ISSN ELETRÔNICO: 1982-5269
ISSN IMPRESSO (ATÉ 2018): 2236-479X

revista DEBATES

REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA

https://seer.ufrgs.br/debates
revistadebates@ufrgs.br

REVISTA DEBATES
ISSN 1982-5229
Revista editada pelo Núcleo de Pesquisa Sobre a América Latina (NUPESAL) em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, como objetivo de constituir um espaço de debate e confronto sobre questões contemporâneas no âmbito das Ciências Humanas / Ciência Política, abordadas sob uma multiplicidade de perspectivas.

Ano 19, n3, set/dez 2025, Porto Alegre, NUPESAL/UFRGS.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Reitora: Marcia Barbosa
Vice-Reitor: Pedro Costa

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Diretor: Hélio Ricardo do Couto Alves
Vice-Diretor: Alex Niche Teixeira

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Coordenadora: Maria Lúcia Moritz
Coordenadora-Substituta: Juliane Bento

NUPESAL
Coordenador: Marcello Baquero

Editor
Rodrigo Stumpf González, UFRGS

Editor Emérito
Marcello Baquero, UFRGS, Brasil

Editora Assistente
Jennifer Azambuja de Morais, UFRGS, Brasil

Comissão Editorial Executiva
Rodrigo Stumpf González, UFRGS
Marcello Baquero, UFRGS, Brasil
Henrique Carlos de Oliveira de Castro, UFRGS

Conselho Editorial
Aaron Schneider, University of Denver, Estados Unidos da América
Adriana Chiroleu, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
Adriano Codato, UFPR, Brasil
Alfredo Ramos Jiménez, Universidad de Los Andes, Venezuela
Arnaud Sales, Université de Montréal, Canadá
Asimina Christoforou, Athens University of Economics and Business, Grécia
Benjamin Goldfrank, Seton Hall University, Estados Unidos da América
Carlos Mello Moyano, IMUR, Uruguai
Eduardo Vizer, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Eduardo Vitullo, UFRN, Brasil
José Álvaro Moisés, USP, Brasil
Julian Borba, UFSC, Brasil
Luca Andriani, Birkbeck University of London
Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Espanha
Maria Tereza Sirvent, Universidade de Buenos Aires, Argentina
Mario Fuks, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
Miguel Angel López Varas, Universidad de Chile, Chile
Patrício Valdivieso, Universidad de los Lagos, Chile
Rafael Antônio Duarte Villa, USP, Brasil
Rosana Katia Nazzari, UNIOESTE, Brasil
Vicente Palermo, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Secretaria executiva: Alexsander Dugno Chiodi e Felipe Silva Milanezi

Equipe Técnica: Talissa Barcelos Rosário e Henrique Rael

Revista eletrônica, de acesso aberto, disponível em: www.seer.ufrgs.br/debates e em suas bases indexadoras.
NUPESAL | PPG Ciência Política | UFRGS
E-mail: revistadebates@ufrgs.br
Publicação quadrimestral / Triannual publication
© 2025, NUPESAL/UFRGS

Versão digital disponível em:
SEER UFRGS: http://www.seer.ufrgs.br/debates
Portal de Periódicos da UFRGS: http://www.periodicos.ufrgs.br/

Indexadores:
Latindex
Sumarios de Revistas Brasileiras
DOAJ - Directory of Open Access Journals
Worldwide Political Science Abstracts
Google Academic
Diadorim
LatinRev
Oasisbr
LA Referencia
RCAAP

Apoio:

CAPES

PAEP Programa de apoio à Edição de Periódicos

DEBATES de NUPESAL | UFRGS está licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional.
Baseado no trabalho disponível em www.seer.ufrgs.br/debates.
Podem estar disponíveis autorizações adicionais às concedidas no âmbito desta licença em www.seer.ufrgs.br/debates.
2025, NUPESAL | UFRGS

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

DOSSIÊ

Comissionismo no Brasil: Mapeamento, dinâmicas e sentidos democráticos das Comissões da Verdade (2011-2025) 11
Commissionism in Brazil: mapping, dynamics, and the democratic meanings of truth commissions (2011–2025)
Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes

Efetividade e eficiência das operações de garantia da lei e da ordem do exército brasileiro: estudo de caso da operação arcanjo de 2010 33
Effectiveness and efficiency of the brazilian army's law and order assurance operations: case study of operação arcanjo in 2010
Natália Machado Lopes Lopes & Eduardo Munhoz Svartman

Grupos de interesse e regulação da desinformação no Brasil: a disputa em torno do PL 2630/2020 (2022–2023) 52
Interest groups and the regulation of disinformation in Brazil: the dispute surrounding bill no. 2630/2020 (2022–2023)
Alissa Borges Kalil & Jennifer Azambuja de Morais

Pode ser o direito um instrumento de combate ao racismo e ao sexismo no Brasil? 71
Can law be an instrument to combat racism and sexism in Brazil?
Mariana Camargo Contessa & Luciana Almeida da Silva Teixeira

Entre valores e antagonismos: dinâmicas da polarização política no Brasil hoje 84
Between values and antagonisms: dynamics of political polarization in Brazil today
Bianca Ferreira de Andrade, Mayara Hemann Lamberti & Maria Júlia Schmitt Timmers

A democracia sobrevive sem sistemas partidários estáveis? Evidências da América Latina entre 1945-2018 103
Can democracy survive without stable party systems? Evidence from Latin America between 1945 and 2018
José Guillermo Pérez-Camacho

Responsabilidade empresarial na ditadura brasileira: análise sobre o trabalho da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e novas perspectivas 118
Corporate responsibility in the brazilian dictatorship: an analysis of the work of the National Truth Commission (NTC) and new perspectives
Christian Jecov Schallenmüller & Carlos Artur Gallo

Relato de experiência da organização do Seminário Discente de Ciência Política 134
Experience report on the organization of the Graduate Student Seminar in Political Science
Jônatas da Rosa Lutckmeier, Monique Fritscher, Natália Machado Lopes Lopes, Thiago Calsa Nunes, Beatriz Santos Jesus Pereira, Caio Tito de Souza, Nathalia de Castro e Souza & Giuseppe Pitana Morrone

ARTIGOS LIVRES

Tecnologia e professores sicofantas: construção ideológica nas escolas na contemporaneidade 149
Technology and sycophantic teachers: ideological construction in contemporary schools
Leandro Marlon Barbosa Assis

revista DEBATES

APRESENTAÇÃO

AOS OLHOS DA DEMOCRACIA: 40 ANOS DO FIM DA DITADURA MILITAR

Organizadores:

Christian Jecov Schallenmüller

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Luciana Almeida da Silva Teixeira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Oscar Guillot Fragoso

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Miguel Angel Sosa Vega

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Este dossiê é um desdobramento direto do Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS (SDCP/PPGCP-UFRGS), realizado entre 8 e 10 de outubro de 2025, sobre o tema "Aos olhos da democracia: 40 anos do fim da ditadura militar". Organizado e conduzido por discentes do programa, o evento buscou promover uma reflexão crítica sobre os avanços e os obstáculos da democracia brasileira desde a transição, enfatizando os efeitos persistentes do período autoritário e as ameaças contemporâneas às instituições democráticas. A programação conjugou atividades acadêmicas e culturais: incluindo *workshop*, painéis temáticos, roda discente e sessões em grupos de trabalho (GTs), valorizando a pluralidade de abordagens e a interlocução entre pesquisa, memória e linguagem artística. Os GTs constituíram o eixo central do seminário, como espaço de socialização científica, debate especializado e amadurecimento de pesquisas, articulando diferentes linhas do campo e reafirmando a democracia como categoria organizadora de disputas teóricas e empíricas na Ciência Política.

O dossiê mantém esse espírito e reúne pesquisas que iluminam dimensões estruturais e conjunturais da vida democrática: memória e justiça de transição, militarização da ordem interna, regulação da esfera pública digital, desigualdades estruturais e disputas de valores, além de abordagens comparadas sobre resiliência democrática. Com exceção de três textos, os artigos aqui publicados foram selecionados entre os trabalhos-destaque do SDCP 2025, após processo de avaliação e amadurecimento editorial[1]. A coordenação do Seminário Discente foi composta pelos editores *ad hoc* deste número especial da *Revista Debates* (e que subscrevem esta apresentação), bem como pelos discentes autores da nota de pesquisa.

Passamos a seguir a um breve resumo dos artigos que compõem o dossiê. "Comissionismo no Brasil: Mapeamento, dinâmicas e sentidos democráticos das Comissões da Verdade (2011–2025)", de Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes, analisa a proliferação de comissões da verdade no Brasil após a criação da CNV, a partir do mapeamento de 129 comissões entre 2011 e 2025. O artigo demonstra como essas iniciativas expressam políticas de memória descentralizadas e sensíveis ao grau de abertura democrática, descrevendo ciclos de expansão (2012-2014), retração (2016-2022), e retomada a partir de 2023; ao fazê-lo, propõe uma agenda de pesquisa e ação para consolidar um banco nacional de dados e fortalecer políticas públicas de memória.

"Efetividade e eficiência das operações de Garantia da Lei e da Ordem do Exército Brasileiro: Estudo de caso da 'Operação Arcanjo' de 2010", de Natália Machado Lopes Lopes e Eduardo Munhoz Svartman, examina criticamente o emprego militar em operações internas de segurança pública no Brasil, tomando a Operação Arcanjo (2010-2012) como estudo de caso. Os autores aplicam os conceitos de efetividade e eficiência (de Flora Cristina Matei) a fontes documentais e análises secundárias, sustentando que, apesar de objetivos declarados de pacificação e redução de criminalidade, as GLOs tendem a produzir resultados pouco sustentáveis e de alto custo, recolocando no centro do debate democrático a supervisão civil, a transparência e os limites do uso das Forças Armadas em funções de ordem interna.

[1] Os três textos que não foram selecionados nessa modalidade são: (i) a nota de pesquisa "Relato de experiência da organização do Seminário Discente de Ciência Política", que integra o dossiê por registrar e sistematizar a experiência do evento, redigida por parte de seus organizadores; (ii) o artigo "Responsabilidade empresarial na ditadura brasileira: Análise sobre o trabalho da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e novas perspectivas", assinado por dois docentes que contribuíram para a realização do seminário e cuja temática é aderente à proposta do evento; e (iii) o artigo "Tecnologia e professores sicofantas: Construção ideológica nas escolas na contemporaneidade", incluído como contribuição externa ao seminário, por seu diálogo com disputas ideológicas e desafios contemporâneos da democracia.

"Grupos de interesse e regulação da desinformação no Brasil: A disputa em torno do PL 2630/2020 (2022-2023)", de Alissa Borges Kalil e Jennifer Azambuja de Morais, investiga como parlamentares e plataformas digitais influenciam o debate sobre regulação da desinformação no país, com especial atenção para a discussão em torno do Projeto de Lei 2630/2020. Com abordagem qualitativa, o artigo analisa votações de urgência (2022 e 2023) e posicionamentos públicos das Big Techs, evidenciando uma disputa de enquadramentos (proteção *versus* censura) e a atuação estratégica das plataformas na preservação de um mercado publicitário lucrativo e opaco; conclui-se que a ausência de marco regulatório amplia vulnerabilidades democráticas e dificulta consensos legislativos.

"Pode ser o Direito um instrumento de combate ao racismo e ao sexismo no Brasil?", de Mariana Camargo Contessa e Luciana Almeida da Silva Teixeira, discute o potencial emancipatório do Direito frente a desigualdades estruturais, partindo da constatação de que o sistema prisional reproduz hierarquias raciais e de gênero. Ancorado na interseccionalidade e em epistemologia feminista e antirracista, o texto combina revisão de dados do sistema penitenciário com análise de decisões e marcos normativos, defendendo que protocolos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com perspectiva de gênero e antirracista podem operar como avanços "não-reformistas", capazes de reorientar práticas institucionais e ampliar reconhecimento e redistribuição social.

"Entre valores e antagonismos: Dinâmicas da polarização política no Brasil hoje", de Bianca Ferreira de Andrade, Maria Júlia Schmitt Timmers e Mayara Hemann Lamberti, propõe compreender a polarização contemporânea no Brasil pela lente da cultura política e da teoria das representações sociais, examinando grupos focais do World Values Survey (WVS) realizados entre 2023 e 2024. O artigo identifica fundamentos culturais do antagonismo e as dimensões ideológicas, afetivas, morais e econômicas mobilizadas na construção de fronteiras simbólicas, contribuindo para explicar por que a polarização se converte em componente estruturante de identidades políticas em disputa.

"A democracia sobrevive sem sistemas partidários estáveis? Evidências da América Latina entre 1945-2018", de José Guillermo Pérez Camacho, avalia o impacto da institucionalização do sistema partidário na resiliência democrática na América Latina, por meio de análise de sobrevivência com modelo de riscos proporcionais de David Cox. Ao testar a hipótese de que maior institucionalização protege a democracia, o artigo encontra resultados iniciais contraintuitivos (associação inversa), mas sublinha limites derivados do baixo número de eventos e de testes de robustez; ainda assim, contribui para o debate regional ao mobilizar bases recentes e recolocar em pauta o papel das instituições partidárias na sobrevivência democrática.

"Responsabilidade empresarial na ditadura brasileira: Análise sobre o trabalho da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e novas perspectivas", de Christian Jecov Schallenmüller e Carlos Artur Gallo, examina a colaboração empresarial com o regime autoritário (1964-1985) a partir do tratamento dado ao tema pela CNV, reconstruindo seus achados, avanços e limites. O artigo sustenta que a incorporação da dimensão empresarial à narrativa oficial de violações representa um passo decisivo para as políticas de memória, mas evidencia como a falta de instrumentos institucionais de responsabilização e o contexto político posterior restringiram a efetividade das recomendações. Ao mesmo tempo, desenvolve uma discussão teórico-normativa sobre justiça de transição e *accountability* para além do Estado, argumentando que redes civis e econômicas de cooperação também devem integrar o horizonte de verdade, reparação e responsabilização em democracias marcadas por persistências autoritárias.

A nota de pesquisa "Relato de experiência da organização do Seminário Discente de Ciência Política" é assinada pelos discentes Jônatas da Rosa Lutckmeier, Monique Fritscher, Natália Machado Lopes Lopes, Thiago Calsa Nunes, Beatriz Santos Jesus Pereira, Caio Tito de Souza, Nathalia de Castro e Souza e Giuseppe Pitana Morrone, que, assim como os editores *ad hoc* deste número especial da *Revista Debates*, participaram da coordenação do evento. O texto sistematiza a concepção, a logística e a programação do seminário, discute ganhos formativos e desafios institucionais, e explicita a relevância do protagonismo discente na criação de espaços públicos de debate e defesa da democracia.

Por fim, integra o dossiê o artigo "Tecnologia e professores sicofantas: Construção ideológica nas escolas na contemporaneidade", de Leandro Marlon Barbosa Assis. O texto é publicado como contribuição externa, por dialogar com disputas ideológicas contemporâneas e com o lugar das tecnologias e da escola em processos de construção de sentidos políticos no tempo presente.

Em conjunto, os textos reunidos neste dossiê reafirmam a vocação do Seminário Discente como espaço de socialização científica e de reflexão crítica sobre a democracia em suas múltiplas dimensões. Ao publicar pesquisas amadurecidas a partir daquele evento e ao incorporar, de modo complementar, uma nota de pesquisa que registra a experiência organizativa do seminário, a *Revista Debates* fortalece uma agenda formativa e coletiva, alinhada ao compromisso acadêmico com a defesa da democracia. Esse movimento também evidencia o protagonismo discente: não apenas na concepção e realização do seminário, mas igualmente na organização editorial do dossiê e na autoria de parte substantiva dos artigos aqui reunidos, reafirmando a centralidade da formação e da produção coletiva de conhecimento na pós-graduação. Em um contexto no qual o passado autoritário permanece em disputa e novas formas de desinformação, polarização e violência política desafiam a vida pública, este dossiê pretende oferecer não apenas um balanço de problemas, mas também instrumentos analíticos para compreendê-los e enfrentá-los.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151297

DOSSIÊ

COMISSIONISMO NO BRASIL: MAPEAMENTO, DINÂMICAS E SENTIDOS DEMOCRÁTICOS DAS COMISSÕES DA VERDADE (2011–2025)

COMMISSIONISM IN BRAZIL: MAPPING, DYNAMICS, AND THE DEMOCRATIC MEANINGS OF TRUTH COMMISSIONS (2011–2025)

Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes *

** Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, SP, Brasil.*
E-mail: filipebsdf@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo analisa o fenômeno do comissionismo no Brasil, entendido como a proliferação de comissões da verdade em diferentes esferas e instituições após a criação da Comissão Nacional da Verdade. A partir do mapeamento de 129 comissões, criadas entre 2011 e 2025, o estudo examina como essas iniciativas revelam a forma descentralizada, fragmentada e socialmente impulsionada das políticas de memória no país. Mais do que reunir dados, o levantamento sistematiza informações dispersas e atualiza o conhecimento sobre a extensão e o impacto do comissionismo, superando significativamente os números até então apresentados por outros autores. Os resultados mostram que o auge dessas iniciativas ocorreu entre 2012 e 2014, em um contexto de valorização dos direitos humanos, seguido de um período de retração entre 2016 e 2022, marcado por revisionismo e desmonte institucional. A retomada observada a partir de 2023 evidencia a sensibilidade das políticas de memória às condições de abertura democrática. Embora nem sempre tenham conseguido elucidar plenamente os casos investigados, as comissões da verdade foram decisivas para dar visibilidade às violações da ditadura, à importância da democracia e à centralidade dos direitos humanos. Mais do que um balanço histórico, o artigo propõe uma agenda de pesquisa e ação voltada à consolidação de um banco de dados nacional das comissões da verdade e ao fortalecimento das políticas públicas de memória. Ao reafirmar a verdade como instrumento de justiça diante dos limites impostos pela Lei de Anistia, o comissionismo se revela um espelho da própria luta democrática contra o esquecimento.

Palavras-chave: Comissões da Verdade; Direitos Humanos; Democracia Brasileira; Justiça de Transição; Políticas de Memória.

ABSTRACT

This article analyzes the phenomenon of comissionism *in Brasil, understood as the proliferation of truth commissions across different spheres and institutions following the creation of the National Truth Commission. Based on the mapping of 129 commissions established between 2011 and 2025, the study examines how these initiatives reveal the decentralized, fragmented, and socially driven nature of memory policies in the country. More than a compilation of data, the survey systematizes scattered information and updates the understanding of the scope and impact of* comissionism, *significantly surpassing the figures previously presented by other authors. The results show that the peak of these initiatives occurred between 2012 and 2014, in a context of valorization of human rights, followed by a period of retraction between 2016 and 2022, marked by revisionism and institutional dismantling. The renewed momentum observed since 2023 highlights the sensitivity of memory policies to the conditions of democratic openness. Although the commissions did not always succeed in fully elucidating the cases they investigated, they were crucial in bringing visibility to the violations of the dictatorship, the importance of democracy, and the centrality of human rights. More than a historical assessment, the article proposes a research and action agenda aimed at consolidating a national database of truth commissions and strengthening public memory policies. By reaffirming truth as the only available instrument of justice in the face of the constraints imposed by the Amnesty Law,* comissionism *emerges as a mirror of democracy's ongoing struggle against oblivion.*

Keywords: *Truth Commissions; Human Rights; Brazilian Democracy; Transitional Justice; Memory Policies.*

INTRODUÇÃO

Quarenta anos se passaram desde o fim da ditadura militar brasileira (1964-1985). Decorridas quatro décadas, o país ainda convive com as marcas deixadas pelo período autoritário, parecendo ser muito difícil conseguir expurgá-las. As feridas abertas pelos vinte e um anos de autoritarismo continuam a influenciar a política, a justiça e a cultura democrática nacional. Entre os vários legados autoritários que perduram na sociedade brasileira até os dias de hoje, como sendo um dos mais duradouros, está a Lei de Anistia, que, desde sua promulgação, tem representado uma barreira que impede a responsabilização e a punição dos crimes cometidos pelo aparato repressor do Estado (Gallo; Gugliano, 2014). Compreender as razões da persistência desses legados e o modo como eles influenciam e interferem nas políticas de memória requer, portanto, uma investigação sistemática sobre os processos pelos quais o Estado e a sociedade lidaram – e ainda lidam – com o passado ditatorial.

É nesse horizonte que este artigo se insere, como parte de uma pesquisa mais ampla desenvolvida no âmbito da tese de doutorado do autor, dedicada à análise da Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade da Universidade de Brasília (UnB). Para compreender de maneira adequada a constituição e o funcionamento dessa comissão específica, tornou-se necessário examinar o fenômeno do comissionismo em seu conjunto, especialmente dentro do campo acadêmico. Assim, a investigação, de maneira geral, adota um movimento metodológico que parte de uma perspectiva macroestrutural para uma abordagem microestrutural: inicia-se com um levantamento sobre as discussões de justiça de transição e políticas de memória no país, passa para o mapeamento geral das comissões da verdade no Brasil, segue para a compreensão das dinâmicas do comissionismo no campo acadêmico e, por fim, converge para o estudo aprofundado da experiência da UnB como um caso exemplar das políticas de memória dentro do espaço universitário brasileiro. Essa trajetória analítica exige retomar as origens do modo como o Estado Brasileiro tratou o legado da ditadura, uma vez que as condições de possibilidade do comissionismo derivam justamente das políticas (ou da ausência delas) estabelecidas desde o período da transição democrática.

Promulgada em 1979, no governo do último ditador presidente, João Figueiredo, a Lei de Anistia foi desvirtuada de seu sentido original. Se, inicialmente, ela se configurava como um símbolo de reconciliação que permitiria a exilados o retorno para sua pátria e a presos político a liberdade, na prática ela se tornou um instrumento de impunidade institucionalizada para os perseguidores, passando a nortear as políticas de memória do país (Fernandes, 2022). Essa distorção criou um contexto em que o passado ditatorial foi sistematicamente silenciado. Por décadas, o Estado brasileiro adiou o enfrentamento de seu passado recente, sob o argumento de que revisitar os crimes da ditadura representaria uma ameaça à estabilidade democrática.

Ainda que avanços importantes tenham ocorrido em meados da década de 1990 e início dos anos 2000, sobretudo no que se refere à criação da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e da Comissão de Anistia, essas medidas, inicialmente, foram desenvolvidas de forma bastante tacanha e tímida, refletindo a situação de letargia do Estado brasileiro frente ao enfrentamento dos crimes da ditadura. A falta de atenção do Estado para com a temática vê-se refletida, também, na demora em instituir uma comissão da verdade para apurar os crimes do período, sob a justificativa de que os acontecimentos do passado deveriam ficar nele mesmo restritos (Silva, 2024; Teófilo, 2021; Martins Filho, 2002).

Foi somente em 2011, quase trinta anos após a redemocratização, que a então presidenta Dilma Rousseff – ela própria uma vítima da ditadura – criou a Comissão Nacional da Verdade (CNV), encarregada de apurar os crimes e as violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988. Após sua instalação, a CNV tornou-se a principal política de memória em território nacional e representou um marco na tentativa brasileira de pleno estabelecimento de uma justiça de transição. Apesar das críticas sobre seus limites institucionais, a CNV significou uma vitória da sociedade civil, do campo dos direitos humanos e da própria democracia brasileira, abrindo espaço para novas formas de atuação e mobilização. A partir de sua criação, emergiu um fenômeno inédito no cenário internacional, denominado por Cristina Buarque de Hollanda como *comissionismo* – a multiplicação de comissões da verdade em diversas esferas e setores da sociedade brasileira (Hollanda, 2018). Comissões estaduais, municipais, universitárias, setoriais, dentre outras, foram criadas em número crescente, revelando uma apropriação social da busca por memória, verdade e justiça, que por anos ficou restrita à luta das vítimas da ditadura e seus familiares.

Assim, este artigo tem por objetivo mapear o fenômeno, apresentando um levantamento inédito e sistematizado das comissões da verdade criadas no Brasil desde a CNV, analisando suas distribuições temporal e espacial, tipologia e características. Pretende-se, assim, contribuir para a consolidação de um banco de dados nacional sobre o comissionismo e oferecer subsídios para novas pesquisas sobre o tema. Enquanto a Lei de Anistia ainda impede que se faça justiça, a memória e a verdade, às quais essas comissões se dedicaram, devem prevalecer.

Este tipo de pesquisa se torna vital nos tempos atuais, sobretudo diante dos ataques que a democracia brasileira sofreu nos últimos anos. Discutir a ditadura tornou-se essencial para a proteção das instituições democráticas e para a defesa dos direitos humanos, uma vez que o discurso de relativização e o negacionismo do período têm se intensificado de forma preocupante há mais de uma década. Se até poucos anos atrás era impensável que alguém se manifestasse publicamente como defensor da ditadura, hoje essa posição tornou-se comum entre parcelas significativas da população – sinal de que as disputas por memória e verdade continuam sendo, também, uma disputa pela própria democracia e pelos direitos humanos.

Essa urgência torna-se ainda mais evidente diante dos ataques ocorridos em Brasília, em 8 de janeiro de 2023, quando as sedes dos Três Poderes foram invadidas e depredadas por grupos que buscavam romper a ordem democrática. Muitos dos oficiais das Forças Armadas envolvidos nesses episódios respondem, atualmente, a processos penais, e há evidências de que a articulação desses ataques contou com a participação de setores herdeiros diretos – ideológica e institucionalmente – dos mesmos grupos que se encontravam no poder durante a ditadura militar (Ferreira; Castanheira, 2024; Brazil [...], 2023). A permanência dessas redes de influência e a atualização de seus discursos demonstram como os legados autoritários continuam a ameaçar o Estado democrático de direito, reforçando a necessidade de pesquisas e ações que revisitem criticamente o passado para compreender e enfrentar os riscos do presente.

Nesse contexto, o ano de 2025 assume caráter emblemático, uma vez que marca quarenta anos do fim formal da ditadura e cinquenta anos do assassinato do jornalista Vladimir Herzog – episódio que simbolizou, à época, tanto a brutalidade do regime quanto a resistência civil que contribuiu para seu declínio. Mais do que simples efemérides, essas datas convidam à reflexão sobre os sentidos da memória e sobre o papel das instituições, da pesquisa e da sociedade na consolidação de uma cultura política que não tolere retrocessos autoritários, reforçando que compreender o passado repressivo é condição fundamental para a manutenção da democracia no

presente. É justamente neste esforço de compreender o passado recente que se insere a presente pesquisa, que se dedica às comissões da verdade no Brasil.

PROBLEMA, OBJETIVOS E METODOLOGIA DE PESQUISA

A CNV representou um marco decisivo na consolidação das políticas públicas de memória e da justiça de transição no Brasil. Instituída pela Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, e instalada em 16 de maio de 2012, durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, a CNV teve como principal finalidade apurar as graves violações de direitos humanos cometidas entre 1946 e 1988. Embora não tenha sido concebida com esse intuito, sua existência impulsionou uma série de iniciativas descentralizadas, em diferentes esferas e setores da sociedade, voltadas à investigação do passado ditatorial-militar brasileiro. Este fato foi um fenômeno sem paralelo em outros países com trajetórias autoritárias, exemplificando as especificidades do caso brasileiro na construção da memória sobre a ditadura.

A presente pesquisa foi concebida, inicialmente, com o propósito de analisar o fenômeno do comissionismo no período compreendido entre 2012 e 2015 – intervalo que corresponde ao surgimento e à consolidação da maioria das comissões da verdade no país, impulsionadas pela criação da CNV. Esse recorte temporal visava abarcar o ciclo de expansão do comissionismo e seus desdobramentos imediatos no campo das políticas de memória. Contudo, a retomada dessas políticas a partir de 2023, no contexto do terceiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, marcou um novo momento na agenda da justiça de transição no Brasil. Após mais de seis anos de desarticulação e desmonte das políticas de memória, promovidos pelos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, observou-se a criação de pelo menos oito novas comissões da verdade, sinalizando uma reativação institucional e social do tema – uma espécie de neocomissionismo. Diante desse cenário, o recorte temporal da pesquisa foi ampliado até os dias atuais, a fim de contemplar essa nova fase das políticas públicas de memória no país e oferecer um panorama geral do comissionismo.

De acordo com Hollanda e Israel (2019, p. 4),

> A CNV foi uma espécie de marco zero do comissionismo. Depois dela, uma onda de comissões semelhantes, com menores e variados escopos, orçamentos e poderes, tomou conta das principais capitais do país e também de municípios localizados sobretudo nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. A possibilidade de a CNV colaborar com "órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais" [lei 12.528, de 18 de novembro de 2011] propiciou a assinatura de uma série de protocolos de colaboração com comissões de filiações diversas, estatais ou não.

Sob a ótica bourdieusiana, é possível compreender a CNV como uma *estrutura estruturante* (Bourdieu, 2007), isto é, como um conjunto de disposições, normas e práticas que, internalizadas por agentes e instituições, moldaram novas formas de ação no campo da justiça de transição. Por outro lado, as demais comissões criadas posteriormente configuraram-se como *estruturas estruturadas*, resultados concretos da influência exercida pela CNV. Essa dinâmica ajuda a explicar o modo de expansão e consolidação do comissionismo no Brasil, que deu origem a novas práticas institucionais voltadas à investigação dos crimes e das violações de direitos humanos durante a ditadura militar.

Embora tenha atuado como catalisadora de novas ações e impulsionado a criação de outras comissões, a CNV não teve papel formal de coordenação sobre elas. Sua força

foi, sobretudo, simbólica e normativa: sua existência e atuação incentivaram uma multiplicidade de iniciativas locais, favorecendo experiências autônomas, amplas e descentralizadas. A ausência de centralização, somada a dispositivos legais que estimularam parcerias e protocolos de cooperação, permitiu o surgimento de comissões com diferentes escopos – desde entes da federação e instituições públicas até universidades, movimentos sociais e entidades de classe laboral. O próprio relatório final da CNV (Brasil, 2014) documenta a colaboração direta de 29 comissões, evidenciando um amplo processo de articulação e intercâmbio metodológico nas buscas por verdade, memória e justiça.

A despeito dessa expansão, mapear o conjunto dessas comissões é uma tarefa complexa, em razão da ausência de documentação sistemática e da dispersão das fontes (Hollanda; Israel, 2019). Embora diversos pesquisadores tenham se dedicado a esse levantamento nos últimos anos (Rodeghero, 2025; Homma, 2024; Coelho; Oliveira; Yazawa, 2024[1]; Coelho; Perman; Costa, 2024[2]; Michelon; Schallenmüller, 2023; Homma; Marinho, 2021; Tenaglia, 2019; Lima, 2017), as informações apresentadas, ainda que convirjam em alguns aspectos, divergem em outros, apresentando discrepâncias significativas – especialmente no que diz respeito às comissões universitárias, municipais e setoriais, que são as mais numerosas.

Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como problema central responder à seguinte questão: *quais foram as comissões da verdade estabelecidas no Brasil desde a criação da CNV?*

O objetivo geral consiste em apresentar um mapeamento abrangente do comissionismo no Brasil, reunindo informações sobre todas as comissões da verdade criadas desde 2011. Os objetivos específicos incluem: (1) levantar e revisar a bibliografia e a documentação disponíveis sobre as comissões da verdade; (2) identificar todas as comissões criadas em diferentes esferas e setores; (3) sistematizar as informações coletadas, como data de criação, composição, duração e vínculos institucionais dos comissionários; (4) classificar e categorizar essas comissões segundo sua natureza, abrangência e localização espacial; e (5) elaborar um banco de dados consolidado que sirva de subsídio para futuras pesquisas.

A pesquisa é de natureza qualitativa e descritiva, com base em levantamento bibliográfico e documental. O trabalho foi desenvolvido em quatro etapas principais: (1) revisão bibliográfica das obras que tratam da temática, com ênfase no fenômeno do comissionismo e especial atenção às referências que tratam de comissões específicas; (2) pesquisa documental em fontes oficiais, sites institucionais (governos federal, estaduais e municipais, universidades, sindicatos, partidos e entidades de classe), arquivos digitais e acervos de organizações ligadas aos direitos humanos; (3) sistematização e organização dos dados coletados, com a elaboração de planilhas contendo informações sobre nome da comissão, esfera e setor de atuação, data de criação, composição e período de funcionamento; (4) análise descritiva, classificando as comissões segundo tipologia, temporalidade e espacialidade; e (5) apresentação dos resultados através de tabelas, gráficos e mapas que permitam visualizar a distribuição das comissões no tempo e no território nacional.

[1] Diversas datas de criação de comissões municipais apresentadas por Coelho, Oliveira e Yazawa (2024) são imprecisas, não coincidindo com dados que constam no levantamento desta pesquisa. Em alguns casos, a variação chega a três anos.
[2] Situação semelhante ocorre quando Coelho, Perman e Costa (2024) tratam das comissões estaduais.

CARACTERIZAÇÃO DO COMISSIONISMO

A forma como cada sociedade lida com suas experiências autoritárias e repressivas varia significativamente conforme seu contexto histórico, político e social. Essa diversidade manifesta-se, entre outros aspectos, na criação de comissões da verdade, organismos destinados a investigar e publicizar violações de direitos humanos ocorridas em períodos de exceção. Enquanto alguns países instituíram suas comissões logo após o término dos regimes autoritários, outros levaram anos – ou até décadas – para fazê-lo. No caso brasileiro, foram necessários quase trinta anos após o fim da ditadura militar para que a CNV fosse finalmente criada.

Como observa Hygor Faria (2023), cada processo de transição carrega especificidades que o diferenciam dos demais, refletindo as condições particulares de cada sociedade. Assim, os caminhos escolhidos para enfrentar os abusos do passado revelam a complexidade das disputas em torno da memória, verdade e justiça. Nesse contexto, o caso brasileiro apresenta uma característica singular: a criação de mais de uma centena de comissões da verdade, configurando um fenômeno que, por sua amplitude e diversidade, foi único no mundo.

Sob uma perspectiva sociológica, Pierre Bourdieu (2014, p. 227) afirma que o Estado deve ser entendido como "produtor de princípios de classificação", capaz de estruturar e legitimar modos de compreender o mundo social. A CNV, enquanto órgão de Estado, exemplificou esse processo ao reorganizar o debate público sobre a memória da ditadura no Brasil, instituindo novos parâmetros para a apuração das violações de direitos humanos e redefinindo práticas no campo da justiça de transição (Perlatto, 2023).

O modelo adotado pela CNV influenciou diretamente a criação de outras comissões em diferentes escalas – estaduais, municipais, universitárias, sindicais e de movimentos sociais. Essas comissões, ao incorporarem os referenciais da CNV, reproduziram parte de suas práticas e objetivos, inserindo-se no mesmo campo político e simbólico. A disseminação dessas instâncias, em número e diversidade sem paralelo internacional, consolidou o comissionismo brasileiro como um fenômeno único no cenário global de políticas de memória[3].

Apesar de sua relevância, a maioria dessas comissões recebeu escassa atenção da imprensa e da sociedade civil, diferentemente da CNV, que foi objeto de expressiva atenção midiática. Como destacam Ivan Seixas e Silvana Souza (2015, p. 348), "[...] passou totalmente despercebida do público a criação sui generis de uma ampla rede de comissões da verdade estaduais, municipais, sindicais e universitárias, com um importante trabalho complementar ao da comissão nacional". Muitas dessas comissões colaboraram ativamente com a CNV, firmando acordos de cooperação técnica e contribuindo com informações e relatórios que subsidiaram o relatório final da CNV. Essa articulação foi fundamental, sobretudo diante da dimensão continental do país e do volume de casos investigados (Brasil, 2014). Com recortes em nichos e áreas específicas, essas comissões subsidiaram os trabalhos da CNV que, sozinha, não teria dado conta de apurar todos os casos de que tratou.

Nesse sentido, a CNV funcionou como um verdadeiro amplificador, fomentando a criação de novas comissões e subcomissões em todo o território nacional (Silveira, 2023). Neste cenário, desde 2011, foram instituídas 129 comissões da verdade no

[3] Na elaboração desta pesquisa, identificou-se a presença de comissões da verdade em 56 países. Salvo poucas exceções, cada um destes países teve apenas uma comissão do tipo a funcionar nacionalmente. O Brasil foi um ponto fora da curva ao estabelecer mais de cem comissões da verdade.

Brasil – número superior ao dobro da soma de todas as comissões criadas em outros países (56). Essa proliferação reflete não apenas a força simbólica da CNV, mas, também, o papel ativo de instituições locais e setoriais na busca por reconstruir narrativas sobre o passado autoritário.

Como observam Carlos Gallo, Andrés Del Río e Tatyana Maia (2023, p. 8),

> Não deixa de ser curioso, nesse sentido, o fato de que o mesmo país que demorou mais de duas décadas para criar a CNV, e, logo após a entrega do seu Relatório Final vivenciou uma conjuntura política marcada por sucessivas crises, tenha assistido, a partir de 2012, a criação de dezenas de Comissões da Verdade estaduais, municipais, universitárias, sindicais e/ou comandadas por movimentos sociais.

Essa expansão resultou, em grande medida, das limitações estruturais e logísticas da própria CNV. Embora possuísse prerrogativas legais para convocar depoimentos e requisitar documentos, a comissão nacional não dispunha de capilaridade suficiente para cobrir todo o território brasileiro (Seixas; Souza, 2015). Assim, as comissões menores tornaram-se parceiras estratégicas e fator-chave na ampliação do alcance das investigações, fortalecendo a rede nacional de políticas de memória.

A própria CNV reconheceu essa importância em seu relatório final:

> A cooperação e o diálogo com essas comissões da verdade estaduais, municipais, universitárias, sindicais e de seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que hoje ultrapassam uma centena, possibilitou uma ampla mobilização em torno dos temas relacionados à memória, à verdade e à justiça. A realização conjunta de atividades – como audiências públicas e diligências a locais em que foram praticadas graves violações de direitos humanos – dotou a CNV de forte capilaridade, aspecto essencial em um país de dimensão continental como o Brasil. Com o objetivo de aprimorar seus trabalhos, e de evitar a superposição desnecessária de investigações sobre fatos e circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos, a CNV editou a resolução no 4, de 17 de setembro de 2012 – por meio da qual se estabeleceu que, em princípio, não duplicaria procedimentos abertos e em curso no âmbito das comissões estaduais da verdade, ou de quaisquer outras comissões de natureza semelhante. (Brasil, 2014, p. 22-23).

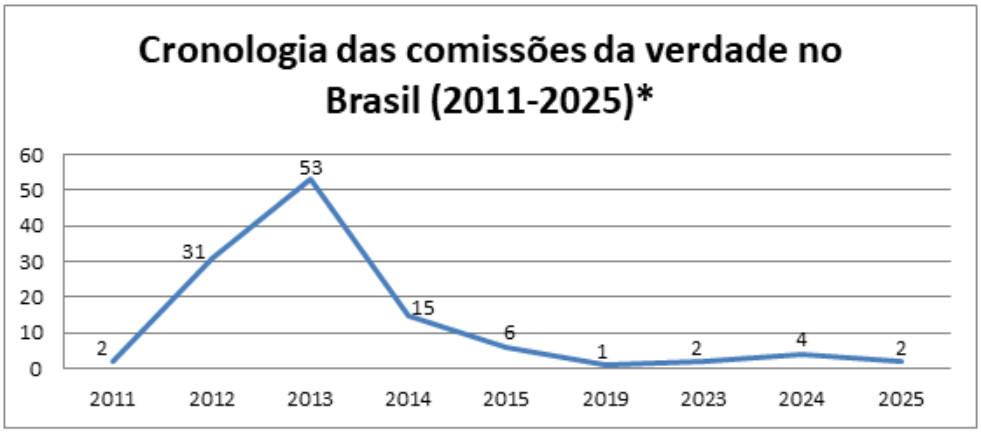
Das 129 comissões criadas, 29 firmaram acordos de cooperação técnica com a CNV. Contudo, várias outras, informalmente, "[...] atuaram em estreita cooperação, através de convênios de cooperação com as comissões estaduais ou municipais, e enviaram seus relatórios parciais ou totais como apoio e colaboração para que a comissão nacional elaborasse seu relatório final" (Seixas; Souza, 2015, p. 352).

A maior parte dessas comissões foi instituída entre 2012 e 2014, durante o período de funcionamento da CNV, ou pouco após a entrega do relatório final. Entretanto, algumas surgiram de forma mais tardia. Existem casos de comissões que foram criadas na segunda metade de 2015 e de algumas que permaneceram em funcionamento até 2017. Em 2019, já em meio ao processo de desmonte das políticas de memória, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Santa Catarina criou a Comissão do Direito à Memória, à Verdade e à Justiça, caso isolado em um cenário adverso[4]. Mais recentemente, a partir de 2023, observou-se um movimento de

[4] A Comissão da Verdade da OAB-SC manteve uma página no Facebook com publicações dos trabalhos por ela desenvolvidos e a promoção de material e ações com a temática de memória, verdade e justiça. Embora esta página ainda esteja *on-line*, ela não é atualizada desde 2023.

retomada das políticas de memória, com a criação de oito novas comissões – cinco universitárias, duas estaduais e uma partidária – sinalizando uma reativação do campo a partir do terceiro governo do presidente Lula.

Figura 1 – Dinâmica de criação das comissões da verdade ao longo dos anos.



Nota: Não se conseguiu encontrar a data de criação, ou instalação, de 13 comissões.

Fonte: Elaboração própria.

Como demonstra o gráfico da Figura 1, o ano de 2013 representou o auge do comissionismo, com 53 novas comissões criadas. Em 2014, esse número caiu para 15, cerca da metade do patamar de 2012 (31 comissões). Ainda assim, a continuidade do fenômeno em 2015, com seis novas criações, indica que os desdobramentos da CNV continuaram a influenciar o cenário. O golpe de 2016 e o subsequente desmonte das políticas de memória interromperam o ciclo expansivo, embora algumas comissões tenham permanecido ativas até 2017, publicando relatórios nesse período.

Entre os casos de publicações tardias destacam-se a Comissão Municipal da Verdade de João Pessoa, a Comissão da Verdade da Unifesp e a Comissão Municipal da Verdade de Niterói[5], todas criadas em 2013 e que concluíram seus relatórios em 2020, 2021 e 2023, respectivamente.

A análise dos dados levantados permite situar o início do comissionismo com a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo "Rubens Paiva", instituída em 10 de fevereiro de 2012, três meses após a criação da CNV[6]. Essa comissão marcou o ponto de partida da difusão do modelo nacional para instâncias subnacionais e setoriais. Já a definição de um marco final para o fenômeno é mais complexa, uma vez que muitos dados permanecem dispersos ou inacessíveis, dificultando a delimitação exata do período de funcionamento de cada comissão.

O DESAFIO DE MAPEAR E CLASSIFICAR AS COMISSÕES

Como observam Hollanda e Israel (2019), realizar uma contagem precisa das comissões da verdade no Brasil representa um desafio considerável para os

[5] O relatório final da Comissão Municipal da Verdade de Niterói a identifica como sendo a primeira comissão deste tipo criada por um município, no Brasil. Entretanto, verificou-se que quatro comissões foram criadas antes, sendo a primeira a Comissão Municipal da Verdade de Bauru "Irmãos Petit", assim estabelecendo o marco inaugural do comissionismo na esfera municipal.

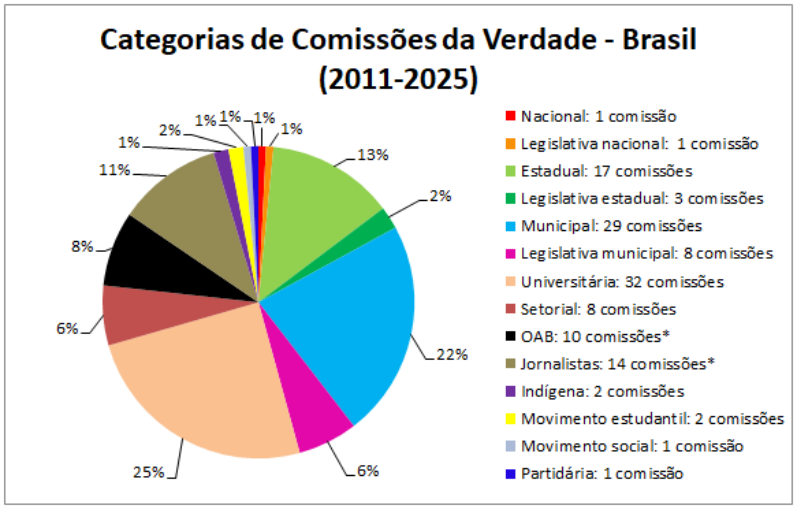
[6] Antes da Comissão Rubens Paiva, a Câmara dos Deputados estabeleceu a Subcomissão Parlamentar de Memória, Verdade e Justiça, em 30 de novembro de 2011, menos de duas semanas após a criação da CNV. Essa subcomissão e a CNV são as únicas comissões da verdade estabelecidas no ano de 2011.

pesquisadores. O fenômeno do comissionismo, marcado pela dispersão geográfica e institucional dessas iniciativas, dificulta a identificação exata do número total de comissões, bem como a compreensão de suas especificidades e períodos de funcionamento. Diversos pesquisadores já se dedicaram a elaborar listas que, embora convirjam em muitos casos, divergem em outros, de modo que nenhuma apresentou mais de 100 comissões. Nesse contexto, o trabalho de mapear e categorizar essas comissões – empreendido nos dois primeiros anos de doutorado do autor – constituiu uma tarefa árdua, mas necessária para oferecer um panorama mais abrangente e sistematizado do tema.

Durante o levantamento, foram identificados diversos problemas de classificação e inconsistências entre as fontes disponíveis. Um exemplo emblemático é o da Comissão Vladimir Herzog, da Câmara Municipal de São Paulo. Frequentemente listada como *comissão municipal*, ela é, na realidade, uma comissão legislativa municipal, uma vez que foi criada pela Câmara e composta exclusivamente por vereadores. O próprio relatório da comissão utiliza a denominação "Comissão Municipal da Verdade Vladimir Herzog", o que contribuiu para a confusão terminológica e exemplifica as dificuldades encontradas na etapa de categorização.

Para fins analíticos e quantitativos, as 129 comissões da verdade identificadas foram classificadas em quatorze categorias[7]: 1) nacional; 2) legislativa nacional; 3) estadual; 4) legislativa estadual; 5) municipal; 6) legislativa municipal; 7) universitária; 8) setorial; 9) OAB; 10) jornalistas; 11) indígena; 12) movimento estudantil; 13) movimento social; e 14) partidária.

Figura 2 – Comissões da verdade no Brasil por categoria



Nota: Embora também sejam setoriais, a quantidade de comissões da verdade criadas pela OAB e por entidades de classe de jornalistas justificou que estas fossem categorizadas de forma distinta. Somadas, a quantidade de comissões da verdade setorias é de 32, compondo 25% do total.

Fonte: Elaboração própria.

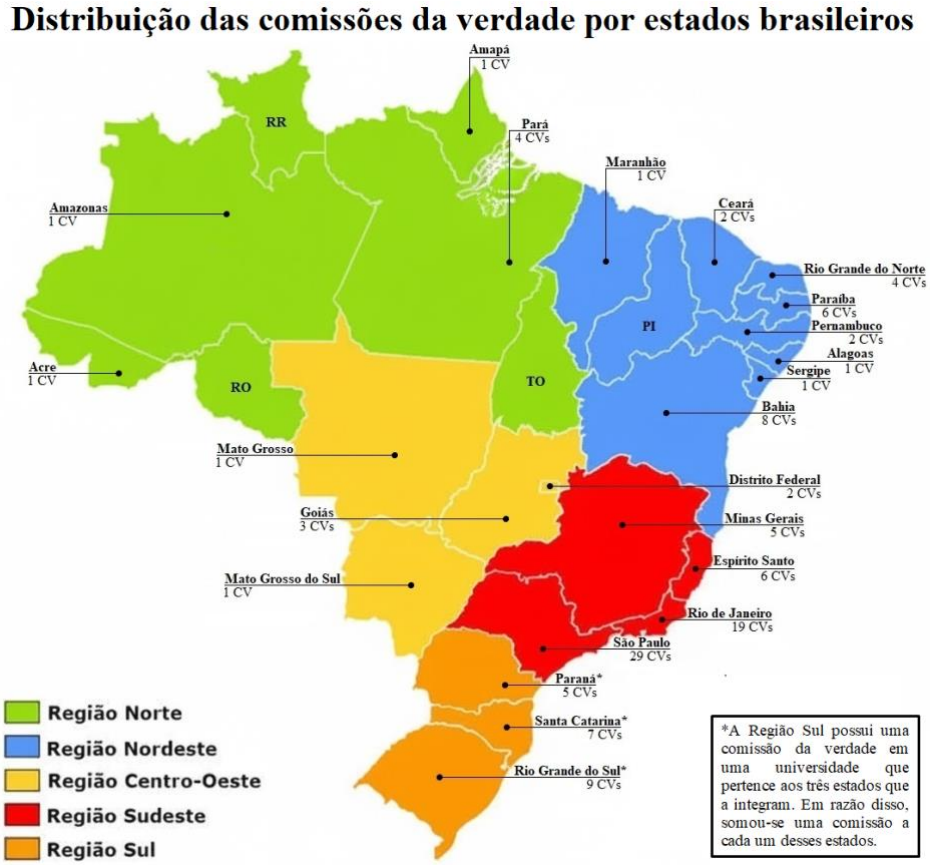
Como ilustrado na Figura 2, há predominância das comissões municipais (29), universitárias (32) e setoriais (32, quando somadas às iniciativas da OAB e de entidades de classe de jornalistas). Esse panorama evidencia tanto a amplitude quanto a diversidade do comissionismo brasileiro, que se manifestou em múltiplos

[7] Embora também sejam setoriais, a quantidade de comissões da verdade criadas pela OAB e por entidades de classe de jornalistas justificou que estas fossem categorizadas de forma distinta.

níveis da federação – nacional, estadual e municipal – e se expandiu para além do escopo estatal, alcançando universidades, entidades de classe, populações indígenas, movimentos sociais e partidos políticos.

