvolvimento Econômico pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne, França, e doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor do Departamento de Economia e do programa de pós-graduação em Ciências Contábeis e Atuariais da UFPE. Contato: alexandre@stamford.pro.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1142440384333196.

3 Aluna de curso de especialização em Perícia Contábil e aluna especial da pós-graduação em Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Humanas de Olinda (FACHO). Contato: asm@hotmail.com.

a análise descritiva mostrou que 54,67% dos acidentes observados entre janeiro e outubro de 2018 ocorreram em plena luz do dia, com céu claro, sendo responsáveis por 55,31% dos óbitos ocorridos nesse período.

Palavras-chave: Lei nº 13.290/2016. Regressão linear com variável *dummy*. Custos sociais de acidentes.

Abstract: *This paper analyzes the effectiveness of Law nº 13,290/2016, which obliges vehicles to travel with headlights on during the day. Using data from the Federal Highway Police for the period between January 2013 and October 2018, this paper makes use of a regression model with a qualitative variable in order to evaluate is there was a reduction in the number of accidents after the enactment of the mentioned law. The variables of the model have a normal distribution and the obtained results showed that the law did not affect the average expected value of the number of accidents in federal highway. Additionally, the descriptive analysis showed that 54.76% of the accidents observedbetween January and October 2018 occurred in broad daylight, with clear day, being responsible for 55.13% of deaths occurred in this period.*

Keywords: *Law 13.290/2016. Linear regression with* dummy *variable. Social costs of accidents.*

1 – Introdução

Acidentes de trânsito causam, além de danos materiais, sequelas físicas e emocionais. Feridos, graves ou leves, fazem uso de recursos públicos, quer seja no atendimento emergencial em hospitais públicos, quer seja no socorro e na remoção realizada por unidades do Corpo de Bombeiros ou do Serviço de Atendimento Médico de Urgência (Samu), denotando cifras importantes envolvidas na questão.

A segurança e a preservação da vida são questões essenciais garantidas pela Constituição Federal, complementada pela legislação infraconstitucional, que trata a normatização das leis de trânsito e que prima, em tese, pelo maior controle por meio de ações que reduzam o número de acidentes. Não se pode desprezar a necessidade de tratar as questões do trânsito como um

problema de saúde pública, impondo regras mais rígidas, no que couber, e promovendo ações para reduzir traumas que afetam, inclusive, os ilesos. O aumento de vítimas no trânsito traz impactos econômicos porque afeta a função de produção e penaliza, ainda mais, a Previdência Social, que paga indenizações para feridos ou aposentadorias precoces por invalidez, o que afeta o equilíbrio das contas públicas.

O trabalho da Organização Mundial de Saúde (OMS) (2015) mostra que a preocupação com acidentes é mundial. A entidade sugere práticas que poderiam ser adotadas por diversos países no sentido de reduzir os impactos de acidentes. No Brasil, um dos avanços mais importantes ocorreu em 2008, com a implantação de Lei nº 11.705, que passou a punir de forma rigorosa a direção sob o efeito do álcool. Num segundo momento, uma nova adequação surgiu por meio da Lei nº 13.290/2016, conhecida com Lei do Farol, que tem como base a obrigatoriedade de manutenção dos faróis baixos acesos durante o dia em rodovias federais e estaduais.

Nesse sentido, a proposta deste trabalho é verificar a eficácia da Lei do Farol, acima referida, através de um modelo de equação linear com variável *dummy,* com dados abrangendo o período compreendido entre janeiro de 2013 e outubro de 2018. Trata-se de um período com 70 meses, durante os quais foram observados a quantidade de acidentes e o número de veículos envolvidos. As variáveis de interesse, número de acidentes e quantidade de veículos passaram no teste de normalidade de Kolmogorova-Smirnov; o modelo foi bem-ajustado, dado um coeficiente de determinação de 98,55%.

Adicionalmente, a estatística de Durbin-Watson sinalizou a ausência de correlação serial. Apesar dessas condições, o modelo não foi utilizado para projeções. Usou-se estatística descritiva para apresentar dados e valores observados, com comentários à luz dos objetivos desse trabalho.

Finalmente, o trabalho está dividido em cinco partes: esta introdução; a segunda parte, com uma contextualização do pro-

blema; a terceira, com uma revisão da literatura; a quarta, com a definição de material, método e a análise dos dados; e a quinta, com as considerações finais.

2 – Contextualização

Acidentes de trânsito provocam custos sociais, econômicos e financeiros porque envolvem perda de horas trabalhadas, possíveis aposentadorias por invalidez e sequelas psicológicas intensas. Nesse contexto, a OMS analisou dados de 180 países e concluiu que os prejuízos econômicos causados pelos acidentes de trânsito comprometem de 1% a 3% do produto interno bruto (PIB) de cada país e que as mortes por esse tipo de ocorrência podem se tornar o sétimo fator principal a contribuir para a carga mundial de doenças até 2030, estimando que o Brasil ocupe a 5ª posição no *ranking* mundial das mortes no trânsito (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2015).

Diante da representatividade das ocorrências decorrentes dos acidentes de trânsito em todo o mundo, faz parte do plano global da OMS o debate sobre alternativas para reduzir o número de óbitos e de lesões por acidentes de trânsito, engajando países na agenda para o desenvolvimento sustentável, que envolve medidas de melhoria na gestão do trânsito, segurança das vias e veículos, comportamento dos usuários e serviços de emergência. Na década de ação pela segurança no trânsito (2011-2020), destaca-se a recomendação de aprimoramento da legislação, efetiva e baseada em evidências, e da fiscalização, com aplicação rigorosa e contínua. O estudo da OMS aponta evidências de que intervenções eficazes beneficiaram 17 países na redução de mortes e lesões, evitando mais de 400 milhões de vítimas do trânsito (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2015).

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), como instrumento que regulamenta os direitos e deveres dos cidadãos enquanto usuários do sistema de trânsito nacional, com a criação da Lei nº 11.705/2008, também conhecida como Lei Seca, instituiu punições para motoristas alcoolizados. Como resultado, observou-

-se redução de 10,53% na taxa de mortalidade decorrente de acidentes provocados nesses casos (BRASIL, 2018).

Em recente atualização, por meio da Lei nº 13.290/2016 foi instituída a obrigatoriedade do uso do farol aceso durante o dia nas rodovias federais e estaduais. Cita-se, como motivação para a criação da Lei do Farol, a prevenção de acidentes pela melhoria da visibilidade do veículo, que inclui a visibilidade por pedestres e ciclistas, assunto já discutido em anos anteriores a 2016. O próprio Conselho Nacional de Trânsito (Contran) há cerca de 20 anos, em sua resolução 18/98, recomendava o uso dos faróis ligados durante o dia, considerando essa conduta como auxiliar na redução de sinistros no trânsito, baseando-se em critérios técnicos, como a dificuldade de visualização dos veículos em certa distância, devido às suas cores e formas, como também às condições de luminosidade. Assim, foi proposto que as autoridades de trânsito incentivassem o uso do farol baixo durante o dia, por meio de campanhas educativas.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) disponibiliza dados referentes às infrações de trânsito no Brasil. Segundo esse órgão, no biênio 2015-2017 foram registradas 5,6 milhões de infrações. Como a Região Sudeste detém 28,99% da frota nacional acumulada de veículos emplacados no Brasil (BRASIL, 2018) e 21,72% da população nacional, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), destaca-se que ela é responsável por quase 50% da totalidade de infrações, o que corresponde a 2,36 vezes a média regional. Os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo foram os recordistas em infrações, com registros totais de 7.669.983 infrações entre 2015 e 2017. Em contrapartida, o Estado do Amapá é o que tem menor número de infrações registradas, equivalentes a 5% da média nacional (ACIDENTES, 2018).

Ainda de acordo com dados da PRF, do total de acidentes de trânsito registrados em todas as rodovias federais no País no período de 2008 a 2017, 58,25% aconteceram em pleno dia e 48,51% em condição de céu claro, sendo essa a condição meteorológica que levou a óbito 54,64% das vítimas. Os números

totais apontados por esses registros ultrapassam 1,5 milhão de acidentes, envolvendo mais de 3,3 milhões de pessoas e aproximadamente 76.300 mortes (BRASIL, 2018).

Diante dos dados apresentados, este trabalho se propõe a fazer uma análise da eficácia da Lei nº 13.290/2016, utilizando ferramentas estatísticas e econométricas. Pretende-se utilizar um modelo de regressão qualitativa por meio do qual seja possível verificar a contribuição da Lei do Farol nesse cenário. Também serão utilizados testes comparativos de médias e estatística descritiva.