A análise da distribuição espacial das comissões da verdade revela uma concentração significativa nas regiões Sudeste e Sul do país. Foram identificadas 29 comissões em São Paulo e 19 no Rio de Janeiro, seguidas por nove no Rio Grande do Sul, sete em Santa Catarina, seis no Espírito Santo e na Paraíba, e números mais modestos nos demais estados, como ilustrado no mapa da Figura 3. Há ainda nove comissões, dentre elas a CNV, que não são passiveis de vinculação territorial, pois possuem escopo nacional, não restrito a unidades da federação.

Figura 3 – Distribuição espacial das comissões da verdade por unidade da federação. Nove comissões não são passíveis de vinculação territorial



Fonte: Elaboração própria.

Essa concentração regional reflete não apenas a maior densidade institucional e acadêmica dessas regiões, mas também uma tendência histórica das pesquisas sobre a ditadura militar no Brasil, tradicionalmente centradas no eixo Rio-São Paulo. Assim, a elevada quantidade de comissões nesses estados pode ser entendida como consequência direta dessa centralização da produção de memória e de estudos sobre o período.

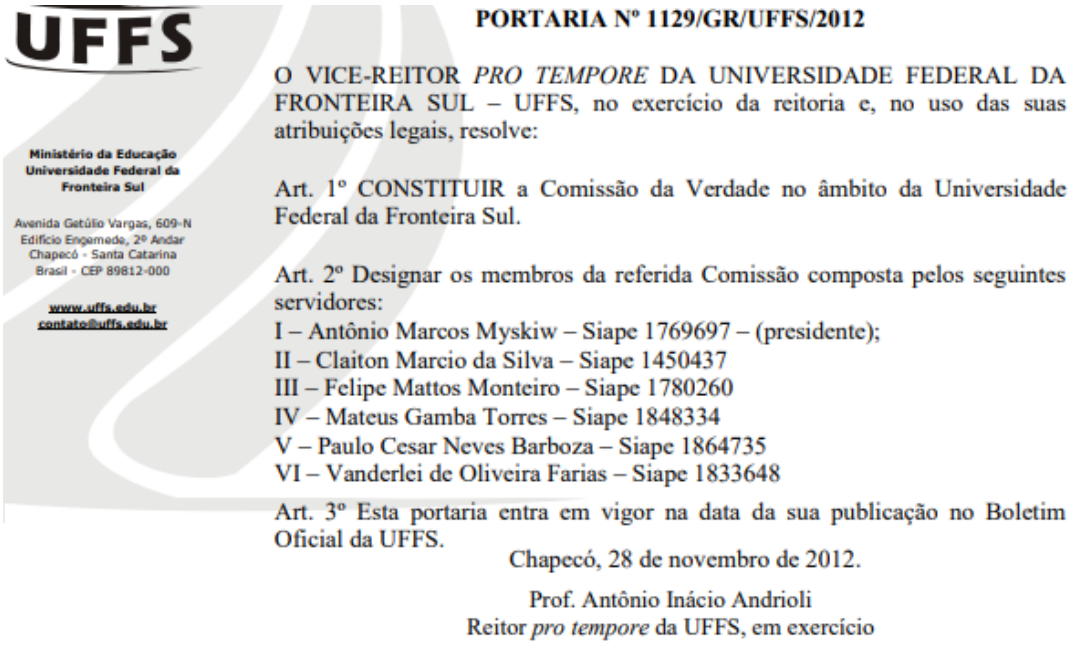
Por outro lado, a menor presença de comissões nas regiões Norte e Centro-Oeste evidencia desigualdades persistentes na implementação de políticas públicas de memória e na disponibilidade de recursos e redes institucionais para sustentar tais iniciativas. Essa lacuna é particularmente significativa se considerarmos que, justamente na então fronteira entre essas duas regiões com o Nordeste, ocorreram

alguns dos episódios mais emblemáticos e violentos da repressão, no contexto da Guerrilha do Araguaia[8] – um dos casos mais estudados e, ao mesmo tempo, menos esclarecidos da ditadura, cujas violações de direitos humanos permanecem, em grande parte, impunes e sem respostas estatais plenas. Assim, a menor presença de comissões da verdade nestas regiões não se deve à irrelevância histórica dos acontecimentos.

Muitas dessas comissões desempenharam papéis relevantes, concluindo seus trabalhos por meio da publicação de relatórios, formulação de recomendações e colaboração ativa com a CNV. Entretanto, houve também comissões que parecem nunca ter saído do papel, demonstrando terem sido instituídas mais como resposta simbólica ao contexto político do momento do que como parte de um compromisso efetivo com a verdade e a memória.

Dois exemplos ilustram bem essa situação: a Comissão da Verdade da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e a Comissão da Verdade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Ambas foram oficialmente criadas, como se vê em seus documentos instituidores (Figuras 4 e 5), mas não há registros concretos de suas atividades. No caso da UFFS, a única menção encontrada aparece no Currículo Lattes do professor Paulo César Neves Barboza, que indica ter participado da comissão entre novembro de 2012 e junho de 2014 (Figura 6).

Figura 4 – Portaria de criação da CUV-UFFS



UFFS

Ministério da Educação
Universidade Federal da Fronteira Sul

Avenida Getúlio Vargas, 609-N
Edifício Engemede, 2º Andar
Chapecó - Santa Catarina
Brasil - CEP 89812-000

www.uffs.edu.br
contato@uffs.edu.br

PORTARIA Nº 1129/GR/UFFS/2012

O VICE-REITOR *PRO TEMPORE* DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS, no exercício da reitoria e, no uso das suas atribuições legais, resolve:

Art. 1º CONSTITUIR a Comissão da Verdade no âmbito da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Art. 2º Designar os membros da referida Comissão composta pelos seguintes servidores:
I – Antônio Marcos Myskiw – Siape 1769697 – (presidente);
II – Claiton Marcio da Silva – Siape 1450437
III – Felipe Mattos Monteiro – Siape 1780260
IV – Mateus Gamba Torres – Siape 1848334
V – Paulo Cesar Neves Barboza – Siape 1864735
VI – Vanderlei de Oliveira Farias – Siape 1833648

Art. 3º Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação no Boletim Oficial da UFFS.

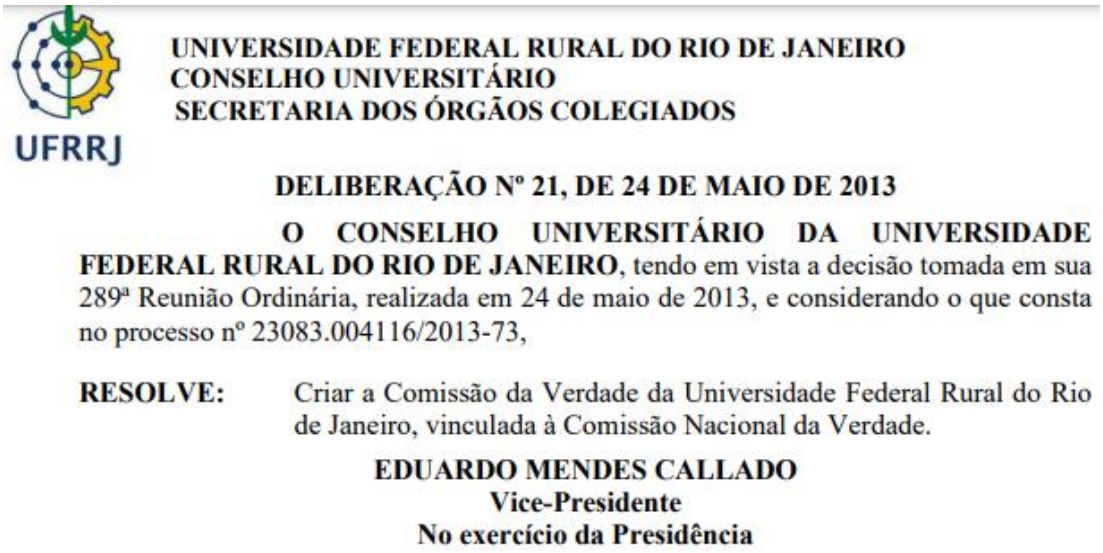
Chapecó, 28 de novembro de 2012.

Prof. Antônio Inácio Andrioli
Reitor *pro tempore* da UFFS, em exercício

Fonte: UFFS (2012).

[8] A Guerrilha do Araguaia ocorreu na região amazônica situada na confluência entre os atuais estados do Pará, Maranhão e Tocantins. Na época dos acontecimentos, contudo, o Tocantins ainda não existia enquanto unidade federativa autônoma, integrando o território do então estado de Goiás, pertencente à região Centro-Oeste. Sobre a Guerrilha, cf. Peixoto (2011).

Figura 5 – Deliberação de criação da CUV-UFRRJ



UFRRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO
SECRETARIA DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS

DELIBERAÇÃO Nº 21, DE 24 DE MAIO DE 2013

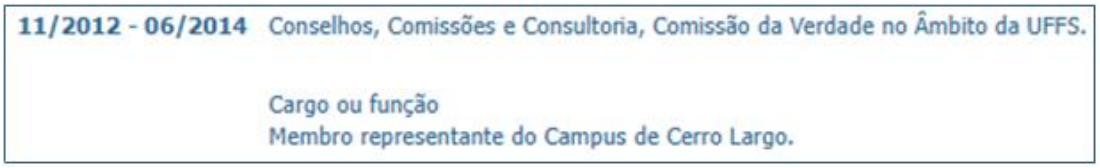
O CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, tendo em vista a decisão tomada em sua 289ª Reunião Ordinária, realizada em 24 de maio de 2013, e considerando o que consta no processo nº 23083.004116/2013-73,

RESOLVE: Criar a Comissão da Verdade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, vinculada à Comissão Nacional da Verdade.

EDUARDO MENDES CALLADO
Vice-Presidente
No exercício da Presidência

Fonte: UFRRJ (2013).

Figura 6 – Excerto do Currículo Lattes do Prof. Dr. Paulo César Neves Barboza



11/2012 - 06/2014 Conselhos, Comissões e Consultoria, Comissão da Verdade no Âmbito da UFFS.

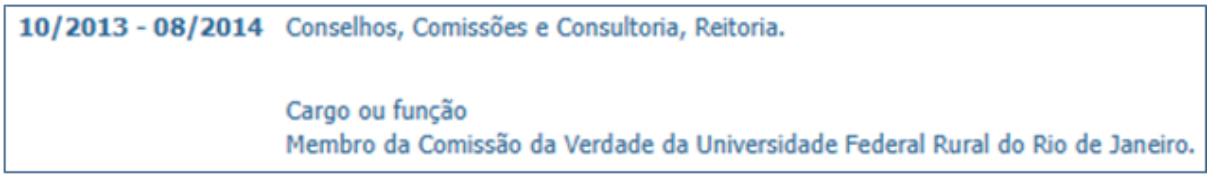
Cargo ou função
Membro representante do Campus de Cerro Largo.

Fonte: Barboza (2025).

Esse caso é particularmente curioso, considerando que a UFFS foi fundada apenas em 2009, durante o segundo mandato do presidente Lula. Dado que as comissões universitárias da verdade foram criadas para investigar violações ocorridas durante a ditadura nos *campi* das universidades que as instituíram (Homma; Marinho, 2021), surge o questionamento sobre quais seriam os objetivos da sua criação em uma universidade fundada décadas após o fim do regime militar. Ainda não se encontrou resposta para essa questão.

Situação semelhante ocorre com a comissão da UFRRJ, cujo documento de criação é o único registro formal encontrado sobre sua comissão, além da menção do professor Carlos Eduardo Coutinho da Costa, que afirma, em seu Currículo Lattes, ter participado da comissão entre outubro de 2013 e agosto de 2014 (Figura 7). Dois aspectos chamam atenção nesse caso. O primeiro é a suposta vinculação da comissão à CNV, mencionada em seu documento instituidor, mas não confirmada no relatório final da comissão nacional – onde a CUV-UFRRJ não aparece entre as 29 comissões com acordos de cooperação técnica. O segundo é sua referência como integrante da Rede Nacional de Comissões da Verdade Universitárias, mencionada por Angélica Lovatto (2020) e divulgada em informativos da Unesp (Comissões [...], 2014a) e da CNV (Comissões [...], 2014b), ambos datados de 13 de outubro de 2014. Fora essas breves menções, não há indícios de atividades efetivas da comissão.

Figura 7 – Excerto do Currículo Lattes do Prof. Dr. Carlos Eduardo Coutinho da Costa



Fonte: Costa (2025).

O fato de uma comissão supostamente vinculada à CNV não constar na listagem oficial de comissões parceiras, ao mesmo tempo em que aparece em um informativo da própria CNV, reforça as incertezas sobre como se deu, de fato, seu funcionamento. Entretanto, como apontado por Ivan Seixas e Silvana Souza (2015), existiram comissões que, mesmo não tendo oficialmente firmado parcerias com a CNV, a auxiliaram. A ausência de registros mais substanciais – especialmente de relatórios – levanta dúvidas sobre o grau de funcionamento dessas comissões e ilustra as dificuldades de documentação e preservação da memória institucional que marcam o campo.

Por outro lado, há exemplos que contrastam com esses casos de inatividade. Algumas comissões, mesmo sem firmar parcerias formais com a CNV, foram bastante atuantes e produziram relatórios finais com recomendações concretas, como as da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Outras colaboraram com a CNV, mas não deixaram registros conclusivos, como a da Universidade Federal do Paraná (UFPR), e há ainda aquelas que elaboraram apenas relatórios parciais, como a Comissão Eduardo Collier Filho, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

A produção de relatórios constitui um elemento central para avaliar a eficácia e o legado das comissões da verdade. Esses documentos não apenas registram os resultados das investigações, mas, como observa Manoel Severino Moraes em entrevista a Cristina Buarque de Hollanda, devem ser entendidos como "[...] instrumentos de reflexão e questionamento da sociedade, garantindo o direito à verdade" (Hollanda, 2023, p. 88). A compreensão desses relatórios, entretanto, exige uma leitura que considere tanto o conteúdo do texto quanto as disputas políticas e institucionais que moldaram sua produção. Como adverte Pierre Bourdieu (2014, p. 354), "[...] para compreender qualquer texto, é preciso articular o espaço dos textos com o espaço dos produtores de textos", de modo que se entenda como as estruturas de poder influenciam o que é dito, omitido ou enfatizado. Dessa forma, para entender um relatório de uma comissão da verdade exige-se que se observe tanto o conteúdo do documento quanto as disputas políticas e institucionais que moldaram sua produção.

Nesse sentido, a ausência de relatórios – ou sua produção limitada – também constitui dado relevante, pois demonstra as dificuldades, tensões e constrangimentos enfrentados pelas comissões. Casos como os da UFFS e da UFRRJ exemplificam o que Cristina Buarque de Hollanda chamou de *efeito-contágio do comissionismo*: a criação de comissões movida mais pelo impulso de aderir a um movimento nacional do que por motivações investigativas concretas (Hollanda, 2018). Esses episódios evidenciam, portanto, tanto o alcance quanto as fragilidades do fenômeno do comissionismo no Brasil.

É importante ressaltar que, embora a CNV tenha sido a principal referência institucional e política de todo esse processo, ela não exerceu papel de coordenação direta sobre as demais comissões. Assim, a CNV promoveu "[...] uma campanha pela

abertura de arquivos e pela criação de comissões da verdade" (Müller, 2021, p. 3), mas não possuía autoridade hierárquica sobre elas. De outra perspectiva, Edson Teles e Renan Quinalha (2020) observam que a multiplicação dessas comissões serviu, em certa medida, para pressionar a própria CNV, impulsionando-a a ampliar o alcance de suas investigações.

A dinâmica de funcionamento dessas comissões foi, portanto, marcada pela autonomia. Embora muitas tenham firmado parcerias e compartilhado informações, não houve subordinação entre elas. A própria CNV reconheceu que essa independência permitiria a continuidade dos trabalhos das comissões locais após o encerramento da nacional (Brasil, 2014). Essa autonomia reflete a descentralização e a pluralidade que caracterizaram o comissionismo brasileiro – ainda que, como visto, a CNV tenha desempenhado papel estruturante ao inspirar e legitimar o processo.

Em síntese, as comissões da verdade desempenharam papel crucial na investigação das violações de direitos humanos cometidas durante a ditadura militar, abordando prisões arbitrárias, torturas, assassinatos, desaparecimentos forçados, censura e interferências em instituições civis. Para além da busca pela verdade e pela memória, essas iniciativas contribuíram para promover a justiça de transição, reparações simbólicas e o fortalecimento da democracia (Tenaglia, 2019).

Ao mesmo tempo, enfrentaram desafios significativos, como o difícil acesso a arquivos oficiais – uma das principais demandas de familiares de vítimas desde antes do fim da ditadura – e a resistência de setores ligados ao regime (Gallo, 2014). As universidades desempenharam papel estratégico nesse processo, tanto ao sediar comissões próprias quanto ao apoiar outras iniciativas, ampliando o alcance das investigações e garantindo a preservação de documentos e testemunhos fundamentais (Tenaglia, 2019; Hollanda; Perlatto, 2017). Desse modo, as comissões da verdade consolidaram-se como importantes ferramentas de pesquisa, educação e mobilização social, reafirmando o valor da memória histórica para a democracia e os direitos humanos.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados levantados permite compreender o comissionismo não apenas como um desdobramento institucional da CNV, mas como um processo social mais amplo, atravessado por disputas de memória, contextos políticos e desigualdades regionais. Nesta seção, discutem-se os resultados à luz de quatro eixos interpretativos: (1) as tensões entre memória e esquecimento que marcam a transição democrática; (2) a emergência do comissionismo como fenômeno político e social; (3) suas dinâmicas históricas e desafios documentais; e (4) as desigualdades regionais e institucionais que condicionam a produção de memória no país. A partir dessa leitura, busca-se evidenciar como as comissões da verdade, em suas múltiplas formas, expressam tanto os avanços quanto as limitações da justiça de transição no Brasil.

MEMÓRIA, ESQUECIMENTO E TRANSIÇÃO INCONCLUSA

A relação entre memória e esquecimento constitui um dos eixos centrais nas sociedades que emergem de regimes autoritários (Faria, 2023). A memória coletiva é, por natureza, um campo de disputas, no qual diferentes narrativas competem pela legitimação do passado e pela definição do que deve ser lembrado ou esquecido (Halbwachs, 2013). No caso brasileiro, essa disputa foi moldada por um pacto de silêncio institucionalizado pela Lei de Anistia (Bauer, 2012; Teles, 2009), que, ao

equiparar vítimas e algozes, consagrou a impunidade e dificultou o reconhecimento público das violações cometidas (Resende, 2014).

Enquanto países vizinhos, como Argentina, Chile e Uruguai, avançaram em políticas de responsabilização penal e reparação simbólica, o Brasil optou por uma transição conciliatória, marcada pelo desejo de "virar a página" (Gallo, 2021; Brito, 2012). Essa escolha retardou as políticas de memória e contribuiu para a naturalização de práticas autoritárias em pleno regime democrático.

Durante décadas, as ações de memória restringiram-se a iniciativas isoladas de familiares de mortos e desaparecidos e organizações de direitos humanos (Gallo, 2014). Em alguns casos isolados, governos estaduais também tomaram iniciativas. Mas foi somente nos anos 2000, sob o impacto das agendas internacionais de direitos humanos e de pressões internas e externas – como a condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos pelos desaparecimentos na Guerrilha do Araguaia –, que o Estado brasileiro iniciou políticas mais estruturadas, culminando na criação da CNV em 2011 (Fernandes, 2022). A CNV representou uma inflexão histórica ao conferir legitimidade institucional à investigação do passado ditatorial. No entanto, sua atuação também revelou as contradições de uma transição política inacabada. Também dependente da mobilização da sociedade civil e das universidades públicas, a comissão evidenciou que o Estado brasileiro ainda reluta em assumir plenamente o dever de memória e a responsabilização por suas violações.

A ausência de justiça e o predomínio do esquecimento institucionalizado permitiram a persistência de práticas e discursos autoritários, que voltaram a se manifestar de forma explícita na vida política contemporânea. O comissionismo surge, assim, como uma reação social e institucional a essa lacuna histórica, oferecendo novos instrumentos de reconhecimento, reparação simbólica e resistência democrática.

O COMISSIONISMO COMO FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL

Como já dito, o termo comissionismo designa o processo de difusão das comissões da verdade no Brasil após a criação da CNV (Hollanda, 2018). Trata-se de um fenômeno singular, sem equivalente direto em outros países, em que múltiplos atores – universidades, assembleias legislativas, câmaras municipais, sindicatos, ordens profissionais e movimentos sociais – criaram suas próprias comissões com objetivos de apuração, memória e reparação (Hollanda; Israel, 2019).

Mais do que simples extensões da CNV, essas iniciativas expressaram uma apropriação social da justiça de transição, traduzindo o dever de memória em experiências locais e setoriais. O comissionismo não se limitou, portanto, a reproduzir o modelo da CNV: ele o expandiu e tensionou seus limites institucionais, abrindo espaço para formas alternativas de investigação e para a emergência de novos sujeitos políticos da memória.

Essa multiplicação de comissões revelou que a memória da ditadura não é um tema restrito ao Estado, mas um campo de ação coletiva e de disputa pelo sentido da democracia. Com o enfraquecimento do apoio federal e o desmonte das políticas de memória a partir de 2016, o fenômeno assumiu configurações mais autônomas e desiguais. Algumas comissões, especialmente as universitárias, transformaram-se em núcleos permanentes de memória e direitos humanos, garantindo certa continuidade institucional. Outras desapareceram com mudanças de gestão ou falta de recursos, o que evidencia tanto a vitalidade quanto a fragilidade de um movimento que depende, em grande medida, do engajamento social e do compromisso político de seus agentes.

DINÂMICAS HISTÓRICAS E DESAFIOS DOCUMENTAIS

A análise dos dados evidencia três grandes fases do comissionismo brasileiro. A primeira, de expansão (2012-2014), corresponde ao auge do fenômeno, quando 99 comissões foram criadas durante o funcionamento da CNV – um contexto de forte legitimação das políticas de memória e direitos humanos. A segunda, de refluxo (2016-2022), coincide com o avanço do revisionismo histórico e o desmonte institucional promovido pelos governos Temer e Bolsonaro, período em que quase não se criaram novas comissões. Por fim, a terceira fase, de retomada (a partir de 2023), inicia-se com o retorno de um ambiente político mais favorável às políticas de memória e a revalorização das pautas de direitos humanos, configurando uma espécie de *neocomissionismo*. Esse percurso confirma a forte correlação entre conjunturas políticas e produção de memória pública: o comissionismo floresce em períodos de abertura democrática e tende a ser silenciado em contextos autoritários.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa enfrentou um obstáculo relevante: a dispersão e fragmentação das fontes, o que reflete a própria precariedade institucional das políticas de memória no Brasil, sobretudo daquelas que se encontram abaixo da esfera nacional. A inexistência de um repositório público centralizado e o desaparecimento de registros após trocas de gestão constituem sintomas da instabilidade e da falta de institucionalização da memória democrática brasileira. Essa lacuna documental é, por si só, um dado analítico, pois evidencia que o esquecimento não é mero acidente, mas também resultado de políticas (ou da ausência delas) que moldam o que a sociedade pode ou não recordar.

DESIGUALDADES REGIONAIS E ALCANCE SOCIAL DA MEMÓRIA

A distribuição espacial das comissões da verdade também espelha desigualdades estruturais do país. O levantamento aponta maior concentração nas regiões Sudeste e Sul, seguidas pelo Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Essa configuração relaciona-se diretamente à densidade institucional dessas regiões, mas também à histórica centralidade do eixo Rio–São Paulo na produção acadêmica e nas narrativas sobre a ditadura.

A maior presença de universidades e entidades de classe nesses estados pode explicar parte da concentração, enquanto a menor incidência de comissões nas regiões Norte e Centro-Oeste revela desigualdades persistentes na implementação de políticas de memória. Paradoxalmente, essa carência é ainda mais significativa se considerarmos que nessas regiões ocorreram episódios centrais da repressão, como os da Guerrilha do Araguaia. A ausência de comissões nesses territórios não decorre, portanto, da irrelevância histórica dos acontecimentos, mas de uma política de memória desigual e de uma estrutura institucional que reproduz as assimetrias regionais do país.

Por outro lado, a expansão de comissões municipais e setoriais demonstra que o debate sobre a ditadura foi progressivamente interiorizado e diversificado. Esse movimento indica que o trabalho de lembrar é, em essência, uma tarefa coletiva e descentralizada, cuja força reside justamente na multiplicidade de vozes e lugares de memória.

As universidades, em particular, assumem papel estratégico nesse processo, funcionando como guardiãs da memória pública e como espaços de articulação entre pesquisa, ensino e compromisso democrático. São elas que têm, em grande parte, assegurado a continuidade institucional das políticas de memória e garantido a

preservação documental necessária para que a sociedade possa, no futuro, enfrentar de modo mais consistente os legados autoritários ainda presentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre o comissionismo evidencia como as políticas de memória no Brasil se constituíram de forma descentralizada, fragmentada e fortemente dependente da ação de atores não estatais. A multiplicação de comissões da verdade, após a criação da CNV, expressa tanto a vitalidade da sociedade civil e das instituições acadêmicas quanto a ausência de uma justiça de transição devidamente consolidada. Esse quadro confirma uma característica recorrente da transição democrática brasileira: a tendência à delegação e à dispersão de responsabilidades entre diferentes níveis e esferas do poder público, o que, embora amplie a participação social, também limita a capacidade do Estado de construir políticas de memória consistentes e duradouras.

Ao mapear as 129 comissões da verdade, criadas entre 2011 e 2025, este estudo evidencia a vitalidade e a diversidade das iniciativas de memória no país, mesmo diante de contextos adversos. Embora o mapeamento destas comissões não seja um esforço inédito, nenhum levantamento até o presente momento havia alcançado tal grau de abrangência e atualização, superando de forma significativa os números apresentados por outros autores. Mais do que um balanço histórico, este mapeamento propõe uma agenda de pesquisa e ação: a necessidade de consolidar um banco de dados nacional das comissões da verdade e de fortalecer as políticas públicas de memória e reparação.

A trajetória do comissionismo reflete as variações do cenário político nacional: seu auge, entre 2012 e 2015, correspondeu a um ambiente de valorização dos direitos humanos e de fortalecimento de agendas participativas, enquanto o período de refluxo, entre 2016 e 2022, foi marcado pelo desmonte das políticas de memória e pela ascensão de discursos revisionistas. A retomada mais recente, a partir de 2023, indica que essas iniciativas seguem sensíveis às condições de abertura democrática e à presença de governos comprometidos com a pauta dos direitos humanos. Desse modo, o comissionismo pode ser visto também como termômetro político: floresceu em contextos de ampliação de pautas progressistas e retraiu-se diante de projetos autoritários.

Mais do que um conjunto de iniciativas memoriais, o comissionismo representa um espaço de disputa política e simbólica em torno da interpretação do passado e da definição dos sentidos da democracia. Ao revisitar histórias silenciadas e tensionar as omissões institucionais herdadas da Lei de Anistia, as comissões da verdade recolocam em debate a responsabilidade do Estado diante das violações do passado e o dever público de promover a verdade e a reparação. Enquanto a Lei de Anistia continuar a impedir a responsabilização dos violadores de direitos humanos, a verdade permanecerá como o único instrumento possível de justiça – e é nesse limite que o comissionismo, bem como todas as políticas de memória já instituídas no país, revela tanto sua potência quanto sua fragilidade.

Nem sempre as comissões da verdade conseguiram elucidar plenamente os casos sobre os quais se debruçaram, mas foram decisivas para dar visibilidade a eles e às temáticas da ditadura, da manutenção da democracia e da defesa dos direitos humanos. Nesse processo, elas ajudaram a fortalecer a memória como instrumento de ação política e de fortalecimento do Estado democrático de direito.

Assim, compreender o comissionismo é compreender também a democracia brasileira em sua dimensão histórica e institucional. As lutas por memória, verdade e

justiça não se limitam à evocação do passado, mas expressam disputas contemporâneas sobre os rumos do país e sobre o próprio significado de cidadania. Reafirmar essas experiências, portanto, é reafirmar a necessidade de uma cultura política que não tolere o esquecimento e reconheça, na preservação da memória, uma das condições fundamentais para a consolidação da democracia e a defesa dos direitos humanos no Brasil. Em última instância, o comissionismo traduz a própria luta da democracia contra o esquecimento – um lembrete de que toda sociedade que se cala diante do passado autoritário fragiliza o seu futuro democrático.

SOBRE O AUTOR

Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes - Arqueólogo e Professor de História, formado pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e doutorando, com bolsa Capes, pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Realizou estágio doutoral pelo Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), na Universidade de Santiago de Compostela (USC), na Espanha, e integra o Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (NUPPOME), da UFPel. Dedica-se a pesquisar temas relacionados à ditadura militar brasileira e as políticas de memória relativas ao período.

REFERÊNCIAS

1. BARBOZA, Paulo César Neves. *[Currículo Lattes]*. 13 ago. 2025 (atual.). Disponível em: http://lattes.cnpq.br/8100945678722999. Acesso em: 26 out. 2025.
2. BAUER, Caroline Silveira. *Brasil e Argentina:* Ditadura, desaparecimentos e políticas de memória. Porto Alegre: Medianiz, 2012.
3. BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado:* Cursos no Collège de France. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
4. BOURDIEU, Pierre. *A distinção:* Crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 2007.
5. BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade:* Relatório final. Brasília: CNV, 2014. Vol. 1.
6. BRASIL. *Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011*. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.
7. BRAZIL arrests senior military police over January 8 riots. Deutsche Welle, Aug. 19, 2023. Disponível em: https://www.dw.com/en/brazil-arrests-senior-military-police-over-january-8-riots/a-66575578. Acesso em: 27 out. 2025.
8. BRITO, Alexandra Barahona de. 'Justiça transicional' em Câmara Lenta: O caso do Brasil. *In*: PINTO, António Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. *O passado que não passa:* A sombra das ditaduras na Europa do Sul e na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 169-187.
9. COELHO, Renata Santa Cruz; OLIVEIRA, Flávia Roberta de Gusmão; YAZAWA, Kamila Michiko. A proteção subnacional do direito à memória e à verdade: Aspectos de criação, composição e poderes das comissões municipais da memória e da verdade. *Contribuiciones a las Ciencias Sociales*, v. 17, n. 8, p. 01-25, 2024. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/9212/5636. Acesso em: 27 out. 2025.
10. COELHO, Renata Santa Cruz; PERMAN, Renata Gonçalves; COSTA, Arthur Magalhães. Comissões estaduais da memória e da verdade: Formas de criação, composição e poderes. *Revista Contemporânea*, v. 4, n. 1, p. 1384-1401, 2024. Disponível em: https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/3006/2266. Acesso em: 27 out. 2025.

11. COMISSÕES universitárias entregam recomendações à CNV. 13 out. 2014a. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/#!/noticias/v/id::1203/comissoes-universitarias-entregam-recomendacoes-a-cnv/. Acesso em: 27 out. 2025.
12. COMISSÕES universitárias entregam sugestões de recomendações à CNV. 13 out. 2014b. Disponível em: https://cnv.memoriasreveladas.gov.br/outros-destaques/556-comissoes-universitarias-entregam-sugestoes-de-recomendacoes-a-cnv.html. Acesso em: 27 out. 2025.
13. COSTA, Carlos Eduardo Coutinho da. *[Currículo Lattes]*. 09 dez. 2025 (atual.). Disponível em: http://lattes.cnpq.br/6172194514076168. Acesso em: 27 out. 2025.
14. FARIA, Hygor Mesquita. Entre permanências, reparações e avanços: A questão indígena na Comissão Nacional da Verdade (CNV). *In*: PERLATTO, Fernando. *Múltiplos olhares sobre as comissões da verdade no Brasil:* Disputas e perspectivas. Rio de Janeiro: Autografia, 2023. p. 57-83.
15. FERNANDES, Filipe Botelho Soares Dutra. O ambiente de implementação da Lei de Anistia como norteador das políticas de memória no Brasil. *In*: TITO, Bianca; TERRA, Bibiana (Orgs.). *Estudos críticos e diálogos jurídicos*. São Paulo: Dialética, 2022.
16. FERREIRA, Guilherme; CASTENHEIRA, Tomas. Bolsonaro and top generals indicted for January coup in Brazil. *World Socialist Web Site*, Nov. 22, 2024. Disponível em: https://www.wsws.org/en/articles/2024/11/23/mlef-n23.html. Acesso em: 27 out. 2025.
17. GALLO, Carlos Artur. No rastro das transições: Elementos para uma comparação entre o Sul da Europa e o Cone Sul. *In:* GALLO, Carlos Artur. *Nas trincheiras da memória:* Lutas pelo passado, políticas de memória a justiça de transição no sul da Europa e na América do Sul. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2021. p. 187-214.
18. GALLO, Carlos Artur. *Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça:* Um estudo sobre o trabalho da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.
19. GALLO, Carlos Artur; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Legados autoritários, políticas de memória e qualidade da democracia no Brasil. *In*: GALLO, Carlos Artur; RUBERT, Silvania. *Entre a memória e o esquecimento:* Estudos sobre os 50 anos do golpe civil-militar no Brasil. Porto Alegre: Deriva, 2014. p. 285-301.
20. GALLO, Carlos Artur; DEL RÍO, Andrés; MAIA, Tatyana Amaral. *Ecos do comissionismo no Brasil:* As comissões estaduais da verdade, seus desafios e seus legados. Rio de Janeiro: Oficinal Raquel, 2023.
21. HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro, 2013.
22. HOLLANDA, Cristina Buarque de. Entrevista com Manoel Severino Moraes. *In:* GALLO, Carlos Artur; DEL RÍO, Andrés; MAIA, Tatyana de Amaral. *Ecos do comissionismo no Brasil:* As comissões estaduais da verdade, seus desafios e seus legados. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2023. p. 65-90.
23. HOLLANDA, Cristina Buarque de. Direitos humanos e democracia: A experiência das comissões da verdade no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, p. 1-18, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8PRcJPCwcY9VRRXbxMSkTzy/abstract/?lang=pt. Acesso em: 27 out. 2025.
24. HOLLANDA, Cristina Buarque de; ISRAEL, Vinícius Pinheiro. Panorama das Comissões da Verdade no Brasil: Uma reflexão sobre novos sentidos de legitimidade e representação democrática. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 70, p. 1-21, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zJsRMGTHCLyvTghpc7VcL8k/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 27 out. 2025.
25. HOLLANDA, Cristina Buarque de; PERLATTO, Fernando. Entre a reconciliação e a justiça: a Lei de Anistia diante das Comissões da Verdade. *In:* ARAÚJO, Maria Paula; PINTO, Antonio Costa. *Democratização, memória e justiça de transição nos países lusófonos*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017. p. 16-30.
26. HOMMA, Luana Hanaê Gabriel. *Disputas políticas na universidade:* As comissões da verdade nas universidades estaduais de São Paulo. 2024. Tese (Doutorado em Ciências Humanas e Sociais) – Centro de Ciências Naturais e Humanas, Universidade Federal do ABC, Santo André, SP, 2024.
27. HOMMA, Luana Hanaê Gabriel; MARINHO, Maria Gabriela Silva Martins da Cunha. Memória e reparação no Ensino Superior: Uma análise das Comissões da Verdade Universitárias em São Paulo. *Tempo e Argumento*, v. 13, n, 32, p. 1-32, 2021. Disponível em: https://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180313322021e0202/12741. Acesso em: 27 out. 2025.
28. LIMA, Amanda Evelyn Cavalcanti de. *Um balanço do comissionismo:* A experiência dos juristas na comissão da verdade da UNB. 2017. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

29. LOVATTO, Angélica. Rede nacional de comissões da verdade universitárias: Histórico, perspectivas e conjuntura. *In*: STAMPA, Inez; ASSUMPÇÃO, San Romanelli; HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Arquivos, democracia e ditadura:* Reflexões a partir dos 10 anos do Centro de Referências Memórias Reveladas do Arquivo Nacional. Curitiba: Appris, 2020. p. 261-273. Disponível em: https://www.cristinabuarque.net/files/ArquivosDemocraciaDitadura_CentroDeReferencia_Memorias_Reveladas_ArquivoNacional.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.
30. MARTINS FILHO, João Roberto. A guerra da memória: A ditadura militar nos depoimentos de militantes e militares. *Varia História*, n. 28, p. 178-201, 2002. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/561937b1e4b0ae8c3b97a702/t/572b572086db43e1a02f40ca/1462458145315/10_Filho%2C+Joao+Roberto+Martins.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.
31. MICHELON, Giovana Lima; SCHALLENMÜLLER, Christian Jecov. Comissões da verdade no Brasil: Um banco de dados em construção. *In:* GALLO, Carlos Artur; DEL RÍO, Andrés; MAIA, Tatyana de Amaral. *Ecos do comissionismo no Brasil:* As comissões estaduais da verdade, seus desafios e seus legados. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2023. p. 143-167.
32. MÜLLER, Angélica. O "tesouro perdido" da justiça de transição brasileira: A CNV, as comissões universitárias e o trabalho dos historiadores. *Tempo e Argumento*, v. 13, n. 32, p. 01-26, 2021. Disponível em: https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180313322021e0501. Acesso em: 27 out. 2025.
33. PEIXOTO, Rodrigo Corrêa Diniz. Memória social da Guerrilha do Araguaia e da guerra que veio depois. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v. 6, p. 479-499, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/bgoeldi/a/7yNB4vJFZrc5Qp5LWMGSnbp/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 27 out. 2025.
34. PERLATTO, Fernando. *Múltiplos olhares sobre as comissões da verdade no Brasil:* Disputas e perspectivas. Rio de Janeiro: Autografia, 2023. p. 85-116.
35. RESENDE, Pâmela de Almeida. Da abertura lenta, gradual e segura à anistia ampla, geral e irrestrita: A lógica do dissenso na transição para a democracia. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 2, n. 2, p. 36-46, 2014. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/4710. Acesso em: 27 out. 2025.
36. RODEGHERO, Carla Simone (Org.). *Catálogo das comissões universitárias da verdade*. Porto Alegre: UFRGS, 2025. Disponível em: https://heyzine.com/flip-book/cc67a42fa2.html#page/1. Acesso em: 27 out. 2025.
37. SEIXAS, Ivan Akselrud de; SOUZA, Silvana Aparecida de. Comissão Nacional da Verdade e a rede de comissões estaduais, municipais e setoriais: A trajetória do Brasil. *Estudos de Sociologia*, v. 20, n. 39, p. 347-364, 2015. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/7895/5627. Acesso em: 27 out. 2025.
38. SILVA, Lucas Alves da. Pela paz e o perdão, contra a radicalização: Militares e políticos contra o revanchismo durante a transição política (1979-1985). *Cadernos do Tempo Presente*, v. 14, n. 2, p. 104-130, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufs.br/tempo/article/view/20820. Acesso em: 27 out. 2025.
39. SILVEIRA, Rafael Alexandre. Um panorama da Sobcomissão da Memória, Verdade e Justiça/RS: Elementos para uma compreensão sobre a prática repressiva do Estado durante os anos de ditadura civil-militar. *In*: GALLO, Carlos Artur; DEL RÍO, Andrés; MAIA, Tatyana de Amaral. *Ecos do comissionismo no Brasil:* As comissões estaduais da verdade, seus desafios e seus legados. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2023. p. 169-189.
40. TELES, Edson. Políticas do silêncio e interditos da memória na transição do consenso. *In*: SANTOS, Cecilia Macdowell; TELES, Édson; TELES, Janaína de Almeida (Orgs.). *Desarquivando a ditadura:* Memória e justiça no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 572-592.
41. TELES, Edson; QUINALHA, Renan. O alcance e os limites do discurso da "justiça de transição" no Brasil. *In*: TELES, Edson; QUINALHA, Renan. *Espectros da ditadura*: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 06-32.
42. TENAGLIA, Mônica. *As comissões da verdade no Brasil:* Contexto histórico-legal e reconstrução das estratégias e ações para o acesso aos arquivos. 2019. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
43. TEÓFILO, João. *Passar o passado a limpo:* Memória, esquecimento, justiça e impunidade no Brasil pós-ditadura. Da anistia à Comissão da Verdade. 2021. Tese (Doutorado em História) –

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

44. UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (UFFS). *Portaria no. 1129/GR/UFFS/2012*. Constitui Comissão da Verdade da UFFS. Chapecó, SC: UFFS, 2012. Disponível em: https://boletim.uffs.edu.br/atos-normativos/portaria/gr/2012-1129. Acesso em: 26 out. 2025.
45. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ). *Deliberação no. 21, de 24 de maio de 2013*. Seropédica, RJ, 2013. Disponível em: http://www.ufrrj.br/soc/DOCS/deliberacoes/consu/Deliberacoes_2013/Delib021CONSU2013.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

Submissão em 29 de outubro de 2025.
Aceito em 20 de novembro de 2025.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151280

DOSSIÊ

EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA DAS OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM DO EXÉRCITO BRASILEIRO: ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO ARCANJO DE 2010

EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF THE BRAZILIAN ARMY'S LAW AND ORDER ASSURANCE OPERATIONS: CASE STUDY OF OPERAÇÃO ARCANJO IN 2010

Natália Machado Lopes Lopes *

Eduardo Munhoz Svartman **

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: nataliamachadolopeslopes@gmail.com
*** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: eduardo.svartman@ufrgs.br

RESUMO

O presente artigo averigua, por meio de um estudo de caso, a efetividade e a eficiência da atuação do Exército Brasileiro na segurança pública, tomando como referência as operações de garantia da lei e da ordem (GLO). O estudo apoia-se nos conceitos de efetividade e eficiência desenvolvidos por Flora Cristina Matei, aplicando-os a um caso específico de GLO: a Operação Arcanjo, realizada nos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro entre 2010 e 2012. A partir disso, formula-se a seguinte pergunta: "Como têm sido a efetividade e a eficiência das operações internas de garantia da lei e da ordem conduzidas pelo Exército Brasileiro?". Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, utilizando fontes primárias de documentos públicos e secundárias. Os resultados indicam que as operações de GLO não produziram resultados eficientes e efetivos, pois apresentaram um alto custo orçamentário e não obtiveram solução duradoura para o problema de segurança pública.

Palavras-chave: Operações de Garantia da Lei e da Ordem; Efetividade; Eficiência; Exército Brasileiro; Operação Arcanjo.

ABSTRACT

The present article seeks to examine through a case study the effectiveness and efficiency of the Brazilian Army's internal operations, taking as a reference the operations to enforce law and order (GLO). The study is based on the concepts of effectiveness and efficiency developed by Flora Cristina Matei, applying them to a specific GLO operation focused on public security: Operação Arcanjo, carried out in the Alemão and Penha Complexes in Rio de Janeiro (2010-2012). Based on that, the following research question is formulated: "How effective and efficient have the Brazilian Army's internal GLO operations been?". This is a qualitative, exploratory study using primary sources from public documents and secondary sources. The results indicate that GLO operations do not produce efficient or effective results, as they involve high budgetary costs and do not provide a lasting solution to the public security problem.

Keywords: *Law and Order Enforcement Operations; Effectiveness; Efficiency; Brazilian Army; Operação Arcanjo.*

INTRODUÇÃO

Após os anos 1990, as agendas de defesa e segurança de vários países sofreram modificações, incorporando novas temáticas decorrentes de problemas como crimes transnacionais, narcotráfico e crises de segurança humana e ambiental. Se o conceito de segurança ampliou-se após o final da Segunda Guerra Mundial, com o encerramento da Guerra Fria, organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), promoveram a chamada reforma do setor de segurança (RSS), a qual tornou o conceito mais holístico e complexo (Chuter, 2006). A RSS tinha como objetivo integrar o desenvolvimento à defesa nacional, prezando a boa governança entre diversos atores – domésticos e internacionais – de modo a possibilitar uma tomada de decisão mais responsável, transparente e justa (OHCHR, ©1996-2026).

Esses fatores impactaram as missões das Forças Armadas dos países, sobretudo na América Latina, onde o conflito interestatal é pouco frequente e as Forças Armadas têm sido empregadas em outros tipos de operações. No Brasil, as Forças Armadas exercem um papel interno desde a Primeira República, por isso, essa expansão da agenda de segurança no final do século XX não foi exatamente uma novidade (Carvalho, 2005). Entretanto, se essas atividades internas são comumente usadas no cenário brasileiro, deve-se investigar se tais funções são efetivas e eficientes. Entende-se que, por se tratar de um país democrático, há a necessidade de transparência e retorno das operações realizadas pelas Forças Armadas à sociedade civil, sob a perspectiva do controle civil sobre os militares (Bruneau; Matei, 2013). Dessa forma, a análise das funções internas por meio dos conceitos de "efetividade" e "eficiência" é relevante.

Conforme Matei (2013), a partir do século XXI, as forças de segurança passaram a operar de forma interligada, devido ao surgimento de ameaças que transitam entre os âmbitos interno e externo. Ademais, a mudança na relação entre civis e militares, especialmente em países da América Latina com democracias recentemente consolidadas, reforça a supervisão das ações desempenhadas por essas forças de segurança. Segundo a autora (Matei, 2013), a efetividade está relacionada à capacidade de cumprir com o objetivo da missão estipulada, ou seja, conseguir iniciar e finalizar uma ação com um resultado positivo. Já a eficiência se refere à execução das ações dentro do custo ideal, isto é, as missões destinadas às forças devem ser executadas com êxito e não exigir um alto custo em recursos para o país.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988, pelo artigo 142, estabelece que as Forças Armadas possuem como atribuição subsidiária à defesa nacional a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. À vista disso, surgem as operações internas de garantia da lei e da ordem, com forte contribuição do Exército Brasileiro nesse tipo de ação. A primeira operação de GLO foi em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, conhecida como Rio-92, decretada pelo Presidente da República com base no referido artigo constitucional para utilizar os militares como apoio na segurança pública de um grande evento. Essas operações internas de GLO foram cada vez mais utilizadas a partir do século XXI, especialmente para solucionar questões de perturbação da ordem e de segurança pública, sendo o estado do Rio de Janeiro o líder em operações de GLO voltadas para o controle da violência urbana (Em nova crise [...], 2025).

Desse modo, o presente artigo busca responde à seguinte pergunta: "Como têm sido a efetividade e a eficiência das operações internas de garantia da lei e da ordem conduzidas pelo Exército Brasileiro?". Para isso, a pesquisa adota um estudo de caso para averiguar os dois conceitos aqui trabalhados. O caso escolhido foi a Operação

Arcanjo, realizada nos Complexos do Alemão e da Penha, no estado do Rio de Janeiro, entre 26 de novembro de 2010 e 30 de julho de 2012. O motivo da escolha dessa operação se dá por três motivos: i) a deflagração por justificativa de preservação da ordem pública; ii) a prorrogação de uma atividade temporária, que acabou operando nas ruas por 19 meses; e iii) a grande repercussão midiática na época.

Em termos de fontes, foram selecionados documentos primários ostensivos, sendo estes: as regras de engajamento da operação (Brasil, 2010a); o "Levantamento de dados de operações militares de 2008 a 2017" (Rodrigues, 2018), disponibilizado pela Agência Pública; a "Conclusão da Operação Arcanjo", que aborda o discurso do Ministro da Defesa, Celso Amorim (2011-2015) (Brasil, 2012); e dados e números são provenientes de matéria do portal do Governo, divulgado pelo Ministério da Defesa, a qual faz referência ao discurso de Celso Amorim realizado no dia 09 de julho de 2012, no Rio de Janeiro (Trabalho [...], 2012). O estudo também faz uso de fontes secundárias da academia civil e militar que analisaram essa operação. A análise fundamenta-se nas definições dos termos "efetividade" e "eficiência" e seus respectivos indicadores propostos por Matei (2013).

O artigo está estruturado em três seções além desta introdução e da conclusão. A primeira seção aborda as questões internas no Brasil, com foco no papel das Forças Armadas em suas missões e sua influência no âmbito político, buscando compreender as mudanças ocasionadas no pós-Guerra-Fria e a persistência de operações internas no escopo da instituição militar. Na segunda seção, a pesquisa aborda os conceitos-chave – eficiência e efetividade –, baseados na definição de Flora Cristina Matei (2013). E a última seção apresenta o estudo de caso da Operação Arcanjo e a análise referente à sua eficiência e efetividade.

QUESTÕES INTERNAS E O USO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

A relação entre o Exército Brasileiro e as ações internas possui um longo histórico, alternando momentos de maior envolvimento e outros de menor participação. A própria Proclamação da República, em 1889, ocorreu por meio de um golpe dos militares contra o Império. Na ocasião, dado o aumento da modernização e profissionalização das Forças Armadas, elas se posicionaram como um ator político relevante nas tomadas de decisões (Carvalho, 2005). Entretanto, as Forças Armadas desse período eram diferentes da organização militar atual, havendo passado por mudanças no recrutamento, na formação e no desenvolvimento doutrinário (Svartman, 2006).

A reorganização da ordem internacional nas últimas décadas do século XX, sobretudo na área de segurança, gerou mudanças estruturais nas Forças Armadas do Brasil. Durante o período da Guerra-Fria, mantinha-se a visão sobre o inimigo interno e as guerras convencionais, visão esta influenciada pela Doutrina Nacional de Segurança (Ugarte, 2018). Conforme Nunes e Svartman (2019), as transformações nas Forças Armadas e os seus debates de uso interno iniciaram-se a partir da década de 1980, em decorrência de três fatores: a redemocratização, a reaproximação diplomática com a Argentina e o fim da Guerra-Fria. Entretanto, essas modificações das instituições militares ocorreram de forma lenta e gradual.

Nos anos 1990, a partir do surgimento das "novas ameaças" e com a ideia de uma "era de paz" ao final da Guerra-Fria, houve atualizações nos cenários estratégicos das Forças Armadas brasileiras e, consequentemente, em sua doutrina militar. Ademais, no âmbito internacional, os países desenvolvidos pressionavam as nações do Sul Global para a capacitação das Forças Armadas em atividades semelhantes de polícia, pois a defesa externa dos países em desenvolvimento seria assegurada pelas

Organizações Internacionais (Nunes; Svartman, 2019). Devido a isso, emerge o debate da aplicabilidade de operações de garantia da lei e da ordem sob responsabilidade das Forças Armadas brasileiras.

A redemocratização é um período de readaptação das instituições do país às novas demandas, tanto internas quanto externas. As Forças Armadas brasileiras sempre tiveram elevado grau de autonomia quanto às suas escolhas e às suas formulações de estratégias. Esse fator deve-se ao contexto demonstrado acima, decorrente do protagonismo político militar, uma visão da segurança nacional ligada ao desenvolvimento, especialmente no regime militar, e das características da transição para a democracia. Ao final da ditadura militar, as questões econômicas – como dívidas externas, inflações – e pressões internas da população resultaram no processo de reabertura, organizado pelo próprio governo militar para assegurar a impunidade de militares envolvidos com práticas violentas de repressão (Zaverucha, 2001).

Por esse motivo, a presença política das Forças Armadas foi constante no primeiro governo civil pós-ditadura militar, estando envolvidas nos debates da Constituinte de 1987, que promulgou a Constituição Federal de 1988 (Zaverucha, 1994). Na América do Sul, os anos de 1980 foram marcados pelo retorno dos militares aos quartéis, com mudanças de subordinação e controle do poder civil sobre o poder militar, ou seja, de proeminência civil (Jesus Santos; Kubik; Alves, 2022). Conforme Rodrigues (2016), os militares brasileiros conseguiram, nesse processo de reabertura, manter um capital político para negociar e manter os interesses da instituição.

O artigo 142 da Constituição de 1988 legitima o uso interno das Forças Armadas por meio das operações de garantia da lei e da ordem. Atualmente, as três instituições militares do país possuem três destinações: "[...] a defesa contra uma ameaça externa, a ação em prol da política externa e o emprego no interior do território para garantir a lei e a ordem ou em ações subsidiárias" (Aguilar; Mendonça, 2021, p. 165). No decorrer dos anos 1990, ocorreram duas operações do tipo GLO: a Rio-92 e a Operação Rio, de 1994, ambas realizadas de forma improvisada e com respaldo legal apenas no Art. 142. Em 1999, a Lei Complementar (LC) no. 97, estabeleceu as normas gerais de preparo, emprego e organização das Forças Armadas, sendo posteriormente alterada no ano de 2004 pela Lei Complementar no. 117, que tratou sobre o uso da instituição militar nesse tipo de operação. Também o Decreto no. 3.897 de 2001 estabelece as diretrizes de emprego das Forças Armadas especificamente nas operações de GLO. E a Lei Complementar no. 136 de 2010 altera mais uma vez a LC no. 97, cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e regula as atribuições do Ministério da Defesa (MD).

Quadro 1 – Ordenamentos jurídicos sobre o emprego interno das Forças Armadas

Documento	Disposição / Determinação / Ementa
Artigo 142 da Constituição Federal de 1988	Estabelece as Forças Armadas como instituições permanentes e regulares e as destinam à defesa da pátria e das garantias dos poderes constitucionais e da lei e da ordem.
Lei Complementar no. 97, de 9 de junho de 1999	Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
Decreto no. 3.897, de 24 de agosto de 2001	Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e dá outras providências.

Lei Complementar no. 117, de 2 de setembro de 2004	Altera a Lei Complementar nº 97/1999 para estabelecer novas atribuições subsidiárias às Forças Armadas.
Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010	Altera a Lei Complementar nº 97/1999 para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro da Defesa.
Portaria no. 3.576/GM-MD, de 23 de agosto de 2019	Aprova a Diretriz Ministerial nº 15/2019, que regula o emprego das Forças Armadas na GLO e em ações subsidiárias, em articulação com órgãos de segurança pública e proteção ambiental.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Castro *et al.* (2022).

Conforme Aguilar e Mendonça (2021), o conceito de "ordem" foi utilizado e mobilizado na história brasileira para justificar o emprego interno das Forças Armadas. Além disso, os autores afirmam que os documentos de defesa abordam a cooperação das Forças Armadas com os demais órgãos públicos presentes, sobretudo na atuação em grandes eventos. As atividades subsidiárias não abarcam somente as operações de ordem e incolumidade pública, mas também ações voltadas para a contribuição de desenvolvimento nacional e a Defesa Civil, como, por exemplo, a construção de pontes, resgates, apoio à saúde pública, entre outros (Aguilar; Mendonça, 2021).

Outro marco nas ações internas por parte das Forças Armadas foi a promulgação das leis (Lei Complementar no. 136/2010 e Decreto no. 5.114/2004) que conferiram aos militares em faixa de fronteira o "poder de polícia", permitindo a realização de patrulhamento, revistas de automóveis e de pessoas, entre outras ações, em operações de combate a crimes ambientais e transfronteiriços.

Dessa forma, ao se realizar um levantamento sobre o emprego das Forças Armadas no território brasileiro, observou-se um número elevado de ações de garantia da lei e da ordem desde o ano de 1992 até 2025, totalizando 152 operações de GLO[1]. Algumas dessas operações tiveram longa duração, como o caso da Operação Arcanjo (selecionada para o estudo de caso) em contraste com o caráter episódico do emprego previsto nos artigos e leis. De acordo com Aguilar e Mendonça (2021), esse aumento em números e duração das GLOs reflete o *ethos* pacificador presente no histórico das Forças Armadas brasileiras, sempre voltadas para o contexto interno do país, apesar de suas variações e especificidades ao longo da história, conforme o contexto de cada período.

[1] Dados retirados de planilhas disponibilizadas no site do Ministério da Defesa (Brasil, 2015b).

Figura 1 – Total de operações de GLO distribuídas por ano (1992-2025)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2025).

É necessário ressaltar que, no século XXI, as Forças Armadas no Brasil foram utilizadas no âmbito externo como forma de política externa, sobretudo nos governos mais progressistas, para buscar mais projeção do país no exterior. Como exemplo, temos a participação em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) – Minustah, 2004 –, além dos arranjos de segurança voltados para os vizinhos sul-americanos. Essas operações de paz forneceram às Forças Armadas uma *expertise* para a atuação em área urbana, o que auxiliou na forma de agir nas operações de GLO (Rodrigues; Mendonça; Morato, 2022). Entretanto, esta pesquisa não abordará as questões relacionadas à projeção externa, investimentos em projetos de aprimoramento, aquisição de novos equipamentos e capacidade dissuasória, concentrando-se exclusivamente no âmbito interno.

Rocha (2021), ao analisar o perfil das operações de GLO entre 1992 e 2020, constatou que as GLOs do tipo "violência urbana" não são as mais frequentes e não são executadas anualmente; entretanto, conforme o autor, as GLOs desse tipo "[...] duram em média 5 vezes mais tempo do que outros tipos de operação. Das cinco missões com maior duração média desde 1992 quatro são de Violência Urbana" (Rocha, 2021, p. 232). Dentro desse cenário, a Operação Arcanjo aqui trabalhada é a mais longa. Essa análise reforça o enquadramento dessas operações como um fenômeno não episódico, mas constante na Nova República.

Por conseguinte, ao abordar o uso dessas operações, respaldadas pelo ordenamento jurídico estabelecido pelo Legislativo e Executivo no período de redemocratização, torna-se necessário considerar o processo de militarização da segurança pública no Brasil. Primeiramente, deve-se entender o que é segurança pública, concebida como uma atividade que envolve tanto os órgãos estatais quanto a comunidade, com o objetivo de proteger e garantir o exercício pleno da cidadania (Serrano, 2010). Além dessa definição e do artigo que respalda juridicamente a garantia da lei e da ordem às Forças Armadas quando determinado, o ordenamento jurídico (Art. 144 da Constituição de 1988) também estabelece que as polícias militares (PM) estaduais funcionem como forças auxiliares e reservas do Exército, contribuindo para a

manutenção de uma cultura organizacional militarizada ao longo da evolução histórica dessas instituições.

Conforme Valente (2012), houve a tentativa de uma polícia cidadã a partir dos movimentos democratizantes; entretanto, o uso constante das Forças Armadas em comunidades do Rio de Janeiro e seu papel central na segurança dos grandes eventos – Copa do Mundo e Olimpíadas –, ressaltaram a perda de democratização das polícias e um processo de remilitarização da segurança pública. No Brasil, atualmente, existem dois tipos de polícias – civil e militar – que desempenham funções complementares, pois nenhuma realiza o ciclo completo da atividade policial. A polícia civil opera a investigação criminal, enquanto a militar atua na manutenção da ordem por meio da forma repressiva.

Mesmo que tenha ocorrido uma separação entre defesa nacional e segurança pública pós-Constituição de 1988, as prerrogativas mantidas nos Art. 142 e 144 geraram uma ambiguidade que permite a validação constitucional da militarização da segurança pública. Com isso, as PMs são influenciadas por esse processo de democratização não finalizado, demonstrando aspectos de militarização na segurança, sendo estes: i) a estrutura e a organização com base no modelo militar; ii) a penetração do Exército na organização das PMs; e iii) a policialização das Forças Armadas, devido ao uso interno constante (Valente, 2012). De acordo com Souza e Serra (2020), as novas agendas conservadoras nas questões de segurança no país reforçaram novos discursos e práticas que impulsionam a militarização, promovendo uma normalização do militarismo. Dessa forma, o caráter repressivo transforma-se em ofensivo, funcionando como uma extensão da guerra aplicada à vida social (Souza; Serra, 2020).

Considerando o respaldo legal conferido às Forças Armadas para o exercício de atividades subsidiárias no contexto da nova democracia, a recorrência das operações de garantia da lei e da ordem (GLO), especialmente no campo da segurança pública, contribuiu para o surgimento do debate na literatura acerca da militarização desse âmbito e o caráter mais ostensivo da atuação militar no tratamento com a população civil em operações que não configuram situações de guerra. Nesse contexto, marcado por intervenções internas voltadas ao enfrentamento do crime organizado e do tráfico, a próxima seção aborda os conceitos de "eficiência" e "efetividade" como ferramentas analíticas para mensurar as tarefas executadas pelas Forças Armadas nesse tipo de operação, com o objetivo de visualizar os resultados alcançados.

EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA DAS FORÇAS ARMADAS

Ao abordar ações públicas de segurança podemos situá-las no campo mais amplo de avaliação do desempenho de políticas públicas. A avaliação é um instrumento relevante para o ciclo de gestão[2] de uma política, contribuindo para a viabilização de suas atividades por meio do controle tanto interno quanto externo, além de auxiliar numa maior transparência e *accountability* sobre as ações governamentais. Ou seja, permite reconhecer os resultados e os impactos ocasionados a partir da intervenção de uma política (Durante; Borges, 2011).

No caso selecionado, é viável uma avaliação *ex post* sobre uma ação pública de segurança buscando averiguar se os recursos públicos foram utilizados de forma efetiva e eficaz (Vedung; Pedone, 2021). Dessa forma, estabeleceu-se critérios de efetividade e eficiência para analisar o desempenho, a partir do modelo proposto por

[2] O ciclo de gestão possui seis etapas, sendo elas: i) identificação de um problema; ii) planejamento de um programa ou política; iii) execução; iv) monitoramento; v) avaliação; e vi) análise dos resultados.

Bruneau e Matei (2013), que possui uma similaridade com a tradição de avaliação de políticas públicas. O modelo proposto pelos autores permite traduzir os critérios tradicionais da avaliação de desempenho sobre políticas públicas em indicadores relevantes para o setor militar, especificamente no campo das relações civis-militares e de política de defesa.

Para Matei e Bruneau (2013), o conceito "relações civis-militares" deve ser entendido por meio de três componentes necessários, sendo estes: a) o controle civil democrático; b) a efetividade operacional; e c) a eficiência das instituições no uso de recursos. Conforme os autores, a nova conceituação surge a partir do trabalho contínuo desenvolvido no Centro de Relações Civis-Militares (CCMR)[3], distanciando-se da visão de Huntington (relativa à profissionalização e ao controle civil objetivo) e buscando compreender os diversos fatores que afligem essa relação, especialmente no processo de consolidação democrática (Bruneau; Matei, 2013).

Segundo Matei (2013), a relação entre civis e militares no século XXI não deve se pautar unicamente no controle, devido às mudanças nos termos de segurança e defesa nacional retirarem a responsabilidade exclusiva das Forças Armadas no debate. Além disso, as ameaças não convencionais exigem cooperações conjuntas entre as Forças Armadas e outras instituições – como forças policiais e agências de inteligência, incluindo a possibilidade de manejar uma troca de funções entre as forças militares e policiais em países da América do Sul.

Os conceitos "eficiência" e "efetividade", juntamente com o controle sobre os militares, auxiliam na avaliação das ações das forças de segurança de um país. Além da definição das ameaças e das políticas de defesa, que devem ser traçadas, sobretudo, pelo Executivo, também é necessária a supervisão do Legislativo. A partir dessas definições, os mecanismos de segurança do Estado – Forças Armadas, forças policiais e agências de inteligência – estipulam missões e doutrinas que visam combater ou conter as ameaças. Contudo, no caso das Forças Armadas, o controle civil sobre a instituição militar, por si só, não assegura a efetiva execução das ações pelos militares.

Dessa forma, Florina Matei (2013) argumenta que os elementos "efetividade" e "eficiência" devem integrar o conceito de relações civis-militares, significando, respectivamente, a análise do desempenho e da capacidade de cumprir suas tarefas ao menor custo possível, principalmente nos estados que utilizaram suas forças e serviços de segurança de maneira incisiva durante os governos não democráticos. Segundo a autora, "[...] o foco exclusivo no controle civil é um impedimento significativo para a compreensão das relações mais amplas e complexas que envolvem a democracia, os formuladores de políticas eleitos e as forças de segurança[4]" (Bruneau; Matei, 2013, p. 29).

Posto isto, deve-se destrinchar a diferenciação entre os dois conceitos aqui trabalhados. Em relação à "efetividade", conforme Matei (2013), trata-se de um termo difícil de mensurar, devido às diversas funções que as forças de segurança desempenham, em contraste com a guerra tradicional, cujo sucesso é mais facilmente observado. Entretanto, existem meios para avaliar se as forças de segurança são eficazes, por meio do cumprimento de três requisitos: 1) o planejamento local, que

[3] "O CCMR foi criado na Escola de Pós-Graduação Naval (NPS) em Monterey, Califórnia, em 1994, pela então
Agência de Assistência à Segurança da Defesa (atual Agência de Cooperação em Segurança da Defesa [DSCA])" (CCMR, 2019, p. 1).

[4] No original: "*[...] the exclusive focus on civilian control is a significant impediment to understanding the larger and more complex relationships concerning democracy, elected policy-makers, and security forces*."

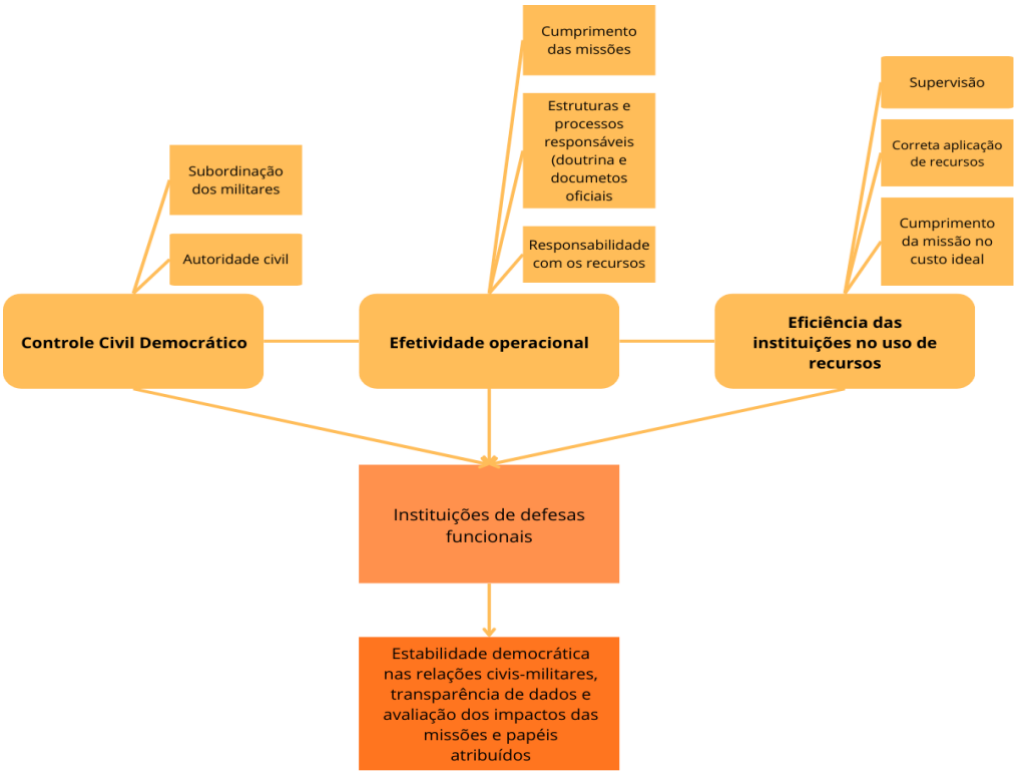
deve ser estruturado em forma de estratégia ou doutrina e expresso em documentos oficiais de cada país, como os Livros Brancos e as doutrinas específicas sobre as ameaças definidas; 2) as estruturas e os processos responsáveis pela formulação e implementação dos planos, englobando os ministérios do país, os conselhos ou demais mecanismos que estabeleçam a comunicação entre as forças; e 3) o país deve ter responsabilidade com o direcionamento dos recursos, "[...] na forma de capital político, dinheiro e pessoal, para garantir que tenha equipamentos, forças treinadas e outros ativos suficientes para implementar as funções e missões atribuídas"[5] (Bruneau; Matei, 2013, p. 32). Resumidamente, o foco deve ser nos resultados das ações dessas forças de segurança, para entender a qualidade da execução e os custos gerados ao país.

Em relação a "eficiência", trata-se do cumprimento da missão com o custo ideal, especialmente pelos grandes embates que envolvem a economia de defesa. Como destacam os autores (Bruneau; Matei, 2013), além dos desafios referentes aos múltiplos papéis e missões desempenhados pelas forças de segurança na atualidade, há também dificuldade quanto à supervisão e à correta aplicação dos recursos. Assim, torna-se necessária a presença de um conjunto de instituições capazes de compreender tais gastos no campo de defesa "[...] como parte integrante da responsabilização e transparência democráticas"[6] (Bruneau; Matei, 2013, p. 33).

De todo modo, esses dois termos, juntamente com o controle, devem ser vistos como interdependentes, embora possam ser considerados de forma individual. Inserem-se na lógica "necessário, mas não suficiente". Portanto, para alcançar uma estabilidade democrática nas relações civis-militares, é preciso, apesar das dificuldades metodológicas de mensuração, buscar a transparência de dados, de modo a possibilitar a avaliação dos impactos das missões e papéis atribuídos às forças de segurança – entre elas, as Forças Armadas.

[5] No original: "*[...] in the form of political capital, money, and personnel, to ensure it has sufficient equipment, trained forces, and other assets needed to implement the assigned roles and missions. Lacking any one of these three components, it is difficult to imagine how any state would effectively implement any of these roles and missions*".
[6] No original: "*[...] as part and parcel of democratic accountability and transparency*".

Figura 2 – Diagrama do modelo teórico



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Bruneau e Matei (2013).

Além disso, a efetividade e a eficiência influenciam diretamente a legitimidade das agendas de segurança e defesa do país. Como esses termos não devem ser analisados separadamente, é importante ressaltar que o aumento do controle civil democrático está relacionado com o aumento da efetividade das Forças Armadas, especialmente pela maior inserção de civis como tomadores de decisão em regimes democráticos. Por outro lado, a relação entre o controle e a eficiência não é tão evidente, pois há uma competição burocrática entre as forças de segurança pela disputa de recursos governamentais, por isso, a eficiência tende a ser entendida como um subproduto do aumento do controle civil (Bruneau; Matei, 2013). Dessa forma, ressalta-se os obstáculos que ainda persistem para o aprimoramento da análise desses conceitos.

METODOLOGIA DE ANÁLISE

A presente pesquisa adota uma abordagem exploratória para compreender o retorno ao Estado e à sociedade sobre as operações de GLO, com base na perspectiva teórica de Bruneau e Matei (2013), que articula a abordagem mais recente referente ao setor de segurança e das relações civis-militares, a tríade controle/efetividade/eficiência. O objetivo com esta abordagem é aplicar o modelo teórico dos autores em um caso particular de GLO, produzindo uma descrição densa sobre um dos casos mais midiáticos e buscando testar o modelo de análise desses autores para esse tipo de operação.

Optou-se por uma análise qualitativa sobre um estudo de caso para desenvolvimento de uma teoria. Conforme George e Bennett (2005, p. 26), "Os estudos de caso permitem que um pesquisador alcance altos níveis de validade conceitual ou

identifique e mensure os indicadores que melhor representam os conceitos teóricos que o pesquisador pretende mensurar"[7]. Os conceitos mensurados aqui serão os de "efetividade" e "eficiência", dentro do próprio modelo teórico desenvolvido por Bruneau e Matei (2013), com a seleção de um caso particular de GLO, a Operação Arcanjo.

Os procedimentos de análise para a metodologia adotada se iniciam na seleção dos documentos. Esse tipo de operação de GLO produz relatórios finais, até mesmo para produzir documentos de lições aprendidas para aperfeiçoamento da doutrina militar; contudo, o acesso a esses relatórios é restrito. Dessa forma, foram selecionados documentos primários públicos, quais sejam: as regras de engajamento postas pela operação; o "Levantamento de dados de operações militares de 2008 a 2017" (Rodrigues, 2018), disponibilizado pela Agência Pública; a "Conclusão da Operação Arcanjo", que abarca o discurso do ministro da Defesa, Celso Amorim (2011-2015); e dados e números disponibilizados pelo site do Ministério da Defesa, no discurso de Celso Amorim realizado no dia 09 de julho de 2012, no Rio de Janeiro. Também, faz-se uso de fontes secundárias da academia civil e militar que analisaram essa operação. Mesmo sem os relatórios finais, foi possível o acesso às regras de engajamento da operação – documento com as diretrizes autorizando ou limitando o uso da força durante a execução – que não eram públicas em outras operações, além dos dados disponibilizados por veículos de imprensa confiáveis, devido aos holofotes que foram direcionados à Operação Arcanjo.

Posto isso, utilizamos a definição de George e Bennett (2005) sobre "classes de eventos" para referir-nos a um fenômeno de interesse científico, na busca por desenvolver uma teoria sobre um episódio histórico dessa classe de eventos, ao qual podemos chamar de fragmento. De acordo com a escolha para a análise, dentre as operações de GLO, a Operação Arcanjo se encaixa na classe de "apoio militar à política no combate ao crime", uma das seis missões principais indicadas pelo modelo de Bruneau e Matei (2013). A obra de 2013 define que o requerimento de efetividade das forças de segurança no século XXI permeia seis tipos de missões: guerras, guerras internas, terrorismo, crime, assistência humanitária e operações de paz. No caso de GLO, a classe de evento está relacionada ao crime.

Segundo Bennett e Elman (2007), as teorias de médio alcance auxiliam na identificação de conjunções frequentes de mecanismos, além de oferecer generalizações mais contingentes para a elaboração de políticas. Assim, pode-se encaixar o modelo aplicado nesta pesquisa como uma teoria de tipo de médio alcance, em consonância com o trecho da obra de George e Bennett (2005, p. 55):

> [...] a teoria de médio alcance concentra-se em subtipos específicos de um fenômeno geral – por exemplo, não todos, mas cada tipo específico de intervenção militar e não todos, mas cada tipo de esforço para empregar uma variante particular de diplomacia coercitiva. Essa abordagem contribui muito ao preencher o vácuo teórico deixado por esses modelos paradigmáticos gerais.

Desse modo, os critérios de efetividade e eficiência informam, respectivamente, se a GLO possui um plano ou uma estratégia (doutrinas) bem estruturada para alcançar o objetivo proposto (restabelecer a ordem pública), além de recursos e estrutura interagência (capacidade de patrulhamento e controle de acessos), e a capacidade de cumprir a missão dentro de um custo ideal, apoiando-se na supervisão (custo

[7] No original: *"Case studies allow a researcher to achieve high levels of conceptual validity, or to identify and measure the indicators that best represent the theoretical concepts the researcher intends to measure"*.

financeiro). Portanto, busca-se testar o aporte teórico fornecido sobre esse modelo de análise, dentro dessa classe de evento e concentrado em um subtipo de um fenômeno geral, por meio da análise de um caso particular. Na próxima seção, será apresentada a Operação Arcanjo e os seus resultados em termos de efetividade e eficiência.

OPERAÇÃO ARCANJO E A SUA EFETIVIDADE E EFICIÊNCIA

A Operação Arcanjo foi deflagrada no dia 25 de novembro de 2010 e estendida até julho de 2012; foi a mais longa operação de GLO voltada para a segurança pública, sendo também, "[...] a mais longa ocupação militar de uma área urbana na história do Brasil" (Rodrigues, 2016, p. 57). Essa operação buscava, por meio do uso das Forças Armadas do país, *pacificar* os Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro. O amparo legal da Operação Arcanjo foi um "[...] processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro entre a União e o Estado, nos termos da lei Complementar no. 97, de 1999, e Decreto no. 3.897, de 2001" (Brasil, 2010a), atendendo ao pedido exposto em Motivo Interministerial no. 00460/MD/GSI. Deste modo, pela Diretriz Ministerial no. 15/2010, foi determinado ao Comandante do Exército a organização de uma força de pacificação, permitindo o emprego de recursos operacionais militares necessários – pessoal e material –, além das funções de tipo polícia, como revista, patrulhamento e prisão em flagrante.

Em relação à efetividade da operação, seu principal objetivo era a preservação da ordem pública no estado do Rio de Janeiro, conforme solicitado pelo então governador Sergio Cabral (2007-2014). Dessa maneira, a operação concentrou-se na pacificação das comunidades do Complexo do Alemão e da Penha por meio da realização das funções do tipo polícia, além da execução de operações psicológicas – de comunicação social e de inteligência. Referente aos indicadores de criminalidade, conforme reportagem de Gabriel Mascarenhas (2010), jornalista d'*O Globo*, houve uma redução nos crimes de "rua" (assaltos a pedestres e roubos de celulares) na Zona Norte do Rio de Janeiro após o início das operações no Alemão e na Penha. De acordo com a matéria,

> Os chamados crimes de rua (assaltos a pedestres e roubos de celulares e em ônibus) diminuíram 41,3% entre os dias 26 de novembro e 9 de dezembro, em comparação com o mesmo período do ano passado. Foram registrados 197 delitos desse tipo, contra 336 na mesma época de 2009. No mesmo período, o número de roubos de veículos caiu a menos da metade: de 115 para 54, de acordo com o balanço divulgado nesta sexta-feira pela Polícia Civil. (Mascarenhas, 2010).

De acordo com o balanço do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas,

> Durante a operação, os militares apreenderam também 42 armas, 2.015 munições de diversos calibres, 79 carregadores e 13 granadas. No período foram apreendidos 250 quilos de entorpecentes, 134 tabletes de drogas, 4.458 sacolés, 25.245 papelotes e 1.913 trouxinhas. Os militares encontraram também R$ 160 mil em reais e dólares. Os resultados da Arcanjo apontam também a apreensão de 302 automóveis, 131 máquinas caça-níquel, 197 motos e 102 eletroeletrônicos diversos. No período, 733 prisões ou detenções foram realizadas. (Brasil, 2012).

Esses dados de apreensões e contenção, tanto de materiais quanto de ilícitos, destacam o cumprimento da missão estabelecida pelas regras de engajamento, segundo as quais as forças de pacificação devem prezar pelo emprego de forças mínimas nessas ações, recorrendo apenas em casos extremos ao uso de armais não letais e letais. Também os indicadores de criminalidade evidenciam a efetividade da missão em reestabelecer a ordem pública.

Outro resultado amplamente anunciado pelo governo federal após a Operação Arcanjo foi a implementação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que simbolizaram o retorno da presença do Estado a essas comunidades historicamente afetadas pelo tráfico e por organizações criminosas (Brasil, 2012). Conforme Valente (2012), a instauração de UPPs reflete uma das percepções sobre segurança pública que, nesse caso, "[...] busca controlar populações marginalizadas por meio de uma estratégia de ocupação territorial com o uso de forças militares" (Valente, 2012, p. 219). Ainda que a proposta de UPP social previsse a transferência posterior do controle para as polícias, o modelo permaneceu subordinado à lógica de ocupação de território e a um componente autoritário de pacificação (Souza; Serra, 2020).

Além disso, há os chamados "efeitos colaterais" nesse tipo de operação, correspondentes aos dados referentes ao número de mortos ou feridos, que não foram divulgados oficialmente, o que poderia sugerir a inexistência desses registros durante a execução da operação. O uso da força em operações de GLO é baseado no princípio da proporcionalidade; ou seja, as forças de pacificação podem reagir de maneira equivalente ao nível da ameaça apresentada. Preferencialmente, essas operações devem ser registradas por meio de filmagens e fotos, visando comprovar os atos realizados pelas tropas.

Porém, segundo a reportagem do *El País* (Exército [...], 2018), há incongruências nos dados disponibilizados pelo Comando do Exército, que registraram apenas uma morte na Operação Arcanjo. Contudo, houve registro de uma grande operação ocorrida no dia 20 de agosto que resultou na morte de cinco civis, identificados como integrantes do crime organizado, e de três militares. Essas mortes, entretanto, não constam nos registros publicamente disponíveis, evidenciando uma subnotificação de dados relevantes nesse tipo de operação.

Segundo dados disponíveis no site do Ministério da Defesa, a Operação Arcanjo teve um custo total de 135 milhões de reais no período de 26 de novembro de 2010 a 30 de julho de 2012. Além disso, a operação contou com a participação de 8.764 militares no total, com um efetivo médio de 1.300 militares por vez. Porém, conforme o relatório da Agência Pública (Rodrigues, 2018), esse número variou, apresentando 1.700 militares a cada 3 meses, totalizando, no rodízio, 6.800 profissionais. Ou seja, resultou, em termos de eficiência, em um gasto orçamentário alto para um período de dois anos e com um retorno não sustentável. Essa afirmação baseia-se na comparação com os orçamentos de outras operações (Brasil, 2015b) voltadas à segurança pública. Embora a Operação Arcanjo tenha sido de maior duração, outras ações, como a Operação São Francisco, no Complexo da Maré, que durou 15 meses (4 meses a menos), teve um custo de 27 milhões de reais, com um efetivo médio superior. Trata-se de um aspecto que merece estudo mais aprofundado, a fim de compreender as diferenças de custos entre operações de natureza semelhante.

Bruneau (2013) questiona a eficiência do uso das Forças Armadas brasileiras nas favelas do Rio de Janeiro com o propósito de erradicar o tráfico, dadas as dificuldades de mensuração e conceituação. O autor sugere a utilização de dados concretos referentes ao custo do uso de recursos, mas essa abordagem também é limitada, visto que outros fatores, como o cálculo político, influenciam as decisões de segurança e

defesa de um país. Segundo Bruneau (2013), as decisões importantes são tomadas considerando esse cálculo, que pode incluir também elementos estratégicos. Devido a isso, torna-se necessária a existência de agências governamentais capazes de realizar avaliações sistêmicas sobre os programas e os seus gastos. No caso brasileiro, ressalta-se o trabalho do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo objetivo é fiscalizar os gastos.

Outra demonstração do impacto dessa nova conceituação no âmbito democrático é a apresentação do termo "eficiência" no item número 5 das regras de engajamento da operação. Conforme o documento distribuído a todos os subordinados, a eficiência se refere ao fato de que "[a] fração militar deverá realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, apresentando resultados positivos para a segurança própria, de outrem ou das instalações" (Brasil, 2010a). Dessa maneira, torna-se perceptível a preocupação com a realização das ações em um rendimento funcional.

Em termos de efetividade, pode-se afirmar que as Forças Armadas alcançaram o objetivo proposto – a retomada do controle do território ao Estado –, porém os resultados se limitaram ao curto prazo, não sendo possível uma construção sólida de paz no local de pacificação. Quanto à eficiência, embora os objetivos operacionais tenham sido cumpridos, os efeitos foram temporários e obtidos a um alto custo financeiro e social; porém, devido à falta de acesso a dados mais detalhados sobre a operação, não é possível afirmar se ela pode ser considerada eficiente.

CONCLUSÃO

Primeiramente, um fator relevante a ser exposto após a realização desta pesquisa é a ausência de relatórios finais sobre a Operação Arcanjo disponibilizados publicamente. Por meio do pedido realizado com base na Lei de Acesso à Informação, foram solicitados os documentos referentes à operação; entretanto, não se obteve resposta até a conclusão do estudo. O único documento acessível foi o das regras de engajamento utilizadas para a execução da operação, postas pela Diretriz Ministerial no. 15, de 4 de dezembro de 2010. As demais fontes foram obtidas a partir dos discursos disponibilizados pelo Ministério da Defesa e de dados apresentados por mídias jornalísticas consideradas confiáveis, sendo a Operação Arcanjo a única GLO com regras de engajamento[8] disponíveis publicamente, além de a que apresenta maior número de dados acessíveis.

A partir da análise aplicada por meio dos conceitos expostos anteriormente, observa-se que, em termos de eficiência, a Operação Arcanjo implicou um gasto orçamentário elevado em comparação com outras operações de segurança pública realizadas em períodos de duração semelhantes (por exemplo, a Operação São Francisco, no ano de 2014). Além disso, houve custos sociais decorrentes de perdas de pessoas em confronto. Entretanto, reconhecemos a limitação de acesso a dados consolidados, como o relatório final, o que dificulta uma conclusão. Esse contexto reflete um problema estrutural do setor, as restrições de transparência para uma análise mais completa sobre as operações GLO.

[8] "Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta" (Brasil, 2015a, p. 238).

Em termos de efetividade, a operação cumpriu a missão destinada, o objetivo de pacificar, ocasionando uma queda nos níveis de crimes violentos e tráfico de drogas, dentro do modelo desenvolvido por Matei e Bruneau. Em relação à literatura mais clássica de política pública, esse resultado estaria relacionado à eficácia, ou seja, a solução de um único problema, enquanto a efetividade seria o efeito geral sobre um problema público (Durante; Borges, 2011). Nesse caso, no longo prazo, os níveis de violências e tráfico voltaram a crescer.

No ano de 2025, políticas de combate às organizações criminosas foram intensificadas, sobretudo nos Complexos do Alemão e da Penha, definidos como o "quartel-general" do Comando Vermelho (Martins, 2025). Essas ações envolveram operações conjuntas da Polícia Militar e Civil que resultaram em mortos e feridos no confronto, o que ressalta a baixa efetividade e eficiência dessas operações quanto à segurança pública. Isso vai ao encontro do que trazem Bruneau e Matei (2013, p. 35):

> [...] alocar uma grande força policial em resposta a uma onda de crimes em uma determinada área pode reduzir a criminalidade, mas os custos podem aumentar desproporcionalmente. Onde está o equilíbrio é algo que cada sociedade precisa determinar por si mesma, com base em suas próprias circunstâncias, objetivos e recursos.

Portanto, pode-se constatar que o uso desse tipo de operação não tem produzido resultados detalhados para a aplicabilidade do modelo de avaliação testado. Além disso, deve-se atentar à utilização adequada e estratégica do orçamento e dos recursos, para aumentar o controle civil sobre os militares e, também, para a melhoria de alocação de recursos em projetos das Forças Armadas, buscando uma solução mais efetiva em relação à segurança pública, com ações voltadas para soluções de longo prazo. O retorno da criminalidade a esses locais não deve ser interpretado como consequência direta da retirada das Forças Armadas após o período de intervenção, mas sim da ausência de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das causas estruturais do problema. As operações de garantia da lei e da ordem (GLO) atuam apenas sobre os sintomas da criminalidade.

SOBRE OS AUTORES

Natália Machado Lopes Lopes - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria.

Eduardo Munhoz Svartman - Professor do Departamento de Ciência Política e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisa principalmente os seguintes temas: forças armadas, estratégia, políticas de defesa nacional, relações civis-militares e *think tanks*. Publicou recentemente Estudos Sobre o Pensamento Militar pela editora Appris.

REFERÊNCIAS

1. AGUILAR, Sergio; MENDONÇA, Thaiane. Brasil e Forças Armadas: Dissuasão, política externa e emprego interno. *Colombia Internacional*, n. 107, p. 163-190, 2021. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.07
2. BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, v. 40, n. 2, p. 170-195, 2007. DOI: https://doi.org/10.1177/0010414006296346

3. BRASIL. Ministério da Defesa. *Histórico das operações de GLO 1992-2025*. Brasília: Ministério da Defesa, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/imagens/3-ocorrencias-de-glo-por-tipo-1992-2025.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.
4. BRASIL. *Portaria no. 3.576/GM-MD, de 23 de agosto de 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_html/?NUM=3576&ANO=2019&SER=A. Acesso em: 14 jan. 2026.
5. BRASIL. *Glossário das Forças Armadas*. Brasília: Exército Brasileiro, 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view. Acesso em: 27 dez. 2025.
6. BRASIL. Garantia da Lei e da Ordem. *Portal do Governo*, 01 jan. 2015b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem. Acesso em: 13 jan. 2026.
7. BRASIL. Ministério da Defesa. *Conclusão da Operação Arcanjo:* Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na passagem de comando da Força de Pacificação do Exército Brasileiro para as forças de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 9 jul. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/julho/discursoa_passagema_comandoa_morroa_alemaoa_9a_julhoa_2012.pdf. Acesso em: 02 ago. 2025.
8. BRASIL. Ministério da Defesa. *Regras de engajamento para a operação da força de pacificação no Rio de Janeiro (Diretriz Ministerial nº 15/2010, de 04 dez 10)*. Brasília: Ministério da Defesa, 2010a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/2010/mes12/regras.doc. Acesso em: 01 ago. 2025.
9. BRASIL. *Lei Complementar no. 136, de 25 de agosto de 2010*. Altera a lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do ministro de estado da defesa. Brasília, 2010b. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=136&ano=2010&ato=448kXU61keVpWTbd4. Acesso em: 14 jan. 2026.
10. BRASIL. *Diretriz Ministerial no. 15/2010*. Brasília, 2010c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010. Acesso em: 14 jan. 2026.
11. BRASIL. *Motivo Interministerial no. 00460/MD/GSI, de 2 de dezembro de 2010*. Brasília, 23 dez. 2010d. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/2010/mes12/acordo.doc&ved=2ahUKEwjpjduhkoySAxWxBLkGHS2VAP4QFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw1Nc40wmdi0dipqIFlBPI1d. Acesso em: 14 jan. 2026.
12. BRASIL. *Lei Complementar no. 117, de 02 de setembro de 2004*. Altera a lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, O preparo e o emprego das forças armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, 2004a. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=117&ano=2004&ato=794MTUU5UeRpWTdd5. Acesso em: 14 jan. 2026.
13. BRASIL. *Decreto no. 5.114, de 23 de junho de 2004*. Dispõe sobre a promulgação do décimo primeiro protocolo adicional ao acordo de complementação econômica nº 36, entre os governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, como Estados partes do Mercosul, e o governo da República da Bolívia, de 19 de junho de 2001. Brasília, 2004b. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5114&ano=2004&ato=bc0QTVE5keRpWT930. Acesso em: 14 jan. 2026.
14. BRASIL. *Decreto no. 3.897, de 24 de agosto de 2001*. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.
15. BRASIL. *Lei Complementar no. 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.
16. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 27 ago. 2024.
17. BRUNEAU, Thomas Charles. Efficiency in the use of resources. In: BRUNEAU, Thomas Charles; MATEI, Florina Cristina (Eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 39-47.
18. BRUNEAU, Thomas Charles; MATEI, Florina Cristina (Eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2013.
19. CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
20. CASTRO, Celso *et al*. *Forças Armadas na segurança pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2022.

21. CENTER FOR CIVIL-MILITARY RELAIONS (CCMR). *Course catalog 2019-2020*. 2019. Disponível em: https://nps.edu/documents/103449429/113098252/ccmr+catalog+print/3b699889-8d47-410f-ad53-db9f9b1cee27. Acesso em: 13 jan. 2026.
22. CHUTER, David. Understanding security sector reform. *Journal of Security Sector Management*, v. 4, n. 2, p. 1-22, 2006. Disponível em: http://www.davidchuter.com/Texts/jofssm_0402_chuter.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.
23. DURANTE, Marcelo; BORGES, Doriam. Avaliação de desempenho em segurança pública. *Segurança, Justiça e Cidadania*, v. 3, n. 5, p. 63-86, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/avaliacao_desmpenho_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.
24. EM NOVA CRISE de segurança, Rio é o estado que mais recebeu operações de GLO para enfrentar violência urbana. *Folha de Pernambuco*, 30 out. 2025. Disponível em: https://www.folhape.com.br/noticias/em-nova-crise-de-seguranca-rio-e-estado-que-mais-recebeu-operacoes-de/447223/. Acesso em: 26 dez. 2025.
25. EXÉRCITO é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública. *El País Brasil*, 12 nov. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/11/politica/1541976646_763406.html. Acesso em: 26 jun. 2025.
26. GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press, 2005.
27. JESUS SANTOS, Eduardo Heleno de; KUBIK, Erika Costa Pinto da; ALVES, Vagner Camilo. Redemocratização, controle civil e reação. *Tensões Mundiais*, v. 18, n. 37, p. 57-80, 2022. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/8042. Acesso em: 26 jun. 2025.
28. MARTINS, Bruna. Complexos da Penha e Alemão são 'coração' do Comando Vermelho e local onde um dos principais chefes da facção se esconde. *O Globo*, 25 jan. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2025/01/25/complexos-da-penha-e-alemao-sao-coracao-do-comando-vermelho-e-local-onde-um-dos-principais-chefes-da-faccao-se-esconde.ghtml. Acesso em: 26 jun. 2025.
29. MASCARENHAS, Gabriel. Ocupação nos complexos da Penha e do Alemão derruba índices de crimes na Zona Norte. *O Globo* 11 dez. 2010. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/ocupacao-nos-complexos-da-penha-do-alemao-derruba-indices-de-crimes-na-zona-norte-2912630. Acesso em: 6 out. 2025.
30. MATEI, Florina Cristina. A new conceptualization of civil-military relations. In: BRUNEAU, Thomas Charles; MATEI, Florina Cristina (Eds.). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Nova Iorque: Routledge, 2013. p. 26-38.
31. NUNES, Raul Cavedon; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Dilemas da grande estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: O debate interno em um sistema internacional em transição. *Revista Debates*, v. 13, n. 2, p, 171-194, 2019. DOI: https://doi.org/10.22456/1982-5269.89392
32. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *About good governance*. ©1996-2026. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance. Acesso em: 29 jul. 2025.
33. ROCHA, Pedro Diniz. Forças Armadas e segurança pública no Brasil: Um perfil do emprego das operações de garantia da lei e da ordem (1992-2020). *Revista Agenda Política*, v. 9, n. 2, p. 216-243, 2021. DOI: https://doi.org/10.31990/agenda.2021.2.8
34. RODRIGUES, Natália Viana. Levantamento de dados de operações militares de 2008 a 2017. *A Pública*, out. 2018. Disponível em: https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/10/RELATORIO-C__Nr__6813P__Prot__ANEXO__60502000311201887__Natalia-Viana-Rodrigues__CML.pdf. Acesso em: 01 ago. 2025.
35. RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico, militarização e pacificações: Novas securitizações no Brasil. In: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (Orgs.). *Visões do Sul:* Crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 55-88.
36. RODRIGUES, Thiago; MENDONÇA, Thaiane.; MORATO, Tadeu. A guerra para dentro: Pacificação como doutrina e prática das Forças Armadas do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 8, n. 2, 2022. DOI: https://doi.org/10.26792/rbed.v8n2.2021.75263
37. SERRANO, Ana Silvia. A relação entre cidadania e segurança pública: implicações para a doutrina de polícia. *Revista Ordem Pública*, v. 3, n. 1, p. 106-120, 2010. Disponível em: https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/30/30. Acesso em: 14 jan. 2025.
38. SOUZA, Luís Antônio Francisco de; SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Quando o Estado de exceção se torna permanente: Reflexões sobre a militarização da segurança pública no Brasil. *Tempo Social*, v. 32, n. 2, p. 205-227, 2020. DOI: https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.158668
39. SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Guardiões da nação:* Formação profissional, experiências compartilhadas e engajamentos político dos generais de 1964. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

40. TRABALHO do Exército no Complexo do Alemão é exemplo de devoção à causa pública, diz Amorim. *Portal do Governo*, 09 jul. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/trabalho-do-exercito-no-complexo-do-alemao-e-exemplo-de-devocao-a-causa-publica-diz-amorim. Acesso em: 27 ago. 2025.
41. UGARTE, José M. Doutrina de Segurança Nacional. In: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G. (Orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: UNESP, 2018.
42. VALENTE, Júlia Leite. "Polícia militar" é um oximoro: A militarização da segurança pública no Brasil. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*, v. 10, n. 1, p. 204-222, 2012. Disponível em: https://desmilitarizar.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/02/polc3adcia-militare2809d-c3a9-um-oximoro-a-militarizac3a7c3a3oo-da-seguranc3a7a-pc3bablica-no-brasil-jc3balia-leite-valente.pdf. Acesso em: 14 jan. 2026.
43. VEDUNG, Evert; PEDONE, Luiz. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais:* Fundamentos e modelos. Luzes, 2021.
44. ZAVERUCHA, Jorge. Poder militar: Entre o autoritarismo e a democracia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 67-83, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/ZJHTzmtP48S5GRGytycSWMw/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 jan. 2026.
45. ZAVERUCHA, Jorge. *Rumor de sabres:* Controle civil ou tutela militar? Estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha. Atica, 1994.