3 – Referencial teórico

Os acidentes de trânsito têm sido objeto de estudo em diversas áreas do conhecimento, como Psicologia, Direito, Engenharia, Medicina e Economia, nas quais eles são tratados sob aspectos políticos, comportamentais, jurídicos, de segurança, previdenciários, etc. Encontram-se, com unanimidade na literatura, citações relativas à proposta da OMS de reduzir em 50% o número de óbitos e lesões por acidentes de trânsito em todo o mundo (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2015). Essa decisão foi tomada levando-se em conta o elevado crescimento da população mundial nos últimos anos e o consequente aumento da frota de veículos circulantes. No entanto, há também outros estudos que indicam a ineficiência de ações até então implementadas no sentido de se reduzirem tais números.

Ainda que considerados o crescimento da população e o aumento da frota de veículos como variáveis que indiquem estabilidade no número de acidentes de trânsito, os resultados permanecem bem distantes daqueles propostos pelos órgãos internacionais, mesmo que os estudos da OMS indiquem que houve um relativo progresso: como resultado de uma legislação mais rigorosa, houve resposta positiva em mais de 17 países nos últimos três anos (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2015), principalmente naqueles considerados economicamente desenvolvidos. Na Europa, encontram-se as taxas

mais baixas de mortalidade por lesões no trânsito. A África continua apresentando os mais altos índices de mortalidade; os pedestres correspondem a 39% dessas mortes, o que deu ao continente africano a primeira posição mundial de violência envolvendo esse tipo de usuário em 2013. O percentual mundial de pedestres mortos por lesões no trânsito nesse mesmo ano era de 22%. O relatório da OMS (2015) indica ainda que 90% dos óbitos decorrentes de acidentes de trânsito acontecem em países de renda baixa e média, entre os quais está o Brasil. Destaca a OMS, que "Nos últimos 3 anos foram registrados progressos em 17 países (abrangendo 409 milhões de pessoas) que alteraram as suas leis relacionadas com um ou mais destes fatores de risco e as alinharam com as melhores práticas." (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2015, p. 5).

Apesar da perspectiva de que os óbitos por acidentes de trânsito possam chegar à quinta principal causa até 2030, Oliveira (2016) menciona que, quando consideradas as taxas de mortalidade por faixa etária, eles já respondem pela terceira maior causa entre as idades de 30 e 44 anos, pela segunda na faixa entre 5 e 14 anos e pela primeira na faixa entre 15 e 29 anos. Diante da amplitude do problema, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a tratá-lo como uma questão de saúde pública. Quanto ao aumento da frota de automóveis, a atuação do governo brasileiro ao longo das últimas décadas pode ter contribuído para esse crescimento, com a criação do Plano Real em 1994, a estabilidade econômica, as ofertas de crédito, a criação dos sistemas de consórcio, as políticas de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o subsídio para a aquisição de veículos e a manutenção do preço da gasolina em preços abaixo do custo viável.

Numa análise das características sociais e das circunstâncias dos acidentes sob o ponto de vista das vítimas, por meio de entrevista com 20 feridos hospitalizados em Campinas e de um estudo sobre questões psicológicas, Queiroz e Oliveira (2003) verificaram que as perspectivas futuras e as representações sociais dos acidentados envolvem fatores emocionais, anteriores e posteriores ao trauma, e indicam uma forte relação com o seu

comportamento e cultura. Os autores apresentaram como alternativa para a redução no número de acidentes de trânsito o desenvolvimento de políticas públicas que sejam capazes de afetar o comportamento do indivíduo no trânsito, entre as quais estariam programas de educação para o trânsito e projetos baseados em sistemas de valores que considerem o aspecto sociocultural dos envolvidos. Para esses autores, a falha humana é vista como fator de maior peso para a ocorrência dos acidentes, mais do que as condições das vias, a existência de leis e a fiscalização.

Lima *et al.* (2008) buscaram demonstrar de que forma as características físicas e operacionais nas rodovias propiciam a ocorrência de acidentes com vítimas. Os autores usaram como base a BR-116 (Fortaleza-CE a Jaguarão-RS) e a BR-324 (Balsas-MA a Salvador-BA) e encontraram condições inadequadas contributivas para ocorrência de acidentes.

Bacchieri e Barros (2011), estudando os acidentes de trânsito no Brasil entre os anos de 1998 e 2010, abordaram aspectos como o sofrimento das famílias e os altos custos assumidos pelo sistema público de saúde. O aumento da frota de motocicletas e de ciclistas, a regulamentação das profissões de "motoboy" e "mototaxista" pela Lei nº 12.009/2009, a inexperiência dos condutores mais jovens, a vulnerabilidade desse tipo de usuário do sistema de trânsito e até decisões de veto do Poder Executivo são citadas como fatores que contribuíram negativamente para as estatísticas dos acidentes. Aponta-se um aumento de 14% no número de acidentes relacionados ao transporte de passageiros e cargas nas rodovias federais brasileiras entre 2004 e 2007, com 3.124 mortos e mais de 20 mil feridos. O número de caminhoneiros mortos em acidentes de trânsito no Brasil é 11 vezes maior em comparação aos Estados Unidos, possivelmente devido à pressão sobre os condutores, ao excesso de horas de condução e ao uso de substâncias para reduzir o cansaço e o sono durante longos percursos. Narciso e Mello (2017) identificaram que os motoristas de caminhões, para cumprir prazos de entregas, dirigem mais de 10h/dia, descansam cinco ou seis horas e fazem uso de anfetaminas. Adicionalmente, Ávalos (2005) registra que a má conservação das estradas tem impacto psicológico

sobre o motorista, que é afetado pelas vibrações da suspensão dos caminhões. Isso pode induzir a erro e provocar acidentes. Registre-se, entretanto, que a maioria dos trabalhos analisa os acidentes do ponto de vista do motorista (cansaço, ingestão de álcool, etc.).

Vilas Bôas e Silva (2015) apresentaram estudo que relaciona trânsito e segurança pública ao impacto social, econômico e político dos acidentes e a violência no trânsito, no qual destacam três componentes do sistema de trânsito: o ambiente físico, o veículo e o condutor, sendo atribuído a este último a maior importância e complexidade pela sua capacidade de desorganizar todo o sistema. Apesar disso, cita-se que as ações preventivas podem ser mais eficientes quando baseadas em dados históricos de ocorrência de acidentes, com menor foco no indivíduo (fator humano) e maior no setor público (educação, engenharia de tráfego e fiscalização).

Santos (2009) abordou, juridicamente, a segurança no trânsito, atribuindo ao CTB o estabelecimento das bases que garantem os direitos e deveres dos cidadãos enquanto usuários do sistema de trânsito brasileiro. Em sentido amplo, cita-se a segurança como direito fundamental erigido pela Constituição Federal de 1988, expresso nos artigos 5°, 6° e 144, assim como os avanços na redução das perdas decorrentes dos acidentes de trânsito, com a implementação de novas leis.

Observa-se que, apesar dos dados estatísticos serem apenas um dos elementos detectores das perdas no trânsito, eles podem apresentar alguns indicativos para avaliação dos programas, projetos e serviços dos entes do trânsito quanto à sua eficácia, ou seja, a obtenção da segurança no trânsito. Para Santos (2009), as estatísticas oficiais revelam, e possivelmente numa proporção menor que a realidade, a desarmonia entre as perdas e o direito assegurado pelo CTB. Para esse autor, são ineficazes as ações de fiscalização arrecadatória e de amplitude limitada, assim como a engenharia de trânsito e a própria educação para o trânsito, cujas campanhas seriam ausentes de continuidade.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ACIDENTES..., 2015), para os cerca de 170 mil acidentes de trânsito ocorridos em 2014, estima-se um custo para a sociedade de R$ 12,8 bilhões, dos quais 62% estariam associados às vítimas dos acidentes, como cuidados com a saúde e a perda de produção. Observa-se que o maior valor estimado dos custos, que recai sobre a previdência social, ultrapassa os 40%, sendo referente à perda de produção, ou seja, quanto uma vítima de trânsito deixa de auferir renda, tanto pelo afastamento das atividades econômicas quanto em relação à sua expectativa de vida no caso de morte. O relatório do Ipea (ACIDENTES..., 2015) aponta valores da ordem de R$ 72 mil como custo à sociedade por cada acidente de trânsito e de R$ 646 mil para cada acidente com vítima fatal, categoria que, mesmo representando apenas 5% dos acidentes totais, corresponde a 35% dos custos totais.

Em estudo desenvolvido para a Secretaria de Previdência Social sobre os impactos e os custos dos acidentes de trânsito para a Previdência Social, realizado pela Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino, Tecnologia e Cultura, cita-se que os acidentes de trânsito são um importante componente de gasto para a Previdência Social.

> Eventos como um acidente, invalidez, idade avançada etc. provocam uma redução da renda familiar disponível. Logo, o benefício previdenciário tem por objetivo permitir que o segurado e seus dependentes mantenham sua capacidade de consumo (SPÍNOLA, 2015, p. 4).