Submissão em 29 de outubro de 2025.
Aceito em 18 de dezembro de 2025.

CC BY

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151357

DOSSIÊ

GRUPOS DE INTERESSE E REGULAÇÃO DA DESINFORMAÇÃO NO BRASIL: A DISPUTA EM TORNO DO PL 2630/2020 (2022–2023)

INTEREST GROUPS AND THE REGULATION OF DISINFORMATION IN BRAZIL: THE DISPUTE SURROUNDING BILL NO. 2630/2020 (2022–2023)

Alissa Borges Kalil *

Jennifer Azambuja de Morais **

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: alissabkalil@gmail.com
***Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: jennifer.amorais@gmail.com

RESUMO

O estudo busca compreender como grupos de interesse – parlamentares de diferentes espectros ideológicos e plataformas digitais – influenciam o debate sobre a regulação da desinformação no Brasil via PL 2630/2020 (PL das Fake News). Adotou-se abordagem qualitativa com revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo em duas votações de urgência do PL (abril/2022 e abril/2023), e de posicionamentos das Big Techs. Os resultados mostram polarização: opositores enquadram a proposta como censura, enquanto defensores destacam seus efeitos protetivos diante dos danos da desinformação. Observa-se a atuação estratégica das plataformas para preservar um mercado publicitário lucrativo e pouco transparente, o que contribuiu para o adiamento da votação. Conclui-se que a ausência de marco regulatório mantém o Brasil vulnerável à desinformação e que a desigualdade de recursos informacionais entre atores dificulta consensos legislativos.

Palavras-chave: Desinformação; Regulação da Internet; Grupos de Interesse; PL 2630/2020; Brasil.

ABSTRACT

The study seeks to understand how interest groups – parliamentarians from different ideological spectrums and digital platforms – influence the debate on the regulation of disinformation in Brazil through Bill 2630/2020 (the "Fake News Bill"). A qualitative approach was adopted, including a literature review, document analysis, and content analysis of two urgency votes on the bill (April 2022 and April 2023), and an examination of the positions taken by Big Tech companies. Results reveal strong polarization: opponents frame the proposal as censorship, while supporters emphasize its protective effects against the harms caused by disinformation. The findings also indicate the strategic actions of digital platforms to preserve a lucrative and opaque advertising market, which contributed to postponing the final vote. The study concludes that the absence of a regulatory framework leaves Brazil vulnerable to disinformation and that inequalities in informational resources among actors hinder legislative consensus.

Keywords: *Disinformation; Internet Regulation; Interest Groups; Bill 2630/2020; Brazil.*

INTRODUÇÃO

A internet vem sendo considerada um instrumento de transformação e aprimoramento das estruturas sociais, culturais, políticas e econômicas no mundo. Com o advento da globalização, essa tecnologia se integrou ao dia a dia de muitas pessoas, mudando de maneira profunda o estilo de vida e as interações sociais. Atualmente, qualquer pessoa com acesso à internet pode se comunicar sem se importar com barreiras geográficas. Essa conectividade global também trouxe um impacto significativo na esfera política, especialmente com o crescimento das redes sociais. Plataformas como Whatsapp, Facebook, Twitter e Instagram tornaram-se arenas indispensáveis para a discussão política, a mobilização de eleitores e a disseminação de informações. A capacidade de alcançar vastos públicos instantaneamente permitiu que campanhas políticas, movimentos sociais e até mesmo atores estrangeiros influenciassem a opinião pública e os processos eleitorais de uma forma sem precedentes.

No entanto, essa nova dinâmica política também trouxe desafios significativos. A proliferação de desinformação nas redes sociais tem o potencial de confundir os eleitores e manipular a opinião pública. Além disso, os algoritmos dessas plataformas podem amplificar informações enganosas, intensificando a polarização e fragmentando ainda mais o debate público. Esse cenário tem levantado questionamentos sobre a necessidade de regulamentação da internet, especialmente em relação à transparência dos algoritmos e ao combate à disseminação de conteúdos falsos.

A desinformação, segundo Freelon e Wells (2020), é uma ferramenta política, sendo difícil a identificação de suas consequências através de uma perspectiva objetiva. Ao examinar o contexto das eleições presidenciais no Brasil no ano de 2022, observamos diversos exemplos de como a desinformação influenciou a participação política nacional. Um caso notório foi o ataque ao Congresso Nacional e ao Palácio da Justiça em 8 de janeiro de 2023, que foi amplamente alimentado por narrativas falsas e teorias da conspiração que questionavam a legitimidade do resultado das urnas. Outro exemplo significativo é o movimento em prol do voto impresso, que ganhou força apesar de não haver evidências substanciais de que a tecnologia atual fosse vulnerável a fraudes. Esses eventos destacam como a circulação de informações falsas pode afetar profundamente a participação e as decisões políticas.

Considerando a clara aptidão que as redes sociais possuem de espalhar a desinformação no Brasil, estão surgindo esforços para regulamentar a internet, especialmente as redes sociais. Entre as iniciativas de regulamentação destaca-se o Marco Civil da Internet (Lei no. 12.965/2014), a primeira legislação criada para proteger a privacidade dos dados dos usuários e regular o uso indevido dessas informações. Complementarmente, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei no. 13.709/2018) foi implementada para assegurar a proteção de dados pessoais e garantir maior controle dos usuários sobre suas informações.

Além disso, está em discussão o Projeto de Lei das Fake News (PL 2630/2020), que visa combater a disseminação de notícias falsas e reforçar a responsabilidade das plataformas digitais na verificação e controle de conteúdos, buscando mitigar os impactos negativos da desinformação nas eleições e na sociedade em geral. Nesse processo, os grupos de interesse, aqui definidos como associações estáveis, empresariais, setoriais ou da sociedade civil que não disputam eleições, mas procuram influenciar o processo decisório estatal (Mancuso, 2004a), ao mobilizar recursos financeiros, informacionais e simbólicos, são atores que podem auxiliar na

compreensão do porquê a discussão sobre a regulação da desinformação ora avança, ora se estagna no Congresso.

Diante desse contexto, a pesquisa busca compreender como grupos de interesse influenciam o debate sobre a regulamentação das redes sociais e da desinformação no Brasil, tomando o PL 2630/2020 como caso de estudo. Para isso, são analisadas as iniciativas e os conflitos que envolvem a regulação da internet voltadas ao combate à desinformação, com foco na atuação de atores institucionais e sociais. Adotou-se abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo. Esta consiste em um método sistemático para interpretar e compreender o significado das comunicações, com foco na identificação de padrões, temas e contextos emergentes nos grupos de interesse. Foram examinadas falas de parlamentares favoráveis e contrários ao projeto, bem como os posicionamentos públicos das Big Techs, a fim de identificar padrões, disputas de interesse e estratégias de influência no processo legislativo.

Para atingir o objetivo proposto, o artigo está dividido em três seções. A primeira aborda o debate teórico sobre políticas públicas e desinformação, apresentando os conceitos base para esta análise, a partir da revisão bibliográfica. Na segunda, são apresentados o histórico e as disputas em torno da regulamentação da internet no Brasil a partir da revisão documental. Por fim, a terceira apresenta a análise de conteúdo dos discursos dos grupos de interesse selecionados.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESINFORMAÇÃO

Existem diversas maneiras de compreender o que é uma política pública. Para Dye (2010) trata-se de tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer. Peters (2015) a define como o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade. Enquanto Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam que as políticas públicas resultam de múltiplas decisões tomadas por diferentes indivíduos e organizações dentro do próprio governo, sendo essas decisões influenciadas por atores e interesses distintos.

Tradicionalmente as políticas públicas são classificadas em quatro categorias: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. A política pública que é objeto de estudo deste artigo, o PL 2630/2020 e sua consolidação, é regulatória. Para Medauar (2002), a regulação ultrapassa o campo econômico e alcança áreas sensíveis da vida social, como a proteção de dados pessoais, a segurança do trabalho, o acesso à informação e as relações raciais. Trata-se, portanto, de um instrumento que reflete escolhas políticas e sociais, atuando diretamente na conformação de direitos e garantias.

Segundo Corrêa (2021), a regulação não se limita a decisões técnicas, pois envolve escolhas marcadas por certo grau de discricionariedade e pela atuação de diferentes grupos de interesse. Além disso, a função fiscalizatória, característica central da regulação, é fundamental para garantir o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, especialmente em contextos nos quais o Estado delega a execução a agentes privados. Assim, a regulação, expressa por instrumentos como normatização, fiscalização e incentivo, constitui um espaço de mediação entre interesses públicos e privados, revelando o papel central dos grupos de interesse na definição e implementação das políticas públicas.

A literatura sobre grupos de interesse vem demonstrando que tais organizações representam um mecanismo estruturado de participação política fora das urnas e constituem, ao lado dos partidos, um canal privilegiado de interação entre sociedade e Estado. Numa acepção ampla, grupos de interesse são definidos como "[...] qualquer conjunto de indivíduos unidos por preocupações ou vantagens comuns e conscientes desses vínculos" (Almond; Powell Junior, 1972). Já concepções mais restritas, como propõe Salisbury (1977), os caracterizam como associações formalmente organizadas que buscam influenciar decisões governamentais, enquanto Key (1944) os define como atores que atuam ativamente pela adoção ou rejeição de políticas públicas que afetam seus interesses. Independentemente do recorte adotado, permanece a noção de que esses atores convertem preferências difusas em demandas dirigidas ao poder público, articulando-se em torno de bens materiais, valores simbólicos ou identidades coletivas (Mancuso, 2004b).

Conforme a análise de Mansbridge (1992), esses grupos podem direcionar suas ações para a extração de rendas, ou seja, buscar benefícios próprios por meio da influência política, utilizando-se de sua capacidade organizativa e de recursos financeiros. Nesses casos, os ganhos obtidos tendem a favorecer dirigentes, funcionários e membros, resultando em impactos negativos para a sociedade. Por outro lado, há grupos que atuam de forma construtiva, contribuindo com informações e propostas ao processo deliberativo, com a intenção de colaborar na formulação de políticas públicas mais eficazes e que atendam ao interesse coletivo. Assim, o impacto social das atividades dos grupos de interesse pode variar entre efeitos prejudiciais e benéficos, a depender da lógica que orienta sua atuação.

A influência analisada neste artigo reside primordialmente no conteúdo dos discursos. Para além de fatores estruturais, interessa-nos a capacidade discursiva dos grupos de interesse, isto é, sua aptidão para produzir enquadramentos retóricos, símbolos e narrativas capazes de moldar a percepção pública e parlamentar sobre a necessidade, o alcance e os riscos da regulação digital. Essa capacidade se articula com três dimensões complementares: (1) capacidade informacional, que envolve o domínio de argumentos técnicos e dados empíricos utilizados para conferir autoridade às intervenções; (2) capacidade de *agenda setting*, entendida como a competência de pautar temas, selecionar problemas e priorizar soluções no processo legislativo (Schattschneider, 1960); e (3) capacidade de legitimação simbólica, relacionada ao reconhecimento social de valores, como liberdade de expressão, segurança pública ou proteção de dados, que fundamentam a defesa ou o repúdio ao PL 2630/2020.

Esses conteúdos dos recursos discursivos convergem em estratégias de persuasão que se materializam em audiências públicas, pareceres técnicos, manifestações nas redes sociais, artigos de opinião e, sobretudo, em substitutivos e emendas que reformam o texto legal. No âmbito regulatório, Hood e Margetts (2007) lembram que tais disputas não são neutras, pois diferentes narrativas distribuem custos e benefícios entre os atores e orientam as escolhas sobre instrumentos normativos.

Diante da diversidade de grupos de interesse e das distintas motivações que orientam sua atuação política, esta pesquisa opta por focar especificamente naqueles que participam do debate em torno das políticas públicas de regulação da internet no Brasil, mais especificamente do Projeto de Lei no. 2630/2020. Nesse contexto, a desinformação emerge como um dos principais temas em disputa, mobilizando diferentes atores e influenciando diretamente as propostas de regulação digital.

A desinformação, segundo Freelon e Wells (2020), é uma ferramenta política deliberada, difícil de ser identificada e avaliada objetivamente em termos de suas

consequências. Dessa forma, a desinformação visa frequentemente enganar e manipular o público, podendo inclusive colocar vidas em risco ao conectar diversas fontes e áreas do conhecimento para criar uma narrativa falsa e prejudicial. Ela está dividida em três fases, sendo elas: a) criação – quando a mensagem é criada; b) reprodução – quando a mensagem se torna um produto de mídia; c) e distribuição – quando o produto é distribuído ou tornado público (Furtado, 2022).

Embora Floridi (2010) tenha apontado que a desinformação sempre existiu em veículos de massa como o rádio e a televisão, esse fenômeno é exacerbado pelas redes sociais digitais, que amplificam e disseminam informações enganosas de forma rápida e extensa. Com a ascensão da internet, a desinformação tornou-se mais prevalente, dada a descentralização da produção e do consumo de informações, criando um ambiente propício para a circulação de notícias falsas.

A expressão *fake news*, associada à desinformação, ganhou notoriedade durante a eleição presidencial dos Estados Unidos em 2016, especialmente devido à campanha de Donald Trump, que utilizava informações distorcidas ou chamadas de "fatos alternativos" como estratégia política (Ançanello; Casarin; Furnival, 2023). Um exemplo claro do impacto desse fenômeno é retratado no documentário *Privacidade Hackeada* (2019), da Netflix, que expõe como a empresa Cambridge Analytica utilizou indevidamente dados de mais de 80 milhões de usuários do Facebook para criar perfis psicológicos e, a partir deles, disseminar conteúdos personalizados, frequentemente falsos ou manipulados, com o objetivo de favorecer a candidatura de Trump.

Por meio de algoritmos, a empresa foi capaz de identificar eleitores "indecisos", especialmente nos estados em que o candidato não tinha maioria eleitoral, direcionando a eles fake news com a intenção de influenciar seu voto. Esse caso revelou não apenas uma grave violação de privacidade, mas também como a desinformação, quando aliada a tecnologias avançadas e à ausência de regulamentação, pode comprometer profundamente a integridade de processos democráticos.

Fenômenos semelhantes foram observados no Brasil, especialmente nas eleições presidenciais de 2018 e durante a pandemia de covid-19. A campanha do ex-presidente Jair Bolsonaro e seus apoiadores intensificou a circulação de conteúdos desinformativos, em um cenário que, segundo Ançanello, Casarin e Furnival (2023), refletiu estratégias semelhantes às vistas nos Estados Unidos.

Kalil, Hupffer e Santos (2024) destacam que a desinformação não deve ser compreendida apenas como um conteúdo isolado ou meramente tóxico, mas sim como um fenômeno profundamente enraizado em sistemas históricos de poder. Ao recorrerem à análise desenvolvida por Kuo e Marwick (2021), os autores demonstram como a desinformação está associada à manutenção e reprodução da branquitude – entendida aqui como uma lógica estrutural que opera silenciosamente para manter o privilégio das perspectivas brancas como norma social e cultural.

Segundo essa abordagem, o episódio da eleição de Donald Trump em 2016 não é apenas um marco político isolado, mas um exemplo de como a desinformação pode ser instrumentalizada para reforçar o nacionalismo branco de direita (Kalil, Hupffer; Santos, 2024). Kuo e Marwick (2021) argumentam que tanto o conteúdo quanto o enquadramento das mensagens desinformativas operam de maneira a fortalecer uma visão de mundo centrada na supremacia branca, ao naturalizar discursos que excluem ou marginalizam outros grupos raciais e sociais.

Desse modo, a desinformação parte de um sistema simbólico que se sustenta em desigualdades históricas, ideológicas e estruturais. Como ressaltam Kalil, Hupffer e Santos (2024), esse fenômeno se intensifica quando se observa o papel da mídia tradicional, que historicamente tem contribuído para a normalização de estereótipos e narrativas discriminatórias que reforçam comportamentos racistas, xenofóbicos, transfóbicos e misóginos preexistentes.

As plataformas digitais e os sistemas de inteligência artificial agravam ainda mais os efeitos da desinformação, uma vez que operam por meio de algoritmos que frequentemente reforçam vieses ideológicos e ampliam a polarização (Kalil, Hupffer; Santos, 2024). O uso crescente de tecnologias para a produção automatizada de textos desinformativos permite a criação de conteúdos adaptados a perfis específicos, contribuindo para o fenômeno dos "filtros bolha" e dificultando o acesso a perspectivas divergentes.

Diante de tudo que foi explorado nessa seção, é necessário refletir sobre os desafios da regulamentação da desinformação, especialmente no contexto das redes sociais. No Brasil, essa regulamentação enfrenta obstáculos significativos, não apenas por envolver figuras politicamente influentes que se beneficiam da propagação de notícias falsas – como os presidentes mencionados anteriormente – mas também porque essas informações geram lucro para as próprias plataformas digitais. Segundo Poell, Nieborg e Duffy (2022), empresas como Google, Facebook, YouTube e outras exercem influência direta sobre a produção, distribuição e monetização de conteúdos culturais, inclusive aqueles marcados por desinformação e discurso de ódio. Portanto, regulamentar essas dinâmicas envolve não só controlar os fluxos de informação, mas também enfrentar os interesses econômicos que sustentam a desinformação como produto rentável.

REGULAMENTAÇÃO DA INTERNET NO BRASIL

A formulação de políticas voltadas à informação no Brasil tem se consolidado progressivamente nas últimas décadas, impulsionada pelos desafios impostos pela digitalização e pela crescente presença das tecnologias da informação na vida cotidiana. Um dos marcos mais relevantes nesse processo foi a promulgação do Marco Civil da Internet (Lei no. 12.965/2014), considerado pioneiro na regulamentação do uso da internet no país e um dos primeiros marcos regulatórios no mundo a tratar, de forma ampla e equilibrada, questões como a liberdade de expressão online, a privacidade dos usuários e a responsabilidade das plataformas digitais (Brasil, 2014).

O Marco Civil estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, com foco nos provedores de serviços. Dentre as diretrizes normativas mais relevantes, destaca-se o princípio da neutralidade da rede, a proteção de dados pessoais e a responsabilização dos provedores por conteúdos prejudiciais. Um aspecto fundamental previsto no Marco Civil diz respeito à responsabilização civil dos chamados "provedores de aplicações de internet", que se enquadram na categoria de provedores de conteúdo, como é o caso das redes sociais. Dessa forma, o Marco Civil da Internet constituiu um importante marco legal e político para a governança digital no Brasil, influenciando não apenas outras legislações nacionais, como a LGPD (Lei no. 13.709/2018), mas também servindo de modelo para discussões internacionais sobre regulação da internet.

Avançando nesse caminho, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), sancionada em 2018 e implementada em 2020 (Lei no. 13.709/2018), representou um

marco ainda mais específico e robusto na proteção dos dados pessoais dos cidadãos brasileiros. Inspirada no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia (GDPR), a LGPD introduziu uma série de diretrizes para a coleta, o armazenamento, o tratamento e o compartilhamento de dados por empresas, instituições públicas e privadas. A proposta central da LGPD, conforme exposto em seu artigo 1º, é "[...] proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural" (Brasil, 2018).

A lei estabelece princípios como a finalidade, necessidade, adequação, livre acesso, segurança e não discriminação, que devem ser observados no tratamento de dados pessoais. Para garantir sua efetividade, a LGPD também instituiu a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da legislação. O funcionamento da LGPD se dá por meio da exigência de consentimento claro do titular para o uso de seus dados, além da obrigação das entidades controladoras de fornecer informações sobre como e para que esses dados são utilizados. A legislação ainda prevê sanções administrativas em caso de descumprimento, como advertências, multas e até bloqueio dos dados envolvidos na infração (Brasil, 2018; ANPD, 2021).

Diante do cenário recente, com o avanço das tecnologias baseadas em algoritmos e inteligência artificial, e diante do crescimento exponencial da circulação de desinformação nas plataformas digitais, novas propostas legislativas passaram a ser debatidas, como o Projeto de Lei das Fake News (PL 2630/2020). Antes de nos aprofundarmos nesse projeto, serão abordados aspectos relacionados ao consumo de desinformação pelo público brasileiro e ao conteúdo da proposta, buscando compreender as implicações políticas, sociais e comunicacionais desse fenômeno.

Uma pesquisa realizada pelo DataSenado entre os dias 5 e 28 de junho de 2024, com 21.808 brasileiros, revelou um cenário preocupante em relação à desinformação no país. Segundo os dados, 72% dos usuários de redes sociais – o que equivale a 67% da população com 16 anos ou mais – afirmaram ter visto notícias que consideraram falsas no período de janeiro até junho. Para 31% dos entrevistados, quem compartilha esse tipo de conteúdo tem como objetivo mudar a opinião dos outros – visto que as eleições municipais se aproximavam –, enquanto 30% acreditam que isso pode ocorrer por desconhecimento quanto à veracidade das informações.

A pesquisa também destaca outra preocupação: 81% dos entrevistados acreditam que a disseminação de notícias falsas pode influenciar "muito" os resultados das eleições (Brasil, 2024). Nesse sentido, 78% da população considera "muito importante" o controle das notícias falsas nas redes sociais para assegurar uma competição justa entre os candidatos. Além disso, para 81% dos entrevistados, as plataformas de redes sociais devem ser responsáveis por impedir a disseminação de notícias falsas (Brasil, 2024).

Por último, a pesquisa revelou que um terço dos brasileiros está insatisfeito com a democracia, enquanto 66% ainda acreditam que a democracia é sempre a melhor forma de governo. Esse resultado ressalta a importância de fortalecer as instituições democráticas, garantindo que o processo eleitoral seja transparente e justo, para restaurar a confiança da população no sistema político. Nesse contexto, políticas de informação tornam-se fundamentais, como é o caso do PL das Fake News, que busca regulamentar a atuação das plataformas digitais e combater a disseminação de desinformação.

O projeto teve início no Senado Federal, seu texto é de autoria do senador Alessandro Vieira (PSDB/SE), e tem como relator o deputado federal Orlando Silva (PCdoB/SP). O

PL cria a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e visa à regulamentação das plataformas digitais, como Google, Meta, X (Twitter), TikTok e Telegram. O projeto objetiva o fortalecimento da democracia, transparência dos provedores de internet que prestam serviço no Brasil e o controle na difusão de notícias falsas e discursos de ódio no ambiente virtual.

O foco do PL 2630/2020 (Vieira, 2020) são as Big Techs, como são chamadas as empresas que administram as mídias sociais. Dessa forma, todas as regras e responsabilizações previstas no PL se aplicam às mídias sociais, ferramentas de busca e serviços de mensagens instantâneas. Portanto, as empresas devem atuar sobre conteúdos que estimulem ou disseminem crimes que ferem o Estado democrático de direito, como atos de terrorismo e crimes contra crianças e adolescentes, por exemplo. Ainda assim, nesse cenário, caberá às plataformas adotar medidas preventivas diante de "conteúdos potencialmente ilegais" e, adicionalmente, elaborar e divulgar relatórios de transparência a cada seis meses. Esses documentos, que devem estar disponíveis on-line e redigidos em língua portuguesa, devem detalhar os procedimentos adotados para a moderação de conteúdo.

Na prática, a legislação estabelece que, ao identificar informações suspeitas que indiquem a possibilidade da ocorrência de um crime, as empresas devem comunicar imediatamente às autoridades competentes. Quando um conteúdo for ocultado ou removido, o autor deverá ser notificado sobre os motivos que justificaram essa medida, sendo-lhe garantido o direito de contestar a decisão.

Para assegurar o cumprimento das medidas previstas, o PL das Fake News propõe a criação do Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet – uma entidade autônoma encarregada de fiscalizar a atuação dos provedores de internet. Esse conselho terá a função de conduzir processos administrativos contra os provedores de conteúdo e aplicar sanções em casos de violação da lei. Assim, diante de uma decisão judicial que determine a remoção imediata de determinado conteúdo, os provedores terão o prazo de até 24 horas para cumprir a ordem. O não cumprimento poderá resultar em multa, que varia de R$50 mil a R$1 milhão por hora de descumprimento.

Além da criação do Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet, o projeto de lei também estabelece diferentes tipos de punição ou sanção para as plataformas digitais que descumprirem suas obrigações. Caso uma empresa seja considerada negligente ou deixe de adotar medidas eficazes para conter a disseminação de conteúdos ilegais diante de um "risco iminente de danos", poderá ser instaurado um protocolo de segurança com duração inicial de 30 dias, prorrogável conforme necessário.

Nesses casos, as plataformas poderão ser responsabilizadas por conteúdos publicados por terceiros – como usuários comuns – desde que fique comprovado que a plataforma tinha conhecimento prévio da ilegalidade do conteúdo, mas, mesmo assim, optou pela omissão no caso. Considera-se como conhecimento prévio o recebimento de denúncias feitas por usuários, o que exige a criação de mecanismos eficazes de notificação. Para indivíduos que promovam ou financiem a divulgação em massa de notícias falsas, a lei prevê pena de um a três anos de prisão, além de multa.

Segundo uma reportagem do site *Politize*, embora o Projeto de Lei no. 2630/2020 – conhecido como PL das Fake News – tenha sido defendido por diversos parlamentares e setores da sociedade como uma iniciativa necessária para enfrentar a desinformação e fortalecer a democracia no ambiente digital, ele também tem sido alvo de críticas contundentes, especialmente por parte de parlamentares da oposição

ao governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Para esses grupos, o projeto não representa um avanço, mas sim uma ameaça à liberdade de expressão, o que os leva a se referirem à proposta como "PL da Censura".

Diante desse cenário, a próxima seção traz a análise de conteúdo do posicionamento dos diferentes grupos de interesse envolvidos no debate sobre o projeto de lei, analisando seus argumentos, estratégias e os possíveis impactos por influência da proposta em suas atuações no espaço público e digital.

ANÁLISE DE CONTEÚDO DOS DISCURSOS DOS GRUPOS DE INTERESSE

A tramitação do Projeto de Lei 2630/2020 no Congresso Nacional mobilizou uma ampla gama de atores com interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes. Entre os principais grupos envolvidos estão parlamentares de diferentes espectros ideológicos, representantes do Poder Executivo, membros da sociedade civil organizada e, de forma especialmente relevante, as grandes plataformas digitais. As disputas em torno do projeto revelam como a regulação da internet se tornou um campo estratégico de poder, onde se confrontam visões antagônicas sobre liberdade de expressão, responsabilidade na disseminação de conteúdos e soberania informacional.

Esta seção analisa o conteúdo dos discursos mobilizados por esses grupos durante dois momentos cruciais: as votações dos requerimentos de urgência em abril de 2022 e em abril de 2023. A partir desses episódios, é analisado como os argumentos políticos, jurídicos, econômicos e morais foram articulados para defender ou rejeitar o projeto, bem como o papel desempenhado por interesses privados, especialmente das Big Techs, na tentativa de influenciar os rumos do debate legislativo.

A primeira votação do requerimento de urgência para a tramitação do Projeto de Lei 2630/2020 ocorreu em 6 de abril de 2022. A proposta obteve 249 votos favoráveis e 207 contrários, não alcançando os 257 votos necessários para a aprovação. Durante a sessão, os discursos parlamentares evidenciaram a polarização do debate em torno da regulação de conteúdos digitais, especialmente no que diz respeito à liberdade de expressão e ao combate à desinformação.

Parlamentares contrários ao projeto argumentaram que a proposta representaria uma ameaça à liberdade de expressão e criaria mecanismos de censura institucionalizada. A deputada Bia Kicis (PL/DF) afirmou que o PL "[...] muito mais promove a censura e um calar a boca das pessoas que pensam de forma livre, de uma forma divergente de uma verdade que se pretende oficial". Nessa mesma linha, o deputado Giovani Cherini (PL/RS) questionou: "Quem vai definir o que é Fake News, qual vai ser o ser iluminado que vai dizer isso é Fake News, isso não é?" (Deputados [...], 2022). Cherini ainda acusou o projeto de ter viés político e de tentar inviabilizar a reeleição do então presidente Jair Bolsonaro, ironizando: "Vai ser a oposição deste Plenário que vai dizer o que é verdade e o que é mentira? Que tribunal vai ser este?" (Deputados [...], 2022).

Outros deputados reforçaram as críticas com alegações de que o projeto limitaria a atuação das redes sociais e a autonomia dos usuários. Para o deputado Hildo Rocha (MDB/MA), o PL "[...] aniquila com as redes sociais" e "[...] impõe regras que não são necessárias para um bom funcionamento das redes". Já o deputado Marcel Van Hattem (Novo/RS) afirmou que, ao tentar combater as fake news, o projeto criaria uma estrutura de controle "soviética", prejudicando inclusive a disseminação de informações verdadeiras (Deputados [...], 2022).

O deputado Daniel Silveira (PTB/RJ), réu no Supremo Tribunal Federal por divulgar vídeos com ataques a ministros da Corte, também se manifestou de forma veemente contra a proposta. Ele afirmou que o PL seria usado "[...] para prejudicar qualquer tipo de oponente político" e mencionou sua prisão no âmbito do inquérito das fake news como exemplo de perseguição (Deputados [...], 2022).

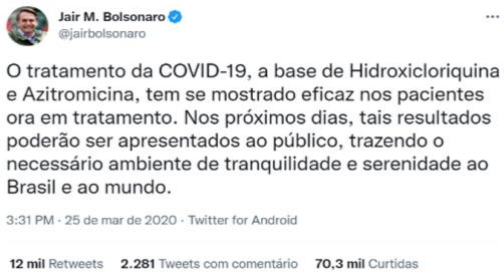
Em contraste, os defensores da proposta destacaram os impactos negativos da desinformação na vida pública e a necessidade de uma regulação responsável do ambiente digital. A deputada Joice Hasselmann (PSDB/SP) relatou ter sido vítima de diversos ataques falsos e defendeu que o projeto não se trata de censura, mas sim de enfrentamento à mentira e à criminalidade digital. "O PL das Fake News não é um PL contra a liberdade de expressão. É contra a mentira, é contra a calúnia, é contra a difamação, é contra crime", afirmou (Deputados [...], 2022).

O relator da proposta, deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), reforçou o caráter regulatório e democrático da iniciativa, defendendo que o objetivo é tornar a internet um ambiente "mais saudável" e evitar a judicialização excessiva da política. Segundo ele, "[...] nós não podemos ser omissos e não fixar parâmetros para o funcionamento na internet, porque se nós não fizermos isso, o Poder Judiciário fará e não adianta chorar nem lamentar depois" (Deputados [...], 2022). O parlamentar também destacou que o texto "[...] não quer nenhum tipo de censura por parte das empresas de internet". Ele pontuou que a imunidade parlamentar se estende às redes sociais e que o projeto busca construir mecanismos para a produção de provas em casos de disseminação de fake news (Deputados [...], 2022).

A deputada Lídice da Mata (PSB/BA), relatora da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das Fake News, apontou que o PL responde a um anseio popular por informações confiáveis. Para ela, a desinformação ultrapassa os limites do crime contra a honra e chega a ameaçar a vida, especialmente durante a pandemia. "Veio a pandemia e a sociedade brasileira teve de conviver com pessoas e notícias que negavam a existência do vírus. Portanto, fake news é mais grave que apenas a ofensa, ela ameaça a sobrevivência de pessoas" (Deputados [...], 2022). Também favorável à proposta, o deputado Henrique Fontana (PT/RS) argumentou que o projeto contribui para o fortalecimento da democracia brasileira ao impor limites à atuação de agentes que se aproveitam da ausência de regulação para disseminar conteúdos nocivos. "Temos de decidir se vamos persistir deixando o Brasil sem uma legislação adequada, ou seja, à mercê de mecanismos que atacam a democracia e ferem a liberdade de expressão", afirmou. Para ele, não se pode permitir que as redes sociais permaneçam uma "terra de ninguém" (Deputados [...], 2022).

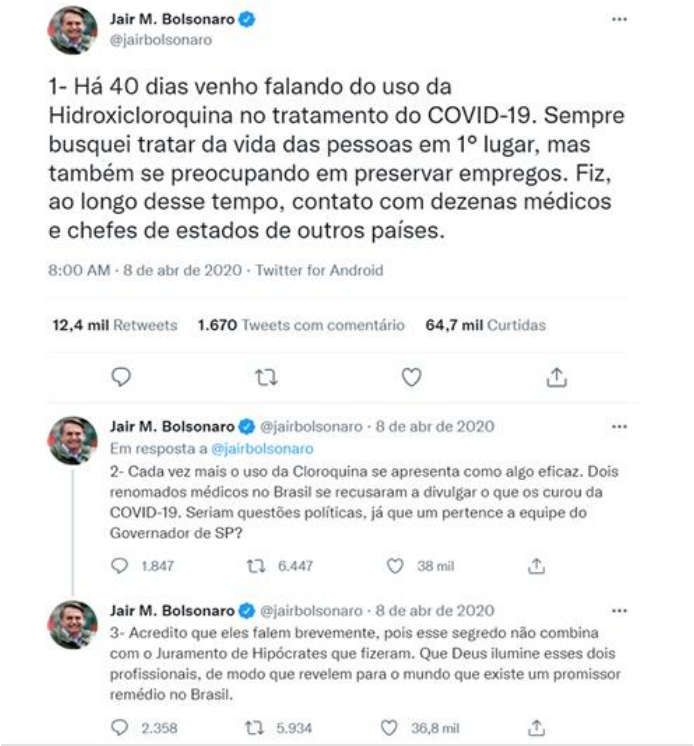
Para compreender os embates que envolvem o PL 2630/2020, é fundamental considerar o contexto político em que o projeto foi discutido. Em 2022, o presidente do Brasil era Jair Messias Bolsonaro (PL), ex-militar, conhecido por defender valores conservadores, adotar um discurso hostil a grupos minoritários e frequentemente recorrer a estratégias retóricas baseadas na pós-verdade (Bucci, 2018; Santaella, 2018). Durante a pandemia de covid-19, Bolsonaro fez uso intensivo das redes sociais, especialmente do Twitter (atual X), para disseminar desinformação. Segundo Furtado (2022), essa atuação tinha como objetivo gerar confusão, desviar o foco das críticas e construir narrativas alternativas que relativizassem a gravidade da pandemia. Abaixo constam alguns exemplos de Tweets do ex-presidente Jair Bolsonaro, retirados da pesquisa de Furtado:

Figura 1 – Tweet de Bolsonaro em 25 de março de 2020



Fonte: Furtado (2022).

Figura 2 – Tweet de Bolsonaro em 08 de abril de 2020



Fonte: Furtado (2022).

Após as eleições de 2022, com a vitória do presidente Lula, que incorporou a pauta da regulamentação das redes sociais em sua campanha, o Projeto de Lei 2630/2020 voltou a ser discutido com mais intensidade. Desta vez, no entanto, a tramitação contou com a intervenção de um setor que, até então, não havia se manifestado de forma direta: as grandes plataformas digitais.

Não muito diferente da primeira tentativa em 2022, a segunda votação do requerimento de urgência para a tramitação do Projeto de Lei 2630/2020, realizada

em 25 de abril de 2023, também foi marcada por polarização, tumultos e intensos debates no plenário da Câmara dos Deputados. Dessa vez, no entanto, o requerimento foi aprovado, com 238 votos favoráveis e 192 contrários, garantindo a tramitação acelerada da proposta, que trata da criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (Siqueira; Piovesan, 2022).

O relator da proposta, deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), declarou que a aprovação do regime de urgência abriria uma nova fase de negociações: "É um esforço concentrado para uma nova rodada de conversas" (Siqueira; Piovesan, 2022). Um dos pontos mais controversos da versão então em debate era a criação de uma autarquia federal especial responsável por fiscalizar a aplicação da lei. A medida foi criticada por partidos como o PL, Novo e a Frente Parlamentar Evangélica, que se posicionaram contrariamente ao trecho. Diante da resistência, o relator afirmou que estava disposto a alterar o texto da proposta, inclusive delegando a fiscalização a outro órgão já existente, caso o Executivo assim decidisse (Siqueira; Piovesan, 2022).

Orlando Silva, em sua defesa do projeto, reforçou que o objetivo da proposta era tornar a internet um ambiente mais saudável e seguro. Negou qualquer tentativa de censura: "A liberdade de expressão está fortalecida com um processo em que o próprio usuário pode contestar quando se sentir prejudicado" (Siqueira; Piovesan, 2022). Apesar dos ajustes propostos, deputados da oposição seguiram denunciando supostos riscos à liberdade de expressão. O deputado Marcel Van Hattem (Novo-RS) acusou o projeto de tentar "amordaçar" a oposição e criticou a presença do ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, alegando tentativa de "coação" aos parlamentares. Para Van Hattem, "[...] o objetivo é criar limites que nos calam, nos silenciam e que podem nos levar à cadeia por manifestar opinião política, religiosa ou defender algum setor econômico como o agro" (Siqueira; Piovesan, 2022).

Após a aprovação do requerimento de urgência para a tramitação do Projeto de Lei 2630/2020 em abril de 2023, diversas plataformas digitais (como Google, Meta e Spotify) passaram a atuar de maneira incisiva contra o projeto. Segundo análise do Laboratório de Estudos de Internet e Mídias Sociais da UFRJ (Netlab), essas empresas veicularam anúncios contrários ao PL de forma opaca, contrariando seus próprios termos de uso e princípios de transparência. O relatório "A guerra das plataformas contra o PL 2630", publicado pelo Netlab em abril de 2023, destaca como essas campanhas tentaram minar a credibilidade do projeto, associando-o a tentativas de censura e violação da liberdade de expressão. Como exemplificado no estudo:

> Google, Meta, Spotify e Brasil Paralelo anunciam e veiculam anúncios contra o PL 2630 (PL das Fake News), porém de forma opaca e burlando seus próprios termos de uso. Isso pode configurar abuso de poder econômico às vésperas da votação do projeto de lei por tentar impactar a opinião pública e o voto dos parlamentares. As plataformas estão usando todos os recursos possíveis para impedir a aprovação do PL 2630 porque o que está em jogo são os bilhões arrecadados com publicidade digital que atualmente não possuem nenhuma regra, restrição ou obrigação de transparência, deixando anunciantes e consumidores vulneráveis aos seus interesses econômicos. Se o PL 2630 não for aprovado, as big techs conseguem manter a assimetria regulatória que existe no mercado e, portanto, manter suas vantagens competitivas frente aos outros meios de comunicação que também vivem de publicidade. (Netlab, 2023, p. 2).

Um dos casos mais emblemáticos foi o do Google, que exibiu na página inicial de seu buscador, no dia 1º de maio de 2023, uma mensagem afirmando que o PL 2630 poderia "aumentar a confusão entre o que é verdade e mentira no Brasil", redirecionando os usuários a um texto assinado por Marcelo Lacerda, posteriormente impulsionado também nas plataformas da Meta (Netlab, 2023). Essa ação foi amplamente criticada por organizações da sociedade civil e motivou intervenção da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), vinculada ao Ministério da Justiça.

Figura 3 – Link da matéria contra o PL 2630/2020 na tela inicial do Google

Fonte: Mendes (2023).

Além disso, o relatório indica que ao pesquisar "PL 2630" no Google em 29 de abril, era possível visualizar anúncios pagos rotulando o projeto como "PL da Censura". Essas ações também foram disseminadas via Spotify, ainda que os próprios termos de uso do Spotify proíbam conteúdos patrocinados com temáticas políticas. Contudo, como a plataforma não disponibiliza biblioteca de anúncios ou relatórios de transparência, não é possível saber quantas vezes os anúncios foram exibidos, qual o público impactado ou os valores investidos (Netlab, 2023).

Figura 4 – Anúncio do Google sobre "PL da censura"

Fonte: Netlab (2023).

As estratégias também envolveram a manipulação dos resultados de busca. O Netlab aponta que, mesmo diante da presença de fontes jornalísticas tradicionais e canais oficiais, o Google priorizou resultados de portais hiperpartidários e influenciadores de direita. Entre eles, destaca-se:

a) O site *Boletim da Liberdade*, ligado ao ex-deputado Paulo Ganime (Novo-RJ), que divulga falas de parlamentares como Kim Kataguiri (União-SP) em tom alarmista, sugerindo que o projeto causaria censura generalizada e repressão à liberdade de expressão;
b) O site *Pleno News*, voltado ao público evangélico, que destacou apenas vozes oposicionistas, como o Partido Novo, a Bancada Evangélica e o PL;
c) A plataforma *Brasil Paralelo*, acusada de disseminar desinformação e que impulsionou conteúdos contrários ao PL nas redes e também apareceu entre os principais resultados orgânicos no Google (Netlab, 2023).

Figura 5 – Anúncio no Google sobre reportagem do Brasil Paralelo

Fonte: Netlab (2023).

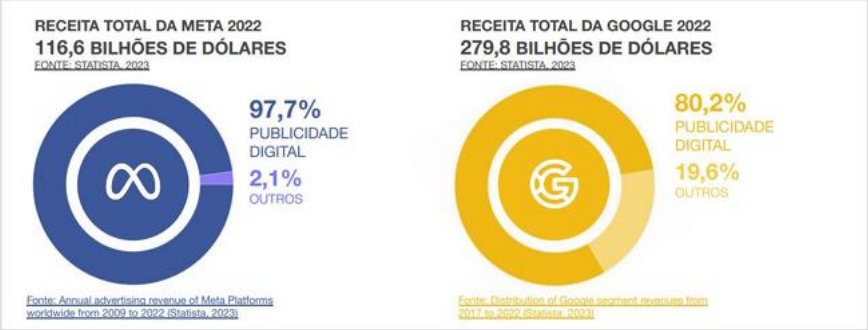
Tais dados revelam a dimensão do conflito de interesses das plataformas, motivado, sobretudo, pela ausência de regulação no mercado de publicidade digital. Como destaca o Netlab (2023, p. 9):

> O problema é a falta de regulação que cria uma assimetria regulatória na qual 2/3 do total do mercado publicitário (referente a publicidade digital) não obedecem a nenhuma regra, restrição ou obrigação de transparência, deixando anunciantes e consumidores vulneráveis aos interesses econômicos das plataformas. Anúncios promovendo compra de armas, golpes de estado e fraudes financeiras podem facilmente ser veiculados nas plataformas, que ganham dinheiro também com esse tipo de publicidade tóxica.

Segundo o mesmo relatório, a publicidade digital representa a principal fonte de receita dessas empresas. No entanto, sem mecanismos de transparência e regulação, não há como aferir qual parcela dos lucros é proveniente de anúncios criminosos,

desinformativos ou prejudiciais ao interesse público, justamente os que seriam atingidos pela proposta do PL 2630 (Netlab, 2023).

Figura 6 – Gráfico da receita da Meta e do Google em anúncios em 2022



Fonte: Netlab (2023).

O Projeto de Lei das Fake News (PL 2630/2020), apesar de suas intenções de estabelecer normas para transparência, responsabilidade e segurança no ambiente digital, enfrentou resistências significativas ao longo de seu trâmite legislativo. O avanço do PL foi severamente impactado por uma articulação coordenada entre pressão parlamentar e atuação direta das plataformas digitais. Embora o requerimento de urgência tenha sido aprovado em abril, e o projeto pautado para votação em maio de 2023, a combinação entre o lobby das Big Techs e a mobilização de partidos de oposição levou à sua retirada de pauta (Silveira, 2024).

Inicialmente proposto como um marco regulatório para promover responsabilidade, transparência e liberdade na internet, o projeto acabou sendo capturado por disputas ideológicas e rotulado como instrumento de censura por setores da direita, com auxílio das próprias Big Techs. Operando em arenas que vão do Parlamento às redes sociais globais, esses atores adotam estratégias multiescalares: influenciam emendas ao texto legal, litigam no Supremo Tribunal Federal, promovem campanhas de conscientização e financiam artigos de opinião na imprensa. O resultado tem sido um processo legislativo marcado por avanços pontuais, recuos estratégicos e sucessivas alterações de redação, refletindo o equilíbrio instável de poder entre Estado, mercado e sociedade civil. Desvendar como cada grupo mobiliza recursos, enquadra narrativas e constrói alianças é, portanto, condição indispensável para compreender a trajetória do PL 2630/2020 e iluminar os desafios da regulação da desinformação no Brasil contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou como grupos de interesse – parlamentares de diferentes espectros ideológicos e plataformas digitais – influenciam o debate sobre a regulação da desinformação no Brasil via PL 2630/2020. Para isso foram analisadas as iniciativas e os conflitos em torno da regulamentação das redes sociais. Primeiro foi feito o debate teórico em torno dos conceitos chaves: políticas públicas e desinformação. Na continuação do artigo, foi explorado o contexto da regulamentação da internet no país, para finalizar com a análise de conteúdo dos discursos dos grupos de interesse.

A abordagem qualitativa – apoiada em revisão bibliográfica, análise documental e análise de conteúdo de discursos parlamentares e posicionamentos das Big Techs – permitiu demonstrar que a proposta legislativa ficou presa a enquadramentos antagônicos: para seus opositores, ela representaria censura; para seus defensores, configuraria uma salvaguarda democrática diante dos danos informativos. Verificou-se que os diferentes atores mobilizaram capacidades discursivas, informacionais e de agenda para ampliar ou bloquear sua tramitação, com destaque para o uso, pelas plataformas, de sua própria infraestrutura de anúncios e algoritmos de busca para desacreditar o projeto e preservar um mercado publicitário opaco e altamente lucrativo.

A pesquisa demonstrou que os grupos de interesse, especialmente as grandes plataformas digitais, têm exercido forte influência sobre o debate regulatório por meio do uso estratégico de sua própria infraestrutura tecnológica – algoritmos, anúncios pagos e mecanismos de busca – para descredibilizar o Projeto de Lei no. 2630/2020 e mobilizar a opinião pública contra a proposta. Esse movimento provocou uma comoção social significativa, contribuindo para a retirada do projeto de pauta e o adiamento do debate regulatório.

Como resultado, o Brasil atravessou as eleições municipais de 2024 sem uma legislação específica para lidar com a desinformação nas redes e caminha para mais uma eleição presidencial sob o mesmo vácuo normativo. Passados quatro anos desde a apresentação do PL, o tema permanece sem consenso no Congresso, mesmo diante de evidências como a pesquisa DataSenado (Brasil, 2024), que aponta que 81% da população reconhece a desinformação como ameaça séria às eleições e atribui às plataformas responsabilidade central pelo problema. Isso evidencia não apenas o poder de *agenda setting* e pressão dessas corporações, mas também os riscos democráticos de um processo regulatório capturado ou paralisado por interesses econômicos.

Os méritos do estudo residem em integrar literatura sobre políticas regulatórias, desinformação e grupos de interesse, e em propor uma matriz analítica aplicável a outras agendas de governança digital. As limitações do trabalho relacionam-se ao foco em fontes públicas e a dois momentos legislativos específicos, o que sugere agendas futuras que explorem negociações informais, impactos distributivos de diferentes desenhos regulatórios e a interseção entre arquitetura algorítmica e desigualdades socioeconômicas. Reconhece-se, ainda, a restrição temporal (2022-2023) e a ênfase em documentos oficiais, o que pode subestimar dinâmicas decisivas nos bastidores legislativos.

Pesquisas futuras poderiam: (i) analisar a atuação de grupos de interesse em fases posteriores da tramitação do PL; (ii) investigar os efeitos de eventuais mudanças legislativas sobre o mercado de publicidade digital; e (iii) explorar a relação entre regulação, arquitetura algorítmica e disparidades de gênero, raça ou classe no acesso à informação. Em síntese, conclui-se que regular a desinformação não se resume à criação de sanções ou protocolos de moderação, mas exige o reconhecimento da influência diferenciada dos atores no ecossistema comunicativo, o estabelecimento de mecanismos robustos de transparência e o fomento à participação social qualificada no processo regulatório. Somente assim será possível equilibrar liberdade de expressão, inovação tecnológica e responsabilidade democrática no ambiente digital brasileiro.

SOBRE AS AUTORAS

Alissa Borges Kalil – Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Políticas Públicas pela mesma instituição.

Jennifer Azambuja de Morais – Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre América Latina (Nupesal).

REFERÊNCIAS

1. SIQUEIRA, Carol; PIOVESAN, Eduardo. Deputados rejeitam urgência a projeto de combate a fake news. *Agência Câmara De Notícias*, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/864946-deputados-rejeitam-urgencia-a-projetode-combate-a-fake-news/. Acesso em: 28 jun. 2025.
2. ALMOND, Gabriel A.; POWELL JUNIOR, G. Bingham. *Comparative politics:* a developmental approach. Boston: Little, Brown and Company, 1972.
3. ANÇANELLO, Juliana Venancio; CASARIN, Helen de Castro Silva; FURNIVAL, Ariadne Chloe. Competência em informação, fake news e desinformação: Análise das pesquisas no contexto brasileiro. *Em Questão*, Porto Alegre, v. 29, e125782, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/1808-5245.29.125782
4. AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). *Relatório de Gestão 2021*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br. Acesso em: 12 maio. 2025.
5. BRASIL. Senado Federal. *Pesquisa DataSenado revela o que pensa o brasileiro sobre Fake News.* Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/08/19/pesquisa-datasenado-revela-o-que-pensa-o-brasileiro-sobre-fake-news. Acesso em: 08 jun. 2025.
6. BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 09 jun. 2025.
7. BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Brasília, 24 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 10 jun. 2025.
8. BUCCI, Eugênio. Pós-verdade e a política. *In:* BUCCI, Eugênio. *A forma bruta dos protestos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
9. CORRÊA, Hector Augusto Berti. *Como estudar políticas públicas regulatórias a partir do Quadro de Referência de Bucci?* Reflexões baseadas em um conceito possível de políticas dessa natureza e do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. 2021. Tese (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
10. DEPUTADOS rejeitam urgência a projeto de combate a fake news. *Agência Câmara de Notícias*, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/864946-deputados-rejeitam-urgencia-a-projeto-de-combate-a-fake-news/. Acesso em: 28 jun. 2025.
11. DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13th ed. Boston: Longman, 2010.
12. FLORIDI, Luciano. *Information:* a very short introduction. [S. l.: s. n.], 2010. v. 148.
13. FREELON, Deen; WELLS, Chris. Disinformation as political communication. *Political Communication*, v. 37, n. 2, p. 145-156, 2020. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10584609.2020.1723755. Acesso em: 18 abril. 2025.
14. FURTADO, Diego Freitas Iribarrem Icart. *Os mortos do capitão:* A narrativa do presidente Jair Bolsonaro no Twitter em relação à covid-19 durante o primeiro semestre de 2020. 2022. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Escola de Comunicação, Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.
15. HOOD, Christopher; MARGETTS, Helen. *The tools of government in the digital age.* Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007.
16. HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública:* Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
17. KALIL, Agnes Borges; HUPFFER, Haide Maria; SANTOS, Dailor dos. *A plataformização da desinformação e o Projeto de Lei das Fake News*. 2024. **[**Trabalho realizado no âmbito do projeto "Inteligência Artificial e Sociedade de Algoritmos: Regulação, Riscos Discriminatórios, Governança e Responsabilidades" – Edital Fapergs 07/2021 – Programa Pesquisador Gaúcho – PqG].

18. KEY, Valdimer O. *Politics, parties, and pressure groups*. 3rd ed. New York: Thomas Y. Crowell, 1944.
19. KUO, Rachel; MARWICK, Alice. Critical disinformation studies: History, power, and politics. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, v. 2, n. 4, p. 1-12, 2021. Disponível em: https://misinforeview.hks.harvard.edu/wp-content/uploads/2021/08/kuo_critical_disinformation_studies_20210812.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.
20. LABORATÓRIO DE ESTUDOS DE INTERNET E MÍDIAS SOCIAIS (NETLAB). *A guerra das plataformas contra o PL 2630.* Rio de Janeiro: Eco; UFRJ, 2023. Disponível em: https://uploads.strikinglycdn.com/files/2cab203d-e44d-423e-b4e92a13cf44432e/A%20guerra%20das%20plataformas%20contra%200%20PL%202630%20-%20NetLab%20UFRJ,%20Abril%202023.pdf. Acesso em: 28 jun. 2025.
21. MANCUSO, Wagner. Partidos políticos e grupos de interesse: Definições, atuação e vínculos. *Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política*, n. 1, p. 395-407, 2004a. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249
22. MANCUSO, Wagner. Grupos de interesse no Congresso brasileiro. *Opinião Pública*, v. 10, n. 2, p. 388-414, 2004b.
23. MANSBRIDGE, Jane J. A deliberative theory of interest representation. In: PETRACCA, Mark P. (Ed.). *The politics of interests:* Interest groups transformed. Boulder: Westview Press, 1992. p. 32-57.
24. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
25. MENDES, Lucas. Diretores do Google dizem à PF que campanha sobre PL das Fake News buscou fomentar o debate. *CNN Brasil*, 21 jun. 2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/diretores-do-google-dizem-a-pf-que-campanha-sobre-pl-das-fake-news-buscou-fomentar-o-debate/. Acesso em: 28 jun. 2025.
26. PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
27. POELL, Thomas; NIEBORG, David; DUFFY, Brooke Erin. *Platforms and cultural production*. Cambridge: Polity Press, 2022.
28. PRIVACIDADE Hackeada. Direção: Karim Amer e Jehane Noujaim. Produção: Karim Amer, Jehane Noujaim, Pedro Kos, Judy Korin e Geralyn Dreyfous. Estados Unidos: Netflix, 2019. 113 min, son., color.
29. SALISBURY, Robert H. Interest groups. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Eds.). *Handbook of Political Science*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1977. Vol. 4: Nongovernmental Politics, p. 171-222.
30. SANTAELLA, Lucia. *A pós-verdade é verdadeira ou falsa?* São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2018.
31. SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The semi-sovereign people:* A realist's view of democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
32. SILVEIRA, Yara Maria Testa da. *Regulação das mídias sociais no Brasil:* Interesses, lobby e possíveis caminhos na tramitação do PL 2630/2020. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, 2024.
33. VIEIRA, Alessandro. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 2630, de 2020.* Lei das Fake News. Dispõe sobre a liberdade, responsabilidade e transparência na Internet. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735. Acesso em: 09 jun. 2025.

Submissão em 31 de outubro de 2025.
Aceito em 19 de dezembro de 2025.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151291

DOSSIÊ

PODE SER O DIREITO UM INSTRUMENTO DE COMBATE AO RACISMO E AO SEXISMO NO BRASIL?

CAN LAW BE AN INSTRUMENT TO COMBAT RACISM AND SEXISM IN BRAZIL?

Mariana Camargo Contessa *

Luciana Almeida da Silva Teixeira **

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós- Graduação em Ciência Política, Cidade, RS, Brasil. E-mail: marianaccontessa@gmail.com*

*** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programas de Pós- Graduação em Ciência Política, Porto Alegre-RS, Brasil. E-mail: lu.ast@hotmail.com*

RESUMO

Este artigo parte do seguinte problema de pesquisa: pode o Direito ser um instrumento de combate ao racismo e ao sexismo? Partindo da constatação de que o sistema prisional reproduz estruturas escravistas e hierarquias raciais e de gênero, indicamos uma inversão do arcabouço jurídico em favor de uma leitura emancipatória do Direito capaz de enfrentar desigualdades estruturais. Para tanto, propomos a interseccionalidade como marco teórico de compreensão da tutela antidiscriminação. A partir de uma epistemologia feminista e antirarracista, utilizamos o método exploratório-crítico para revisão de dados do sistema penitenciário e análise de decisões e leis entre 2000 e 2024. Buscamos responder as seguintes questões:1) Qual o cenário atual? Superencarceramento racial e feminino; 2) Por qual lente deve ser analisado o fenômeno? Interseccionalidade; e 3) Há um possível instrumento para solucionar a questão 1? Neste cenário, a interseccionalidade revela a invisibilidade das mulheres negras encarceradas. Nossas conclusões refletem sobre como os Protocolos de Julgamento com Perspectiva de Gênero e com Perspectiva Antirracista do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) representam avanços "não-reformistas", capazes de transformar práticas institucionais e ampliar o reconhecimento e a redistribuição social.

Palavras-chave: Interseccionalidade; Encarceramento feminino; Racismo estrutural; Direito antidiscriminação; Feminismo Negro.

ABSTRACT

This article stems from the following research problem: can Law be an instrument to combat racism and sexism? Starting from the observation that the prison system reproduces slave-like structures and racial and gender hierarchies, we suggest a reversal of the legal framework in favor of an emancipatory reading of Law capable of confronting structural inequalities. To this end, we propose intersectionality as a theoretical framework for understanding anti-discrimination protection. From a feminist and anti-racist epistemology, we use the exploratory-critical method to review data from the penitentiary system and analyze decisions and laws between 2000 and 2024. We seek to answer the following questions: 1) What is the current scenario? Racial and female over-incarceration; 2) Through which lens should the phenomenon be analyzed? Intersectionality; and 3) Is there a possible instrument to solve question 1? In this scenario, intersectionality reveals the invisibility of incarcerated Black women. Our conclusions reflect on how the National Council of Justice's (CNJ) Gender-Perspective and Anti-Racist Judgment Protocols represent "non-reformist" advances, capable of transforming institutional practices and expanding recognition and social redistribution.

Keywords: *Intersectionality; Female incarceration; Structural racism; Anti-discrimination law; Black feminism.*

INTRODUÇÃO

Os paradoxos brasileiros podem ser extraídos da obra "Interseccionalidade" de Carla Akotirene (2022). De acordo com a autora, "a coragem de Kimberlé Crenshaw de cunhar a interseccionalidade no âmbito do Direito, setor branco e elitista, reserva o caráter ético da mulher negra iletrada que leva o celular escondido na vagina para atender o filho preso" (Akotirene, 2022, p. 112). Com uma descrição visceral, sintetiza em uma imagem a realidade do Brasil. O Direito, braço de institucionalização e ordenação do Estado, hierarquiza a sociedade, que no caso brasileiro, sob o lustro de uma constituição cidadã, um passado colonial e escravista. A mulher negra iletrada, na intersecção entre sexismo, racismo e classicismo, é denegada por um sistema jurídico que se supõe garantidor de direitos fundamentais. Em mais outra camada, o dever de cuidado, personificado na figura da mãe[1] aparece longe do refúgio do lar, mas no cenário improvável da prisão. Este local, porém, é tecnologia de controle racial pelo o superencarceramento. A "matéria sexuada tem a potência reprodutora do útero" que carregou o filho preso (Diniz, 2014, p. 15), agora leva o celular. O equipamento eletrônico como supositório materializa mais uma violência sexual, dentre as muitas formas ocultas pela "neurose" da democracia racial (Gonzaléz, 2019, p. 238). Sem precisar descrever a cena seguinte, quem lê a epígrafe já antevê que esta mulher será ela própria presa também.

Racismo, sexismo, violência e superencarceramento são alguns eixos que afluem dessa cena. Trata-se de problemas complexos para iniciar uma reflexão sobre estratégias para combater esses marcadores. Dentre os diversos caminhos possíveis, usamos a interseccionalidade como método de compreensão qualificada da tutela antidiscriminação (Akotirene, 2022) e de sua importância para a construção de políticas públicas de inclusão transformadoras (Fraser, 2003). Retornamos para o Direito porque, quando usada em um sentido crítico e emancipador, "a hermenêutica constitucional tem um propósito específico: a luta contra formas de subordinação" (Moreira, 2019, p. 17).

Neste sentido, dentro do corte temporal de 2000 até 2024, pretendemos abordar três questões neste texto: 1) Qual o cenário atual? Superencarceramento racial e feminino; 2) Por qual lente deve ser analisado o fenômeno? Interseccionalidade; e 3) Há um possível instrumento para solucionar a questão 1? Para tanto, começamos abordando o contexto de superencarceramento racial e feminino para amarrar os eixos da violência e do encarceramento a partir dos nós de raça e gênero. A seguir, delimitamos o conceito de interseccionalidade a partir da obra de Kimberlé Crenshaw (1989), Patricia Hill Collins e Sirma Bilge (2021) e Carla Akotirene (2022). Por fim, com base na crítica de diversos feminista ao Direito, propomos uma perspectiva interseccional e anti subalternizante do Direito. Partimos de uma metodologia exploratório-crítica, articulando revisão bibliográfica, análise de dados institucionais e exame interpretativo de decisões judiciais e marcos normativos, conforme detalhado no item a seguir.

DELIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

O método exploratório-crítico em análises qualitativas permite um exame intensivo e profundo de dados, partindo do pressuposto de que o conhecimento científico não é neutro (Harding, 1993; Haraway, 1995), mas fundamentado em um compromisso com valores (Martins, 2004). Neste artigo, a partir da interseccionalidade como categoria teórico-metodológica, a dimensão exploratória foca na descoberta de

[1] Como diz Lélia González (2019, p. 249), a mulher negra "é a mãe nesse barato doido da cultura brasileira."

microprocessos e nuances do superencarceramento feminino para expor o sistema jurídico atua como uma "máquina de abandono". A pesquisa não pretende inferências estatísticas ou generalizações quantitativas, mas identificar padrões institucionais e normativos que revelam como a atuação do sistema de justiça impacta mulheres negras privadas de liberdade de forma agravada. Nossa intencionalidade, enquanto pesquisadoras da Ciência Política com formação jurídica, é argumentar que o ferramental teórico do Direito ampara o sexismo e o racismo, mas também pode ser subvertido em favor de uma interpretação não subalternizante.

Para tanto, utilizamos a análise documental e a revisão de dados secundários como ferramentas principais. O processo envolveu o levantamento de informações do Sistema Nacional de Informações Penais - Sisdepen e do Departamento Penitenciário Nacional com enfoque principal nos marcadores de gênero e raça (Brasil, 2024). Os dados referem-se ao recorte de 2000 a 2024 (quando efetuada a pesquisa). Estes dados foram lidos a partir das lentes propostas pelo próprio Direito nos seguintes precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal – STF: habeas corpus coletivo n.º 143.641, em que reconhecido o direito à prisão domiciliar das mulheres com filhos pequenos, e Recurso Extraordinário n.º 635.659, em que regulamentado quantitativo de droga para fins de distinção entre usuária/o e traficante. Neste aspecto, contribuíram para reflexão as dissertações de Tani Maria Wurster (2019) e Juliana Horowitz (2021), ambas focadas na temática do encarceramento feminino e maternidade.

Este processo pretendeu constatar a contradição entre os dados do Sisdepen e a prática discursiva dos precedentes mencionados. A análise operacionaliza conceitos teóricos em variáveis analíticas para expor sexismo e racismo (Cervi, 2017). Em suma, como o Direito é aplicado no encarceramento feminino, produzindo efeitos desiguais conforme variáveis de gênero e raça. As variáveis independentes (elementos estruturais e institucionais explicativos) são os marcadores sociais de raça (preta, parda, branca) e gênero (feminino), conforme levantamentos oficiais do sistema penitenciário feminino. As variáveis dependentes (fenômeno em análise e efeitos) são encarceramento e a negação de direitos a mulheres privadas de liberdade, que chamamos aqui de "máquina de abandono". Por fim, endereçamos o potencial transformador deste estado de coisas pelos protocolos do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

SIGNIFICADOS DO ENCARCERAMENTO PARA RAÇA E GÊNERO

Angela Davis (2023) afirma a existência de uma vinculação histórica entre a democracia estadunidense e as penitenciárias. A privação de liberdade da pessoa infratora é a oposição por excelência à liberdade de ir e vir proposta por um sistema liberal. Porém, a filósofa aponta que, em um nível não declarado, o sistema prisional substitui o sistema escravista das *plantations* como forma de dominação e eliminação de populações racializadas.

O presídio tornou-se, como tantos elementos daquele país, um modelo de exportação, com derramamentos em diversos locais, não sendo o Brasil uma exceção. A partir dos anos de 1970, a chamada "guerra às drogas", também capitaneada pelos Estados Unidos, é importada pelo Brasil. Quando combinada ao desmantelamento das políticas de bem-estar social, resultou no aumento vertiginoso da população carcerária geral de ambos os países (Davis, 2023; Santin, 2019; Santos, Rezende, 2020). A prática discursiva de combate à criminalidade sem atenção a uma política de inteligência na investigação de organizações criminosas, de atendimento sanitário à

adição e de inclusão social de grupos marginalizados resulta no encarceramento de um perfil específico: pessoas jovens, negras, pobres e com baixa escolaridade, as quais "acumulam atributos valorizados negativamente pela ordem social" (Santin, 2019, p. 161). O controle social via seleção de grupos (seletividade) para criminalização é denominado de etiquetamento (*labeling approach*) (Horowitz, 2021), e "o racismo é a principal âncora da seletividade penal" (Alves, 2015, p.112).

O contexto permite invocar o filósofo e historiador Achille Mbembe (2016), o qual, a partir do diálogo com Foucault e Hegel, propõe a existência de um necropoder (contraposição ao conceito de biopoder) para abordar o colonialismo tardio. O racismo de Estado é uma de suas manifestações e coloca pessoas de certos grupos em uma tensão entre a qualidade de sujeito e de objeto (terceira zona). Esta desumanização permite o uso do poder do Estado para legitimar segregação, violência, expropriação e morte (destruição definitiva).

Quanto ao feminino, sua construção sempre se deu por meio de sua reclusão, desde o âmbito da família até a redução em ilhas de atividades femininas dentro de espaços de trabalho feminilizados (trabalho doméstico, magistério, enfermagem etc.). Os corpos estão sempre sob regulação, desde os modos de vestimenta aprisionantes (do sutiã e salto alto ao espartilho) até pela expressão corporal de contenção de gestos. Os comportamentos dissonantes, por sua vez, foram historicamente enfrentados pelo disciplinamento médico-psiquiátrico, para aquelas denominadas de histéricas, ou nos conventos, para as profanas ou pecadoras. Em suma, "as mulheres são, e sempre foram, objeto de um sistema de custódia que as encarcerou ao longo dos tempos em casa, nos conventos, depois nos manicômios e, hoje, nos presídios" (Mendes, Silva, Costa e Silva, 2014, p. 468). Daí a distinção entre sistema penitenciário feminino "aparente" e o "subterrâneo" (Mendes, Silva, Costa e Silva, 2014, p. 470).

A arquitetura das penitenciárias é pensada à luz do *standard* humano universal, ou seja, para a reclusão de homens. As imposições patriarcais socialmente construídas e a violência simbólica reservada ao feminino são, em alguma medida, em geral compartilhadas pelas pessoas que se identificam/são identificadas como mulheres. Por isso,

> A inadequação estrutural das prisões às necessidades específicas das mulheres - que vai desde banheiros inadequados, falta de absorventes e roupas íntimas até regulamentos que não contemplam suas especificidades - agravam as desigualdades de gênero, tornando piores as repercussões do encarceramento sobre a vida destas mulheres e de suas famílias (Diuana *et al.*, 2016, p. 2.042).

Entretanto, pelo instrumental da interseccionalidade, conceito explicado no próximo ponto, é possível afirmar a existência de diferentes impactos na injustiça de gênero e raça, os quais se dão conforme hierarquias e subordinações estruturantes da sociedade. É nesse aspecto, que a interseccionalidade é instrumento útil de análise.

Conforme Relatório Temático sobre mulheres privadas de liberdade - junho de 2017, organizado pelo consultor Marcos Vinícius Moura (Brasil, 2019), naquela ocasião existiam 37.828 mulheres privadas de liberdade, enquanto que, no início da série em 2000, havia somente 5.600. O Relatório de Informações Penais do período de janeiro a junho de 2024 da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Brasil, 2024), aponta uma população carcerária feminina de 28.770 em 30 de junho de 2024, o que pode indicar uma redução do encarceramento feminino a contar de normas como a Lei 13.769/2018 (Brasil, 2018). Dentro deste universo, as brancas são minoria: 9.054, enquanto 3.819 são negras e 14.250, pardas. Os crimes da lei de drogas condensam o maior quantitativo de reclusas. Sem que sejam indicados outros dados sociodemográficos,

ou seja, sem lente interseccional, o relatório fornece os tipos penais que deram causa à prisão. 11.296 estão no tipo tráfico de drogas; 2.049, em associação para o tráfico; e 729 no tráfico transnacional de drogas (incluídas as "mulas" e pequenas traficantes).

No universo do maternar, 19.820 informam ter filhos, 212 são gestantes (mas há apenas 63 celas especiais para esta condição em todo o país) e 117, lactantes. Os filhos presos junto com suas mães são 119, todos com menos de um ano de idade (Brasil, 2024). Não há informação sobre as idades dos filhos fora do cárcere, mas o cotejo do número que declara ser mãe com o de crianças dentro dos presídios evidencia um exército de mais de 19.000 possíveis órfãos. Existem somente 52 berçários e cinco creches nos estabelecimentos (Brasil, 2024). Débora Diniz (2015, p. 93-94) relata sua experiência ao conduzir pesquisa junto às presas da penitenciária feminina do Distrito Federal: "O dia da despedida é triste, o seguinte é miserável: não há deserto maior que o primeiro dia sem o filho. Quem parte não é só a criança de berço: junto se vai o sentido da sobrevivência de uma mulher parida na prisão".

A despeito da possibilidade de prisão domiciliar para as mulheres com filhos de até 12 anos inaugurada por *habeas corpus* coletivo n.º 143.641, concedido pelo Supremo Tribunal Federal, e consolidada pela Lei 13.769/2018 (Brasil, 2018), em pesquisa sobre o encarceramento feminino, Tani Maria Wurster (2019, p. 98) apontou a ausência de dados sobre mulheres encarceradas com filhos extramuros: "as crianças de até 12 anos, filhas de mães presas, que vivem fora dos muros? Elas existem? Sim, existem, aos milhares, mas não para o sistema penitenciário". Não se sabe quantas são mães, de quantos filhos, quais as idades destes, quem os acolhe enquanto as genitoras estão reclusas. A falta de sistematização, alia-se a inexistência de documentação civil necessária à comprovação da situação. Débora Diniz (2015, p. 29 e 31) expõe as dificuldades das presas indocumentadas: "elas chegam só matéria, um couro meio molambento, é verdade, mas comprovando existência. Nada além dele, nenhum registro de reconhecimento (...) só existe porque presa". Desta ausência jurídica da mãe como pessoa, acaba sentenciado também o filho, o qual só pode ser registrado se tiver mãe com documentação. Em junho de 2024, havia 1.673 presas sem documentos (Brasil, 2024).Quando a informação sobre a condição de gestante ou de mãe é indicada no processo, conforme Wurster (2019), mobilizam-se um conjunto de estereótipos patriarcais, com a afirmações de que não há prova da indispensabilidade dos cuidados maternos ou da inadequação da estrutura prisional para acolher detenta gestante. Ao analisar decisões judiciais de pedidos de prisão domiciliar ou de liberdade provisória, Wurster constatou como reiteradamente colocava-se em causa a aptidão da acusada de exercer o maternar, especialmente nos casos classificados como tráfico de drogas (Wurster, 2019, p. 113):

> Porque presumem-se criminosas e porque são mulheres, e em sua maioria, pobres e negras, os julgamentos passam a se orientar pela pré-compreensão de que, ao contrário das demais mães, cuja maternidade é santificada, devem ser subtraídas do mesmo patamar de proteção legal que são conferidos aos demais sujeitos de direitos.

Cumpre notar que somente em 2024, por meio do Recurso Extraordinário 635.659, o Supremo Tribunal Federal iniciou um esforço para a distinção entre as figuras de usuário e traficante por meio da delimitação da quantidade de entorpecente, precisamente com o fim de reduzir a arbitrariedade na qualificação penal. No que se refere ao encarceramento feminino, como anuncia Akotirene na introdução deste texto, existem estudos a demonstrar como uma significativa porcentagem das presas por tráfico inseriram-se no contexto criminoso por força de suas relações familiares e afetivas. A participação destas mulheres, predominantemente negras e periféricas, ocorre usualmente como traficantes em atividades subalternas ou na condição de "mulas" (Santin, 2019; Wurster, 2019). A despeito disso, a acusação de tráfico dentro

do âmbito doméstico é causa de indeferimento da prisão domiciliar por meio de discursos de negligência materna ou de risco para a criança (Wurster, 2019).

Sobre o assunto, Enedina do Amparo Alves (2015, p. 24) argumenta que "o encarceramento das mulheres negras deve ser 'lido' como uma expressão do estado racial brasileiro", em que "os juízes adaptam, conscientes ou inconscientemente, seus discursos a uma concepção racializada da lei e da ordem" (p. 108). Em articulada dissertação de mestrado ela conclui que as mulheres no sistema penitenciário

> [...] representam as vítimas históricas de três processos intimamente ligados: a opressão por sua condição de cor, de gênero e de pobreza numa sociedade estruturada a partir de desigualdades entre homens e mulheres e conduzida por um Estado penal-racial, e reprodutor de uma concepção racializada de crime e de castigo. O olhar do poder judiciário sobre elas consideradas transgressoras da ordem, revela o continuum entre escravidão e prisão (Alves, 2015, p. 112-113).

Diante deste contexto, pode-se compreender como o encarceramento é uma forma de manifestação do necropoder estatal para violência racial e de gênero no Brasil. A compreensão deste cenário exige que o nó da raça e do gênero seja amarrado pelo instrumental da interseccionalidade. Ainda, em se tratando de uma manifestação de dimensão institucional, como se verá no tópico a seguir, esse estado de coisas é garantido pelas normas de funcionamento do Estado, portanto, pelo sistema jurídico vigente. A questão que aqui se propõe é se pode o Direito deixar de ser mero instrumento de manutenção do *status quo* para, utilizando-o pelo avesso e com lente interseccional, combater o racismo e o sexismo.

INTERSECCIONALIDADE COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISE

No artigo "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics" (1989), na qualidade de jurista, Kimberlé Crenshaw define interseccionalidade a partir dos casos *DeGraffenreid v. General Motors* e *Jefferies v. Harris* para tratar da condição das mulheres negras. Ela reporta que, em grandes corporações, era normal ver-se grande quantidade de trabalhadores negros nos processos fabris de produção. Entretanto, o trabalho de "chão de fábrica", vinculada a estereótipos de força bruta, fixava o perfil de trabalhador masculino. Muitas mulheres nestas mesmas empresas executavam funções administrativas e de secretariado, no entanto, elas eram brancas. Ao se visualizar os percentuais brutos de representatividade do perfil de empregados, não se poderia dizer que as empresas não contratavam negros ou mulheres e, por isso, as cortes americanas não reconheciam a existência de discriminação. Todavia, ao se combinar estes dois marcadores sociais, tornou-se perceptível a situação de exclusão das mulheres negras. A partir daí, Crenshaw defende que é preciso reconhecer a existência de entrecruzamentos entre grupos discriminados, os quais agravam a condição de subalternização da pessoa atingida. Ou seja, surgem situações mais complexas de discriminação, que, enquanto fenômeno invisível, seguem sem resposta sistêmica (Crenshaw, 1989).

Esse problema observado por Crenshaw (1989) revela uma discriminação indireta institucional. Os estereótipos construídos socialmente a partir de um contexto racista, escravocrata e segregacionista reservam aos homens negros trabalhos pesados e exaustivos. Lado outro, o gênero feminino circunda-se de construções que essencializam a mulher sob caracteres de sensibilidade e debilidade. As mulheres negras, também submetidas ao labor escravizado extenuante, não se encaixam nesta

idealização para o gênero feminino e, ao mesmo tempo, não correspondem à masculinidade para funções tidas como "de homem".

A tutela antidiscriminação pode se apresentar como uma encruzilhada de vias: em uma segue-se o curso da proteção de gênero, enquanto, na outra, da tutela antirracista. A pessoa que se encontra no ponto de encontro, tal qual em estradas de grande circulação, está sob maior risco de acidentes. A vítima deste acidente segue em prejuízo pela impossibilidade de obter atendimento em qualquer destas vias (Crenshaw, 1989). Na contramão atrapalhando o tráfego, nenhum sistema protetivo parece ter meios de socorrê-la, seguindo no ponto cego do espelho retrovisor de todos, acometida de invisibilidade fatal.

Embora tenha sido Crenshaw a alcunhar o termo interseccionalidade, nomeando um problema desconsiderado pela arena política tradicional, Patricia Hill Collins e Sirma Bilge (2021) esclarecem que este define um processo de união de prática social e reflexão anti subalternizante crítica muito anterior à publicação do artigo de 1989. Como uma produção intelectual autônoma à "chamada segunda onda do feminismo branco", os movimentos sociais de mulheres negras da década de 1960 e 1970 partiram das vivências sob os marcadores de raça e gênero para formular agendas de justiça social (Collins; Bilge, 2021). Angela Davis (2016) ressalta como a esfera doméstica detém significados diversos para a mulher preta, o que coloca em causa a teoria feminista tradicional. Uma vez que as mulheres pretas escravizadas estavam submetidas ao trabalho em condições de degradação e reificação, o âmbito da domesticidade seria precisamente o espaço de vivência afetiva e livre. De fato, Lélia González (2019, p. 245) no artigo "Racismo e sexismo na cultura brasileira", cuja primeira publicação remonta a 1984, já referira que "é justamente aquela negra anônima, habitante da periferia, nas baixadas da vida, quem sofre mais tragicamente os efeitos da terrível culpabilidade branca". A delimitação na forma de um substantivo "interseccionalidade" é, porém, útil porque permite

> (...) dar instrumentalidade teórico-metodológica à inseparabilidade estrutural do racismo, do capitalismo e cisheteropatriarcado - produtores de avenidas identitárias em que mulheres negras são repetidas vezes atingidas pelo cruzamento e sobreposição de gênero, raça e classe, modernos aparatos coloniais (Akotirene, 2022, p. 19).

Akotirene (2022) ressalta que a ausência da lente interseccional no enfrentamento ao sexismo e racismo reforçam reciprocamente a opressão imposta. "O cenário mencionado traz para os feminismos e movimentos antirracistas chances metodológicas de preencherem lacunas acadêmicas sobre o encarceramento negro e violências contra as mulheres, usando aportes da subordinação interseccional" (Akotirene, 2022, p. 61). Ainda que sem utilizar expressamente a nomenclatura interseccionalidade, a complexidade desta situação é tratada também por Sueli Carneiro (2019, p. 274): "(...) a "variável" racial produziu gêneros subalternizados, tanto no que toca à identidade feminina estigmatizada (das mulheres negras) como a masculinidades subalternizadas (dos homens negros) com prestígio inferior ao do gênero feminino do grupo racialmente dominante (das mulheres brancas)".

Portanto, esta análise pretende impor o filtro da interseccionalidade na compreensão jurídica da violência de gênero no superencarceramento. Como veremos a seguir.

UMA NOVA VISÃO SOBRE O DIREITO: INSTRUMENTO PARA ENFRENTAMENTO DO RACISMO E SEXISMO

O Direito confere "aos agentes uma identidade garantida, um estado civil, e sobretudo poderes (ou capacidades) socialmente reconhecidos", por isso, é "a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria coisas nomeadas e, em particular, os grupos" (Bourdieu, 1989, p. 237). Entretanto, feministas como Catharine MacKinnon (2005) expõem que o Direito não resolve a vida cotidiana da maioria das mulheres, pois é incompreensível ou inacessível. Sua dogmática não é conformada a partir do feminino, já que o autor das leis é um homem (provavelmente branco, com recursos econômicos e heterossexual), e é sob essa perspectiva que o Direito atua. Conclui a professora, por isso, "que, quando o Direito cruza a vida da mulher, ele não resolve seu problema ou, pior ainda, apenas agrava sua situação" (MacKinnon, 2005, p. 33, tradução nossa)[2].

A distinção entre as esferas pública e privada evidencia o caráter androcêntrico do Direito. Como já dito, são oportunas as críticas que as feministas negras propõem à fixação do feminismo tradicional nesta dicotomia. Entretanto, certo é que, se o âmbito privado é onde o homem pode fazer o que quiser, para muitas mulheres, este espaço não é de liberdade contra interferências alheias. Não há *right to be left alone*. O Direito foi tradicionalmente instituído para regular violações praticadas em público, mas protege deficientemente as violações perpetradas no âmbito privado. A privacidade é a construção jurídica que permitiu ao Estado abdicar de proteger as mulheres. Daí a tardia tutela contra a violência doméstica e a ineficiente proteção contra crimes sexuais (MacKinnon, 2005).

Sobre a violência contra a mulher, dentre as muitas formas de delimitar o assunto, parto aqui da constatação de Silvia Federici (2023, p. 118) de que "a violência frequentemente tem a ver com disciplinar o trabalho dela, disciplinar a mulher". Por isso, ela conclui: "Cheguei a conclusão de que toda a violência é institucional porque a razão para muitos homens poderem matar uma mulher é por sentirem que não serão punidos" (p. 119). É dizer, a normalização das diversas formas de violência (que pode ser desde simbólica, psicológica, econômica até a física, com possível destruição da vítima pelo feminicídio é sustentada também pelos instrumentos estatais de controle social, de que é exemplo o sistema jurídico.

A incorporação das concepções androcêntricas da sociedade ao discurso institucional implica a consolidação (institucionalização) de elementos simbólico-culturais à estrutura organizacional. Quando estes discursos amparam relações hierarquizadas e de subalternização dentro do desenho institucional, temos um cenário de preconceito institucional. Esta forma de preconceito, comumente, não será também expressa, mas representada por arranjos que impõem maior ônus para o sucesso de certos grupos ou a sua exclusão de fato.

A estrita igualdade formal impõe a assimilação dos sujeitos ao parâmetro "universal" masculino e branco, sem solucionar questões sociais estruturais (Facio, Fríes, 2005). Além disso, cria-se uma desvalorização sobre o feminino, inculcando nas leis de proteção de gênero a aparência de um privilégio, não de direito (Facio, 2002). Esse cenário, como constatado por Wurster (2019), permite que, a despeito HC n.º 143.641 e da Lei 13.769/2018 (Brasil, 2018), as decisões judiciais neguem benefício da prisão domiciliar às mães de crianças até 12 anos sob o argumento de que podem incentivar

2 "When the law and their life collide, it is their life that gets the worst of it" (MacKinnon, 2005, p. 33).

a prática criminal por mulheres. Decorre deste mesmo fenômeno que a magistratura repute mais grave o tráfico no âmbito do domicílio por mulheres, porque desconsidera a intersecção entre classe, raça e gênero, em que muitas destas mulheres são racializadas e estão reduzidas ao empobrecimento e precarização laboral sem suporte de rede pública para acolhimento de seus filhos. É preciso, portanto, mais do que apenas considerar homens e mulheres ou pessoas brancas e negras como formalmente iguais perante a lei, mas reconhecer os diversos sistemas de opressão historicamente situados que circundam estas categorias.

A necessidade de modificar esse contexto foi explicitada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando da análise do caso 12.051, conhecido como "caso Maria da Penha Fernandes (Brasil)", que originou a Lei 11.340/2006 (Brasil, 2006) ("Lei Maria da Penha"). A infiltração da perspectiva antirracista (Moreira, 2019), feminista (Facio, 2002) e, especialmente, interseccional (Crenshaw, 1989) inaugura a compreensão de que o Direito deve ser reelaborado por uma perspectiva anti subalternizante.

Mas como transformar o Direito em um cenário de legislativo conservador e com precária diversidade de gênero e raça? A professora Flávia Biroli (2018) aponta como a pequena participação política das mulheres, especialmente de mulheres negras, é um limite material à democracia brasileira. Neste cenário, e à luz das constatações de Wurster (2019) sobre a negativa de prisão domiciliar às mães de filhos de até 12 anos, talvez tão importante quanto mudar o texto da lei é mudar a perspectiva pela qual ele é lido e aplicado.

Nesta esteira, em 2021, houve a elaboração, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela Escola Nacional da Magistratura (ENFAM), do "Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero". O mencionado documento pretende contribuir para a igualdade de gênero como objetivo de desenvolvimento sustentável –ODS[3] 5 da Agenda 2030 da ONU. O protocolo não constitui ação isolada do CNJ, pois encontra-se alinhado com instrumentos semelhantes editados por outros países da América Latina (México, Chile, Bolívia, Colômbia e Uruguai), bem como representa tendência no âmbito dos Direitos Humanos, conforme reconhecido pelas Cortes Regionais de Direitos Humanos (CNJ/ENFAM, 2021). O instrumento proposto pelo CNJ/ENFAM, muito embora orientado predominantemente para o aspecto do gênero, ressalta a importância de uma abordagem não subalternizante em diversos aspectos.

Em prosseguimento à iniciativa, para cumprimento da ODS-18 em 2024, o programa Justiça Plural, parceria entre o CNJ e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), elaborou "Protocolo para julgamento com perspectiva racial". Este documento parte da premissa que "A atuação jurisdicional é fundamental para concretizar um novo paradigma constitucional de enfrentamento ao racismo" e, por isso, pretende ter "o potencial de impulsionar uma mudança de postura do Judiciário brasileiro no sentido de aplicar as normas considerando as dinâmicas das relações raciais que se inscrevem na formação social brasileira" (CNJ/PNUD, 2024, p. 12 e 13). O instrumento contém conceitos-chave oriundos dos feminismos negros e dos movimentos antirracistas e, à luz de uma análise interseccional, propõe diretrizes para a superação de discriminações estruturantes do processo judicial.

A transformação institucional do Poder Judiciário depende ainda da educação de seus membros sobre Direitos Humanos, Direito Antidiscriminação e julgamento com

3 ODS significa "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", os quais são fixados pela Organização das Nações Unidas.

perspectiva de gênero interseccional. A revisão da concepção tradicional do Direito pelos membros e servidores é essencial para que haja uma nova compreensão do fenômeno jurídico para medidas transformadoras da sociedade em favor de reconhecimento e redistribuição (Fraser, 2003). Assim, o esclarecimento e educação de todos os integrantes do Judiciário pode assegurar que não sejam perpetuadas novas violências institucionais contra públicos minorizados.

Talvez as medidas citadas acima pareçam de pequena significância. Entretanto, consideramos eficientes sob uma perspectiva de reformas não-reformistas ("*nonreformist reforms*") (Fraser, 2003). Ciente da enorme resistência a políticas mais profundos de correção das injustiças sociais, Fraser admite esta forma de remédio, o que seria de mais fácil implementação imediata. Enquanto satisfazem adequadamente demandas presentes de reconhecimento ou de distribuição, também abrem caminho para o aumento do debate social acerca da necessidade de transformações. Ao modificar a estrutura de incentivos e de janelas de oportunidade políticas, estas reformas mais sutis expandem as opções disponíveis no futuro próximo (Fraser, 2003).

CONCLUSÕES

Um cenário semelhante à epígrafe de Carla Akotirene com a qual iniciamos a presente reflexão se apresenta de acordo com a ideia de Diniz (2015, p. 183)

> O presídio é uma máquina de abandono para a qual os sentidos da violência são múltiplos (...). O abandono é a cena final de um rito de vida que teve início na casa ou na rua. As mulheres do presídio são muito parecidas — pobres, pretas ou pardas, pouco escolarizadas, dependentes de drogas, cujo crime é uma experiência da economia familiar (Diniz, 2015, p. 183).

Para enfrentar esta invisibilidade da discriminação estrutural decorrente da conjunção de marcadores sociais Crenshaw (1989) nomeou um instrumento de resistência: interseccionalidade. Débora Diniz acrescenta mais uma dimensão ao esquema de coisas que a interseccionalidade pretende enfrentar: máquina do abandono.

Na referência é o presídio a máquina do abandono. Tentamos expor, porém, que a máquina do abandono tem várias faces em um Estado racista e sexista, em que o encarceramento é somente mais uma forma de concreção. Como visto, o próprio Estado liberal de Direito é uma máquina de abandono tanto das populações negras, ao converter as *plantations* escravistas no sistema penitenciário (Davis, 2023), quanto das mulheres, ao transformar a esfera da privacidade do lar em local de precária tutela contra a violência (MacKinnon, 2005). A estruturação de uma guerra às drogas irracional em concomitância com o desfazimento do nosso já parco tecido de proteção social é também expressão da máquina de abandono estatal das populações negras empobrecidas. Neste processo, "fracassos das políticas públicas são revertidos em fracassos individuais" (Akotirene, 2022, p. 60). O necropoder coloca grupos fora da condição de sujeito de Direito (Mbembe, 2016), nega-lhe os supostos "poderes (ou capacidades) socialmente reconhecidos" (Bourdieu, 1989, p. 237), permitindo que sejam tragados por essa ávida parafernália da violência. O presídio é apenas o destino de mulheres que já nascem abandonadas de quaisquer direitos.

No presente artigo, propomos usar a ferramenta da interseccionalidade para inverter a maquinaria. Fazê-la funcionar em sentido contrário por meio do uso do Direito como um instrumento de enfrentamento ao sexismo e racismo no Brasil. Nesta perspectiva, pode-se alcançar um sistema jurídico apto a reduzir as hierarquias na

sociedade brasileira. Existe uma ampla rede de relações jurídicas que precisariam ser redesenhadas para atingir um sistema totalmente antipatriarcal e antirracistas (Facio, 2002). Todavia, cientes da inacessibilidade de um congresso branco, conservador e masculinizado, sugerimos um começo singelo, mas que pode transformar o Direito sob uma perspectiva antirracista e de gênero. Entendemos essa possibilidade como uma reforma não-reformista (Fraser, 2003), mas que abre o caminho para ampliação do debate sobre as hierarquias sociais. Nesta linha, citamos os protocolos do CNJ para julgamento com perspectiva de gênero e antirrascista como formas de reestruturação do Direito de forma não subalternizante. A efetividade destes instrumentos deverá ser acompanhada em futuros estudos.

SOBRE AS AUTORAS

Mariana Camargo Contessa - Graduada em Direito e mestra em Ciência Política pela UFRGS. Atua como juíza federal desde 2015. Atualmente é Doutoranda em Ciência Política pela UFRGS na linha de pesquisa Teoria Política, Democracia e Participação.

Luciana Almeida da Silva Teixeira - Graduada em Direito, Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas-UFPEL. Advogada. Doutoranda em Ciência Política pela UFRGS na linha Teoria Política, Democracia e Participação.

REFERÊNCIAS

1. ALVES, Enedina do Amparo. *Rés negras, judiciário branco: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana*. 2015. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
2. AKOTIRENE Carla. Interseccionalidade. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra:2022.
3. BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
4. BRASIL. Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Dispõe sobre mecanismos para coibir violência doméstica e familiar contra mulher. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm Acesso em: 14 jan. 2026.
5. BRASIL. Lei 13.769, de 19 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a substituição de prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por criança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13769.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.
6. BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Relatório Temático sobre Mulheres Privadas de Liberdade* - junho de 2017. Consultor: Marcos Vinícius Moura Silva. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2019.
7. BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Sistema Nacional de Informações Penais* - 16o Ciclo Sisdepen - período de janeiro a junho de 2024. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-divulga-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referente-ao-primeiro-semestre-de-2024/relipen-1-semestre-de-2024.pdf/view. Acesso em: 10 out. 2025.
8. CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento: contribuições do feminismo negro. In: HOLLANDA, Heloísa B. (org.). *Pensamento Feminista Brasileiro*: formação e contexto. Rio de Janeiro, Bazar do Tempo, 2019, p. 271-289.
9. CERVI, Emerson Urizzi. *Manual de Métodos Quantitativos para iniciantes em Ciência Política*. Vol. 1. Curitiba: CPOP-UFPR, 2017.
10. COLLINS, Patricia Hil; BILGE, Sirma. *Interseccionalidade*. 1a Edição. São Paulo: Boitempo, 2021.
11. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA/ ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA MAGISTRATURA - CNJ/ENFAM. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero 2021*. Brasília: CNJ/ENFAM, 2021. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf. Acesso em: 03 out. 2025.
12. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA/ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO - CNJ/PNUD. *Protocolo para julgamento com perspectiva racial*. Brasília: CNJ/PNUD, 2024. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf. Acesso em: 03 out. 2025.
13. CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, Issue 1, Article 8, p. 139-167, 1989.

14. DAVIS, Angela. *Mulheres, Raça e Classe*. Tradução Heci Regina Candiani. 1ª. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
15. DAVIS, Ângela; COLLINS, Patricia H.; FEDERICI, Silvia. *Democracia para quem?*: ensaios de resistência. São Paulo: Boitempo, 2023.
16. DINIZ, Débora. Perspectivas e articulações de uma pesquisa feminista. In: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane Rodrigues de; ZANELLO, Valeska (orgs.). *Estudos feministas e de gênero*: articulações e perspectivas. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2014, p. 11-21.Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16349/1/LIVRO_EstudosFeministasedeGeneroArticula%c3%a7%c3%b5es.pdf. Acesso em: 14 jan. 2026.
17. DINIZ, Débora. *Cadeia - relatos sobre mulheres*. 1a Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2015.
18. DIUANA, Vilma; VENTURA, Miriam; SIMAS, Luciana; LAROUZE, Bernard; CORRÊA, Marilena. Direitos reprodutivos das mulheres no sistema penitenciário: tensões e desafios na transformação da realidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, vol. 7, p. 2.041-2050, jun.2016. https://doi.org/10.1590/1413-81232015217.21632015
19. FACIO, Alda. Con los lentes del género se ve otra justicia. *El otro derecho*, n. 28, p. 85-102, jul. 2002. Disponível em: https://resources.scjn.gob.mx/event/resources/MaterialAdicional-CatEDRA_compressed(1).pdf. Acesso em: 14 jan. 2026.
20. FACIO, Alda; FRÍES, Lorena. Feminismo, género y patriarcado. Academia. *Revista sobre enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, Buenos Aires, ano 3, n. 6, p. 259-294, primavera de 2005.Disponível em: https://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsdl/collect/academia/archives/HWA_3699.dir/3699.PDF. Acesso em: 14 jan. 2026.
21. FRASER, Nancy. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. *In*: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel (orgs.). *Redistribution or Recognition?* A Political Philosophical Exchange. Londres: Verso, 2003, p. 7-109.
22. GONZALEZ, Lélia. Racismo e Sexismo na Cultura Brasileira. *In* HOLLANDA, Heloísa Buarque de (org). *Pensamento Feminista Brasileiro* – formação e contexto. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. p. 237-256.
23. HARAWAY, Donna. Saberes Localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Tradução de Mariza Corrêa. *Cadernos Pagu*, v. 5, p. 07-41, 1995.
24. HARDING, Sandra. A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. Tradução de Vera Pereira. *Revista de Estudos Feministas*, v. 1, n. 1, p. 7-31, 1993.
25. HOROWITZ, Juliana. *Cárcere e família: narrativas de mulheres mães presas brasileiras e estadunidenses*. 2021. 142 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
26. MACKINNON. Catharine A. Women'a lives, men's laws. Massachusetts: the Belknap Press of Harvard University Press, 2005.
27. MARTINS, Heloisa H. T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.
28. MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução: Renata Santini. *Arte & Ensaios*, n. 32, p. 122-151, dez. 2016.
29. MENDES, Soraia da Rosa; SILVA, Wanda Miranda; COSTA E SILVA, Camila de Souza. Mulheres e tráfico de drogas: pontos de intersecção entre a custódia e o encarceramento em massa. In: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane Rodrigues de; ZANELLO, Valeska (orgs.). *Estudos feministas e de gênero*: articulações e perspectivas. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2014, p. 462-475.
30. MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro*: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.
31. SANTIN, Andria Caroline Angelo. *Perspectivas feministas, interseccionalidades e o encarceramento de mulheres no Brasil (2006-2018)*. 2019. 189 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
32. SANTOS, Bruna Rios Martins; REZENDE, Vânia Aparecida. Sistema carcerário feminino: uma análise das políticas públicas de segurança com base em um estudo local. *Cad. EBAPE.BR*, v. 18, n. 3, Rio de Janeiro, pp. 583-594, Jul./Set. 2020.
33. WURSTER, Tani Maria. *O outro encarcerado: ser mulher importa para o sistema de Justiça?* 2019. 170p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

Submissão em 29 de outubro de 2025.
Aceito em 07 de janeiro de 2026.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151381

DOSSIÊ

ENTRE VALORES E ANTAGONISMOS: DINÂMICAS DA POLARIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL HOJE

BETWEEN VALUES AND ANTAGONISMS: DYNAMICS OF POLITICAL POLARIZATION IN BRAZIL TODAY

Bianca Ferreira de Andrade*

Mayara Hemann Lamberti**

Maria Júlia Schmitt Timmers***

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: biancafa97@gmail.com.
*** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: mayarahemannlamberti@gmail.com.
**** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: mariajuliatimmers@gmail.com

RESUMO

Para a realização da presente pesquisa, partiu-se do pressuposto de que o fenômeno da polarização política no Brasil pode ser melhor compreendido por meio da Cultura Política como ferramenta analítica. Assim, a pergunta norteadora foi: quais os fundamentos culturais que estruturam o antagonismo e a polarização no Brasil hoje? O objetivo principal consiste em compreender como valores orientam percepções antagônicas sobre a política brasileira. Para tanto, analisaram-se grupos focais sobre imaginário político aplicados no Brasil pela equipe do World Values Survey (WVS). Especificamente, buscou-se (i) identificar elementos e dinâmicas que configuram a construção de antagonismos em processos de ruptura, negação, distanciamento e diferenciação; (ii) identificar as dimensões – ideológicas, afetivas, morais e econômicas – manifestas nas formas de antagonismo; e (iii) sistematizar e interpretar essas configurações à luz da teoria das representações sociais.