No Brasil, benefícios como pensão por morte, aposentadorias por invalidez, auxílios-doença e auxílios-acidente são as concessões mais frequentes na relação entre acidentes de trânsito e Previdência Social. De acordo com os dados do Ipea (IMPACTOS..., 2013), do total estimado dos custos com acidentes de trânsito em 2001, 2,4% referem-se a custos exclusivamente previdenciários, que ocupam o sexto lugar entre os 16 tipos de custos considerados na pesquisa. Adicionalmente, tomando como base os dados relativos ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre

(DPVAT), é possível efetuar o levantamento da situação dos acidentes de trânsito que geram indenização por esse seguro e, portanto, eles podem ser relacionados aos custos previdenciários, em estimativa.

O DPVAT é um seguro de caráter social que indeniza vítimas de acidentes de trânsito e oferece coberturas para três naturezas de danos: morte, invalidez permanente e reembolso de despesas médicas e hospitalares (DAMS). Os dados apontam um crescimento de 23% nos casos de morte em 2017, em relação a 2016. Na cobertura de DAMS, houve crescimento de 7% nas indenizações, em comparação ao mesmo período do ano anterior. Os casos de invalidez permanente, apesar de representarem a maioria das indenizações pagas pelo seguro DPVAT no período (74%), registram redução de 18% em 2017, em comparação com o ano de 2016. A motocicleta foi o veículo com o maior número de acidentes no ano de 2017. As vítimas são em sua maioria jovens em idade economicamente ativa. Entre janeiro e dezembro de 2017, as vítimas entre 18 e 34 anos representaram 52% dos acidentes fatais e 54% dos acidentes com sequelas permanentes (SEGURADORA LÍDER, 2018)[4].

O estudo do Ministério da Fazenda/Fapetec (SPÍNOLA, 2015) também apresentou dados do impacto previdenciário dos acidentes de trânsito em outros países. Na Suécia, os lesionados por acidentes de trânsito em 1994 apresentaram maior média de tempo de licença médica do que os que sofreram outros tipos de acidente. Na Noruega, 45,7% dos novos beneficiários incapacitados entre os anos de 1992 e 1997 foram devidos aos acidentes de trânsito. Na Espanha, a partir de dados divulgados em 2008, estima-se em 24,3% a proporção de aposentados precocemente por lesões de acidentes de trânsito. Na Noruega, observou-se que 10,9% das vítimas lesionadas receberam benefícios de aposentadoria; 6%, benefícios de doença; e 1,7% se aposentaram precocemente devido ao envolvimento em acidentes de trânsito.

4 Disponível em www.seguradoralider.com.br, acessado em 5.11.2018.

Ainda de acordo com esse estudo, entre 2003 e 2012, o percentual de benefícios concedidos no Brasil pela Previdência Social referente a acidentes de trânsito passou de 3,5% em 2003 para 3,9% em 2012. Já os percentuais relativos aos benefícios concedidos por óbitos cresceram de 5,8% para 6,8% no mesmo período, fato que revela maior peso nos custos previdenciários quando comparados aos benefícios pagos quando não houve óbito entre os segurados. De forma geral, o estudo revela que o crescimento dos custos previdenciários é compatível com as perdas (mortes e lesões) por acidentes de trânsito.

Considerando os argumentos propostos pela ONU sobre os resultados positivos nas ações voltadas à garantia da segurança viária no mundo, principalmente aquelas baseadas em práticas já existentes em diversos países e que reduziram suas taxas de mortalidade, as ferramentas estatísticas apresentam recursos para a análise da situação do Brasil quanto aos acidentes de trânsito, assim como podem subsidiar meios de prever e propor formas de evitá-los e reduzi-los. Nesse contexto, a análise de regressão é um dos recursos estatísticos por meio do qual pode-se prever as alterações no comportamento de uma variável em função de outra(s), ou seja, a dependência de uma variável em relação a outras chamadas explicativas (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 39).

De forma geral, apresentam-se várias possibilidades de variáveis a serem aplicadas num modelo de regressão, para que seja possível analisar suas relações com a ocorrência dos acidentes de trânsito, a qual é tratada como variável dependente neste modelo. Cunto Castro Neto e Barreira (2012) discutiram modelos de previsão de acidentes (MPA) usando modelos estatísticos de regressão já utilizados em pesquisas anteriores e que relacionaram séries históricas de acidentes de trânsito com atributos geométricos e operacionais das vias estudadas. Para os autores, por meio da utilização de ferramentas estatísticas, é possível a alteração das chances de ocorrência de acidentes de trânsito. Afirma-se que, geralmente, a análise estatística de regressão é usada com o propósito de previsão, considerando-se mais de uma variável e a possível relação entre elas.

Rocha e Nassi (2012) estudaram a ocorrência de acidentes de trânsito nas vias da zona sul do Rio de Janeiro, com o intuito de subsidiar a compreensão da distribuição geográfica dos acidentes e tornar possível sua estimativa em outros locais e períodos de tempo. Fez-se uso dos modelos de regressão, apresentando como modelo mais adequado o modelo de regressão generalizado com a distribuição binomial negativa.

Souza, Bahia e Constantino (2016) analisaram fatores associados aos acidentes de trânsito envolvendo ciclistas atendidos nas capitais brasileiras, utilizando-se da análise descritiva com a amostragem complexa seguida da análise dos fatores associados aos acidentes por meio da regressão logística multivariada e do cálculo das respectivas razões de chance.

Karla Silva (2011) avaliou os resultados da aplicação do MPA em trechos de rodovias do interior de São Paulo e observou a possibilidade do uso de métodos estatísticos na previsão de acidentes tanto no ambiente analisado quanto em outros similares, concordando que tais métodos podem contribuir para a avaliação da segurança viária quanto à ocorrência dos acidentes de trânsito e à sua severidade.

Silva (2006), utilizando-se de técnicas de análise estatística espacial para caracterizar a distribuição geográfica dos acidentes de trânsito com vítimas no município do Rio de Janeiro, buscou ainda construir modelos de regressão binomial negativa descritivos de acidentes de trânsito com vítimas, empregando variáveis explicativas relacionadas às características ambientais, socioeconômicas e demográficas, com o objetivo de identificar variáveis facilitadoras dessas ocorrências e assim disponibilizar ferramentas de apoio à decisão de controle e redução de acidentes.

4 – Material e método

Informações sobre acidentes de trânsito podem ser obtidas a partir do Código Internacional de Doenças (CID–XX), designa-

do por causas externas, cujos dados são disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus). Tal informação não faz, em tese, a distinção entre acidentes ocorridos na região urbana ou nas rodovias, muito embora acidentados em rodovias sejam atendidos em hospitais.

No âmbito do interesse deste trabalho, as informações disponibilizadas pelo Datasus tornam-se inadequadas exatamente pela falta de registro entre acidentes urbanos ou não. Todavia, os custos sociais decorrentes de acidentes podem ser mapeados e analisados através desse sistema, em consonância com dados da Previdência Social.

Dessa forma, visando atender às pretensões deste trabalho, será utilizado o banco de dados disponibilizado pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), que registra os acidentes nas rodovias federais, fazendo uso de diversas variáveis, como dia da semana, coordenadas geográficas, causa do acidente, quantidade de pessoas acidentadas, óbitos, veículos envolvidos, entre outras. Nesse sentido, a disponibilização dos dados permitirá análise estatística, tanto descritiva quanto inferencial, e a utilização de um modelo de equação linear dado por

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 D_i + u_i \qquad (1)$$

onde Y_i representa o número de acidentes, X_i é a quantidade de veículos envolvidos e D_i é uma variável *dummy*, ou qualitativa, que assume valor "0" para período anterior a outubro de 2016 e "1" para períodos posteriores[5]. Observe-se que não se pode considerar o determinismo de veículo provocar acidentes, visto que há situações registradas pela PRF nas quais o acidente foi provocado por pedestre, embora haja o envolvimento de veículos. Os dados compreendem o período entre janeiro de 2013

5 Rigorosamente, a Lei nº 13.290/2016 foi publicada em maio/2016; no entanto, demandas judiciais postergaram sua vigência com base na alegação de que deveria haver indicação nas rodovias da obrigatoriedade de se manter os faróis acessos. Por isso, somente a partir de outubro de 2016 ela passou a fazer efeito. Considera-se o mês de outubro/2016 como referência.

e outubro de 2018, totalizando um período de 70 meses, dos quais 45 antecedem a vigência da Lei nº 13.290/2016.

O uso de variável *dummy* tem larga aplicabilidade quando se quer averiguar mudança estrutural. Missio e Jacobi (2007) lembram que "nos modelos de regressão linear a variável dependente pode ser função de variáveis quantitativas e qualitativas". No entanto, variáveis qualitativas são categóricas, não possuem escala e, por isso, pode-se fazer uma análise mais flexível atribuindo a tais variáveis os valores 0 e 1.

A simplicidade desse modelo como alternativa ao teste de Chow (GUJARATI, 2006, p. 248) para análise de mudança estrutural tem ampliado sua utilização em diversas áreas do conhecimento. Bouzada (2006) usou variável *dummy* para analisar o tempo médio de atendimento num *call center*. Outros autores (GOMES, 2012; ALMEIDA; TAVARES; PEREIRA, 2015) fizeram uso de variável *dummy*, mas sempre no contexto de se ter, entre as variáveis explicativas, algumas variáveis que assumem valores segundo uma categoria, como sexo, religião, localização, etc. O modelo (1) estimado poderá ser representado por

$$\hat{Y}_i = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i + \hat{\beta}_2 D_i \qquad (2)$$

Portanto, a mudança estrutural pode ser definida observando se há diferença significativa entre o valor esperado médio de acidentes antes da lei e depois da lei, ou seja, escreve-se:

$$E\left(\hat{Y} \mid D_i = 0\right) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i \qquad (2.1)$$

E compara-se com

$$E\left(\hat{Y}\right) \qquad (2.2)$$

Daí, a diferença estatisticamente significativa entre (2.1) e (2.2) implica na aceitação ou não do teste de hipótese H_0:β_2=0, contra a hipótese alternativa H_1:β_2≠0 . A aceitação da hipótese nula indica não haver mudança estrutural.

O trabalho utiliza ferramentas computacionais, como planilhas eletrônicas do MS Excel e SPSS – *Statiscal Package for the Social Sciences* –, para análise estatística dos dados.

5 – Análise dos resultados

No ano de 2017, de acordo com os dados do Datasus (2018), foram registradas 181.212 autorizações de internação hospitalar (AIH) referentes ao CID XX, causas externas, que custaram um total aproximado de R$ 260 milhões. Esses valores são pagos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) no tratamento das pessoas envolvidas com acidentes de trânsito. Adicionalmente, de acordo com o Denatran (BRASIL, 2018), em 2015 foram registradas 269.052 ocorrências de acidentes e, em 2017, o número de ocorrências caiu para 204.289, representando uma redução 26,72%. Registre-se que não se analisaram fatores determinantes para essa redução.

A maior concentração de acidentes ocorreu nos finais de semana, chegando a 3,42 vezes a média semanal em 2017. Nesse período, foram registrados 19.510 óbitos, com uma taxa média de mortalidade de 6,68%. A Região Nordeste apresentou as maiores taxas no quadriênio 2015-2018 (BRASIL, 2018). O número de óbitos decorrentes de acidentes totaliza, de fato, 33.856 casos quando somados aos 14.346 registros realizados pelo Datasus no período citado (DATASUS, 2018). A PRF registra cada ocorrência diária de forma mais detalhista, e a tabela 1 destaca os fatores mais comuns nos acidentes.

Tabela 1: Principais causas de acidentes entre janeiro e outubro de 2018 no Brasil

Causa de acidente	Total	Pessoas	Óbitos	% óbitos
Falta de atenção do condutor	17.475	41.877	905	25,98
Velocidade incompatível	4.653	9.848	505	14,49
Desobediências às normas de trânsito pelo condutor	4.566	12.448	432	12,40
Falta de atenção do pedestre	1.421	3.383	429	12,31
Total	28.115	67.556	2.271	65,18

Fonte: Polícia Rodoviária Federal (2018).

Entre janeiro e outubro de 2018, ocorreram 46.497 acidentes nas rodovias federais, envolvendo 109.576 pessoas, das quais 3.484 faleceram. A tabela 1 mostra que 65,18% das causas de óbito são decorrentes dos seguintes fatores: falta de atenção do condutor, velocidade incompatível, desobediência às normas do trânsito e falta de atenção do pedestre. Além desses fatores, tem-se ingestão de álcool (5,71%), condutor dormindo (5,71%) e ultrapassagem indevida (5,31%), que respondem, na totalidade, por 81,91%, ficando uma margem pequena para os casos devidos às condições da natureza ou problemas nas vias.

Do total de acidentes, 54,67% ocorreram em plena luz do dia, enquanto 34,92% ocorreram em plena noite. Dessa forma, 10,41% dos acidentes ocorreram ao amanhecer ou ao anoitecer. Das 3.484 pessoas que faleceram, 1.323, quantidade equivalente a 55,31% do total de óbitos, estavam envolvidas em acidentes ocorridos em plena luz do dia.

Dessa forma, a formulação de uma lei que impõe a manutenção dos faróis acesos durante o dia parece ser um instrumento de redução de acidentes em rodovias. Todavia, até que ponto essa lei traz eficácia? Trata-se de algo questionável. Por exemplo: acidentes ocorridos durante o dia, com céu claro, provocaram 55,56% dos óbitos. Em regiões nas quais há cerração, pare-

ce razoável esperar que o farol aceso possa servir de alerta para evitar acidentes. Logicamente, é possível analisar os acidentes por regiões, entretanto, isso obriga agregar outras variáveis como a frota de veículos, a densidade habitacional, etc., fato que está além dos interesses deste trabalho. A tabela 2 traz um resumo estatístico relativo às condições físicas dos acidentados, a saber: feridos leves, feridos graves, mortos e registro ignorado.

Tabela 2: Resumo estatístico da condição física dos envolvidos em acidentes

Medida	Feridos leves	Feridos graves	Ilesos	Mortos	Ignorados
Média	193,2	64,2	436,3	20,9	36,8
Erro padrão	6,74	2,75	28,59	0,98	1,74
Mediana	181	57,5	338	20	35,5
Modo	181	46	705	21	28
Desvio-padrão	56,39	23,02	239,17	8,22	14,59
Var. da amostra	3179,52	529,84	57202,59	67,55	212,87
Curtose	6,07	-0,13	2,59	0,27	-0,10
Assimetria	1,73	0,62	1,33	0,44	0,61
Intervalo	354	110	1283	42	69
Mínimo	106	24	125	4	11
Máximo	460	134	1408	46	80
Soma	13524	4494	30541	1462	2575
Contagem	70	70	70	70	70

Fonte: Elaboração própria com base em dados da PRF (2018).

O número de acidentados é a soma, a cada mês, das colunas da tabela 2. Nesse contexto, com base na amostra utilizada, pode-se dizer que o valor médio de acidentados está no intervalo [677;1.428], com 95% de confiança.

Finalmente, a tabela 3 mostra que ambas as variáveis de interesse, número de acidentes e quantidade de veículos envolvidos em acidentes, seguem distribuição normal, de acordo com o teste de Kolmogorov-Smirnov.

Tabela 3: Teste de Kolmogorov-Smirnov de uma amostra

		Número de acidentes	Número de veículos
N		70	70
Parâmetros normais[a,b]	Média	338,70	575,49
	Erro desvio	139,697	261,659
Diferenças mais extremas	Absoluto	,145	,168
	Positivo	,145	,168
	Negativo	-,079	-,091
Estatística de teste		,145	,168
Significância Sig. (2 extremidades)		,001c	,000c

a) A distribuição do teste é normal; b) Cálculos dos dados; c) Correção de significância de Lilliefors.

Diante desse resultado, a estimativa do modelo (1) será dada por

Tabela 4: Parâmetros do modelo de regressão

Variáveis	Coeficientes	Erro-padrão	*Stat t*	p-valor
Intercepto	38,8993	7,1644	5,295	0,0000
Veículos	0,5242	0,0097	53,9646	0,0000
Dummy	-5,2720	5,2667	-1,0010	0,3204

Fonte: Elaboração própria. R2= 0,9855 $D–W$=2,220 $F_{(2,67)}$=2.276,66

De acordo com a tabela 4, 98,55% das variações dos acidentes são explicados pelo número de veículos e pela variável *dummy*. A qualidade desse ajuste era, de certa forma, esperada, visto que há uma correlação de 0,993 entre o número de acidentes e o número de veículos. Note-se que o aumento na quantidade de veículos implica em aumento na quantidade de aciden-

tados, mais precisamente, um aumento de 10% na quantidade de veículos aumenta em 5,24% o número de acidentados. A estatística *F* indica que pelo menos uma das variáveis explicativas é significativa e a estatística de Durbin-Watson sugere ausência de correlação serial.

Interessante observar o sinal da variável *dummy*. Se essa variável fosse significativa, isto implicaria dizer que a lei nº 13.290/2016 teria um efeito importante na redução de acidentados nas rodovias. No entanto, com um p-valor de 0,3240, essa variável não é significativa e, com isso, não existe diferença estatisticamente significativa entre as equações (2.1) e (2.2), de modo que é possível inferir que a Lei do Farol não provocou mudança estrutural na quantidade de acidentes nas rodovias.

Em adição, considerando-se que o número de óbitos é uma variável preocupante, foi feito um teste de hipótese para média de óbitos antes e depois da vigência da lei; o resultado pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5: Teste médias com variâncias diferentes

	Antes	**Depois**
Média	21,87	19,12
Variância	64,44	71,03
Observações	45	25
Hipótese nula da diferença de médias	0	
Graus de liberdade	48	
Stat t	1,3287	
P(T<=t) unicaudal	0,0951	
t crítico unicaudal	1,6772	
P(T<=t) bicaudal	0,1902	
t crítico bicaudal	2,0106	

Fonte: Elaboração própria.