Palavras-chave: Polarização Política; Cultura Política; Antagonismo; Representações Sociais; Imaginário Político.

ABSTRACT

For the present research, it was assumed that the phenomenon of political polarization in Brazil can be better understood through the analytical framework of Political Culture. Accordingly, the guiding question was: What cultural foundations structure antagonism and polarization in Brazil today? The main objective is to understand how values shape antagonistic perceptions of Brazilian politics. To this end, focus groups on political imaginaries conducted in Brazil by the World Values Survey (WVS) team were analyzed. Specifically, the study sought to (i) identify the elements and dynamics that configure the construction of antagonisms in processes of rupture, denial, distancing, and differentiation; (ii) identify the ideological, affective, moral, and economic dimensions manifested in these forms of antagonism; and (iii) systematize and interpret these configurations in light of social representation theory.

Keywords: *Political Polarization; Political Culture; Antagonism; Social Representations; Political Imaginaries.*

INTRODUÇÃO[1]

Em 2025, a democracia brasileira completou quarenta anos, configurando seu período mais longo de continuidade institucional. Embora esse marco represente conquistas significativas, persistem resquícios de uma cultura política autoritária que, somados ao avanço de tendências de extrema-direita no cenário nacional e internacional, impõem desafios à consolidação democrática. O fenômeno da polarização política, amplamente debatido na Ciência Política (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022; Areal, 2022; Bello, 2023), tem se manifestado na intensificação dos conflitos sociais e na emergência de afetos negativos entre grupos opostos.

Episódios como as manifestações de 2013, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a invasão das sedes dos Três Poderes em 8 de janeiro de 2023 evidenciam o aprofundamento de antagonismos que extrapolam o debate público e se traduzem em violência simbólica e física. Esses processos revelam que a polarização deixou de se restringir à divergência de ideias, tornando-se um componente central das identidades políticas em disputa (Hur; Sandoval, 2020).

A conjuntura nacional evidencia a necessidade, na Ciência Política, de abordar a polarização em sua relação com a formação dos valores políticos no tecido social, por meio da análise da cultura política brasileira. Adota-se aqui o conceito de cultura política, originado dos estudos de Almond e Verba (1963, 1989), que integra contribuições da antropologia, psicologia e sociologia para explicar as orientações políticas dos membros de uma sociedade (Castro, 2000). Essas orientações, relativamente estáveis, permitem compreender como a formação sociopolítica do país molda experiências contemporâneas, comportamentos políticos e interpretações subjetivas do político.

Diante disso, a presente pesquisa se orienta pela seguinte pergunta: quais os fundamentos culturais que estruturam o antagonismo e a polarização no Brasil hoje? Para responder a essa pergunta, o estudo recorreu à análise de grupos focais sobre imaginário político, conduzidos pela equipe do World Values Survey Brasil (WVS Brasil), como ferramenta para identificar e interpretar como determinados valores moldam percepções antagônicas sobre a política nacional. Esses grupos foram realizados entre novembro de 2023 e novembro de 2024, abrangendo cinco regiões do país. Dessa forma, captaram o período imediatamente posterior às eleições de 2022, o que permitiu às pesquisadoras examinar, com base em evidências empíricas, os elementos subjetivos que emergiam nas interações entre os participantes ao discutirem temas políticos naquele período. Especificamente, buscou-se (i) identificar elementos e dinâmicas que configuram a construção de antagonismos em processos de ruptura, negação, distanciamento e diferenciação; (ii) identificar as dimensões – ideológicas, afetivas, morais e econômicas – manifestas nas formas de antagonismo; e (iii) sistematizar e interpretar essas configurações à luz da teoria das representações sociais.

Na análise dos antagonismos presentes e da realidade contenciosa, é necessário destacar a condição brasileira de um país de passado conflitante, cujo traço social mais simbólico em seus primórdios é o da escravidão, e que se constrói sobre os escombros de uma sociedade extremamente desigual e que não rompe com as estruturas constitutivas e reprodutivas dessa desigualdade (Prado Junior, 2011). Apesar do fenômeno ganhar maior destaque na literatura recentemente e apresentar-se mais radicalizado nos últimos anos, essa dualidade antagônica entre

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

dois pólos no mundo político pode ser identificada desde o princípio do país como nação. A referida dicotomia política, já se apresentou sob diferentes prismas e fundamentos pelos quais se estruturavam seus antagonismos, como, por exemplo, entre colonizadores e nativos, portugueses e brasileiros, ou monarquistas e republicanos (Armitage, 2011; Fausto, 2022; Schwarcz; Starling, 2015).

Contudo, é a partir da década de 1930, com a implementação do conjunto de políticas de cunho industrial, trabalhista e nacionalista do governo Vargas que os antagonismos sociais mais profundos da realidade brasileira se organizaram entre dois projetos de país. De um lado, a matriz nacionalista, trabalhista, com orientações de desenvolvimento social, e de outro, o projeto liberal de mercado, elitista e que se organiza politicamente como oposição ao varguismo e o trabalhismo (Carvalho, 2017). Essa dinâmica se estende mesmo após o fim da Era Vargas, consolidando essa dualidade entre aqueles considerados herdeiros do Getulismo e seus opositores organizados em torno da União Democrática Nacional (UDN) (Schwarcz; Starling, 2015). É importante colocar que tal contenda não se restringia a organização política institucional, mas era característica constituinte da realidade social da época, expressada principalmente nos movimentos sociais, como o queremismo, a greve de 1953, as "marchas da Família com Deus pela Liberdade", os comícios, o apoio civil ao golpe de 1964 (Schwarcz; Starling, 2015). Já nos anos seguintes, a ditadura militar representou a face mais obscura do fenômeno, onde a violência política, o silenciamento e a perseguição caíram sobre a sociedade como um todo.

Esse panorama evidente de nossa história, demonstra que esses antagonismos se reatualizam conforme o contexto, mudando de linguagem, mas mantendo uma estrutura simbólica persistente de oposição moral e social. As primeiras décadas da atual experiência democrática ficaram marcadas pela dicotomia Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), representando campos políticos relativamente semelhantes aos de 1945-64. Já a partir de 2018, a polarização tomou ares ainda mais antagônicos, ampliando as questões sociais para dimensões ainda mais profundas que as sociais. As crises política e econômica iniciadas em 2014, aprofundadas com a pandemia de covid-19 fizeram florescer no tecido social brasileiro desafios ímpares na nossa história. Segundo Schwarcz (2019, p. 21), quando "a desigualdade aumenta e a polarização política divide a população - premida por sentimentos de medo, insegurança e ressentimento". Compreender tais antagonismos sob o prisma da cultura política revela dimensões simbólicas e afetivas que não se reduzem à disputa racional entre projetos ideológicos, e pode ajudar a enfrentar os obstáculos à coesão e à legitimidade democrática.

Embora ainda haja um longo caminho a ser percorrido pela área da Ciência Política para explicar e descrever essa polarização no Brasil no período recente, há indícios na literatura da prevalência de uma polarização afetiva (Areal, 2022), enquanto o aspecto ideológico parece ser menos explicativo – uma vez que não se observa o alinhamento ideológico coerente das massas (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022). Ou ainda, Bello (2023) identifica no apoio e na contraposição ao Partido dos Trabalhadores (PT) o eixo que orienta a polarização no Brasil, embora a auto-identificação partidária não seja significativa entre a população (Baquero *et al.*, 1995; Carreirão, 2007; Telles; Storni, 2011; Meneguello; Amaral, 2022). Há avanços nos estudos sobre a polarização política, porém ainda são poucos os estudos que se valem da cultura política como chave analítica, sobretudo para o contexto brasileiro – conquanto existam estudos que se aproximam do tema (Baquero; Morais, 2021; Tavares; Scalon; Reis, 2025).

Nesse sentido, a tessitura da polarização política revela um desafio central no campo da Cultura Política, especialmente pertinente para a interpretação do caso brasileiro.

A articulação entre valores políticos, orientações ideológicas e a forma como esses elementos se cristalizam em antagonismos sociais não apenas elucida a dinâmica de adesão a projetos políticos concorrentes, mas também permite compreender por que determinados conflitos se tornam estruturalmente polarizantes. E é, portanto, nesse esforço que a presente pesquisa se insere ao propor uma análise de grupos focais direcionada à interpretação de evidências de conformação de antagonismos e ao buscar compreender como os valores são mobilizados pelos indivíduos para construir fronteiras simbólicas entre grupos, instigando reflexões a respeito da polarização no Brasil.

Espera-se que, por meio da perspectiva teórica da Cultura Política combinada à de Representações Sociais, possa-se identificar novos caminhos interpretativos para refletir sobre a complexidade do fenômeno da polarização no país. Em especial, considerando os obstáculos na sedimentação de uma cultura política democrática no Brasil (Baquero, 2018; Baquero; Ranincheski; Castro, 2018), observa-se a necessidade de aprofundar o entendimento de como a população se relaciona com o objeto da política e quais sentidos são atribuídos às manifestações que revelam valores em disputa a fim de não relevar elementos da cultura política potencialmente explicativos da polarização, capazes de aprofundar o entendimento que se têm sobre o fenômeno na literatura contemporânea.

A fim de atender aos objetivos da pesquisa e propiciar uma reflexão teórica acerca da relação entre polarização, cultura política e representações sociais, este artigo está organizado da seguinte forma: as duas primeiras seções apresentam o referencial teórico que sustenta a análise – a primeira, dedicada ao conceito de valores no âmbito da tradição brasileira de estudos em Cultura Política, e a segunda à operacionalização do conceito de antagonismo à luz da teoria das Representações Sociais. Em seguida, expõe-se a metodologia adotada, para então avançar à apresentação e discussão dos resultados. Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa.

VALORES E CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA

A consolidação de uma cultura política democrática no Brasil revela-se um processo marcado por tensões históricas que ultrapassam, sobretudo, as transformações institucionais do regime. Como aponta Baquero (2018), a cultura política brasileira se caracteriza por uma combinação paradoxal entre apoio normativo à democracia e persistência de predisposições autoritárias. Isto manifesta-se em atitudes de desconfiança institucional, personalismo e participação limitada, que são traços centrais para entender os vínculos entre valores, crenças e comportamento político (Baquero, 2008; 2018).

Baquero, Ranincheski e Castro (2018) exploram o que denominam democracia inercial: uma situação em que os procedimentos democráticos – eleições, alternância, Estado de direito – estão formalmente presentes, mas o compromisso social com a democracia e a legitimidade das instituições permanecem frágeis. Essa noção expressa uma espécie de desacoplamento entre estrutura institucional e cultura política, em que as regras do jogo democrático não se traduzem automaticamente em práticas democráticas.

Castro (2014) aprofunda a reflexão ao sugerir que a cultura política brasileira se organiza segundo uma racionalidade prática, e não simplesmente normativa, ou seja, as orientações políticas se articulam a partir de experiências concretas, e não de princípios abstratos de cidadania. Essa racionalidade prática ajuda a entender por que valores de ordem, hierarquia e dependência coabitam com referências democráticas modernas.

Além disso, constitui um dos componentes do que Baquero (2018) denomina democracia inercial e ajuda a explicar a potencial ascensão de figuras autoritárias à cena política (Castro; Santos; Beal, 2020). Em segundo lugar, verifica-se o descompasso entre norma e prática: embora exista amplo apoio normativo à democracia, sua vivência cotidiana é comprometida por disposições culturais enraizadas no convívio social, atravessadas pela persistência de valores e atitudes autoritárias e antidemocráticas[2], frequentemente expressos no sentimento de nostalgia da ditadura (Castro, 1996; Da Costa; González, 2019; Bittencourt, 2020; Andrade, 2024). Esses estudos demonstram que a memória autoritária e o apego simbólico à ordem militar permanecem como elementos subterrâneos do imaginário político brasileiro, emergindo em contextos de crise de representação ou de insegurança social.

Essa hibridez cultural não indica atraso democrático, mas reflete um processo de modernização política desigual e dependente, no qual valores democráticos coexistem com estruturas autoritárias. Essa configuração ajuda a compreender por que a polarização política no Brasil assume forte dimensão moral e simbólica.

Além disso, essa abordagem valorativa revela que os valores políticos no Brasil se estruturam menos na coerência ideológica do que em lógicas de pertencimento, moralidade cotidiana e expectativas práticas. Como observam Castro e Vizcarra (2021), o apoio à democracia formal pode conviver com a defesa de soluções autoritárias, especialmente em contextos de baixa confiança institucional e de percepções de vulnerabilidade social. Isso implica que os repertórios valorativos, mais do que as instituições em si, moldam a cultura política e abrem caminhos para compreender fenômenos como a polarização, a desconfiança e a democracia inercial.

Em síntese, é importante que não se veja o caso brasileiro como um de déficit democrático simplesmente, mas como um campo de disputas simbólicas e valorativas em que múltiplos valores (de autonomia, autoridade, ordem e participação) coexistem e se organizam. Para a compreensão da cultura política brasileira, reconhecer essa hibridez é condição *sine qua non* para avançar no diagnóstico e nas hipóteses sobre o impacto dos valores nos comportamentos políticos contemporâneos.

O ANTAGONISMO NA CULTURA POLÍTICA E AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS: UMA PROPOSTA TEÓRICA PARA ANALISAR O FENÔMENO DA POLARIZAÇÃO POLÍTICA

Como indicado na Introdução, esta pesquisa busca identificar percepções antagônicas sobre o objeto da política. Para isso, é necessário delimitar o que se entende por antagonismo, aqui tratado não como um objeto fixo, mas como um processo dinâmico de intensificação de hostilidades que pode se tornar socialmente compartilhado. Amplamente empregado na teoria política, o conceito já recebeu múltiplas definições e enfrenta desafios semelhantes aos de noções como "democracia" ou "poder", devido ao seu caráter multifacetado.

[2] Atitudes antidemocráticas são avaliações relativamente duradouras que indivíduos ou grupos mantêm em relação a princípios, instituições, procedimentos e valores associados à democracia, expressando rejeição, desconfiança ou desvalorização de elementos centrais do regime democrático – como a igualdade política, o pluralismo, a competição eleitoral, o respeito às minorias, as liberdades civis e ao Estado de Direito (Baquero, 2018; Bizer, 2004).

Para Schmitt (2008), o antagonismo é existencial: "política", "Estado" e a distinção entre "amigo" e "inimigo" são inseparáveis e independem de atributos morais ou econômicos. Em Mouffe (2021), que dialoga criticamente com Schmitt (2008), o antagonismo assume caráter simbólico e discursivo, mas permanece constitutivo da política. Já Modonesi (2018; 2021), retomando Gramsci por meio de uma abordagem dialética, entende o antagonismo como eixo das relações entre subalternidade, autonomia e hegemonia. Essa dinâmica, atravessada pelo princípio do antagonismo, impulsiona processos de subjetivação e agência política, culminando na insubordinação (Alam; Purakayastha, 2015; Modonesi, 2018, 2021).

Independentemente da vertente teórica, o antagonismo está intrinsecamente ligado ao caráter conflitivo da política. Como aponta Skoog (2019), o conflito é inerente à vida democrática, pois partidos expressam interesses e ideologias divergentes; contudo, seu agravamento pode ameaçar a estabilidade dos regimes e a coesão social.

Por essa razão, o estudo sobre a configuração de antagonismos em contextos nos quais se observa o fenômeno da polarização política, como é o caso do Brasil, faz-se premente para identificar possíveis fatores explicativos e para dimensionar a gravidade do processo de hostilização entre grupos. A polarização política refere-se tanto ao aumento da distância ideológica entre grupos políticos quanto ao crescente afastamento interpessoal entre apoiadores de partidos opostos. Quando o antagonismo político invade as relações interpessoais, ocorre a chamada polarização afetiva, caracterizada pela intensificação da animosidade entre grupos, que pode gerar atitudes e comportamentos hostis e ameaçar o sentimento de identidade comum (Harel; Maoz; Halperin, 2020).

A pesquisa analisou grupos focais formados por participantes que não necessariamente têm a política como pauta cotidiana ou central em suas vidas. Em outras palavras, a sofisticação política não foi um critério na seleção dos informantes. Sendo assim, a fim de acessar a forma como esses participantes vinculam suas emoções e pensamentos ao objeto da política e mapear os sentidos atribuídos às suas manifestações em grupo, recorreu-se à teoria das Representações Sociais. Desenvolvida por Moscovici, a teoria das Representações Sociais explica como grupos produzem e compartilham formas de conhecimento que organizam a vida social. Aplicada à ordem social, destaca que a legitimidade resulta de processos comunicativos e simbólicos nos quais diferentes grupos disputam significados, equilibrando estabilidade e mudança (Staerklé, 2015). Proveniente dos avanços de pesquisas no âmbito da Psicologia Social, a mesma sustenta que as pessoas recorrem a referenciais de conhecimento compartilhado, em grupos nos quais se identificam, para ancorar seus pensamentos e opiniões. Nesse sentido, o que auxilia as pessoas a encontrarem uma orientação em um ambiente de pluralismo de valores e ideias é o processo de ancoragem em representações sociais[3].

O autor propõe um modelo de concepções leigas de ordem social, segundo o qual as posições políticas se estruturam em representações sociais estereotipadas, nas quais os antagonismos se expressam como alinhamento ou violação de valores de grupo (Staerklé, 2009). O modelo proposto por Staerklé (2009) sistematiza essas concepções de ordem social com base em processos de diferenciação[4] do tipo normativo e categórico.

[3] Segundo Staerklé (2009, p. 1098, tradução nossa), "para atribuir significado a princípios filosóficos abstratos, o pensamento leigo transforma valores ideológicos em modelos normativos compartilhados de relações sociais".

[4] Fundamentados no trabalho de Kreindler (2005 apud Staerklé, 2009).

A diferenciação normativa ocorre dentro de um grupo social, de forma que as pessoas julgam umas às outras com base em valores e normas internas do grupo. Já a categórica ocorre entre diferentes grupos, em que a lógica de nós *versus* eles torna-se mais aparente, e há o reforço de fronteiras identitárias entre esses grupos. Os processos de diferenciação conferem o primeiro eixo do modelo, complementado pela polaridade entre os princípios de reconhecimento – referente à identidade, pertencimento e respeito às diferenças culturais ou morais – e de redistribuição – referente à justiça material, à repartição de recursos e oportunidades, sejam elas econômicas, sociais, políticas. Feito o cruzamento entre esses dois eixos, o que se obtém são os seguintes tipos de representação social: "ordem moral", "livre mercado", "diversidade social" e "desigualdade estrutural".

O seguinte quadro-resumo provém de Staerklé (2009) e foi aqui traduzido:

Quadro 1 – Modelo de Representações Sociais de Staerklé

	Reconhecimento	Redistribuição
Diferenciação normativa *Princípio regulador* *Valor ideológico* *Antagonismo estereotipado* *Domínio político*	*Ordem Moral* Conformismo Autoritarismo, tradicionalismo "Bem" *versus* "mal" Regulação do crime, ordem pública	*Livre Mercado* Competição Individualismo, meritocracia "Vencedores"*versus* "perdedores Mercado de trabalho, emprego
Diferenciação categórica *Princípio regulador* *Valor ideológico* *Antagonismo estereotipado* *Domínio político*	*Diversidade Social* Diferenciação entre grupos Multiculturalismo *versus* racismo *Ingroup versus outgroup* Direito de grupos, ações afirmativas	*Desigualdade estrutural* Hierarquia entre grupos Igualdade *versus* desigualdade Grupos dominantes *versus* subordinados Bem-estar social

Fonte: Staerklé (2009, p. 1101, tradução nossa).

Com base neste modelo, o antagonismo dispõe de algumas características centrais: (i) é cognitivo e simbólico, na medida que significa a representação de uma ameaça no imaginário político e não necessariamente uma ameaça objetiva; (ii) define pertencimento, uma vez que identifica quais grupos ou indivíduos serão alvo de punição ou vigilância; (iii) estrutura a ordem social ao legitimar ou deslegitimar políticas públicas com base nos princípios fundamentais estabelecidos e nos tipos de diferenciação associados. Assim, o modelo revela-se bastante útil para mapear os valores subjacentes ao imaginário político, expresso de maneira simples em falas observadas ao longo dos grupos focais.

Considerando os aportes dos autores supramencionados, os valores seriam de natureza relacional e não necessariamente são abstraídos de forma coerente pelas pessoas. Não obstante, orientariam a população em direção a ideologias mais coerentemente estruturadas, que oferecem uma visão de mundo capaz de sistematizar as múltiplas interpretações da realidade social. Partindo de Anheier (2020), pode-se compreender, portanto, que os valores seriam os componentes causais que incidem sobre a ideologia, apresentando maior maleabilidade quanto às suas possíveis combinações e tendências. Os valores atribuem um senso de comunidade às pessoas e é também um dos componentes que configuram identidades (Anheier, 2020).

Os estudos sobre valores são centrais para compreender a formação da cultura política e constituem a base teórica desse campo de análise. Smith (2004) distingue dois níveis de abordagem: o cultural e o individual. O primeiro permite captar o contexto sociocultural em que os indivíduos interagem, enquanto o segundo explora

a coerência dos valores em relação aos objetivos pessoais e identifica padrões de comportamento. No plano cultural, não se pressupõe homogeneidade de valores, mas a coexistência de subgrupos que compõem um ambiente plural, marcado por diferentes tendências. Ao tratar de política e cultura política, contudo, é imprescindível considerar o papel do poder e os mecanismos que buscam preservar certa homogeneidade cultural (Smith, 2004).

Para orientar a discussão dos resultados, retomam-se brevemente formas de operacionalizar valores políticos. Hofstede (1980) propôs seis dimensões culturais – distância do poder; individualismo/coletivismo; masculinidade/feminilidade; evitação da incerteza; orientação de longo/curto prazo; indulgência/restrição – das quais as quatro primeiras foram quantificadas em survey com funcionários da IBM, e as demais derivadas de pesquisas posteriores. Esse modelo, porém, recebeu críticas por assumir culturas nacionais estáveis, superestimar o número de dimensões e basear-se em dados antigos (Beugelsdijk; Welzel, 2018). Ainda assim, as autoras reconhecem que ele pode complementar Inglehart e Welzel (2005)[5], pois apresentou uma visão cultural mais dinâmica, enfatizando a relação intergeracional de valores, utilizando uma abordagem de segmentação em coortes etárias. A síntese proposta por Beugelsdijk e Welzel (2018) reúne essas tradições em três pares de valores – (i) coletivismo/individualismo; (ii) serviço/prazer; (iii) confiança/desconfiança – relacionando pressões materiais ao coletivismo e ao serviço, e oportunidades existenciais ao individualismo e ao prazer, em continuidade com a tradição iniciada por Inglehart.

Esse referencial orientou a sistematização dos valores identificados nas falas, articulando teoria das representações sociais e Cultura Política para fundamentar a interpretação dos dados e a definição das categorias analíticas. A seção seguinte apresenta a metodologia adotada para cumprir os objetivos da análise proposta.

METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada mediante à análise de conteúdo de grupos focais aplicados pela equipe do World Values Survey Brasil (WVS Brasil) entre novembro de 2023 e o mesmo mês de 2024 em cinco regiões do Brasil, nas cidades de Goiânia, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Recife e Belém. Para a seleção dos participantes dos grupos focais, foram estabelecidos critérios gerais a fim de garantir diversidade e autenticidade das percepções coletadas[6]. Os grupos contaram com oito participantes, recrutados com base em critérios de sexo, faixa etária e nível de escolaridade, cuja composição sociodemográfica se encontra a seguir:

[5] Inglehart e Welzel (2005) sustentam que fatores socioeconômicos são centrais para compreender as variações geracionais entre valores tradicionais e seculares-racionais, bem como entre valores de sobrevivência e de autoexpressão. Com base na teoria da modernização, argumentam que o desenvolvimento amplia os recursos materiais, cognitivos e sociais, possibilitando maior liberdade de escolha e a prevalência de valores voltados à autoexpressão e às liberdades civis e políticas. Ainda assim, reconhecem a resiliência dos sistemas de crenças, de modo que valores tradicionais continuam a se manifestar, o que torna as mudanças de valores probabilísticas, e não determinísticas.

[6] Os participantes não deveriam se conhecer previamente, tampouco pertenciam a bancos de recrutamento prontos ou eram participantes recorrentes de grupos focais. Além disso, buscou-se evitar a inclusão de estudantes ou profissionais das áreas de ciência política, ciências sociais, marketing e sociologia, de modo a não enviesar as discussões com conhecimentos especializados. Por fim, procurou-se assegurar uma distribuição paritária entre homens e mulheres, promovendo equilíbrio de gênero nos grupos.

Quadro 2 – Composição Sociodemográfica Grupos Focais

Composição sociodemográfica dos Grupos Focais		
Cidade	Idade	Escolaridade
Porto Alegre	45 - 59 anos	Ensino médio completo ou superior incompleto
Rio de Janeiro	25 - 44 anos	Até Ensino fundamental completo
Goiânia	45 - 59 anos	Até Ensino fundamental completo
Recife	25 - 44 anos	Ensino superior completo
Belém	25 - 44 anos	Até Ensino fundamental completo

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O roteiro aplicado foi elaborado pela técnica de funil (Morgan, 1997) a fim de permitir intervenções e interações mais naturais dos informantes e reduzir o viés da moderação. O objetivo era apreender o conjunto de símbolos, narrativas e significados compartilhados que estruturam a maneira como uma sociedade pensa e se relaciona com as dimensões do poder, da autoridade e do espaço político; captando, assim, os elementos que compõem o imaginário político do brasileiro. Após a realização dos grupos focais, o áudio dos mesmos foi transcrito para a realização da análise. Partindo de uma lógica dedutiva, a equipe do WVS Brasil transformou o material bruto em dados, a partir da codificação de unidades de registro, utilizando como norte um dicionário de códigos construído sob orientação teórica da literatura recorrente nos trabalhos do grupo acerca dos temas pertinentes ao imaginário político – como democracia, autoritarismo, apoio político –, com o propósito de sistematizar e interpretar o material empírico dos grupos focais.

A análise dos grupos focais foi realizada por meio de análise de conteúdo qualitativa (Bardin, 2011), com orientação teórico-dedutiva, combinada à análise temática (Braun; Clarke, 2006), a partir de categorias previamente definidas pela literatura sobre cultura política, valores e representações sociais. Nesta etapa, procedeu-se à extração dos valores em disputa a partir dos trechos previamente codificados, identificando aqueles associados às noções políticas de "Esquerda" e "Direita", categorizadas por códigos de mesmo nome. A opção por proceder a análise por meio de conteúdos relacionados à díade política se deu em razão de ser a própria noção do espectro político, um mecanismo estruturante de identidades políticas e repertórios de ação coletiva, adquirindo, em sua forma mais explícita, conteúdo programático. Ademais, como observou Bobbio (1995), a díade concentra e expressa o núcleo conflituoso da política, de tal forma que se conforma um espaço simbólico de oposição, no qual se articulam valores, identidades e visões de mundo concorrentes.

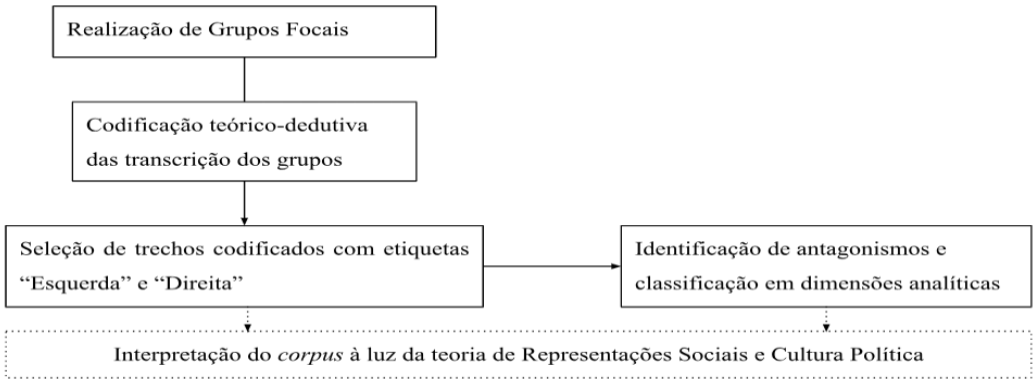
Há, portanto, um importante potencial analítico em trabalhar com elementos vinculados às noções de esquerda e direita para explorar pontos de ruptura, distanciamento e diferenciação que se deflagram em antagonismos políticos. Porém, é importante ressaltar que o emprego das dimensões de "esquerda" e "direita" não possuem uma função de balizar a análise de maneira conceitualmente normativa, mas apenas de serem marcadores utilizados para operacionalizar um fundamento ou padrão de identificação do conteúdo sobre antagonismos. Bem por isso, não trataremos aqui de desenvolver uma conceitualização ou abordar criticamente as noções de direita e esquerda, visto que não é esse o propósito da análise.

Dando seguimento à análise, nos referidos trechos foram assinalados os marcadores de antagonismo e a maneira como esses se expressam no vocabulário e no discurso, permitindo compreender como os valores se manifestam em diferentes contextos comunicativos. Como marcadores de antagonismo foram considerados os indicadores presentes no discurso que corroboram para a diferenciação entre grupos. Nesse sentido, tais marcadores poderiam se expressar, por exemplo, em falas dos participantes que deslegitimam o posicionamento alheio, expressam emoções negativas intensas em relação ao outro ou manifestam sentimentos de ameaça e exclusão. Já os aspectos que se referem à construção semântica que os informantes conferem às suas falas, seja no ato de elaboração de metáforas para imprimir a visão de mundo concebida, seja em processos de referenciação a rótulos depreciativos ou à vinculação de advérbios de intensidade (nunca, sempre, totalmente) em construções frasais.

As ocorrências foram, então, organizadas em dimensões analíticas – moral, cultural, social, ideológica e econômica –, de modo a facilitar uma interpretação sistemática dos dados. Inicialmente, os valores foram classificados de forma exploratória, como percepções iniciais da pesquisa, apoiando-se em um referencial teórico mais amplo sobre valores e cultura política (Inglehart, 2000; Hofstede, 1980; Schwartz, 1992). Constatou-se que a teoria das representações sociais é especialmente útil para organizar os trechos codificados em visões de mundo concorrentes sobre a estrutura da sociedade, além de apresentar afinidades com abordagens do imaginário político, adequando-se ao escopo da pesquisa. Para operacionalizar essa análise, recorreu-se ao modelo elaborado por Staerklé (2009) para interpretar o pensamento político leigo, que articula duas concepções analíticas centrais: (i) diferenciação normativa *versus* diferenciação categórica e (ii) reconhecimento *versus* redistribuição.

Dessa maneira as fases da metodologia podem ser organizadas de tal forma:

Figura 1 – Etapas da Análise



Fonte: Elaborado pelas autoras.

RESULTADOS

Nesta seção, serão analisados os cinco grupos focais[7] aplicados pela equipe do WVS no Brasil, tendo como chave conceitual orientadora a concepção de antagonismo. Os códigos de "Direita" e "Esquerda" não se referem ao autoposicionamento dos participantes, mas sim às falas nas quais eles fazem referência ao espectro político e expressam alguma manifestação quanto à sua percepção política. Para fins de

[7] A transcrição das falas foi feita de maneira literal, podendo conter erros gramaticais, vícios de linguagem e outras características da fala que fogem à norma culta.

comparação, temos como parâmetro um total de 58 ocorrências, das quais 21 são referentes ao código de "Direita"; 32, ao de "Esquerda"; 2 estão ligadas a ambos no sentido "nem esquerda, nem direita"; 3 estão ligadas a ambos sem definir uma distinção clara entre ambos. Com o objetivo de facilitar a referência a essas duas formas de ocorrência, iremos nos referir àquelas que não são nem esquerda, nem direita de "Transversal", indicando rejeição à dicotomia. Quanto à última categoria, chamaremos de "Indistinta", indicando menções que não marcam diferença clara entre pólos[8].

A fim de identificar os elementos e dinâmicas que configuram a construção de antagonismos, foram analisados os recursos linguísticos empregados pelos informantes para articular suas concepções normativas acerca de esquerda e direita. Observou-se que o processo de estigmatização ou rotularização foi bastante frequente, como nos seguintes trechos extraídos:

> [1] Hoje, se você diz que é de direita, você é preconceituoso, você é religioso, né? Você é genocida e essas outras coisas. Se você diz que é de esquerda, você é LGBT, você é apoiador de ladrão e tal. Você usa drogas. Você usa drogas e, tipo, não quer trabalhar. Então, infelizmente, a gente... Ficou nessas, né?" (Informante, Recife, 2023).

> [2] Quem é de direita geralmente é aquela pessoa mais conservada. E que, assim, busca também associar com a religião.E quem é de direit... esquerda é aquela pessoa mais liberal e que apoia, no caso, como eu falei, as minorias, causas sociais voltadas para a minoria (Informante, Recife, 2023).

> [3] Um lado mais privado, outro lado mais liberdade. É o conservador e o rebelde. Então quem for rebelde fica de lado, quem for conservador fica do outro. E eles se dividem dessa forma (Informante, Recife, 2023).

Esse processo de estigmatização, por sua vez, também esteve relacionado ao recurso de generalização, como se observou no segundo exemplo apresentado anteriormente. Ademais, alguns dos rótulos expostos pelos participantes tinham carga pejorativa, indicando a deslegitimação de um dos campos políticos. Isso fica mais evidente no primeiro exemplo, em que termos e expressões como "preconceituoso", "genocida", "apoiador de ladrões" são mais explícitos. Já no segundo exemplo, outro fenômeno se apresenta, que é a confusão, na própria fala, entre esquerda e direita. Embora isso não tenha sido tão recorrente nos grupos focais, a sua presença já é indicativa de uma dificuldade dos informantes em pensar a sociedade em que vivem em termos tão precisos.

Nos exemplos também se revela outro resultado obtido que se refere à compreensão do mundo político a partir de uma lógica binária rígida, em que "ou se é isso, ou aquilo", como no terceiro exemplo. Além disso, outro recurso foi o uso da negação na fala dos participantes, o que fica bastante evidente em: "O pessoal da direita, eles apoiam mais 'não drogas', 'não aborto', 'não ideologia de gênero"(Informante, Goiânia, 2024). Essa repetição do "não" em uma frase na qual se tenta definir o que é direita expressa tanto a dificuldade da definição em si, como reforça uma lógica binária, também demarcada pela negação do outro, recaindo em uma lógica de nós *versus* eles.

[8] Lembramos que no dicionário de códigos essas categorias não existiam, isso significa que os trechos que estamos fazendo referência foram, inicialmente, classificados tanto dentro do código "Direita" como "Esquerda". Consideramos relevante introduzir essa distinção em nossa análise a fim de evitar possíveis ruídos interpretativos.

A fim de realizar um mapeamento inicial de como os valores se organizavam nas falas dos participantes, inicialmente as autoras se valeram de um aporte teórico mais amplo como referencial. O que se observou foi que a concepção de direita e esquerda dos participantes se situavam em quatro dimensões principais, que foram chamadas de "Moral", "Social", "Econômica" e "Religiosa". Essas dimensões foram criadas como instrumentos analíticos a fim de orientar o refinamento da análise. No âmbito moral, situaram-se os trechos que ligavam os códigos de "Direita" e "Esquerda" na tensão entre ordem (controle, estabilidade, moralidade) e expressão (autonomia, prazer, mudança). Já a dimensão intitulada "Social" referia-se aos entendimentos de mundo que conectavam a díade ideológica a concepções de sociedade e Estado, ou seja, com o modo de organizar o poder e o desenvolvimento coletivo – apresentando como as pessoas lidam com autoridade, autonomia e planejamento futuro. De maneira semelhante, a dimensão econômica também está relacionada à forma que as pessoas expressam seus conceitos de Estado na díade política, mas referente aos problemas de desenvolvimento econômico, como, por exemplo, concepções referentes à privatização e igualdade. Por fim, a dimensão religiosa, tal qual a econômica, é uma dimensão transversal que se combina aos códigos da díade organizando um sistema normativo e simbólico que atrela instituições religiosas ao espectro político.

Esse primeiro esforço analítico foi, sobretudo, exploratório e se fundamentou nas teorias de Hofstede (1980), Schwartz (1992) e Beugelsdijk e Welzel (2018) para estratificar os valores identificados nos trechos em dimensões. Como resultados preliminares, portanto, observou-se que os informantes não sabiam criar uma definição completa do que seria a esquerda e tampouco a direita, mas as associavam a uma série de valores conservadores vinculados à dimensão moral. Além disso, as concepções articuladas referentes a projetos de sociedade, ligadas à dimensão social, eram associadas sobretudo à compreensão da esquerda. As dimensões transversais de economia e religião atravessaram essas percepções de forma contundente, foram mecanismos usados pelos informantes para tentar distinguir os elementos da díade e articular suas concepções normativas. As ocorrências foram apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 1 – Dimensões Observadas nos Grupos Focais

Dimensão	Ocorrências	Código	Ocorrências
Moral	17	Direita	7
		Esquerda	9
		Indistinta	1
Social	16	Direita	1
		Esquerda	15
Econômica	12	Direita	4
		Esquerda	5
		Indistinta	3
Religiosa	5	Direita	3
		Esquerda	1
		Indistinta	1

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Hofstede (1980), Schwartz (1992) e Beugelsdijk e Welzel (2018).

Embora o mapeamento inicial tenha permitido um primeiro vislumbre do imaginário político dos informantes, ele não evidenciou plenamente os pontos de tensão que revelam os antagonismos na política. A pesquisa exploratória confirmou a proposição da Teoria das Representações Sociais de que o pensamento político leigo se baseia em concepções pragmáticas da realidade, nas quais "princípios filosóficos e abstratos são transformados em modelos normativos compartilhados de relações sociais" (Staerklé, 2009, p. 1098). Ainda que não assumam caráter programático ou ideológico, tais concepções expressam modos de compreender o mundo, sustentados por valores subjacentes que orientam as interpretações sobre a díade esquerda-direita.

Dado que esta pesquisa busca identificar pontos de tensão e antagonismo, a Teoria das Representações Sociais mostrou-se adequada para sistematizar os resultados, ao permitir compreender como a ordem social é mantida ou contestada. Conforme Staerklé (2009; 2013), essa teoria concebe a ordem social como dinâmica e simbólica, integrando consenso e confronto. Inspirado em Weber, o autor propõe quatro modelos de concepções leigas de ordem social, que articulam regulação social e cognitiva e se vinculam a domínios como ordem pública, mercado de trabalho, diversidade e desigualdade, cada qual com seus antagonismos próprios. Esse modelo orientou a articulação dos resultados, evidenciando perspectivas morais, sociais e elementos transversais, como religião e economia.

O quadro a seguir apresenta os resultados obtidos com a aplicação desse modelo. A primeira coluna, intitulada "Ordem Social", apresenta as categorias de Staerklé (2009), enquanto as de "Valores centrais" e "Formas de antagonismo observadas" se referem aos valores e antagonismos identificados nos grupos focais.

Quadro 3 – Sistematização de valores aplicando modelo de Staerklé (2009)

Ordem Social	Valores centrais	Formas de antagonismo observadas
Moral Order (Ordem Moral)	Conformidade moral, autoridade, religião, família, punição a desvios.	Antagonismo central: oposição entre "defensores da moral" e "desviantes"; ameaças aos valores tradicionais.
Free Market (Livre Mercado)	Mérito individual, esforço, rejeição a dependência do Estado.	Antagonismo central: entre empreendedores produtivos e dependentes improdutivos ("quem vive de favor").
Structural Inequality (Desigualdade Estrutural)	Igualdade de oportunidades, justiça redistributiva, combate a hierarquias.	Antagonismo central: entre elites privilegiadas e trabalhadores/excluídos; crítica à reprodução da desigualdade.
Social Diversity (Diversidade Social)	Reconhecimento de identidades, valorização do pluralismo e das minorias.	Antagonismo central: entre pluralismo e tradicionalismo; disputa por legitimidade moral e simbólica.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Staerklé (2009).

Na Ordem Moral, observou-se que, tanto entre falas associadas à esquerda quanto à direita, predominava a percepção de ameaça, seja à preservação de valores conservadores, seja à liberdade individual. Esse sentimento aparece, por exemplo, na afirmação: "Esquerda não apoia a família como um todo. É a favor da legalização das drogas, do aborto, da ideologia de gênero" (Informante, Goiânia, 2024), em que a família é percebida como elemento em risco. Já nas concepções de Livre Mercado,

destacou-se a rejeição a quem "vive de favor", contraposta à valorização meritocrática de quem "conquistou o que merece". Isso se observa em:

> [...] até voltando um pouco para essa questão de tentar definir, que é muito difícil, eu parto do ponto que a esquerda, ligado um pouco ao socialismo, está mais ligada à questão de, por exemplo, cada um tem que ter um peixe. Pra poder viver, cada um tem que ter um peixe. Já a esquerda, ligada pouco mais ao capitalismo, diz que cada... [outros informantes: a direita] A direita. Ô, desculpa, a direita. Cada um vai ter as ferramentas necessárias para pescar. Vai pescar quantos peixes quiser. Se um pescar 10 e outro nenhum, aí foi com o esforço dele. Entendeu? (Informante, Recife, 2023).

Já a Desigualdade Estrutural revela a contraposição mais clara de grupos, como em "Eu acho que a direita, ela defende muito mais o seu próprio, talvez o que a gente começou falando aqui, mais o empresário, as pessoas mais pobres não percebem isso, mas a direita, ela prefere o grande empresário" (Informante, Rio de Janeiro, 2023) e em "Esquerdo porque esquerda é representa os trabalhadores, são os trabalhadores" (Informante, Goiânia, 2024). Há uma divisão, portanto, entre trabalhadores e empresários e na forma como o Estado se manifesta para atender os interesses desses diferentes grupos. Por fim, em termos de Diversidade Social, há uma disputa moral e simbólica pela legitimidade de diferentes grupos. Nesse momento se apresentam tanto pautas identitárias como conservadoras: por um lado, há quem defenda a pluralidade, prezando pela liberdade e pela garantia de direitos civis a grupos minoritários; por outro, há quem reforce o entendimento de que os valores conservadores estão sendo ameaçados – como no reforço da pauta do aborto e da ideologia de gênero, esboçados nos exemplos aqui apresentados.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao longo deste artigo, apresentamos o desafio em interpretar as concepções de mundo daquilo que se chama pensamento leigo, sobretudo em razão de suas ambivalências, já diagnosticadas na literatura da Cultura Política (Castro, 2014; Baquero, 2018). Concomitantemente, argumentamos a relevância de analisar os valores das pessoas para explicar fenômenos que se expressam na conjuntura política, em especial, o que a pesquisa endereça aqui: a polarização política no Brasil. Alguns dos eventos emblemáticos que revelaram a urgência de tratar do tema para pensar a democracia brasileira contaram com a mobilização de amplos segmentos sociais e não apenas de grupos extremistas – como se observou, por exemplo, no desenrolar do dia 8 de janeiro de 2023. Nesse sentido, verificou-se a importância de analisar como esses antagonismos se conformam no imaginário político, a fim de aprofundar o entendimento que há na área da Ciência Política sobre o fenômeno da polarização, atendendo os objetivos desta pesquisa.

Assim, a pesquisa constatou que os valores políticos são subjacentes às percepções das pessoas quanto à díade esquerda e direita e orientam a forma como interpretam a realidade social. Isso implica reconhecer que, embora o alinhamento ideológico não explique, por si só, a polarização política, os indivíduos articulam percepções e opiniões a partir das representações sociais, mesmo sem expressar alinhamentos claros ou consistentes. Por meio da presente análise de grupos focais, identificou-se que a interpretação acerca da ideologia existe, portanto, no imaginário político das pessoas, ainda que não de maneira sofisticada. Em nossa análise, verificou-se que, embora tenha sido identificada a dificuldade dos informantes em se expressar acerca da díade, há uma compreensão quanto aos valores associados à esquerda e à direita. Além disso, conforme apresentado na seção de resultados, a forma como os informantes elaboraram suas concepções revelou a presença de marcadores de

antagonismo: seja ao atribuir carga pejorativa a determinados termos, ao definir um conceito pela negação explícita do outro ou ao recorrer a uma lógica binária rígida para avaliar as diferenças entre esquerda e direita.

Dessa forma, quando se pensa em cultura política, o alinhamento ao Partido dos Trabalhadores (PT) não parece ser o único eixo da polarização política. Isso ocorre mesmo porque os brasileiros não apresentam uma auto-identificação partidária clara (Baquero et al, 1995; Carreirão, 2007; Telles e Storni, 2011; Meneguello e Amaral, 2022). Tal constatação baliza a importância de interpretar os valores subjacentes ao entendimento das pessoas sobre a política, como aqui se pretendeu, dando ênfase à formação de antagonismos. Com os resultados aqui apresentados, observou-se que as pessoas expressaram sua compreensão da díade mobilizando, principalmente, valores ligados à contraposição entre valores morais, referentes a um pensamento conservador. Isso se articula com a esfera de Ordem Moral, proposta no modelo de Staerklé (2009), em que os antagonismos refletiram a oposição entre defensores da moral e desviantes. Esse contraste foi reforçado pelos mecanismos linguísticos elencados anteriormente, revelando o peso dessa oposição na articulação das pessoas. De maneira consonante, a categoria de Diversidade Social se apresentou também na articulação da oposição entre valores mais tradicionais e conservadores em relação à valores que prezam pelo pluralismo e valorização de minorias.

Ademais, parte dos informantes articulou sua compreensão da esquerda a princípios voltados ao desenvolvimento coletivo e à solidariedade social, algo que não ocorreu quando pensavam na direita. Isso se relaciona, por sua vez, ao antagonismo entre privilégios em elites e a exploração de trabalhadores, referentes à categoria de Desigualdade Estrutural. Quanto ao atravessamento da dimensão econômica, o que se observou é que os informantes identificaram duas concepções principais quanto a formas de ascendência social e bem-estar que também se conformam em oposição: entre empreendedores produtivos e dependentes improdutivos. Assim, se estabelece uma representação social vinculada a noções de Livre Mercado, em que há a disputa pelo reconhecimento do mérito individual e da assistência do Estado. Por fim, a dimensão religiosa indica uma particularidade observada nos grupos focais brasileiros, tanto por não estar prevista no modelo de Representações Sociais adotado, tanto por não ser uma dimensão diretamente vinculada à díade e a projetos de sociedade concebidos por esse espectro político. Sendo assim, reforça-se aqui a relevância de pesquisas futuras interpretarem como o pensamento religioso afeta a visão de mundo dos brasileiros.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa contribui para o debate sobre polarização política ao complexificar o fenômeno e introduzir novas chaves analíticas, para além daquelas tradicionalmente mobilizadas para explicá-lo. Dessa forma, contribuindo para o objetivo principal de compreensão acerca de como os valores orientam percepções antagônicas sobre a política brasileira. Considerando que, dentro da proposta estabelecida aqui, este ainda é um esforço incipiente, a principal contribuição deste trabalho é justamente ensejar um debate científico que considere a forma como as pessoas, mesmo de maneira pouco sofisticada, concebem a realidade. Será possível, assim, identificar causalidades que não sejam meramente conjunturais, mas que estejam presentes na própria constituição da sociedade brasileira. Reforçamos que algumas das dicotomias observadas são legados históricos, referentes à própria trajetória republicana brasileira, e que estão ligados à cultura política híbrida. Sendo assim, as atitudes antidemocráticas que se manifestam em eventos demarcados pela polarização política não são desconexas da formação sociopolítica brasileira,

tampouco são excepcionais. Embora a última década tenha sido caracterizada pela agudização dessa polarização – e, nesse sentido, sim, pode-se afirmar que há um novo fenômeno a ser abordado pela Ciência Política –, os valores mobilizados se estabeleceram há décadas na visão de mundo da população.