Previamente à aplicação do teste de médias da tabela 5, rejeitou-se a hipótese, através de um teste *F* (F_{Cal}=0,9072, $F_{crítico}$=0,5658, de que as variâncias dos óbitos antes e depois da

lei fossem estatisticamente iguais. Assim, pelo teste de igualdade de média, não se pode rejeitar a hipótese de que a média de óbitos em acidentes nas rodovias federais não sofreu alteração com a Lei do Farol.

Os resultados aqui observados não invalidam o preceito básico da lei, que é dar maior visibilidade ao tráfego. Por esse motivo, qualquer conjetura que se faça pode parecer um julgamento de valor. No entanto, muito provavelmente não é o farol aceso que fará o condutor ter mais atenção, respeitar os limites de velocidade e cumprir as normas do trânsito, ou que fará o pedestre ficar mais atento. Acidentes ocorrem por condições climáticas adversas, falhas mecânicas no veículo, mau estado de conservação das rodovias, imprudência ou imperícia do motorista, etc. Não se registra também se o veículo estava ou não com o farol aceso no momento do acidente. Todavia, parte-se do pressuposto de que a lei deve ser cumprida e o condutor deve manter o farol aceso.

Ainda de acordo com os dados da PRF (ACIDENTES..., 2015), a rodovia federal com maior número de acidentes no período observado é a BR-101, com 9.242 ocorrências, ou seja, 9,09% do total de acidentes; 45% dos acidentes ocorridos nessa rodovia ocorrem na Região Nordeste. Um dos fatores que pode contribuir para isso é a extensão da região, visto que a BR-101 atravessa sete estados nordestinos. Observe-se que se trata de uma região com sol intenso durante o dia e com uma baixa precipitação pluviométrica, conforme Silva *et al.* (2011) demonstram.

Cabe registrar que uma das limitações do trabalho é usar apenas dados das rodovias federais, mas essa opção decorreu da disponibilidade de dados de forma organizada e detalhada. A inserção das rodovias estaduais aumentaria, substancialmente, o quantitativo de dados sem que se tivesse a segurança da disponibilidade para todos os estados. Além disso, poder-se-ia correr riscos de não padronização dos dados. Uma segunda limitação é o fato de não se registrar na ocorrência do acidente se o farol estava aceso ou não. Essa informação teria importância vital nas análises.

Finalmente, o modelo não foi desenvolvido com o intuito de fazer previsões porque, para esse fim, existem mecanismos mais adequados e mais robustos. O que se observa é que o modelo atende ao objetivo proposto.

6 – Considerações finais

Este trabalho teve como proposta avaliar a eficácia da Lei nº 13.290/2016 mediante a aplicação de um modelo de equação linear com variável qualitativa. A ideia básica consistiu em tratar a quantidade de acidentes nas rodovias federais como uma variável dependente, na verdade como uma *proxy* para o número de acidentados, pois acidentes são provocados, com exclusividade, por veículos. A variável independente é o número de veículos envolvidos; ela é uma variável dicotômica que assume valores 0 e 1 para o período anterior e posterior à vigência da lei, respectivamente.

O modelo de regressão linear aplicado mostrou que a variável *dummy* não é significativa (p-valor= 0,3204), logo não há diferença estatística entre o valor esperado médio de acidentes antes da lei comparativamente a períodos posteriores à vigência da lei; portanto, não houve mudança estrutural. Embora se tome por base a questão da visibilidade, ou seja, o farol aceso permitiria que o veículo fosse visto com mais acuidade e rapidez por outros veículos e por pedestres, os resultados mostram que a lei, e apenas ela, não pareceu suficiente para mudar a realidade dos acidentes de trânsito nas rodovias federais.

Os dados indicaram que a quantidade de acidentes ocorrida em plena luz do dia, com o céu claro, somente nos meses de 2018, totaliza mais de 50% dos casos e é responsável por 55,56% dos óbitos registrados, percentual bastante expressivo para idênticas condições de trafegabilidade. Levando em conta que estados do Nordeste e do Norte lideram a quantidade de óbitos, que as condições de tráfego nessas regiões não envolvem neblina ou cerração e que a concentração de chuvas ocorre em determinado período do ano nas áreas litorâneas, então é pre-

ciso discutir mais intensamente outras ações que possam ser implantadas.

O trabalho se limitou a analisar os acidentes em rodovias federais devido à qualidade dos dados disponibilizados pela Polícia Rodoviária Federal. Incluir no trabalho rodovias estaduais poderia trazer complicações, tais como não disponibilidade de informação para todos os estados e não padronização dos dados.

Finalmente, embora os dados obedeçam às hipóteses formuladas no método dos mínimos quadrados ordinários, este trabalho não pretendeu fazer previsões de acidentes, visto que há modelos mais adequados para isso.

7 – Referências

ACIDENTES de trânsito nas rodovias federais brasileiras: caracterização, tendências e custos para a sociedade: relatório de pesquisa. Brasília: IPEA: Polícia Rodoviária Federal, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150922_relatorio_acidentes_transito.pdf. Acesso em: 07 out. 2018.

ALMEIDA, Luís António Gomes; TAVARES, Fernando Oliveira; PEREIRA, Elisabeth Teixeira. Efeito *subprime* na distribuição de dividendos em Portugal. **Revista de Administração FACES Journal**, Belo Horizonte, v. 14, n. 4 p. 9-25, out./dez. 2015. Disponível em: http://www.fumec.br/revistas/facesp/article/view/2613/1801. Acesso em: 30 nov. 2018.

AVALOS, M. S. **Qualidade de viagens em rodovias e conseqüências de reconstrução e manutenção**. Tese (Doutorado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BACCHIERI, G.; BARROS, Aluísio J. D. Acidentes de trânsito no Brasil de 1998 a 2010: muitas mudanças e poucos resultados. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 949-963, out. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsp/v45n5/2981.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

BOUZADA, M. A. C. **O uso da regressão múltipla (com variáveis *dummy*) para prever o tempo médio de atendimento em um *call***

center. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.coppead.ufrj.br/upload/publicacoes/Tese_Marco_Bouzada.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)DENATRAN. Frota, acidentes, infrações, 2018. Disponível em: www.denatran.gov.br/estatistica/237-frota-veiculos. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social, 2003-2009**. Brasília: MPS, 2009. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_100202-164645-301.pdf. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.705, de 19 de junho de 2008.** Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que 'institui o Código de Trânsito Brasileiro', e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11705.htm. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.290, de 23 de maior de 2016**. Torna obrigatório o uso, nas rodovias, de farol baixo aceso durante o dia e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13290.htm. Acesso em: 02 out. 2018.

CUNTO, F. J. C.; CASTRO NETO, M. M. de.; BARREIRA, D. S. Modelos de previsão de acidentes de trânsito em interseções semaforizadas de Fortaleza. **Transportes**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 55-62, ago. 2012. Disponível em: https://revistatransportes.org.br/anpet/article/viewFile/558/436. Acesso em: 19 out. 2018.

DATASUS. Morbidade hospitalar do SUS por causas externas - por local de internação – Brasil: causas externas: V01-V99 acidentes de transporte, período: jan/2008-ago/2018. Disponível em: www.datasus.gov.br. Acesso em: 09 set. 2018.

GOMES, Luciana. **Modelagem de variáveis qualitativas por meio de redes neurais artificiais**: avaliação do uso de análise de correspondência como técnica de codificação. Dissertação (Mestrado em Modelagem Computacional) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível em: http://repositorio.ufjf.br:8080/xmlui/bitstream/handle/ufjf/3522/lucianagomes.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 nov. 2018.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

GUJARATI, D. N.; PORTER D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: AMGH Editora, 2011.

IBGE. **Censo demográfico**: projeções da população, 2018. Brasília, 2018. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=o-que-epopulação. Acesso em: 01 out. 2018.

IMPACTOS sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras: relatório executivo. Brasília: IPEA: ANTP, 2003. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2012/ciclo_transito/docs/relatorio_acidentes_ipea.pdf. Acesso em: 13 out. 2018.

LIMA, Ieda Maria de OliveiraPhilip… et al. **Fatores condicionantes da gravidade dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras**.. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1344).

MISSIO, F.; JACOBI, L. F. Variáveis *dummy*: especificações de modelos com parâmetros variáveis. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 29, n. 1, p. 111-135, jun. 2007. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/viewFile/9764/5853. Acesso em: 30 nov. 2018.

NARCISO, F. V; MELLO, M. T. Segurança e saúde dos motoristas profissionais que trafegam nas rodovias do Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 51, n. 26, p. 1-7, 2017.

OLIVEIRA, A. M. de F. **ONU**: década de ações para a segurança no trânsito 2011-2010. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2016. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27039#. Acesso em: 20 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Relatório global sobre o estado da segurança viária. França: OMS, 2015. Disponível em: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_POR.pdf?ua=1. Acesso em: 09 set. 2018.

QUEIROZ, M. S.; OLIVEIRA, P. C. P. Acidentes de trânsito: uma análise a partir da perspectiva das vítimas em Campinas. **Psicologia e Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 101-123, dez. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n2/a08v15n2.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

ROCHA, M. de M.; NASSI, C. D. Modelagem estatística dos acidentes de trânsito na cidade do Rio de Janeiro com emprego de sistema de informações geográficas. **Rede de Pólos Geradores de Viagens**, 2012. Disponível em: http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/pt-BR/producao-da-rede/artigos-cientificos/2012-1/701-acidentes-de-transito-rio-de-janeiro-sig-panam-2012/file. Acesso em: 19 out. 2018.

SANTOS, J. V. dos. **Trânsito em condições seguras**: paradigmas e acepções jurídicas do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. *E-book*. Disponível em: http://www.pucrs.br/edipucrs/transitoemcondicoesseguras.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

SEGURADORA LÍDER. **Relatório anual**: Seguradora Líder - DPVAT, 2017. Disponível em: www.seguradoralider.com.br/Documents/Relatorio-Anual/Relatorio-Anual-Seguradora%20Lider_2017.pdf. Acesso em: 05 nov. 2018.

SILVA, C. **Modelagem dos acidentes de trânsito com vítimas no município do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Engenharia Biomédica) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=32548. Acesso em: 19 out. 2018.

SILVA, K. Aplicação do modelo de previsão de acidentes do HSM em rodovias de pista simples do estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Escola de Engenharia de São Carlos,

Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18144/tde-15022012-172539/pt-br.php. Acesso em: 19 out. 2018.

SILVA, V. P. R. da et al. Análise da pluviometria e dias chuvosos na região Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, Campina Grande, v. 15, n. 2, p. 131–138, 2011.

SOUZA, C. A. M. de.; BAHIA, C. A.; CONSTANTINO, P. Análise dos fatores associados aos acidentes de trânsito envolvendo ciclistas atendidos nas capitais brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 12, p. 3683-3690, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/csc/v21n12/1413-8123-csc-21-12-3683.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

SPÍNOLA, Ademário Galvão (coord.). **Os impactos e custos dos acidentes de trânsito para a previdência social**. São Paulo: FAPETEC, 2015. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/12/sausegtrabestprod72.pdf. Acesso em: 21 out. 2018.

VILAS BÔAS, E. F. V.; SILVA, M. A. da. Trânsito e segurança pública: impactos e consequências. **Revista Humanidades**, Montes Claros, v. 4, n. 2, p. 113-128, jul. 2015. Disponível em: http://www.revistahumanidades.com.br/artigo_no=a66.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

5

CARNEIRO, Sueli. *Escritos de uma vida.* São Paulo: Pólen Livros, 2019.

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.21.35-5

Antônia Maria da Rocha Montenegro[1]

Resumo: A obra em análise, *Escritos de uma vida*, da doutora em filosofia e feminista negra Sueli Carneiro, resulta de um histórico de pesquisas e palestras que versam sobre o tema da desigualdade social e sua estreita vinculação com a questão racial e de gênero. Discute-se a condição em que o racismo sistêmico e estrutural presente na sociedade brasileira, associado à questão de gênero, coloca a mulher negra em situação de maior vulnerabilidade social em relação a todos os estratos sociais, negando tanto a sua capacidade de resistência e luta quanto as possibilidades de realização de uma vida digna. Dessa forma, o feminismo negro é parte substantiva do reconhecimento de que a luta da mulher negra é distinta da luta da mulher branca, em face do quadro histórico da discriminação racial que demarca as possibilidades de vida dessa população.

Palavras-chave: Mulheres negras. Racismo. Epistemicídio.

Abstract: *The work in analysis, Writings of a Lifetime, by PhD in Philosophy and black feminist Sueli Carneiro, is a result of a history of research and talks about social inequality and its strict relationship with race and gender issues. It discusses the condition to which the systemic and structural racism present in the Brazilian society, along with gender issues, subjects black women that comprise the most socially vulnerable out of all social layers. It denies both their capacity of resistance and struggle and their possibilities of achieving a dignified life. Thus, black feminism is a substantial part of the process of recognition that black women's struggle is different from that of white women, due to the history of race discrimination that restricts this population's life possibilities.*

Keywords: *Black women. Racism. Epistemicide.*

1 Mestra em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, onde é professora adjunta IV. Contato: antonia.montenegro@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9850267127392351.

Em março de 2017, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, publicou estudo denominado "Retrato das desigualdades de gênero e raça"[2], baseado em séries históricas da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (Pnad) Contínua no período de 1995 a 2015. O estudo demonstra o quanto a variável "raça" ainda tem peso determinante na desigualdade social no Brasil, perpetuando um quadro de exclusão e marginalização dos negros, com especial destaque para a população feminina negra.

A análise de alguns quesitos é importante para que se possa compreender a magnitude do problema que o racismo, disseminado e institucionalizado, produz na vida dessas mulheres. No que toca à variável "renda", o estudo aponta que, embora o rendimento das mulheres negras tenha sido o de maior crescimento no período de 20 anos, elas ainda ocupam o último lugar da escala de remuneração da população brasileira. A escala tem no topo o rendimento dos homens brancos, seguido do das mulheres brancas, vindo depois o dos homens negros, seguido pelo das mulheres negras. A título de ilustração, vale citar também a taxa de escolaridade para aqueles que têm 12 anos ou mais de estudo. Nesse caso, a situação se torna mais alarmante, mesmo considerando-se o elevado crescimento das taxas de escolaridade para o grupo de mulheres negras. O crescimento nesse período, cujas taxas saltaram de 3,3% para 12%, alcançaram, em 2015, o patamar que os homens brancos detinham já em 1995. Outros dados, como chefia de família, pobreza e analfabetismo, reproduzem esse quadro, atestando a sobreposição da raça à desigualdade e afirmando aquela também como questão fundante dessa condição.

É na direção desse conhecimento que caminha Sueli Carneiro, filósofa e doutora em Educação pela USP, escritora e ativista histórica do movimento feminista negro e da luta antir-

2 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Retratos da desigualdade de gênero e raça. Brasil, 1995 a 2015. Brasília, Distrito Federal, setembro de 2018.

racista. É com a tese de doutorado de Carneiro que podemos entender como se configura o racismo como parte do processo do exercício do poder sobre essa população. Nesse sentido, a autora trabalha com os conceitos de contrato racial, biopoder e epistemicídio, entendendo-os como "conceitos que se prestam [...] ao entendimento da perversidade do racismo" (CARNEIRO, 2014, s.p).

A noção de contrato racial explicita o substrato social que sustenta a exclusão e/ou subalternização dos negros, sendo que o epistemicídio – definido como o apagamento dos conhecimentos construídos pelo povo negro – cumpre uma função estratégica no processo de controle sobre a vida da população negra, função que se complementa pelo uso da tecnologia do biopoder, a qual subjuga ou aniquila os corpos considerados indesejáveis. O racismo se constitui, assim, como parte do poder político, socialmente constituído e sob controle do Estado em suas diferentes instituições. Nesse sentido, como parte do processo de exclusão e subalternização, o epistemicídio se configuraria como a morte simbólica a que é submetida a população negra no Brasil, com toda a sua potência e todas as suas possibilidades.

Reconhecida por renomadas ativistas intelectuais do campo da produção de conhecimento sobre as questões negras, como Ângela Davis e Patrícia Hill Collins – que, em estadias recentes no Brasil, destacaram-na como uma das mais relevantes intelectuais negras do País, ao lado de personalidades como Lélia Gonzalez, Conceição Evaristo, entre outras –, Carneiro tem se notabilizado tanto pela vasta produção acadêmica quanto pela atuação aguerrida em defesa das mulheres negras em diferentes espaços institucionais e de luta. Com mais de 30 anos de ativismo feminista negro, é criadora e organizadora do Geledes, organização da sociedade civil voltada para a defesa da população negra em suas várias frentes e cuja plataforma eletrônica é referência na produção e disseminação de discussões, programas e projetos sobre a temática racial.

Sua última obra, *Escritos de uma vida* (2019), coletânea de artigos sobre os variados aspectos do racismo no Brasil e da luta

do feminismo negro, espelha esse conjunto potente de experiências, retratadas desde meados dos anos 1990, configurando-se como um registro histórico, mas muito atual, das condições em que se constitui a vida da mulher negra no mundo contemporâneo.

O livro é apresentado por Djamila Ribeiro, igualmente filósofa e ativista das causas das mulheres negras, reconhecida recentemente na França como uma das 100 mulheres mais influentes do mundo. Ribeiro atenta para a condição de "patrimônio histórico, cultural e politico" (CARNEIRO, 2019, p. 6) em que se constitui Sueli Carneiro pela sua luta, que extrapola as fronteiras nacionais. Reverenciando o trabalho e a vida da autora, Ribeiro lança o selo "Sueli Carneiro", voltado para publicações de mulheres negras, como parte do cultivo da memória de luta e expressão dessa população, geralmente invisibilizada na história do País.