Em razão da metodologia utilizada para abordar esse objeto, não foi possível realizar aqui uma espécie de mensuração de intensidade dos antagonismos identificados, tampouco generalizá-los para a sociedade brasileira, a principal contribuição foi justamente em mapeá-los e sistematizá-los. Espera-se que, com o ensejo dessa proposta inicial, pesquisas futuras sejam capazes de avaliar em que situações críticas esses antagonismos se convertem em atitudes, bem como explorar realmente o que há de "afetivo" na polarização afetiva. Algumas pistas já se apresentaram aqui, como a constituição relacional desses antagonismos, que ajuda a interpretar a formação de grupos e a refletir sobre a manifestação da lógica nós *versus* eles no Brasil. Além disso, um aspecto enfatizado ao longo deste trabalho e que merece especial atenção para pesquisas futuras é referente à ausência de uma auto-identificação partidária entre os brasileiros, o que suscita questionamentos sobre como explicar a polarização em uma sociedade que carece de definição de suas bases democráticas. Em suma, um desafio que ainda merece ser mais detidamente investigado é justamente compreender os meandros da polarização em um contexto em que ela se desenvolve também à margem de estruturas políticas.

Por meio da análise de grupos focais, foi possível identificar a forma como os antagonismos se manifestaram em um espaço em que os participantes articularam suas concepções normativas de mundo em um espaço interativo. Pelo processo de classificação de dimensões foi possível realizar um mapeamento inicial, seguido da sistematização e interpretação dos pontos de tensão identificados, processo este sustentado no aporte teórico das Representações Sociais e da Cultura Política. Foram atendidos, assim, os objetivos específicos da pesquisa. Conforme exposto na seção de discussão de resultados, foi possível identificar algumas evidências que ajudam a refletir sobre os fundamentos culturais que estruturam o antagonismo e a polarização no Brasil de hoje. Ainda que os resultados não tenham pretensão de generalização, em função da natureza qualitativa da pesquisa, eles oferecem um aporte analítico relevante para a reflexão proposta e contribuem de maneira substantiva para o debate do problema no contexto nacional. Este artigo permitiu, portanto, evidenciar o papel central das clivagens culturais e valorativas na configuração da polarização, apontando esse enfoque como um caminho promissor para o avanço das investigações sobre o fenômeno.

SOBRE AS AUTORAS

Bianca Ferreira de Andrade – Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro da equipe do World Values Survey Brasil.

Mayara Hemann Lamberti – Licenciatura plena em História pela Universidade de Passo Fundo, Especialização em Mídias na Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Membro da equipe do World Values Survey Brasil.

Maria Júlia Schmitt Timmers – Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Membro da equipe do World Values Survey Brasil.

REFERÊNCIAS

1. ANDRADE, Bianca Ferreira de. Nostalgia da ditadura e democracia inercial no Brasil e no Chile: vestígios autoritários na cultura política. 2024. 95f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024.
2. ALAM, Mursed; PURAKAYASTHA, Anindya Sekhar. Subalternity, antagonism, and autonomy: Constructing the political subject, by Massimo Modonesi. *Rethinking Marxism*, v. 27, n. 2, p. 312–315, 2015. doi: 10.1080/08935696.2015.1007799.
3. ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture*: political attitudes and democracy in five countries. Newbury Park: Sage, 1989.
4. ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture*: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1963.
5. ANHEIER, Helmut K. Cultures, values, and identities: What are the issues? *Global Perspectives*, v. 1, n.1, 2020. DOI: https://doi.org/10.1525/001c.11755. Acesso em: 28 out. 2025.
6. AREAL, João. 'Them' without 'us': Negative identities and affective polarization in Brazil. *Political Research Exchange*, v. 4, n. 1, 2022. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2474736X.2022.2117635. Acesso em: 8 out. 2024.
7. ARMITAGE, João. *História do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2011. (Edições do Senado Federal, vol. 142).
8. BAQUERO, Marcello. *Democracia inercial*: Assimetrias entre Economia e Cultura Política na América Latina. Porto Alegre: UFRGS, 2018.
9. BAQUERO, Marcello. Quando a instabilidade se torna estável: Poliarquia, desigualdade social e cultura política na América Latina. *Revista Debates*, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/7018/4556. Acesso em: 15 jan. 2025.
10. BAQUERO, Marcello *et al*. A dimensão direita-esquerda na definição do voto: O caso das eleições de 1994 em Porto Alegre. *Revista de Ciências Humanas*, v. 13, n. 17, 1995.
11. BAQUERO, Marcello; MORAIS, Jennifer. Brasil pós-pandemia: Reconstruindo o capital social e uma cultura política assertiva. *Revista USP*, n. 131, p. 99-120, 2021. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i131p99-120
12. BAQUERO, Marcello; RANINCHESKI, Sônia; CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira. A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. *Revista Debates*, v. 12, n. 1, p. 173–197, 2018. DOI: https://doi.org/10.22456/1982-5269.81460
13. BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
14. BELLO, André. Polarização política dinâmica: evidências do Brasil. *Opinião Pública*, v. 29, n. 1, p. 42-68, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/1807-0191202329142
15. BEUGELSDIJK, Sjoerd; WELZEL, Chris. Dimensions and dynamics of national culture: Synthesizing Hofstede with Inglehart. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, v. 49, n. 10, p. 1469-1505, 2018. DOI: https://doi.org/10.1177/0022022118798505
16. BITTENCOURT, Marielli. *A "Nostalgia da Ditadura" e as eleições de 2018 no Brasil:* Uma proposta de explicação. 2020. Dissertação (Mestrado em Cultura Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.
17. BIZER, George. *Attitudes*. In: SPIELBERGER, Charles (Ed.) *Encyclopedia of Applied Psychology*. Países Baixos: Elsevier, 2004.
18. BOBBIO, Norberto. *Esquerda e direita:* Razões e significados de uma distinção política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.
19. BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006.
20. CARREIRÃO, Yan de Souza. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 307-339, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/op/a/xvCqnfmhz8NndtzGSwfjSFG/?format=html&lang=pt. Acesso em: 20 out. 2025.
21. CARVALHO, José Murilo de. *O pecado original da República:* Debates, personagens e eventos para compreender o Brasil. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2017.
22. CASTRO, Henrique Carlos de O. *Cultura política comparada*: democracia e mudanças econômicas: Brasil, Argentina e Chile. Brasília, DF: Verbena, 2014.
23. CASTRO, Henrique Carlos de O. *Democracia e mudanças econômicas no Brasil, Argentina e Chile*: um estudo comparativo de cultura política. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
24. CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira. *A democracia em cheque:* Um estudo de cultura política entre os porto-alegrenses. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.
25. CASTRO, Henrique Carlos de O.; SANTOS, Débora de O.; BEAL, Luana. A insatisfação política e a ascensão do autoritarismo-populista: uma análise da América do Sul e da Europa. *Revista Debates*, v. 14, n. 3, p. 99–125, 2020. doi: 10.22456/1982-5269.109421.

26. CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira; VIZCARRA CASTILLO, Sofia Isabel. Uma democracia frágil e sem valores democráticos: o Brasil no século XXI. *Revista Debates*, v. 15, n. 2, p. 45-67, 2021. DOI: https://doi.org/10.22456/1982-5269.110968
27. DA COSTA, Maíra P.; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Justiça de transição, cultura política e legado autoritário no Cone Sul. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 5, n. 1, p. 125-146, 2019. DOI: https://doi.org/10.15210/rsulacp.v5i1.16043
28. FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2022.
29. HAREL, Tal; MAOZ, Ifat; HALPERIN, Eran. A conflict within a conflict: Intragroup ideological polarization and intergroup intractable conflict. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, v. 34, p. 52-57, 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2019.11.013
30. HOFSTEDE, Geert. Culture and organizations. *International Studies of Management & Organization*, v. 10, n. 4, p. 15-41, 1980. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00208825.1980.11656300. Acesso em: 29 out. 2025.
31. HUR, Domenico U.; SANDOVAL, Salvador. Psicologia política da polarização e extremismos no Brasil: Neoliberalismo, crise e neofascismos. In: HUR, Domenico U.; SABUCEDO, José M. (Orgs). *Psicologia dos extremismos políticos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2020. p. 117-146.
32. INGLEHART, Ronald; BAKER, Wayne E. Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, v. 65, n. 1, p. 19–51, 2000.
33. INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernization, cultural change, and democracy:* The human development sequence. Cambridge University Press, 2005.
34. MENEGUELLO, Rachel; AMARAL, Oswaldo E. do. Para onde foram os partidos na opinião pública? As percepções sobre os partidos políticos na redemocratização no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 36, p. 75-75, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.005
35. MODONESI, Massimo. Gramsci teórico de la subjetivación política. La tríada subalternidadautonomía-hegemonía. *International Gramsci Journal*, v. 4, n. 3, p. 3-21, 2021. DOI: https://doi.org/10.14276/igj.v4i3.4121
36. MODONESI, Massimo. *The antagonistic principle:* Marxism and political action. Brill, 2018.
37. MORGAN, David. *Focus groups as qualitative research.* Thousand Oaks: SAGE, 1997.
38. MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: WMF Martins Fontes Ltda, 2021.
39. ORTELLADO, Pablo, RIBEIRO, Marcio M., ZEINE, Leonardo. Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião. *Opinião Pública*, v. 28, n. 1, p. 62-91, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/1807-0191202228162
40. PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo:* Colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
41. SCHMITT, Carl. *O conceito do político.* Teoria do partisan. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
42. SCHWARCZ, Lilia M. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
43. SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Brasil:* Uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
44. SCHWARTZ, Shalom H. Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: ZANNA, Mark P. (org.). *Advances in experimental social psychology*. San Diego: Academic Press, v. 25, p. 1–65, 1992.
45. SKOOG, Louise. *Political conflicts:* Dissent and antagonism among political parties in local government. Göteborg: Göteborgs Universitet, 2019. Disponível em: https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/58103. Acesso em: 30 out. 2025.
46. SMITH, Peter B. Values and culture. *In*.: SPIELBERGER, Charles Donald. *Encyclopedia of applied psychology*. Amsterdam Boston: Elsevier; Academic Press, 2004.
47. STAERKLÉ, Christian. Social order and political legitimacy. *In*: SAMMUT, Gordon *et al.* (Orgs.). *The Cambridge Handbook of Social Representations.* Cambridge University Press, 2015. p. 280-294.
48. STAERKLÉ, Christian. Social order and political legitimacy. In: SAMMUT, Gordon et al. (org.). *The Cambridge handbook of social representations*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 280–294, 2015.
49. STAERKLÉ, Christian. Policy attitudes, ideological values and social representations. *Social and Personality Psychology Compass*, v. 3, n. 6, p. 1096-1112, 2009. Disponível em: https://compass.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1751-9004.2009.00237.x. Acesso em: 16 out. 2025.
50. TAVARES, Fernando; SCALON, Celi; REIS, Bruno. P. Sobre Minas Gerais e o mundo: Um debate sobre cultura política e polarização. *Sociologia & Antropologia*, v. 15, n. 1, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/2238-38752025v1519
51. TELLES, Helcimara; STORNI, Tiago. Ideologías, actitudes y decisión de voto en los votantes de derecha e izquierda. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 1, n. 1, 2011. DOI: https://doi.org/10.14201/rlop.22253.

Submissão em 31 de outubro de 2025.
Aceito em 17 de dezembro de 2025.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.151298

DOSSIÊ

A DEMOCRACIA SOBREVIVE SEM SISTEMAS PARTIDÁRIOS ESTÁVEIS? EVIDÊNCIAS DA AMÉRICA LATINA ENTRE 1945-2018

CAN DEMOCRACY SURVIVE WITHOUT STABLE PARTY SYSTEMS? EVIDENCE FROM LATIN AMERICA BETWEEN 1945 AND 2018

José Guillermo Pérez-Camacho *

* *Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Ciência Política, Campinas, SP, Brasil*
E-mail: j194787@dac.unicamp.br

RESUMO

O presente trabalho visa avaliar o impacto da institucionalização do sistema partidário (ISP) na resiliência da democracia na América Latina entre 1945 e 2018. Para tanto, realiza-se uma análise de sobrevivência com o modelo de riscos proporcionais de Cox, usando a base de dados de democracia de Boix, Miller e Rosato, e de volatilidade eleitoral de Mainwaring e Su. A hipótese central do texto é que a ISP tem uma relação positiva com a sobrevivência da democracia na região. Inicialmente o modelo apresentou um resultado de interesse, que ISP, contrário à hipótese e à literatura, teve uma relação inversamente proporcional sobre a sobrevivência das democracias. Contudo, o baixo número de eventos limita o potencial dos achados, e o modelo não conseguiu superar as provas de robustez. Ainda que a hipótese central não tenha sido provada, a análise contribui com dados recentes para pensar sobre os fatores que impactam a resiliência das democracias na região.

Palavras-chave: Democracia; Sistema Partidário; Análise de Sobrevivência; América Latina.

ABSTRACT

This study aims to evaluate the impact of party system institutionalization (PSI) on democratic resilience in Latin America between 1945 and 2018. To this end, a survival analysis is conducted using a Cox proportional hazards model, employing democracy data from Boix, Miller, and Rosato, and electoral volatility data from Mainwaring and Su. The central hypothesis is that PSI is positively related to the survival of democracy in the region. Counterintuitively and contrary to literature, initial findings suggest that lower levels of PSI (higher volatility) appear to have a protective effect on democratic survival. However, the limited number of events constrains the potential of these findings, and the model did not pass robustness tests. Although the central hypothesis was not proven, this analysis contributes recent data to the debate on factors impacting the resilience of democracies in the region.

Keywords: *Democracy; Party System; Survival Analysis; Latin America.*

INTRODUÇÃO

Quais fatores impactam a sobrevivência da democracia? A resiliência da democracia tem sido uma preocupação central na ciência política latino-americana, principalmente nos últimos anos, em que as ameaças sobre ela têm se multiplicado no mundo (V-DEM Institute, 2025). Segundo o último relatório sobre democracia do projeto *Varieties of Democracy*:

> The outlook on the world at the end of 2024 is worse than in the last 25 years. As we detail and discuss below, the trend of the "third wave of autocratization" is deepening and spreading. That includes weakening of democracy in some established liberal democracies, breakdown of democracy in countries that were democratic for most of the 21st century, as well as deepening of autocracy in already autocratic states. (V-DEM Institute, 2025, p. 9).

O contexto de retrocesso democrático levou os pesquisadores interessados pela democracia na América Latina a se questionar sobre as razões que permitem a esse regime político sobreviver e as variáveis que podem aumentar o risco do seu colapso.

Ainda que existam várias explicações para a sobrevivência e colapso da democracia (Munck, 2010), em geral, a literatura tem apontado dois tipos de variáveis principais, as econômicas e as políticas[1]. Pelo lado das explicações econômicas, Przeworski *et al.* (1996) analisaram dados de regimes de todo o mundo para testar diferentes hipóteses. Uma das principais descobertas foi que o produto interno bruto (PIB) per capita é a variável principal com um efeito protetor para a democracia. Segundo os autores, "Acima de US$ 6.000, as democracias tornam-se inexpugnáveis e espera-se que vivam para sempre: nenhum sistema democrático jamais caiu num país cuja renda per capita excedesse os US$ 6.055" (Przeworski *et al.*, 1996, p. 117). Posteriormente, Svolik (2008) confirmou esse achado e agregou que a possibilidade de reversão democrática está associada a recessões econômicas. O mecanismo que explica essa relação entre PIB per capita, crescimento econômico e estabilidade democrática não é totalmente claro. Przeworski *et al.* (1996) expõem duas possíveis hipóteses. A primeira é adotada de Lipset no seu *Political Man* (1994), onde afirma que, em países de renda alta, as lutas por políticas distributivas são menos agudas. A segunda hipótese é de Larry Diamond, que sugeriu que "[...] países mais desenvolvidos podem ser mais propensos a adotar um arcabouço institucional superior no momento em que a democracia é estabelecida" (Przeworski *et al.*, 1996, p. 117).

Por outro lado, autores relevantes como O'Donnell (1979), Mainwaring (1993, 1999) e Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) têm questionado a existência de uma relação linear entre economia e política para a América Latina, apontando casos como o argentino e inclusive o venezuelano, onde o PIB per capita não parece ter tido o efeito protetor previsto pela teoria. Os autores que formam parte dessa abordagem teórica consideram que as variáveis políticas têm um peso maior no momento de explicar tanto os fatores de risco quanto os protetores para a democracia na região.

Particularmente, Mainwaring (Mainwaring, 1993; Mainwaring; Scully, 1995) e Mainwaring, Bizzarro e Petrova (2018) têm argumentado que o sistema partidário é uma instituição com um impacto muito importante como variável explicativa do colapso e da sobrevivência das democracias na América Latina. O mecanismo causal

[1] Também autores como Inglehart (1990) tem apontado a variável cultural, mas sua capacidade explicativa parece mais limitada, sobretudo no caso latino-americano, em que as pesquisas indicam um apoio moderado à democracia.

através do qual o sistema partidário gera um efeito sobre a resiliência democrática é que os sistemas presidenciais (amplamente a maioria na região) misturados com sistemas multipartidários são muito instáveis (Mainwaring, 1993), em decorrência da sua rigidez marcada por períodos fixos de governo, pelos conflitos entre Executivo e Legislativo, e pela maior probabilidade de que o incumbente tenha pouca experiência política.

Em termos de mecanismo causal, os autores da vertente política estabelecem uma explicação clara e objetiva entre os sistemas partidários e a democracia que merece ser testada, sobretudo após quase cinquenta anos do início da chamada "terceira onda de democratização", o período mais longo de continuidade democrática na região (Munck, 2010). A pesquisa pretende contribuir na reflexão acerca das ameaças e dos fatores que protegem a democracia na América Latina testando uma hipótese relevante, usando bases de dados recentes, com novas informações sobre os regimes competitivos da região.

O restante do texto vai ser dividido nas seguintes seções. Esta introdução corresponde ao primeiro capítulo. O seguinte capítulo, o segundo, é metodológico, onde se explica a técnica estatística usada na investigação, a definição das variáveis independente e dependente, e o processo de construção da base de dados em conjunto com as covariáveis que servem de controle, para isolar o efeito da variável independente. O terceiro capítulo apresenta os resultados da análise de sobrevivência e os principais achados a partir de sua interpretação. Por fim, as conclusões apresentam um resumo do texto e indicam caminhos de interesse que podem ser continuados a partir da presente pesquisa.

METODOLOGIA

Conforme discutido no capítulo introdutório, o objetivo da presente pesquisa é analisar o impacto da institucionalização do sistema partidário na sobrevivência das democracias na América Latina entre 1945 e 2018. A variável independente, institucionalização do sistema partidário, é avaliada a partir da base de dados de volatilidade eleitoral de Mainwaring e Su (2021). Do mesmo modo, para testar a variável dependente democracia, a pesquisa usou as bases de dados de democracia, medida como variável dicotômica, de Boix, Miller e Rosato (2013). Cada uma dessas variáveis e bases de dados serão explicadas mais adiante neste mesmo capítulo.

Para atingir o objetivo principal da pesquisa, este trabalho se propôs os seguintes objetivos específicos:

a) Criar uma base de dados das democracias[2] e volatilidades eleitorais da América Latina entre 1945 e 2018 combinando a versão atualizada de Boix, Miller e Rosato (2013) e de Mainwaring e Su (2021);
b) Avaliar o impacto da institucionalização do sistema partidário na duração das democracias latino-americanas entre 1945 e 2018;
c) Avaliar o impacto de variáveis econômicas como PIB per capita e crescimento econômico na sobrevivência das democracias latino-americanas entre 1945 e 2018.

[2] A base criada para esta pesquisa assim como todos os *scripts* dos modelos estão disponibilizados em meu Git-Hub profissional: https://github.com/Guillerumo/Survival_Analysis.

TÉCNICA METODOLÓGICA

Para determinar o impacto da institucionalização do sistema partidário na sobrevivência das democracias na América Latina, o presente estudo empregou uma análise de sobrevivência que foi rodada em R, técnica estatística também conhecida como análise de eventos históricos (*event history analysis*) (Box-Steffensmeier; Jones, 2004). A análise de sobrevivência trata-se de uma família de técnicas estatísticas que modelam o comportamento de uma variável Y quando "[...] o interesse do pesquisador é a observação de uma mudança qualitativa da variável dependente em um ponto específico no tempo" (Lins, 2021, p. 396). Em outras palavras, o objetivo da análise de sobrevivência é modelar o tempo até um evento ocorrer.

Alguns modelos dentro da família da sobrevivência estão desenhados para controlar a relação ou o impacto das covariáveis no tempo, de uma forma semelhante ao que faz uma regressão. Todavia, a análise de sobrevivência é mais adequada quando estamos interessados não apenas em se um evento aconteceu, mas quando aconteceu. Além disso, a análise de sobrevivência apresenta vantagens sobre as regressões por sua capacidade de incorporar adequadamente a informação de casos censurados[3], ou seja, os casos onde não se apresentou o evento, evitando a sobre ou subestimação da relação entre as covariáveis e o tempo de duração (Box-Steffensmeier; Jones, 2004).

Dentro da família de técnicas de sobrevivência, este texto trabalhou com o modelo de riscos proporcionais de Cox estendido, que é um tipo de modelo semiparamétrico, ou seja, que "[...] não assume qualquer distribuição para a função de risco basal. No entanto, é esperado que suas variáveis ajam sempre com efeito multiplicativo sobre o risco" (Lins, 2021, p. 397). O adjetivo estendido faz referência à noção de que o modelo aceita variáveis independentes que variam no tempo; diferentemente do modelo clássico, que somente lida com variáveis fixas. A incorporação de covariáveis dinâmicas torna este modelo especialmente adequado para estudos empíricos em ciência política, onde condições estruturais e institucionais evoluem ao longo do tempo.

Como comentado anteriormente, a análise foca na América Latina, ou seja, nos dezoito países com herança ibérica mais o Haiti[4]. A decisão decorre de que a presente pesquisa considera que Mainwaring e Pérez-Liñán (2013) têm razão quando argumentam que: "Regional specificities are not the only way to bound generalizations in social science, but because regions are large parts of the world with distinctive dynamics and intra-regional influences, delimiting some analyses and generalizations by regions is useful" (Mainwaring; Pérez-Liñán, 2013, p. 26).

Em outras palavras, consideramos que diferentes regiões compartilham dinâmicas sociopolíticas e trajetórias históricas que condicionam mecanismos causais específicos. Também existe uma razão metodológica: concentrar-se em uma região ajuda a reduzir o problema de contrafactualidade e de confundimento, decorrentes de características não observáveis. Os países da América Latina compartilham características-chave que convertem a região em um espaço ideal para testar hipóteses e fazer análise comparativa, por exemplo: os países da região têm a mesma

[3] "Uma observação é considerada censurada quando seu início ou fim não são observados, fazendo com que seja difícil determinar um ponto específico no tempo" (Lins, 2021, p. 398).
[4] Especificamente os países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

experiência colonial ibérica, compartem a preeminência da religião católica e a predominância de sistemas presidenciais, entre outras características.

VARIÁVEL INDEPENDENTE: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA PARTIDÁRIO

A institucionalização do sistema partidário é nossa principal variável independente. Mas o que a literatura considera sobre ela? Para o final dos anos 1990 tanto as pesquisas de Mainwaring (1993, 1999) e Mainwaring e Scully (1995), como as análises históricas comparativas (Hartlyn; Valenzuela, 1998), tinham reforçado a ideia de que os sistemas partidários eram uma variável-chave para compreender a durabilidade das democracias latino-americanas.

Esse papel protetor dos sistemas partidários estava ancorado nos resultados positivos de democracias como a da Costa Rica e (até começo do século XXI) a da Venezuela, assim como, em menor medida, as democracias uruguaia e chilena. Apesar do período ditatorial dos dois últimos países, todos misturavam regimes competitivos com atores políticos estáveis. Portanto, as provas pareciam fortalecer o entendimento de que sistemas partidários com poucos partidos e resultados mais ou menos previsíveis tendiam a ser mais estáveis, e, portanto, as instituições democráticas tinham mais espaço para se desenvolver.

Mainwaring, Bizzarro e Petrova (2018, p. 55) definiram a institucionalização do sistema partidário como "[...] one in which a stable set of parties interacts regularly in stable ways"[5]. Segundo os autores, a institucionalização do sistema partidário é considerada como uma variável latente composta pelas dimensões "(1) stability in the membership of the party system; (2) stability in parties' vote shares; and (3) stability in parties' ideological preferences"[6] (Mainwaring; Bizzarro; Petrova, 2018, p. 41).

A volatilidade eleitoral é uma das formas típicas de medir a institucionalização do sistema partidário, uma vez que marca tanto a estabilidade dos membros do sistema de partidos quanto a estabilidade da quantia de votos recebidos por eles. Mainwaring, Bizzarro e Petrova (2018) demonstraram que existe uma forte correlação entre a volatilidade eleitoral e as outras dimensões definidas para a institucionalização do sistema partidário, o que permite utilizar a volatilidade eleitoral como indicador geral desse conceito.

Neste caso particular, a volatilidade eleitoral foi tomada de Mainwaring e Su (2021), autores que criaram uma extensa base de dados – abarcando o período 1932-2019 – da volatilidade eleitoral na América Latina com três indicadores: volatilidade interna, externa e geral tanto para as eleições presidenciais como para as parlamentares (câmara baixa). A volatilidade interna mede as mudanças de voto no interior de sistema partidário estabelecido, a volatilidade externa mede a quantia de votos recebidos por partidos novos no sistema partidário, e o índice de volatilidade geral é o resultado da soma das duas anteriores.

[5] "um em que um conjunto estável de partidos interage regularmente de maneira estável" (tradução livre).
[6] "(1) estabilidade na composição do sistema partidário; (2) estabilidade nas votações/participação eleitoral dos partidos; e (3) estabilidade nas preferências ideológicas dos partidos" (tradução livre).

VARIÁVEL DEPENDENTE: DEMOCRACIA

A democracia é um conceito em disputa com diversas acepções (Coppedge, 2023). A presente pesquisa concentra-se em um conceito mais minimalista e processual da democracia, influenciado por Dahl (1989) e Przeworski (1994). Ainda, optamos por trabalhar com a base de dados de Boix, Miller e Rosato (2013), que mede a democracia como uma variável dicotômica (1 = democracia, 0 = não democracia)[7].

O conceito de democracia de Boix, Miller e Rosato (2013) parte de uma definição mínima da democracia. Os autores argumentam que se inspiram na definição de Robert Dahl (1989), considerando que a democracia deve satisfazer condições tanto na dimensão de contestação quanto de participação. A base de dados criada pelos autores desenvolve uma medida dicotômica e cobre de 1800 até 2020. Para a dimensão de participação se espera um nível mínimo de sufrágio e, para a de contestação, espera-se que as decisões sobre quem governa o Estado sejam tomadas por meio de eleições livres e justas. Esse é um conceito muito objetivo, o que oferece vantagens empíricas. Basicamente, um país que realiza eleições competitivas e que concedeu direito de voto à maior parte da população (Boix; Miller; Rosato, 2013, p. 6) é considerado como uma democracia.

OUTRAS VARIÁVEIS: PIB PER CAPITA, CRESCIMENTO ECONÔMICO, URBANIZAÇÃO, GINI EDUCATIVO

Conforme a literatura revisada sobre estabilidade democrática para o presente trabalho, principalmente aquela associada à teoria da modernização, identificaram-se variáveis econômicas e sociais que foram incluídas no modelo visando servir de controle. As variáveis escolhidas foram: o PIB per capita, o crescimento econômico, a urbanização e a desigualdade (medida através do Gini educacional como proxy).

O PIB per capita[8], utilizado em sua transformação logarítmica[9] nos modelos, foi extraído da base de dados V-DEM. O crescimento econômico foi calculado como a taxa de variação anual do PIB per capita, derivada da variável anterior. O Gini educacional[10], que serve como proxy da desigualdade socioeconômica dada a escassez de dados históricos de Gini de renda, também foi obtido do V-DEM.

Por fim, a variável de urbanização foi construída combinando duas fontes: V-DEM para o período 1945-1959 e o Banco Mundial para o período 1960-2018. No desenvolvimento da pesquisa, detectaram-se discrepâncias importantes e sistemáticas entre ambas as séries no ponto de união; em decorrência disso, realizou-se um processo de reescalonamento (*rebasing*). Calculou-se a diferença média entre as séries durante o período de sobreposição e ajustou-se a série histórica do V-DEM para garantir uma transição suave, obtendo assim uma única série temporal contínua e consistente[11].

[7] Além disso, com a ideia de explorar e testar a robustez dos modelos de sobrevivência, provamos também com o índice de democracia eleitoral da V-DEM (Coppedge *et al.*, 2011), que mede a democracia como uma variável contínua. Porém, considerando os países democráticos como aqueles com > 0.5 no índice, e os colapsos democráticos como abaixo de 0.5 no índice, tivemos apenas nove casos de colapsos, o que comprometia o poder estatístico. Assim, esse índice não foi incorporado à análise.
[8] Variável que aparece como "e_gdppc" na minha base.
[9] Variável "log_gdp_pc".
[10] Variável "e_peedgini".
[11] Variável "urbanization_final".

RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da análise de sobrevivência realizada na linguagem R para estudar o impacto do sistema partidário na duração dos regimes democráticos na América Latina durante o período 1945-2019. A análise foi realizada utilizando a definição de democracia e abordagem dicotômica de Boix, Miller e Rosato (2013).

Como será detalhado a seguir, as limitações inerentes aos dados, particularmente o baixo número de eventos de colapso democrático, exigiram a estimação de modelos parcimoniosos.

LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

Antes de apresentar os resultados dos modelos, é importante destacar a principal limitação enfrentada nesta análise: o número reduzido de eventos, ou seja, de colapsos democráticos observados nas amostras. A literatura sobre análise de sobrevivência recomenda idealmente um mínimo de dez eventos por variável preditora incluída no modelo para garantir estimativas estáveis e confiáveis (Peduzzi *et al.*, 1996) ou um mínimo mais flexível de 5 eventos por variável.

Ao operacionalizar os períodos democráticos (ou *spells*, como costumam ser chamados no vocabulário da análise de sobrevivência) utilizando a definição dicotômica de Boix, Miller e Rosato (2013), foram identificados 39 *spells* democráticos e 24 eventos de colapso no mesmo período. A Tabela 1, que aparece neste capítulo, detalha os períodos democráticos e os respectivos desfechos segundo cada fonte.

A escassez de eventos implica que os modelos multivariados têm pouco poder estatístico e são particularmente sensíveis à especificação e à inclusão de casos influentes. Consequentemente, a estratégia adotada foi estimar modelos parcimoniosos, focando nas variáveis teóricas centrais (volatilidade eleitoral, PIB per capita, crescimento do PIB), e interpretar os resultados com cautela, reconhecendo a natureza instável dos modelos.

No Quadro 1, a seguir, se apresentam os *spells* democráticos e colapsos com uma breve análise descritiva.

Quadro 1 – *Spells* democráticos da base Boix, Miller e Rosato (2013)

País	Período	Duração (anos)	Causa do Colapso
Argentina	1958 - 1961	4	Intervenção das Forças Armadas contra Frondizi, acusado de aproximação com o peronismo.
Argentina	1963 - 1965	3	Crise institucional e crescente instabilidade entre militares e civis.
Argentina	1973 - 1975	3	Colapso por violência política e polarização, ditadura de Videla (1976).
Argentina	1983 - 2019	37	Sem colapso
Bolívia	1979 - 1979	1	Série de juntas militares após eleições inconclusas.
Bolívia	1982 - 2019	38	Sem colapso
Brasil	1946 - 1963	18	Ruptura de 1964 após crise política e medo do comunismo.
Brasil	1985 - 2019	35	Sem colapso
Chile	1945 - 1972	28	Derrubada de Allende em 1973. Polarização ideológica e crise econômica.
Chile	1990 - 2019	30	Sem colapso
Colômbia	1945 - 1947	3	Início de "La Violencia".
Colômbia	1958 - 2019	62	Sem colapso
Costa Rica	1949 - 2019	71	Sem colapso
Cuba	1945 - 1952	8	Batista toma o poder, fim da democracia liberal.
República Dominicana	1966 - 2019	54	Sem colapso
Equador	1948 - 1962	15	Golpe militar - derrubada de Arosemena.
Equador	1979 - 1999	21	Queda de Mahuad; erosão presidencialista.
Equador	2003 - 2019	17	Sem colapso
El Salvador	1984 - 2019	36	Sem colapso
Guatemala	1945 - 1953	9	Fim do governo de Arbenz.
Guatemala	1958 - 1962	5	Golpe militar. Instabilidade crônica.
Guatemala	1966 - 1969	4	Violência política e militarização (oposição).
Guatemala	1986 - 2019	34	Sem colapso
Honduras	1957 - 1962	6	Golpe militar - ruptura constitucional.
Honduras	1971 - 1971	1	Suspensão imediata da ordem democrática.
Honduras	1982 - 2008	27	Golpe de Estado (oposição militar) — derrubada de Zelaya.
Honduras	2010 - 2016	7	Concentração de poder e erosão institucional.
México	2000 - 2019	20	Sem colapso
Nicarágua	1984 - 2015	32	Concentração de poder sob Ortega.
Panamá	1956 - 1967	12	Guarda Nacional toma o poder.
Panamá	1991 - 2019	29	Sem colapso
Paraguai	2003 - 2019	17	Sem colapso
Peru	1956 - 1961	6	Golpe militar (oposição). Queda de Prado.
Peru	1963 - 1967	5	Golpe militar (oposição). Derrubada de Belaúnde.
Peru	1980 - 1989	10	Crise interna (terrorismo + autogolpe) .
Peru	2001 - 2019	19	Sem colapso
Uruguai	1945 - 1972	28	Golpe de Estado cívico-militar.
Uruguai	1985 - 2019	35	Sem colapso
Venezuela	1959 - 2004	46	Erosão gradual sob Chávez, consolidação autoritária.

Fonte: Elaboração própria com dados de Boix, Miller, Rosato (2013).

A utilização da base de dados de Boix, Miller e Rosato (2013), com 24 eventos, permitiu a estimação de alguns modelos. O modelo que se mostrou mais robusto e teoricamente interessante incluiu a volatilidade de novos partidos na câmara baixa, o PIB per capita e o crescimento econômico (Tabela 1).

Tabela 1 – Modelo de Cox com Boix, Miller e Rosato (2013)

Modelo de Cox

Característica	HR	95% CI	p-value
Novos Partidos (C. Baixa)	0.79	0.64, 0.97	0.026
Log (PIB pc)	0.21	0.01, 4.15	0.3
Crescimento PIB (%)	0.00	0.00, 3,824	0.080

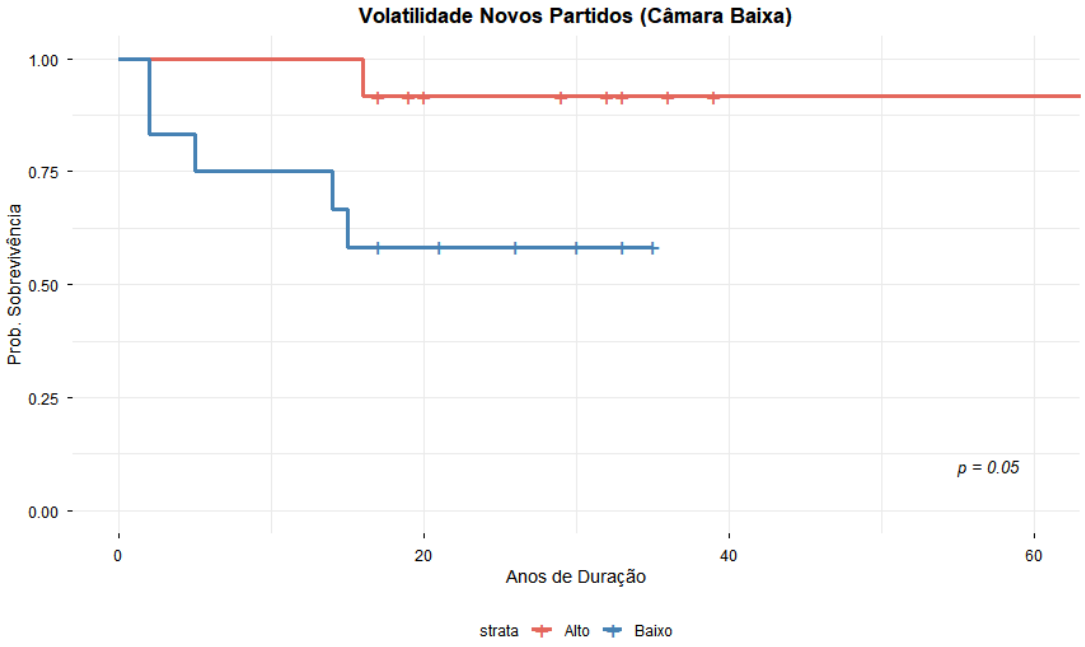
Nota: CI = Confidence Interval; HR = Hazard Ratio.
Fonte: Elaboração própria.

Contrariando as expectativas teóricas, a variável de volatilidade externa (ou seja, os votos para novos partidos) apresentou um efeito protetor e estatisticamente

significativo (HR=0.79, p=0.026). Em outras palavras, com cada aumento de uma unidade no índice de volatilidade externa, o risco de colapso diminui em 21%. Segundo esses resultados, a institucionalização do sistema partidário tem uma relação inversamente proporcional com a durabilidade da democracia, quanto maior a desinstitucionalização, maior a resiliência do regime competitivo.

Esta descoberta foi corroborada por uma análise da curva Kaplan-Meier (Figura 1) e por um teste log-rank, que indicou uma diferença marginalmente significativa entre os grupos (p~0.05). Como se pode observar no gráfico, a curva dos países com alta volatilidade eleitoral apresenta uma maior duração que a curva dos países com baixa volatilidade eleitoral, e elas nunca se cruzam, o que reforça os resultados do modelo de Cox.

Figura 1 – Curva Kaplan-Meier para volatilidade externa (C. Baixa)

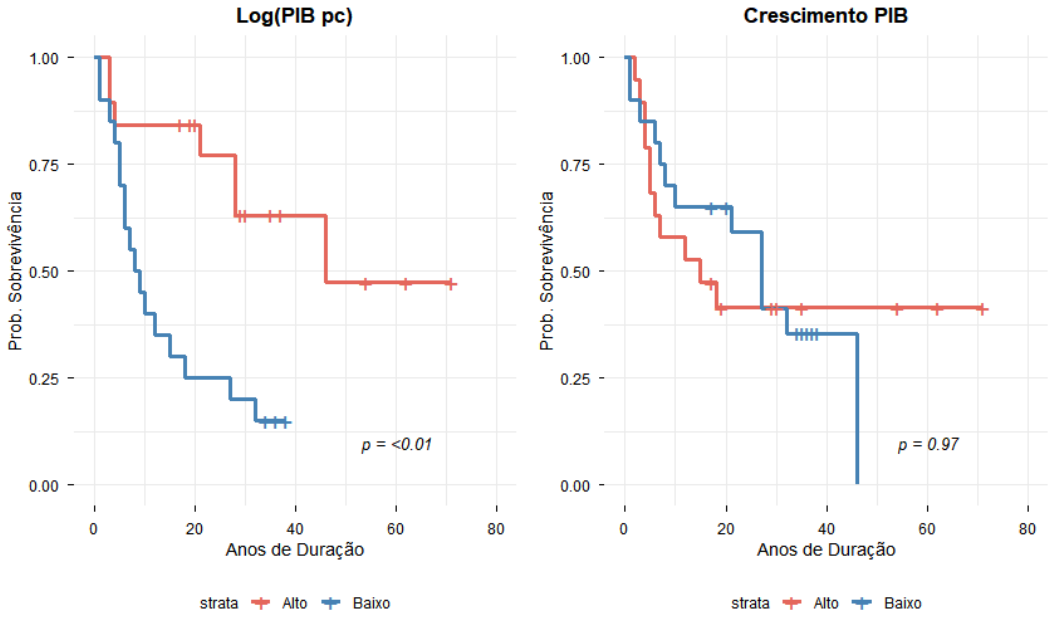


Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, o PIB per capita demonstrou um efeito protetor forte (HR=0.21), mas, neste modelo específico, não atinge significância estatística (p=0.3). E o crescimento do PIB (%) também tem um efeito protetor e marginalmente significativo (p=0.080), mas a estimativa do HR (0.00) e o amplo intervalo de confiança indicam fortemente a instabilidade da variável no modelo, o que prejudica a utilidade analítica dessas variáveis.

Na Figura 2, a seguir, pode-se observar as curvas para as variáveis PIB per capita e para o crescimento do PIB. Enquanto para o crescimento do PIB (direita) as curvas se cruzam e o p-valor é muito maior do que 0.05, para a variável PIB per capita (esquerda) a curva do PIB alto nunca se cruza com a dos países de PIB baixo. Em um primeiro momento isso poderia significar que o PIB tem sim um efeito protetor para a democracia (como a Przeworski tem apontado), porém, como vimos no modelo de Cox, ao controlar por outras variáveis, esse efeito não se mantém.

Figura 2 – Curva Kaplan-Meier para PIB per capita e crescimento do PIB



Fonte: Elaboração própria.

Dado o resultado contraintuitivo e a importância da variável de volatilidade externa, realizaram-se testes adicionais para avaliar a sua robustez. Primeiramente, um teste de Schoenfeld (Tabela 2) indicou que o suposto de riscos proporcionais se mantém para todas as variáveis, validando tecnicamente o modelo de Cox. Contudo, o suposto é violado pelo modelo em seu conjunto, enfraquecendo os achados do modelo.

Tabela 2 – Test de Schoenfeld

Variable	Chi_Square	DF	p_valor
lowc_newparties	1.479	1	0.224
log_gdp_pc	1.389	1	0.239
gdp_growth	1.923	1	0.166
GLOBAL	10.877	3	0.012

Fonte: Elaboração própria.

Posteriormente, foi realizada uma análise de influência ("leave-one-out") para identificar se o resultado era impulsionado por casos específicos. Esta análise revelou que o *spell* democrático da Argentina (1963-1965) exercia uma influência desproporcional, atuando como um forte contraexemplo (DFBETA positivo e grande). Os resultados da análise de influência podem ser observados a seguir, na Tabela 3.

Tabela 3 – Análise de influência

Spell Democrático	Influência (DFBETA) em lowc_volatility
Argentina (1963-1965)	0,158342911
Argentina (1973-1975)	-0,024351081
Ecuador (1979-1999)	0,021009739
Honduras (1982-2008)	-0,019229265
Chile (1945-1972)	0,013882826
El Salvador (1984-2019)	0,012878622
Paraguay (2003-2019)	-0,006993739
Bolivia (1982-2019)	-0,00573864
Guatemala (1986-2019)	-0,005034272
Peru (1980-1989)	0,00464235
Venezuela (1959-2004)	0,004100168
Argentina (1983-2019)	-0,003989502
Nicaragua (1984-2015)	-0,003462111
Uruguay (1945-1972)	0,003032419
Brazil (1985-2019)	0,003001518

Fonte: Elaboração própria.

Para verificar o impacto deste caso, o modelo foi reestimado excluindo esse período. A exclusão do caso argentino não apenas manteve, mas fortaleceu o efeito protetor e significativo da volatilidade na câmara baixa (HR=0.79, p=0.036). Adicionalmente, nesse modelo sem o caso argentino, tanto o PIB per capita (p - value=0.033) quanto o crescimento do PIB (p-value < 0.001) tornaram-se claramente significativos e protetores (embora com estimativas extremas de HR=0.00).

Finalmente, como um teste de robustez adicional, estimou-se um modelo de tempo de falha acelerado (AFT) com distribuição Weibull (Tabela 4). Nesse modelo alternativo, o efeito da volatilidade na câmara baixa perdeu significância estatística, enquanto o crescimento do PIB se manteve como o único preditor significativo.

Tabela 4 – Modelo Weibull

Characteristic	Beta	95% CI	p-value
mean_lowc_volatility	0.04	-0.01, 0.08	0.15
mean_log_gdp	0.09	-0.82, 0.99	0.9
mean_gdp_growth	72	11, 134	0.022

Abbreviation: CI = Confidence Interval
Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar, as médias das variáveis do estudo (volatilidade eleitoral externa, PIB per capita) perdem significância estatística, e um p-valor > 0.05 impede a rejeição da hipótese nula, enfraquecendo os resultados do nosso modelo de Cox.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da análise de sobrevivência das democracias de América Latina oferecem uma imagem complexa, mas infelizmente não conclusiva em decorrência da falta de poder estatístico na base de dados. As hipóteses iniciais, herdadas da literatura dos anos de 1990, que postulavam a preeminência dos fatores político-institucionais (especialmente do sistema partidário) sobre os econômicos, não foram corroboradas.

O achado mais interessante reside no efeito protetor da volatilidade eleitoral medida pela entrada de novos partidos na câmara baixa, identificado na análise com os dados de Boix, Miller e Rosato (2013). Apesar de o modelo não ter passado no vital teste de Schoenfeld, não sendo possível confirmar os resultados porque o modelo de riscos proporcionais não se encaixa, outras análises entregam resultados mistos interessantes.

A descoberta do efeito protetor da volatilidade eleitoral externa, que se fortaleceu após calcular a curva de Kaplan-Meier e da exclusão de casos influentes, desafia a visão convencional da desinstitucionalização do sistema partidário como fator de risco para a democracia. Uma hipótese que pode explicar esse resultado é que a capacidade do sistema legislativo de incorporar novos atores pode funcionar como um mecanismo de resiliência, canalizando o descontentamento e promovendo a adaptação do sistema político às demandas sociais. Outra hipótese pode ser que a volatilidade tem crescido nas últimas décadas (Mainwaring; Su, 2021) e que isso coincide com o longo período de democracia desfrutado pela região, mas um terceiro fator é o verdadeiro responsável por ambos os resultados.

Uma terceira hipótese é que os achados da análise de sobrevivência reforçam as descobertas de uma transformação nas dinâmicas institucionais e políticas da região, o que foi apontado por Pérez-Liñán, Schmidt e Vairo (2023). Esses autores afirmam que:

> Identificamos algunas perspectivas de largo plazo que evidencian que los sistemas latinoamericanos han vivido transformaciones hacia una mayor fragmentación del sistema de partidos, con partidos del presidente más pequeños en el Congreso y con la presencia de coaliciones legislativas como base de apoyo. Asimismo, mostramos evidencia de largo alcance espacial y temporal sobre la supervivencia de la democracia en América Latina en condiciones que la literatura inicial señalaba como las menos auspiciosas: sistemas de partidos multipartidistas, y partidos del presidente más débiles en el Congreso. Estos hallazgos resaltan la importancia del presidencialismo de coalición en la tercera ola democrática y tienen implicaciones para la literatura sobre los factores que explican la estabilidad política en la región. (Pérez-Liñán; Schmidt; Vairo, 2023, p. 16).

No entanto, a falta de significância desse efeito no modelo AFT e a violação de riscos proporcionais no modelo global indica que essa conclusão, embora intrigante, deve ser considerada com cautela e requer investigação adicional.

A sensibilidade dos resultados à especificação do modelo (Cox vs. AFT), exacerbada pelo número limitado de eventos, nos estimula a considerar a presente investigação como de natureza exploratória. Futuros estudos, possivelmente combinando análises estatísticas com amostras maiores através da análise de painel com efeitos fixos para séries temporais, em conjunto com estudos de caso detalhados, são necessários para aprofundar a compreensão desses complexos processos.

SOBRE O AUTOR

José Guillermo Pérez-Camacho: Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e especialista em Políticas Públicas para a Igualdade pelo CLACSO. Graduado em Sociologia pela Universidade Central da Venezuela (UCV) e membro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP).

REFERÊNCIAS

1. BOIX, Carles; MILLER, Michael; ROSATO, Sebastian. A complete data set of political regimes, 1800-2007. *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 12, p. 1523-1554, 2013. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414012463905. Acesso em: 17 nov. 2025.
2. BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; JONES, Bradford S. *Event history modeling:* A guide for social scientists. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
3. COPPEDGE, Michael. *V-Dem's conceptions of democracy and their consequences*. Göterborg: Varieties of Democracy Institute, 2023. (Working Paper Series, 2023). Disponível em: https://www.v-dem.net/media/publications/wp_135.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.
4. COPPEDGE, Michael *et al.* Conceptualizing and measuring democracy: A new approach. *Perspectives on Politics*, v. 9, n. 2, p. 247-267, jun. 2011. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/conceptualizing-and-measuring-democracy-a-new-approach/DAF249E74DDD3ACE3FFC96F20EE4074D. Acesso em: 17 nov. 2025.
5. DAHL, Robert A. *La poliarquía:* Participación y oposición. Madrid: Tecnos, 1989.
6. HARTLYN, Jonathan; VALENZUELA, Arturo. Democracy in Latin America since 1930. In: BETHELL, Leslie (Ed.). *Latin America:* Politics and society since 1930. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 3-66.
7. INGLEHART, Ronald. *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
8. LINS, Rodrigo. Tempo, tempo, tempo: Regressão de Cox na Ciência Política. *Revista Política Hoje*, v. 30, n. 1, p. 395-433, 2021. DOI: https://doi.org/10.51359/1808-8708.2021.246485
9. LIPSET, Seymour Martin. *Political man:* The social bases of politics. 5th ed. Baltimore: Hopkins, 1994.
10. MAINWARING, Scott. La durabilidad democrática en América Latina. *Política y Gobierno*, v. 6, n. 2, p. 315-363, 1999. Disponível em: http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/449. Acesso em: 17 nov. 2025.
11. MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414093026002003. Acesso em: 17 nov. 2025.
12. MAINWARING, Scott; BIZZARRO, Fernando; PETROVA, Ana. Party system institutionalization, decay, and collapse. In: MAINWARING, Scott (Org.). *Party systems in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 17-33.
13. MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. *Democracies and dictatorships in Latin America:* Emergence, survival, and fall. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
14. MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. *Building democratic institutions:* Party systems in Latin America. Stanford: Stanford university press, 1995.
15. MAINWARING, Scott; SU, Yen-Pin. Electoral volatility in Latin America, 1932-2018. *Studies in Comparative International Development*, v. 56, n. 3, p. 271-296, 2021. DOI: DOI: https://doi.org/10.1007/s12116-021-09340-x
16. MUNCK, Gerardo L. Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 3, p. 573-597, 2010. DOI: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000300001
17. V-DEM INSTITUTE. *Democracy report 2025:* 25 years of autocratization – Democracy trumped? Gothenburg: V-Dem Institute, 2025. Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr___2025_lowres.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.
18. O'DONNELL, Guillermo A. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism:* Studies in South American politics. Berkeley: University of California press, 1979.
19. PEDUZZI, Peter *et al*. A simulation study of the number of events per variable in logistic regression analysis. *Journal of Clinical Epidemiology*, v. 49, n. 12, p. 1373-1379, 1996. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0895435696002363. Acesso em: 17 nov. 2025.

20. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SCHMIDT, Nicolás; VAIRO, Daniela. Partidos legislativos y coaliciones políticas en América Latina (1925-2019). *Política y Gobierno*, v. 30, n. 2, p. 1-17, 2023. Disponível em: https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/5721. Acesso em: 17 nov. 2025.
21. PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado.* No Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
22. PRZEWORSKI, Adam *et al*. What makes democracies endure? *Journal of Democracy*, v. 7, n. 1, p. 39-55, 1996. Disponível em: https://www.journalofdemocracy.org/articles/what-makes-democracies-endure/. Acesso em: 17 nov. 2025.
23. SVOLIK, Milan. Authoritarian reversals and democratic consolidation. *American Political Science Review*, v. 102, n. 2, p. 153-168, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=964462. Acesso em: 17 nov. 2025.

Submissão em 18 de novembro de 2025.
Aceito em 12 de dezembro de 2025.

revista DEBATES

https://doi.org/ 10.22456/1982-5269.151363

DOSSIÊ

RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL NA DITADURA BRASILEIRA: ANÁLISE SOBRE O TRABALHO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV) E NOVAS PERSPECTIVAS

CORPORATE RESPONSIBILITY IN THE BRAZILIAN DICTATORSHIP: AN ANALYSIS OF THE WORK OF THE NATIONAL TRUTH COMMISSION (NTC) AND NEW PERSPECTIVES

Christian Jecov Schallenmüller *

Carlos Artur Gallo **

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: christian.jecov@yahoo.com.br
***Universidade Federal de Pelotas(UFPEL), Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Departamento de Sociologia e Política, Pelotas, RS, Brasil.*
E-mail:galloadv@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa a responsabilidade empresarial por violações de direitos humanos durante a ditadura civil-militar brasileira (1964–1985), tomando como referência o tratamento do tema pela Comissão Nacional da Verdade (CNV). O objetivo é discutir como a CNV abordou a cooperação entre empresas e o regime autoritário, bem como os limites e avanços dessa abordagem. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica e análise documental do Relatório Final da CNV (2014). Os autores concluem que o reconhecimento oficial da participação empresarial representa um avanço simbólico importante para a agenda de justiça de transição, mas a ausência de mecanismos institucionais de responsabilização e o contexto político posterior impediram a efetivação das recomendações da Comissão.

Palavras-chave: Justiça de Transição; Comissão Nacional da Verdade; Responsabilidade Empresarial; Ditadura Brasileira; Direitos Humanos.

ABSTRACT

The article examines corporate accountability for human rights violations during Brazil's civil-military dictatorship (1964–1985), focusing on how the National Truth Commission (CNV) addressed the collaboration between companies and the authoritarian regime. The study aims to assess the CNV's approach, advances, and limitations through bibliographic review and document analysis of its Final Report (2014). The authors conclude that the public acknowledgment of corporate participation marks a symbolic step forward in the transitional justice agenda, yet the absence of institutional mechanisms for accountability and the ensuing political context have hindered the implementation of the Commission's recommendations.

Keywords: *Transitional Justice*; *National Truth Commission*; *Corporate Accountability*; *Brazilian Dictatorship*; *Human Rights.*

INTRODUÇÃO

O sistema internacional de proteção da pessoa está historicamente ligado ao desenvolvimento, no pós-guerra, de mecanismos que investiram os indivíduos de direitos subjetivos à reparação e à busca de responsabilização pelos suplícios sofridos em contexto de guerras ou de repressão autoritária. Em seus primórdios, este sistema se ergueu como uma tentativa de lidar com um passado não apenas de autoritarismo, mas de totalitarismo, caracterizado fundamentalmente por uma dominação completa do Estado sobre a sociedade.

Mesmo que empresários também tenham participado ativamente da repressão e do genocídio em experiências totalitárias, estas chamaram atenção principalmente para os riscos do hiper dimensionamento dos poderes do Estado. A aprendizagem a respeito destes riscos e do desempenho essencialmente "estatal" de violações em massa foi em grande parte transportada para elaborações de políticas de memória, verdade, justiça e reparação em contextos de autoritarismo não totalitário ou guerras civis. Não é por acaso, nesse sentido, que as medidas de verdade e justiça implementadas a partir das transições no contexto latino-americano tenham focado na responsabilização do Estado, e, em alguns casos, de agentes da repressão.

Ocorre, no entanto, que ditaduras não se sustentam apenas pelo uso da força. Regimes de exceção se legitimam e perduram mediante o estabelecimento de uma rede de colaboração que engloba diferentes setores da sociedade. Servidores públicos, sacerdotes, empresários, entre outros, participaram ativamente de diferentes regimes autoritários na região do Cone Sul da América do Sul, inclusive cooperando com a repressão e perseguição de opositores. Considerando o exposto, este trabalho tem como objetivo geral discutir o tema da responsabilidade empresarial no caso brasileiro, à luz dos acontecimentos da ditadura civil-militar (1964-1985). Como a temática tem sido discutida no país? Como ela se insere na agenda sobre justiça de transição e políticas de memória? Quais os principais avanços e desafios no debate sobre o tema? Um dos objetos da análise será o capítulo temático sobre o assunto elaborado para o Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), entregue em dezembro de 2014.

Em termos de estrutura, a exposição encontra-se organizada em duas partes. Na primeira, discute-se, em termos teóricos e práticos, a relação entre responsabilidade empresarial e justiça de transição. Na sequência, a segunda parte da exposição apresenta um panorama sobre a forma como a CNV abordou o tema da responsabilidade civil-empresarial em seus trabalhos, sendo identificadas e problematizadas as referências contidas no Relatório Final. A segunda seção do trabalho finaliza, ainda, com uma reflexão sobre os limites da abordagem da temática no âmbito dos trabalhos da CNV e sobre as possibilidades de enfrentamento do tema a partir de 2014, quando foram encerrados os trabalhos da Comissão.

RESPONSABILIDADE EMPRESARIAL E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: TEORIA E PRÁTICA

No direito internacional, os Estados são detentores de obrigações frente a todos os direitos humanos, sejam eles definidos em tratados ou no direito costumeiro. Por

outro lado, a responsabilidade individual frente aos direitos humanos é aplicada a um conjunto menor de violações, e que são especialmente caracterizadas pela gravidade de um ataque físico ou espiritual a uma população ou a um indivíduo (Ratner; Abrams; Bischoff, 2009). A responsabilidade individual emergiu principalmente do entendimento progressivo em Cortes Internacionais, de que a prestação de contas por parte de governos se mostrou com o tempo insuficiente. Mais do que a reparação econômica e simbólica decorrente do reconhecimento da responsabilidade estatal, a responsabilização individual por violações aos direitos humanos pode oferecer às vítimas de atrocidades um senso de justiça e uma chance de finalmente virar a página e deixar o passado para trás[1]. Isso também pode ajudar a impedir abusos futuros de forma mais eficaz, constituindo uma poderosa mensagem de condenação moral a ataques considerados hediondos, e pode ajudar uma sociedade traumatizada por violações em massa a identificar os perpetradores e promover alguma dimensão de reconciliação[2].

Já a responsabilidade empresarial talvez seja a última fronteira do direito internacional dos direitos humanos sobre a qual pairam algumas dúvidas quanto à sua base legal e quanto à sua viabilidade política e jurídica. Apesar de menos conhecida, contudo, a possibilidade de se considerar pessoas jurídicas como também suscetíveis de responsabilização civil e mesmo criminal por violações aos direitos humanos possui não só sustentação teórica na normativa e na jurisprudência internacionais, como tem sido uma realidade em diferentes contextos, como veremos adiante.

A literatura sobre esta temática tem crescido nas últimas décadas, chamando especial atenção para a necessidade de se conceituar não só o poder político, mas também o poder econômico como uma fonte potencial de várias e sistemáticas violações. Isso acontece principalmente em um contexto em que mercados e empresas multinacionais dispõem de uma capacidade cada vez maior de determinar os parâmetros da forma de organização econômica em muitos Estados (Barak, 2017). Afinal, grandes corporações exercem um controle significativo sobre o bem-estar dos indivíduos, seja na medida em que definem as condições de trabalho de seus empregados, seja porque influenciam a dinâmica social e cultural de seus clientes e da população em geral. Os Estados competem para acolher investimentos de grandes empresas multinacionais, oferecendo condições sempre atrativas em termos de flexibilização de suas respectivas legislações trabalhistas e tributárias. Repetidas vezes, isso significa que muitos governos não têm o interesse nem os recursos necessários para monitorar a atividade empresarial em relação às suas responsabilidades civis, trabalhistas e mesmo criminais[3].

[1] Para um debate filosófico aprofundado sobre a relação entre memória e esquecimento, conferir Ricoeur (2007).
[2] Para uma alentada discussão sobre os possíveis (e os viáveis) sentidos para a reconciliação, conferir Walker (2006) e Wilson (2001).
[3] Dois casos emblemáticos de envolvimento empresarial com repressão e genocídio são da IBM e da Siemens. Profusa documentação e fontes historiográficas mostram a cumplicidade dessas corporações com as atrocidades praticadas pelo regime nazista na Alemanha. Elas participaram não apenas do suporte logístico do regime, como também estiveram diretamente envolvidas em experimentos locais em campos de concentração e contribuíram para a sustentação do sistema de classificação e extermínio de prisioneiros. Especula-se que a IBM não foi obrigada a prestar contas nos EUA depois da Segunda Guerra porque se

A relação de empresas com situações de graves e sistemáticas violações aos direitos humanos pode se dar de variadas formas. Governos repressivos ou grupos armados paramilitares, por exemplo, podem recorrer a empresas que forneçam equipamentos para diversas atividades ligadas à repressão. Ou as corporações também podem estar envolvidas em primeira mão com os abusos, fornecendo desde equipes de segurança que funcionam como tropas paramilitares de ataque, até funcionários que participam diretamente de torturas, confinamentos ilegais, entre outros crimes, em cooperação com os grupos repressores (Roht-Arriaza, 2014). O regime do apartheid na África do Sul e os "diamantes de sangue" que financiavam a guerra civil em Serra Leoa são duas experiências com muitos exemplos desse tipo de interação entre corporações e Estado ou grupos armados para sustentar violações em massa (Sarkin, 2004)[4].

O avanço da globalização e a consequente internacionalização das grandes corporações contribuíram para que essas empresas se tornassem cada vez mais independentes do controle de governos nacionais. Muitas das maiores multinacionais possuem sede em um país, acionistas em outros e operam em escala global. Nessas circunstâncias, caso o Estado onde ocorre as operações da empresa opte por não regulá-las, o Estado onde está localizada sua sede pode igualmente se eximir dessa responsabilidade, alegando que se trata de uma atividade extraterritorial e, portanto, fora de sua jurisdição direta.

Diante deste cenário, e na medida em que as entidades privadas podem deteriorar a situação dos direitos humanos nos países onde operam, aqueles preocupados com as atividades dessas empresas têm diante de si basicamente três caminhos: continuar a focar exclusivamente no Estado, de modo a aperfeiçoar apenas mecanismos de controle estatal sobre as empresas; avançar com a responsabilidade individual; ou reconhecer antigas e prescrever novas obrigações para pessoas jurídicas de direito privado no plano normativo internacional, estabelecendo um regime de responsabilidade por violações que as empresas também possam cometer. Nesse sentido, o direito internacional precisa recorrer ao direito societário para que se compreenda melhor a possibilidade (e mesmo a necessidade) de que corporações, e não apenas aqueles que trabalham para elas, estão submetidas a uma série de deveres relacionados aos direitos humanos (Ratner, 2001).

Historicamente, a pior forma de violação de direitos humanos por parte da iniciativa privada foi o tráfico de escravos. E as primeiras normativas com previsões de sanções e regulamentação sobre violações em massa praticadas por empreendimentos privados surgiu para progressivamente coibir justamente o tráfico negreiro, já no século XIX. Com o objetivo de desarticular o tráfico, abolicionistas defendiam que a responsabilização deveria incidir não só sobre Estados que o permitissem, mas também sobre as corporações que continuavam a operá-lo. Essencialmente, o primeiro ensaio verdadeiro de um direito internacional dos direitos humanos nasceu como uma resposta às violações do tráfico internacional de escravos: um

tratava de um ícone da pujança do capitalismo norte-americano (Bilsky, 2017). O mesmo pode se dizer em grande parte da Siemens na Alemanha.

[4] Confira também: *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (1998), cap. 2, parágrafos 23-36 (sobre os graus de envolvimento corporativo com as práticas do governo do *apartheid*).

empreendimento de cooperação entre Estados e o capital internacional-associado da época.

Mais tarde, a criação dos sistemas universal e regionais de direitos humanos no pós-guerra pareceu se basear na premissa de que os direitos fundamentais que os indivíduos possuem são principalmente direitos exercidos em oposição a instituições estatais. Dessa forma, a própria justiça de transição - que é parte dos direitos humanos - está historicamente ligada a uma expiação de males sobretudo do Estado contra o indivíduo. Como sustenta Ruti Teitel (2003) em sua famosa elaboração, a justiça de transição teve seus primórdios cultivados a partir de revisões judiciais e de políticas públicas que em alguma medida tentavam lidar com um passado não apenas de autoritarismo, mas de totalitarismo (fosse o nazifascista ou o soviético), que é caracterizado por uma dominação completa do Estado sobre todas as esferas de racionalidade da vida moderna, da economia à política, passando pela arte (Arendt, 2011). Empresas também se beneficiaram de experiências totalitárias, mas, ao fim e ao cabo, estas experiências chamaram a atenção da comunidade internacional sobretudo para os riscos do hiper dimensionamento dos poderes do Estado.

No pós-guerra, a aprendizagem a respeito desses riscos e do desempenho essencialmente "estatal" do mal ou das massivas violações de direitos foi em grande parte transportada para elaborações da justiça de transição em contextos também de autoritarismo não totalitário ou guerras civis. A centralidade do Estado como agente das violações estabelece a conexão entre essas experiências e o plano internacional, sob o argumento de que, quando o próprio Estado é o perpetrador sistemático e coordenado dessas violações, suas instituições políticas e judiciais deixam de ser fontes confiáveis para controlar e sancionar os abusos de poder. Nesses casos, impõe-se a atuação da comunidade internacional como instância necessária de tutela e responsabilização. Nesse sentido, sob uma perspectiva mais tradicional, pensar em deveres e obrigações corporativas seria extrapolar o escopo e a *raison d'être* do direito internacional dos direitos humanos.

Um contra-argumento sem rodeios a esta perspectiva tradicional passa pelo simples reconhecimento de que o direito internacional já prevê direitos humanos oponíveis a entidades que não sejam Estados. O direito internacional humanitário, por exemplo, impõe deveres a grupos rebeldes (enquanto coletividade, não só aos indivíduos pertencentes ao grupo)[5]. E, no direito internacional dos direitos humanos, enquanto alguns tratados tornam um indivíduo criminalmente responsável apenas se for agente do Estado ou de alguma outra entidade controlando determinado território, outros – incluindo os tratados de escravidão – estabelecem que entidades privadas incorrem em responsabilidade também[6].

[5] Conforme Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, e relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Não-Internacionais (Protocolo II), adotado em 8 de junho de 1977.
[6] Conforme Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, de 9 de junho de 1994 (especialmente artigo 2º); Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada em 10 de dezembro de 1984; Convenção Complementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Análogas à Escravatura, de 7 de setembro de 1956; Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 11 de dezembro de 1948.

Já um contra-argumento mais teórico e completo passa pelo entendimento de que, no regime jurídico do direito internacional dos direitos humanos, há uma prevalência dos direitos sobre os deveres na definição de uma eventual violação e na determinação de quem pode ter a culpa atribuída em função dela. Isto é, não é a natureza jurídica do agressor, mas a natureza jurídica do direito violado que vai determinar o âmbito de incidência e de competência daquela relação jurídica. Se há crime contra a humanidade, por exemplo, este será um tema para o direito internacional dos direitos humanos (e, portanto, de jurisdição universal), independentemente de quem o tenha violado ser ou não um agente do Estado ou de um grupo empresarial. Há ampla literatura que defende que os direitos vêm em primeiro lugar e que são eles que fundamentam os deveres (Raz, 1988; Ratner, 2001; Waldron, 1990)[7].

Outro contra-argumento se refere à lógica financeira e sustenta que a possibilidade de responsabilização das empresas tende a dissuadir os gerentes corporativos a se envolverem com práticas criminosas de uma forma mais eficaz do que a mera formalização de deveres e sanções individuais. Afinal, de um lado, dificilmente os altos dirigentes serão objeto de processos civis ou criminais, e, por outro lado, a responsabilidade corporativa tende a encorajar acionistas a investirem no monitoramento e na chamada *compliance* das atividades societárias. Laufer (2017 e 2018) argumenta que as corporações agem como organizações e não são simplesmente a soma dos indivíduos que trabalham para elas. Na medida em que elas possuem autonomia e personalidade jurídica para atuar, incluindo a capacidade de mudar suas próprias políticas, elas podem ser responsabilizadas pelos resultados dessas políticas.

Dessa forma, se o processo decisório interno de uma corporação resulta em comportamento legalmente irresponsável, a corporação pode ser culpável, seja na esfera civil ou criminal. A teoria contemporânea sobre a responsabilidade empresarial afirma que deveres corporativos são uma função de quatro grupos de questões: a sua relação com o governo; o nexo de causalidade de suas atividades com as populações afetadas; o direito humano específico em questão; e a relação dos perpetradores com a estrutura societária da empresa (Ratner, 2001).

No que se refere ao primeiro ponto, quando uma empresa tem laços estreitos com o governo, ela automaticamente se sujeita a um conjunto maior de obrigações em matéria de direitos humanos. Isso decorre do fato de o governo possuir um conjunto de prerrogativas, competências e capacidades que o tornam mais apto a interferir na dignidade humana, seja para a sua promoção ou - para o que nos interessa aqui - para a sua violação: o Estado administra desde forças policiais e militares até instituições judiciais capazes de cercear direitos fundamentais. Os contornos do poder estatal também repercutem em uma maior probabilidade de que, ausentes mecanismos eficazes de controle e *accountability* vertical e horizontal, o Estado venha a falhar em sua tarefa de autorregulação, tornando-se necessário o apelo aos instrumentos de

[7] Mesmo se recorrermos aos primórdios da elaboração dos direitos naturais e universais (que são considerados válidos independentemente da sua positivação legal em determinado Estado - a essência mesma da ideia de direitos humanos), John Locke, por exemplo, nunca viu nos direitos naturais a base para a criação de deveres apenas em relação ao Estado (Bobbio, 1997). O Estado é criado para fazer valer as chamadas leis de natureza, mas ele o faz não apenas controlando o seu próprio poder, como também em relação a quem quer que possa violar essas leis.

defesa dos direitos humanos no âmbito internacional. A questão chave nesse ponto, então, é identificar o tipo e o grau dos vínculos com o Estado que são relevantes para derivar as obrigações corporativas. Isso se relaciona com a ideia de que quando uma entidade privada age em nome do Estado, em algum sentido, ela é tão responsável quanto ele pelas violações aos direitos humanos.

Existem diferentes níveis de cooperação com o Estado de acordo com a literatura sobre a responsabilidade societária, mas podemos destacar aqui dois que são mais frequentes. O primeiro deles é a atuação das empresas como representantes ou pré-postas do Estado em determinada situação. Com base na ideia de que a responsabilidade do principal implica a responsabilidade do agente, a jurisprudência de diferentes Cortes domésticas e internacionais já reconheceu que as empresas privadas seriam responsáveis por violações de direitos humanos onde o governo as instruiu a se envolverem com essas violações (Bilsky, 2017; Barak, 2017; García Martín, 2020). Na prática, esse tipo de vínculo configura provavelmente uma porção reduzida da atividade empresarial em cooperação com o Estado. Contudo, trata-se de uma hipótese que cobre, por exemplo, uma situação em que o governo utiliza serviços de uma empresa de segurança privada para conduzir coercitivamente alguém para um interrogatório em que haverá boas razões para se supor que os direitos da pessoa detida serão gravemente violados.

Uma outra possibilidade de vínculo se refere às corporações que atuam como cúmplices de determinada atividade criminosa do Estado. O estatuto do Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia, por exemplo, em seu artigo 7º, estabelecia como culpados aqueles que planejaram, instigaram, ordenaram, cometeram ou de outra forma ajudaram e auxiliaram no planejamento, preparação ou execução de qualquer dos crimes nele previstos. Este Tribunal interpretou seu estatuto no sentido de que um cúmplice é culpado se "sua participação afetou direta e substancialmente o cometimento do delito através do apoio ao cometimento efetivo antes, durante ou depois do incidente" (Ratner, 2001, p. 501-502). No que diz respeito à atividade empresarial, essa jurisprudência sugere que, se uma entidade privada contribui materialmente para uma violação dos direitos humanos cometida pelo governo e com conhecimento dessa atividade, ela deve ser responsabilizada nos termos do direito internacional. Para dizer de outra forma, isso significa que uma corporação tem o dever de não estabelecer esse tipo de relação de cumplicidade com os governos. De acordo com o direito internacional, portanto, é possível exigir (sob pena de responsabilidade) que uma corporação não empreste equipamentos, armas ou máquinas às forças de segurança de um governo com o conhecimento de que o material será usado para violar direitos humanos[8].

O reconhecimento desses deveres cobre boa parte das preocupações recorrentes sobre o envolvimento corporativo em abusos de direitos humanos. Mas, por outro lado, não exige que uma corporação seja obrigada, por exemplo, a retirar seus investimentos

[8] Na Argentina, por exemplo, hoje um dos *hard cases* de *accountability* criminal em termos de justiça de transição, o Ministério da Justiça elaborou um dossiê mostrando a responsabilidade de parte do empresariado do país por violações de direitos humanos no curso da ditadura mais recente. O dossiê apresentou evidências de como as corporações seguiram diretrizes do Exército, forneceram informações, recursos logísticos e materiais, contribuíram para a instalação de centros de detenção clandestinos e para sequestros realizados em suas próprias dependências (García Martín, 2020).

ou não investir em um país cujo governo infrinja sistematicamente os direitos fundamentais de seus cidadãos. Também não exigiria que uma empresa de comunicação, por exemplo, suspendesse a produção ou a prestação de seus serviços para a burocracia deste mesmo governo, se esta prestação de serviço não estiver "direta e substancialmente" ligada às violações. Mesmo laços pessoais ou comerciais estreitos entre o governo e uma determinada corporação não seriam critério suficiente para se sustentar a responsabilidade empresarial. Esse tipo de distinção foi bem esclarecido nos trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, quando ela se debruçou sobre o papel das empresas no *apartheid*. A Comissão estabeleceu três níveis de envolvimento corporativo que seriam relevantes para a configuração de sua responsabilidade em matéria de direitos humanos: primeiro, as empresas que desempenharam um papel central no projeto e na implementação do *apartheid*, especialmente empresas de mineração; segundo aquelas que lucraram ao se engajarem direta e advertidamente em atividades que promoviam a repressão, como a indústria de armas; e por último empresas que se beneficiaram indiretamente da estrutura excludente e repressiva do *apartheid*[9].

Um segundo elemento essencial para a avaliação da responsabilidade empresarial se refere ao nexo da atividade da corporação com as populações afetadas. Por um lado, os Estados em geral têm obrigações de direitos humanos perante todas as pessoas que habitam seu território, embora alguns deveres não sejam atribuídos ao Estado perante estrangeiros. Para as entidades privadas, no entanto, o critério territorial para identificar o universo de titulares de direitos relevantes não é suficiente, na medida em que as empresas não exercem jurisdição sobre as pessoas de um país nem atuam de forma geograficamente fixa. Nesse sentido, a definição dos contornos dos deveres da empresa precisa atentar para os seus vínculos específicos com os indivíduos detentores de direitos. O terceiro elemento são os próprios direitos substantivos em questão, afinal, os deveres de uma empresa são uma função direta de sua capacidade de afetar a dignidade humana.

Nesse sentido, a responsabilidade corporativa é caracterizada basicamente por: (1) a ligação da empresa com a violação, conforme determinado por sua relação com o governo; (2) o nexo de sua atividade com as populações afetadas; (3) o direito individual em questão; e (4) a relação dos perpetradores com a estrutura societária da empresa. Assim, a obrigação de proteger os direitos humanos aumenta em função dos vínculos da empresa com o governo. Da mesma forma, os deveres da empresa também são uma função dos vínculos associativos que ela guarda com as populações afetadas. E a atribuição de responsabilidades dentro da estrutura societária depende do grau de controle exercido pela corporação sobre os agentes envolvidos nos abusos (Ratner, 2001).

Na seção seguinte, o objetivo será investigar como a CNV no Brasil tratou do tema do envolvimento de empresas com a repressão política no curso da ditadura civil-militar brasileira. Quais foram os eventuais avanços e limites desta primeira iniciativa no âmbito de uma política nacional de Estado para a investigação e atribuição de responsabilidade empresarial (*naming and shaming*) no país?

[9] *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (1998), cap. 2, parágrafos 23, 26 e 28.

A RESPONSABILIZAÇÃO EMPRESARIAL NO ÂMBITO DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE

Antes de abordarmos especificamente a forma como a CNV tratou do tema da responsabilização civil-empresarial e das relações de cooperação estabelecidas entre ditadura, sociedade civil e empresariado, é importante contextualizar como e quando surgiu a Comissão brasileira, bem como seus principais resultados. A origem da CNV remete à publicação da 3ª edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), em dezembro de 2009.

Críticas e polêmicas à parte, é fato que a publicação do PNDH-3 representou uma significativa ampliação do tratamento da memória da repressão no país, sendo reservado ao tema (nesta nova edição do documento) um Eixo Orientador específico: o Eixo VI, chamado "Direito à Memória e à Verdade" (Brasil, 2010)[10]. Tão importante quanto a existência de um Eixo sobre o tema, no entanto, era o conteúdo original desta seção do documento. Além de estabelecer a necessidade de preservação e promoção da memória do período (Diretriz nº 24), e a revisão da legislação que, produzida pelos militares e baseada na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), continuavam sendo aplicadas no país (Diretriz nº 25), também foi prevista a criação de uma Comissão Nacional da Verdade (Diretriz nº 23).

Entre o final de 2009, quando foi publicado o PNDH-3, e o início do ano de 2010, houve uma série de manifestações públicas e discussões polêmicas sobre a publicação da nova edição do Programa, e, sobretudo, a respeito do conteúdo do Eixo Orientador VI. As tensões em torno do tema levaram a um recuo do Governo Federal, que em maio de 2010 editou o Decreto nº 7.177, alterando disposições do Programa. Com o Decreto, o lapso temporal a ser investigado pela Comissão Nacional da Verdade, que na versão original do PNDH-3 era referido como o período da ditadura, passaria a incluir todos os crimes cometidos pelo Estado brasileiro entre 1946 e 1988, tendo sido reforçadas, como limite objetivo aos seus trabalhos, as disposições da Lei de Anistia, a Lei nº 6.683 de 1979 (Brasil, 1979). Em outras palavras, o organismo seria responsável por esclarecer os crimes praticados pela repressão, mas não poderia punir os responsáveis.

Tramitando entre o final do segundo mandato do presidente Lula (2006-2010) e o primeiro ano do Governo Dilma Rousseff (2011-2014), o Projeto de Lei que criou a CNV foi aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional em outubro de 2011. Sancionada a Lei criadora, a Lei nº 12.528/2011 (Brasil, 2011) pela presidenta Dilma Rousseff em novembro do mesmo ano, a CNV começou suas atividades em 16 de maio de 2012 (quase dois anos e meio após o lançamento do PNDH-3).

Entre maio de 2012 e dezembro de 2014, a CNV realizou ou apoiou 80 audiências públicas (em várias regiões do país) com vítimas da ditadura, testemunhas, e, inclusive, com agentes da repressão que foram intimados para prestar depoimentos. Mais de 1.000 testemunhos foram coletados em atividades públicas ou de forma

[10] Para uma análise do contexto em que se deu a publicação do PNDH-3, das polêmicas que surgiram na opinião pública e das reviravoltas que impactaram na edição do Projeto de Lei que criou a CNV (Gallo, 2015).

reservada. No mesmo período, as equipes de trabalho que foram criadas no âmbito da Comissão realizaram diligências e pesquisa documental em diferentes órgãos e arquivos públicos. No dia 10 de dezembro de 2014, a CNV entregou à presidenta Dilma Rousseff o relatório final das suas atividades.

Com duas mil páginas, o relatório final foi dividido em 3 volumes. O primeiro expõe os objetivos da Comissão, apresenta um panorama da história política no Brasil a partir de 1946, detalha como funcionou a estrutura repressiva no país e as técnicas utilizadas pelos agentes do Estado durante a ditadura, destacando, inclusive, os vínculos entre a estrutura repressiva brasileira e de países vizinhos, que atuaram de modo coordenado no âmbito de uma conexão repressiva internacional: a "Operação Condor". Feito isso, expondo a cadeia de comando existente no período, avalia o saldo da repressão e, nominando 377 responsáveis diretos ou indiretos pelos crimes cometidos no período (muitos deles já falecidos), estabelece um conjunto de 29 recomendações.

No segundo volume, analisa-se o papel desempenhado por parcelas da sociedade civil e empresários no Golpe e durante a ditadura, bem como as diversas formas de oposição e resistência à tomada e ocupação do poder pelos militares no país. Além disso, são apresentados dados a respeito da repressão que foi praticada contra segmentos específicos da sociedade brasileira: de integrantes das Forças Armadas que eram contrários à tomada do poder em 1964, a trabalhadores urbanos, camponeses, povos indígenas, religiosos, pessoas da comunidade LGBT+, professores e estudantes universitários.

No terceiro e último volume do relatório estão uma lista e o perfil de 434 pessoas que foram reconhecidas como mortas ou desaparecidas em virtude de violência política praticada entre 1946 e 1988. Referida, na "Introdução ao Volume 3", como uma lista passível de ser revisada, a mesma é, ainda, reconhecida como limitada pelos integrantes da CNV, sendo suas limitações atribuídas à falta de colaboração de integrantes das Forças Armadas.

Um diferencial durante as atividades da CNV foi o estabelecimento de Grupos de Trabalho (GT), coordenados pelos seus conselheiros, que abordaram, ainda que de forma segmentada, questões como a repressão voltada à população LGBT+, violações no campo, perseguição aos povos indígenas, e, entre outras, a participação civil-empresarial na ditadura. Coordenado pela conselheira Rosa Maria Cardoso da Cunha, o GT sobre o Estado Ditatorial-Militar redigiu o texto 8, intitulado "Civis que colaboraram com a ditadura", publicado no Volume II do Relatório Final da Comissão.

O texto inicia com uma breve introdução sobre o contexto imediatamente anterior ao Golpe de 1964 no país, estabelecendo como premissa a ideia de que a relação de cooperação entre segmentos civis e empresariais com os setores golpistas é um fato historicamente comprovado. Nesse sentido, a equipe de trabalho que redigiu o texto reverberou parte da discussão historiográfica que, na primeira década dos anos 2000, reivindicou a interpretação segundo a qual a ditadura brasileira não se tratou de um regime exclusivamente militar. Ou seja, o ponto de partida da discussão foi o reconhecimento de que, ainda que as Forças Armadas tenham sido a face mais visível da ditadura, sem a cooperação civil e empresarial a mesma não teria existido.

Em termos de estrutura, o capítulo temático se organiza em 3 eixos de análise. O primeiro deles focou na articulação de elites civis e empresariais no contexto anterior ao Golpe de 1964. O segundo eixo, por sua vez, abordou os benefícios que a ditadura concedeu para empresários no país. O terceiro eixo, finalmente, concentrou-se na colaboração do empresariado com a repressão política.

No tocante ao primeiro eixo do documento, intitulado "O lado civil do Golpe de 1964", o mesmo encontra-se subdivido em duas partes. Na primeira, detalha-se aquilo que é denominado de "dispositivo político-empresarial-militar". Na segunda, o foco é no empresariado paulista e sua relação com o Golpe de Estado. Em linhas gerais, os integrantes do GT incorporam ao texto fatos históricos que atestam o apoio civil à deposição do presidente João Goulart. Ganham destaque dados sobre a organização e atuação do complexo IPES/IBAD[11] no país (algo minuciosamente analisado por René Dreifuss na década de 1980), o surgimento de grupos em defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) e o apoio logístico de empresários do setor industrial paulista, através da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (Brasil, 2014).

No que se refere ao segundo eixo do texto, a pesquisa do GT permite observar parte dos benefícios obtidos por grupos econômicos que apoiaram o Golpe e a ditadura por ele instituída. Mudanças na legislação trabalhista, a criação do FGTS, a Reforma Administrativa implementada durante o Governo do ditador Castelo Branco (1964-1967) e a ocupação de cargos públicos estratégicos por pessoas que haviam participado do IPES são alguns dos elementos que ajudam a entender como esses setores foram beneficiados durante a ditadura, através de seu projeto de modernização econômica do país.

Importante mencionar que o texto chama a atenção para o fato de que ser parte do empresariado não era sinônimo de ser favorável ao Golpe e à ditadura (Brasil, 2014). Empresários que não apoiaram a deposição de Goulart foram perseguidos e sofreram sanções. Casos como o do encerramento das atividades da Panair e da TV Excelsior, entre outros, são lembrados como exemplo disso. A despeito do que foi mencionado, o texto evidencia que elites empresariais se beneficiaram, majoritariamente, dos acontecimentos pós-1964. Não é à toa que o período da ditadura permitiu a formação de grandes grupos econômicos no país. Ganham destaque (Brasil, 2014) os benefícios que Roberto Marinho e a TV Globo angariaram no período, assim como a participação do capital estrangeiro nos meios de comunicação e na indústria.

Atinente ao terceiro eixo do texto temático, focado na relação empresariado-repressão política (Brasil, 2014), o mesmo está organizado em duas partes que se complementam (itens C e D). A primeira delas focou no financiamento à repressão, tendo sido reconhecido como caso emblemático dessa relação de colaboração a criação e financiamento da Operação Bandeirantes (Oban), criada em São Paulo após a edição do AI-5, em 13/12/1968. Banqueiros e multinacionais, conforme comprovam documentos oficiais e testemunhos de integrantes do regime, foram procurados pela ditadura para contribuir com o combate aos "terroristas" de esquerda.

[11] O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática.

Reproduzindo trecho de obra de Elio Gaspari e com base em pesquisa de Beatriz Kushnir (Brasil, 2014), o capítulo temático elaborado pelo GT identifica empresas estrangeiras e brasileiras que colaboraram com a repressão. É o caso, entre outras, da Ford e da Volkswagen, assim como da Ultragás, da Supergel e do Grupo Folha, o que evidencia as diferentes frentes que o empresariado disponibilizou para cooperar com a ditadura e com a repressão política no país.

Encerra o texto temático a menção ao desdobramento da criação da Oban, que foi a sua transformação, em 1970, em DOI-CODI[12], comandado por Carlos Alberto Brilhante Ustra, à época major do Exército. Com a criação do DOI-CODI em São Paulo e outras regiões do país, estruturas extralegais de repressão como a Oban foram reorganizadas em aparato oficial, com recursos próprios do Estado. Isso não significou, como demonstra o texto, nem o fim da repressão brutal aos opositores da ditadura, tampouco o final da relação de cooperação com o empresariado.

Em termos de recomendações, o Relatório Final da CNV, entregue em dezembro de 2014, fez menção expressa às empresas e ao empresariado em dois momentos. Ambas as referências constam da parte dispositiva das recomendações elaboradas pela Comissão (Capítulo 18 do Volume I), na seção intitulada "Medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV".

A primeira referência, na Recomendação nº 26, item 45, alínea "b", refere que:

> 45. A atividade da CNV gerou avanço significativo, mas não esgotou a possibilidade de obtenção de resultados na investigação das graves violações de direitos humanos ocorridas no período de 1946 a 1988. As perspectivas abertas com esse trabalho e o grande volume de informações colhidas indicam a conveniência de estabelecimento de um órgão de seguimento com funções administrativas, com membros nomeados pela Presidência da República, representativos da sociedade civil, que, em sintonia com órgãos congêneres já existentes, como o CNDH, a CEMDP e a Comissão de Anistia, deverá dar sequência à atividade desenvolvida pela CNV, especialmente para:
>
> [...]
>
> b) prosseguir na investigação de eventos e condutas cuja apuração não pode ser concluída pela CNV, como os casos de massacres de trabalhadores durante o regime militar e o apoio dispensado por empresas e empresários para a criação e o funcionamento de estruturas utilizadas na prática de graves violações de direitos humanos;

Na Recomendação nº 29, item 54, foi previsto o seguinte:

> 54. Nos termos da legislação vigente, devem ser considerados de interesse público e social os arquivos privados de empresas e de pessoas naturais que possam contribuir para o aprofundamento da investigação sobre as graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade (CNV) representou um marco importante ao trazer à luz, em um documento de Estado, o envolvimento do empresariado brasileiro com a ditadura civil-militar. A menção nominal a empresas

[12] O Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna.

e empresários que apoiaram o golpe de 1964 e participaram ativamente da sustentação do regime (inclusive por meio da repressão direta aos trabalhadores e do financiamento de esquemas de vigilância, tortura e perseguição) deu visibilidade institucional a um tema historicamente marginalizado nas políticas de memória e justiça no Brasil. Esse reconhecimento público tem valor simbólico e político importante: retira a relação empresas-ditadura da esfera puramente acadêmica ou militante e a insere no campo da memória oficial. Além disso, rompe com a tendência de tratar o regime autoritário apenas como um fenômeno estatal, reforçando a dimensão privada do autoritarismo brasileiro. Nesse sentido, o trabalho da CNV cria uma base legítima e referenciada para que novas investigações e responsabilizações avancem em outras esferas, incluindo a jurídica, a midiática, a sindical e a educacional.

Contudo, quando analisada à luz das teorias contemporâneas sobre responsabilidade empresarial por violações de direitos humanos, como discutido na primeira parte deste artigo, a abordagem da CNV revela limitações estruturais. O relatório final mantém a lógica tradicional da justiça de transição centrada na responsabilização do Estado e de seus agentes, sem incorporar de maneira robusta a crítica mais recente que vê o setor empresarial não apenas como cúmplice, mas como protagonista de formas específicas de violência. A repressão patronal direta, a vigilância interna nas fábricas, a colaboração ativa com aparelhos de informação e a superexploração sistemática dos trabalhadores foram práticas que transcenderam o apoio político ao regime. Elas constituíram formas próprias de autoritarismo empresarial. No entanto, tais dimensões ficaram subexploradas ou apenas mencionadas de forma fragmentada no relatório. Além disso, as recomendações contidas no Volume I carecem de instrumentos institucionais concretos para sua implementação: não há definição de órgão executor, nem previsão de sanções em caso de descumprimento, tampouco prazos ou cronogramas. Em outras palavras, mesmo as propostas mais avançadas (como a de declarar de interesse público os arquivos privados de empresas envolvidas na repressão) foram formuladas sem viabilidade política ou jurídica assegurada.

Esse vácuo de implementação foi agravado pelo contexto político subsequente. Entregue no final de 2014, o Relatório Final da CNV foi rapidamente ofuscado pela escalada da crise política que resultou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff e na ascensão de governos hostis ao legado da justiça de transição. Tanto Michel Temer quanto Jair Bolsonaro não apenas ignoraram as recomendações da Comissão, como também trabalharam ativamente para minar os avanços acumulados desde a redemocratização, incluindo cortes em políticas de reparação e desmonte institucional das comissões de anistia e de mortos e desaparecidos. A ascensão de discursos revisionistas e negacionistas, somada à ausência de um pacto político que desse continuidade ao processo transicional, explica por que a imensa maioria das recomendações da CNV (especialmente aquelas mais sensíveis como a responsabilização de empresários e agentes civis) não saiu do papel. Tal cenário evidencia um dos principais limites da justiça de transição brasileira: sua dependência da vontade política dos governos subsequentes e sua fragilidade institucional em contextos de regressão democrática.

Apesar dessas limitações, experiências recentes indicam que o campo da responsabilização empresarial no Brasil não está completamente estagnado. Um dos exemplos mais expressivos é o acordo judicial firmado entre a Volkswagen do Brasil e o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho e o governo estadual de São Paulo, em 2020. O acordo reconheceu formalmente a colaboração da empresa com a repressão a operários durante a ditadura e resultou no pagamento de R$ 36,3 milhões destinados a ações de reparação coletiva e individual (Hosono, 2020). Trata-se de uma medida inédita no país, inspirada em processos internacionais de justiça

transicional (como os acordos firmados na Alemanha, nos Estados Unidos e na África do Sul) que considera a responsabilidade moral, histórica e material de uma corporação por graves violações de direitos. Além desse caso, outras investigações envolvendo empresas como Petrobras, Ultragaz, Paranapanema e Nuclebrás têm avançado por meio de iniciativas de promotorias regionais e de núcleos universitários dedicados ao tema.

Entre essas iniciativas, destacam-se os Informes Públicos 1 e 2 do projeto "Empresas e Ditadura", coordenado pelo Centro de Antropologia e Arqueologia Forense (Teles; Osmo; Calazans, 2023 e 2024). Esses documentos aprofundam a documentação da participação empresarial em violações de direitos humanos durante o regime autoritário, com base em farta análise de arquivos públicos, relatórios sindicais e documentação oficial. O segundo informe, por exemplo, aponta a atuação sistemática de corporações no monitoramento e repressão de lideranças trabalhistas, o que inclui práticas como listas negras, demissões políticas, cooperação com órgãos de segurança e financiamento direto de esquemas repressivos. A atuação do CAAF revela como a pesquisa acadêmica pode funcionar como vetor de responsabilização indireta, ao construir provas, reunir testemunhos e pressionar juridicamente o poder público. Embora o caminho da responsabilização empresarial no Brasil ainda seja repleto de barreiras políticas e jurídicas, essas iniciativas indicam que o campo permanece ativo e que a memória da ditadura, longe de ser apenas uma questão do passado, segue estruturando disputas contemporâneas em torno da democracia e do poder econômico.

SOBRE OS AUTORES

Christian Jecov Schallenmüller – Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Realizou pós-doutorado como pesquisador visitante (2024-2025) no Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po). Foi professor substituto de teoria política no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). Possui pós-doutorado em Relações Internacionais, doutorado e mestrado em Ciência Política pela USP com bolsa FAPESP.

Carlos Artur Gallo – Doutor em Ciência Política pela UFRGS, com Estágio Doutoral pela Universidade Complutense de Madri (UCM, Espanha). Professor do Departamento de Sociologia e Política (DESP) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPOL) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Coordenador do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (NUPPOME-UFPEL). Bolsista de Produtividade do CNPq.

REFERÊNCIAS

1. ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
2. BARAK, Gregg. *Unchecked corporate power*: why the crimes of multinational corporations are routinized away and what we can do about it. Routledge, 2017.
3. BILSKY, Leora. *The Holocaust, corporations, and the law*: unfinished business. University of Michigan Press, 2017.
4. BOBBIO, Norberto. *Locke e o Direito Natural*. Brasília: Editora da UnB, 1997.
5. BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm Acesso em 15 jan. 2026.
6. BRASIL; Secretaria de Direitos Humanos. *3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Brasília: SDH, 2010.
7. BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm Acesso em 15 jan. 2026.
8. BRASIL; Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final. Brasília: CNV, 2014. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/ Acesso em 2 mar. 2022.

9. GALLO, Carlos Artur. A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.20, n.39, p. 327-345, jul./dez. 2015.
10. GARCÍA MARTÍN, Laura. *Transitional Justice, corporate accountability and socio-economic rights*: Lessons from Argentina. Routledge, 2020.
11. HOSONO, Lívia. *Volkswagen vai indenizar funcionários vítimas da ditadura no Brasil*. G1, 23 set. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/23/volkswagen-vai-indenizar-funcionarios-vitimas-da-ditadura-no-brasil.ghtml. Acesso em 31 out. 2025.
12. LAUFER, William S. The missing account of progressive corporate criminal law. *New York University Journal of Law and Business*, v. 14, p. 71-142, 2017.
13. LAUFER, William S. A very special regulatory milestone. *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, v. 37, 392p, 2018.
14. MAIORIA das recomendações da Comissão Nacional da Verdade segue no papel. *Veja*, São Paulo, 12 fev. 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/maioria-das-recomendacoes-da-comissao-nacional-da-verdade-segue-no-papel. Acesso em 22 fev. 2022.
15. RATNER, Steven R. Corporations and Human Rights: a Theory of Legal Responsibility. *The Yale Law Journal*, Dec., v. 111, n. 3, p. 443-545, 2001.
16. RATNER, Steven R.; ABRAMS, Jason S.; BISCHOFF, James L. *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law*: beyond the Nuremberg legacy. Oxford university Press, 3rd ed., 2009.
17. RAZ, Joseph. *The Morality of Freedom*. Oxford University Press, 1988.
18. RICOEUR, Paul. *A memória, a história, o esquecimento*. Trad. Alain François. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
19. ROHT-ARRIAZA, Naomi. Why was the economic dimension missing for so long in transitional justice? An exploratory essay. In: J. P. Bohoslavsky & H. Verbitsky (eds.), *The economic accomplices to the Argentine Dictatorship*: Outstanding debts. Cambridge University Press, 2014.
20. SARKIN, Jeremy. *Carrots and Sticks: the TRC and the South African Amnesty Process*. Antwerp: Intersentia, 2004.
21. TEITEL, Ruti. Transitional Justice Genealogy. In: *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, 2003.
22. TELES, Edson; OSMO, Carla; CALAZANS, Marília O. (coord.). *Informe público: a responsabilidade de empresas por violações de direitos durante a ditadura*. São