O livro é, ainda, prefaciado por Conceição Evaristo, que também, como Carneiro e Ribeiro, tem sua trajetória marcada pelo feminismo negro. Nesse prefácio, Evaristo destaca, a partir de um texto de Carneiro, como o ato de escrever e publicar, para as mulheres negras em geral, se configura como um ato político, posto que se constitui como um enfrentamento das exclusões e da marginalização a que são submetidas pelo racismo sistêmico. No caso de Carneiro, Evaristo demonstra que esse enfrentamento, realizado a partir das vivências da autora, se expressa com mais "argúcia e veemência" no conceito de epistemícido, já visto acima (CARNEIRO, 2019, p. 8).

Dos dez artigos que compõem o livro, o primeiro, sob o título de "Mulher negra", foi publicado em 1985. A discussão com a qual se inicia já aponta para diferentes formas e nuances que o racismo brasileiro adquire, a começar pela forma de coleta de dados realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela ausência sistemática do quesito "cor" no recenseamento de 1970, o que dificulta, inclusive, quando da desagregação dos dados, a comparação com censos anteriores e o acompanhamento mais rigoroso da condição de vida da popu-

lação negra de modo sistêmico. Isso ocorre também com a Pnad realizada pelo organismo nos períodos entre censos.

A autora observa um descaso na produção de estatísticas que possibilitem traçar um quadro mais analítico da condição de vida dos negros e, em especial, das mulheres negras num dado período histórico. Nesse sentido, ela entende que a ausência de dados estatísticos oficiais sobre a população negra é parte de um "elenco de estratégias que têm determinado a invisibilidade do negro nas diferentes esferas da vida nacional"(CARNEIRO, 2019, p. 15).

À essa ausência ou precariedade agrega-se o viés discriminatório, quando, nos momentos em que são incluídos o quesito "cor", prevalecem as designações arbitrárias que promovem fissuras em sua identidade étnico-cultural, repartindo o grupo em pretos, pardos e outros. Dessa "forma, esse fatiamento e escamoteamento da população negra tem sido não só parte do processo da fragmentação da identidade racial" (CARNEIRO, 2019, p. 15), como também parte do esforço em embranquecer o País. Ademais, complementa a autora, estudos mais recentes revelam os altos níveis de desigualdade social entre brancos e não brancos, que incide de forma aguda no segundo grupo, "tornando irrelevantes os diferenciais socioeconômicos perceptíveis entre pretos e pardos" (CARNEIRO, 2014) e transformando-os em um grupo homogêneo quanto às desvantagens sociais sofridas.

De fato, o que pode parecer apenas uma nuance se sustenta no mito da democracia racial no Brasil, que permeia toda a nossa formação histórica e contemporânea, escamoteando o racismo estrutural que se abate, de forma opressiva e violenta, sobre a população negra brasileira.

No desenrolar do artigo, Carneiro apresenta um conjunto de dados – cujas bases são provenientes do censo de 1980 – que elucida as condições desvantajosas e desiguais que expressam (mas que ainda hoje se perpetuam) as condições de vida principalmente da mulher negra no Brasil. Esses dados referem-se à escolaridade em diferentes níveis, ao rendimento do trabalho

e à estrutura ocupacional e seus entrecruzamentos. Os resultados demonstram que negros encontram-se em desvantagens nesses quesitos, localizando-se abaixo dos níveis de homens e mulheres brancas. Tais desvantagens se expressam também inter-racialmente. Como diz a autora, nascer mulher e nascer negra é carregar o fardo cru e pesado da desigualdade. À dimensão racial somam-se as desvantagens decorrentes da condição de gênero, o que torna clara a situação ainda mais excludente da mulher negra em comparação com a da mulher branca.

Sobre essa condição da mulher negra, vale destacar, no estudo, um aspecto ainda mais opressivo, que é o da homogamia racial aplicada aos negros. Isso resulta no estreitamento do mercado afetivo para a mulher negra, hoje demonstrado por inúmeros trabalhos que retratam a solidão desse grupo. Há uma significativa taxa de homens negros com níveis de escolaridade e rendimentos maiores e que se casam com mulheres brancas, reduzindo as possibilidades afetivas desse grupo, apresentando-se o racismo também nessa dimensão. O percentual de homens brancos que se casam com mulheres negras é quase quatro vezes menor. Disso decorre que, embora o peso da discriminação recaia sobre todo o grupo de negros, esse quadro é mais contundente quando se trata das mulheres negras.

A partir da análise de como isso impacta tanto as condições objetivas quanto as subjetividades das mulheres negras, Carneiro chama a atenção para a necessidade de reforço do feminismo interseccional, negro, uma vez que as condições de vida desse grupo, as especificidades do ser negra numa sociedade em que o racismo, somado ao recorte de gênero, impacta, sobremaneira, as possibilidades e expectativas de vida desse grupo. Conforme salienta a autora, as "mulheres negras advêm de uma experiência histórica diferenciada" (CARNEIRO, 2019, p. 50), marcada pela opressão escravagista e com diferentes estratégias de resistência e sobrevivência, o que distingue a luta do feminismo negro daquela conduzida pelo feminismo das mulheres brancas, que tem seu lugar e sua importância, mas que não contempla as especificidades do ser mulher negra.

Sendo diferentes as estratégias de resistência e sobrevivência das mulheres negras, o artigo seguinte incorpora essas dimensões a partir de uma pesquisa realizada entre as mulheres no candomblé.

O texto nos convida a adentrar o universo do candomblé na compreensão de como mitologias presentes na tradição cultural africana representam os contextos da organização social das comunidades, principalmente das relações sociais entre homens e mulheres, caracterizadas pelo antagonismo (Balandier *apud* Carneiro, 2019). Contudo, se há uma compreensão da existência de atributos masculinos e femininos, esses se equivalem, física e psicologicamente, posto que são qualidades do ser humano.

As figuras míticas femininas, como parte da organização do sistema mítico do candomblé, expressam a visão da condição feminina, que permeia a definição e os poderes de parte de seus orixás. Essas forças míticas trazem em si as contradições, que se apresentam no que carregam de coisas positivas, ou quando em situações de tensão, nas coisas negativas. Por exemplo, a ira de Oxum pode desencadear enchentes e males do amor, embora seja esse orixá o provedor de filhos.

Analisando as várias características dos orixás, a autora remete às características desenvolvidas pelas mulheres negras, entendendo-as como lutadoras, cheias de artimanhas e resistências. As mulheres no candomblé, ancoradas nesses mitos, se consideram fortes e corajosas, adquirindo uma postura nova diante do mundo, demonstrando mais força e segurança para lidar com os problemas que a vida lhes coloca.

Considerando-se que o candomblé surge a partir das reminiscências de África, com as mulheres negras escravizadas, é possível compreender que a história e o posicionamento delas diante da realidade brasileira é um posicionamento de enfrentar os desafios e não sucumbir. É o passado de luta e resistência que marca a história desse povo.

Uma questão relevante, que permeia o debate sobre apropriação cultural de populações não negras por elementos das culturas afro e sobre a qual Carneiro é incisiva, é a compreensão de que essa apropriação é resultante do processo de aculturação. Sobre o crescimento do número de pessoas brancas e de classe média intelectualizada no universo do candomblé, Carneiro observa que isso demonstra a insatisfação desses indivíduos com os projetos de vida que os valores dominantes lhes propunham e uma identificação a uma tradição cultural e religiosa em que os indivíduos são reconhecidos e aceitos por aquilo que lhes é próprio.

Contudo, é preciso destacar, como adverte a autora e como os jornais brasileiros têm noticiado com frequência, que o racismo se dissemina também no campo da religiosidade. A intolerância religiosa tem mostrado a face opressora e raivosa de grupos religiosos quanto às religiões de ascendência afro-brasileira, por meio da depredação de terreiros e das ofensas aos adeptos e símbolos dessas religiões[3].

Quanto à relação entre gênero, raça e ascensão social, a coletânea traz um artigo construído ainda em 1995 como resposta a um texto de um reconhecido dramaturgo negro brasileiro. Nesse artigo, o autor, segundo Carneiro, querendo mascarar sua negritude, argumenta a favor da superioridade da beleza da mulher branca sobre a da negra, utilizando uma comparação bastante pejorativa para ambas: segundo esse autor, as pessoas que o conheceram dirigindo um fusca e o veem agora, dirigindo um Monza, sabem que ele não é mais um pé-rapado. Ele reafirma essa postura, dizendo que a mulher, como um carro, é um signo.

Além da crítica quanto ao uso da lógica mercadológica, que equipara humanos a coisas, Carneiro é contundente ao demonstrar as falácias em que se baseiam essas afirmações.

3 Recentemente, o judiciário brasileiro sentenciou uma emissora de televisão a reparar as ofensas dirigidas a religiões de matriz africana, por meio da veiculação de programas informativos que retratassem o respeito a essas religiões.

A primeira delas é a tentativa de investir alguns homens negros de um poder que a eles não é facultado. A segunda falácia é o escamoteamento da tensão racial presente na relação interétnica.

A apropriação sexual da mulher branca pelo homem negro, segundo Carneiro (2019, p. 99 et seq.), se assenta no mito da ascensão social desse homem, "escondendo no subterfúgio da primazia estética e social da mulher branca o desejo de pertencimento e de uma aliança restrita aos brancos" na qual a entrada dos homens negros é feita por meio do aval das mulheres brancas. Afora outros aspectos, como invisibilizar o estupro a que foram submetidas as mulheres negras pelos senhorios escravocratas, essa leitura define a mulher branca também como um objeto de ostentação e tenta reivindicar para o homem negro o "mesmo estatuto de que desfruta o homem branco". Se é fato que as mulheres negras são socialmente desvalorizadas, enquanto há valorização da beleza branca, o autor não só se presta "a ratificar e naturalizar preconceitos e estereótipos" como também entende as mulheres brancas como "adornos do status e poder" masculino, como demonstra Carneiro. Nesse sentido, "a coisificação da mulher branca, além de expressar esse 'novo status' é também um símbolo da aliança com aquele universo branco dominante que produz e reproduz discriminações e desigualdades raciais e sexuais".

A essa conduta do homem negro que tem centrado suas escolhas na estética eurocentrada e na inferiorização da estética negra, o feminismo negro contemporâneo denomina "palmitagem"[4]. Nesse caso, o termo se orienta pela luta política pela afirmação e reconhecimento da condição de desprivi-

4 Ribeiro define palmitagem como um neologismo usado pelas feministas negras para se referir a homens que se relacionam com mulheres brancas em função da condição de privilégios em que elas estão em relação à opressão de gênero e à racial. A palmitagem quebra o mito da sociedade racialmente democrática e miscigenada.

légio em que vive a mulher negra, mesmo nos relacionamentos afetivos.

Essa condição é reafirmada quando se têm em mente dados sobre os arranjos familiares no País. Os dados do Ipea (INSTITUTO..., 2017) destacam o crescimento do percentual de domicílios que têm a mulher como referência, tendo havido um salto de 23%, em 1995, para 40% do total dos lares brasileiros, em 2015. Nesse caso, a maioria dos domicílios em que predomina a composição de mulher e filhos são os lares das mulheres negras. Isso indica a vulnerabilidade em que essas famílias se encontram, não só por ter apenas um cônjuge como responsável pelo sustento, mas também porque as mulheres negras são as que obtêm os menores níveis de remuneração, ocupando as categorias de trabalho de menor rendimento, mesmo quando qualificadas.

São essas famílias as mais sujeitas a violências de toda sorte, tanto a violência doméstica (as mulheres negras são as maiores vítimas) quanto a que atinge os jovens nos vários espaços de sociabilidade (escolas, espaços públicos, etc.). Essa violência é perpetrada também pelo Estado, até mesmo nas decisões judiciais. Estudos realizados pela Universidade de São Paulo, citados pela autora, demonstram que as populações negras sofrem punições mais severas do que as populações brancas, em relação a delitos iguais. A violência do Estado é a face mais cruel da violência racial.

A necessidade de políticas públicas específicas para essa população é fundamental para reduzir o fosso histórico que vem se perpetuando na vida dos negros brasileiros e, de forma mais contundente, com relação à vida e às possibilidades da mulher negra. As políticas afirmativas, que foram objeto de inúmeros debates e recusas de parcelas, inclusive da intelectualidade brasileira, se apresentam como um atalho necessário e urgente para minimizar a dívida histórica que o País tem com essas populações. Para a autora, é um imperativo ético e moral "do reconhecimento das desvantagens historicamente acumuladas pelos grupos raciais" (CARNEIRO,

2019, p. 139), aos negros sendo reservada a condição de subcidadania.

O livro discute a falácia dos argumentos que atribuem a desigualdade aos problemas sociais, negando ou minimizando o peso da racialidade. Aliás, como já evidenciado pela antropologia, a negação do racismo no Brasil é parte constitutiva do mito da democracia racial[5]. Por outro lado, o argumento da suposta meritocracia é desconstruído pela própria realidade do baixíssimo acesso de negros e negras a cargos de chefia, a empregos de qualidade e de alta remuneração, inclusive para os mais escolarizados. O fato de alguns poucos indivíduos estarem atualmente quebrando essas barreiras ainda não alterou a condição do grupo, vindo os dados estatísticos de diferentes tipos de pesquisa a demonstrar a continuidade dessa condição.

O racismo demarca as possibilidades de vida das populações negras no Brasil de tal forma que os índices de desenvolvimento humano são diferentes para brancos e negros, dado indicativo da "coexistência, no mesmo território, de dois países apartados"(CARNEIRO, 2019, p. 148).

A autora lança mão de inúmeras pesquisas e registros históricos, que atestam e evidenciam o quanto o racismo produz miséria e exclusão social. A questão racial aparece como a de maior peso na estruturação da desigualdade social, impactando sobremaneira todos os indicadores sociais.

O racismo, assim como qualquer forma de discriminação, conspira contra a "consolidação da democracia e o pleno gozo dos direitos de cidadania para a maioria da população" (CARNEIRO, 2019, p. 149). Sendo a mulher negra o grupo mais afetado por esse processo, é preciso que a luta feminista negra se

5 Ver discussão contemporânea sobre o mito da democracia racial e ações afirmativas em BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-asiático**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-546X2002000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 28 nov. 2019.

diferencie do feminismo tradicional, branco, posto que suas especifidades demandam novas formas de organização e de novas pautas, que são próprias desse grupo e que outras lutas não dão conta de abarcar.

Ademais, essa condição torna imperativa as políticas e ações afirmativas como parte da superação do nefasto legado histórico da escravidão e que se apresenta ainda hoje na dinâmica do racismo. À nova geração de mulheres negras compete a continuidade da luta, a abertura de novos horizontes, que conquistem os espaços que lhes são de direito e que lhes têm sido negados, espaços que sejam condizentes com a afirmação da negritude, em toda a polissemia que o termo contempla. Como afirma Djamila Ribeiro, são os feminismos plurais, interseccionais, intergeracionais que colocam em cena e cobram o acesso a lugares distintos na sociedade, em igualdade de condições e com respeito a suas particularidades. Ao direito de serem quem são sem a subjugação do outro.

Os desafios sempre estão postos, mas Carneiro não é pessimista. A partir da sua trajetória, em que a luta política pelo reconhecimento da potência do povo negro se fazia concomitantemente à sua própria história, Sueli Carneiro produziu e disseminou conhecimento, tornando-se uma referência na luta antirracista. Nos *Escritos de uma vida*, a autora descortina e revela ao mundo e às novas gerações de feministas negras, antes de qualquer outra coisa, que vidas negras importam e que "é preciso ter raça, é preciso ter gana, sempre"[6].

6 Trecho da música "Maria, Maria", de Milton Nascimento e Fernando Brant.

Referências

BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-asiático**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-546X2002000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 28 nov. 2019.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida.** São Paulo: Pólen Livros, 2019. *E-book*. (Coleção Sueli Carneiro).

CARNEIRO, Sueli. Epistemicídio. Portal Geledes, 04 set. 2014. Disponível em: https://www.geledes.org.br/epistemicidio. Acesso em: 20 out. 2019

JUSTIÇA condena Record por discriminar religiões afro-brasileiras. Consultor Jurídico, São Paulo, 14 maio 2005. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2005-mai-14/justica_condena_tv_record_discriminacao. Acesso em: 20nov. 2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retratos da desigualdade de gênero e raça.** Brasil – 1995 a 2015. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal. Acesso em: 29 set. 2018.

MARIA, Maria. Intérprete: Milton Nascimento. Compositores: Milton Nascimento e Fernando Brant. *In*: CLUBE da Esquina. Intérprete: Milton Nascimento. EMI, 1978. LP, lado 4, faixa 2 (3,02 min.).

MARTON, Fabio. Relatos apontam proliferação de ataques às religiões afro-brasileiras. Folha de S. Paulo, Caderno Ilustríssima, São Paulo, 24 set. 2019. Disponível em:

https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/09/relatos-apontam-proliferacao-de-ataques-as-religioes-afro-brasileiras.shtml. Acesso em: 25 out. 2019

RIBEIRO, Stephanie. Tu palmitas, e nós preteridas. **Alma Preta,** 05 dez. 2015. Disponível em: https://www.almapreta.com/editorias/o-quilombo/tu-palmitas-e-nos-preteridas. Acesso em: 28 out. 2019.

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão será comunicada ao autor.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

Para mais informações, acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Elizabeth Mª Fleury Teixeira
  Mirian Chrystus
- Eliane Grazielle Estevão
  Teresinha Maria de Carvalho Cruz Pires
- David F. L. Gomes
- Maurício Assuero Lima de Freitas
  Alexandre Stamford da Silva
  Andrea da Silva Mota
- Antônia Maria da Rocha Montenegro

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS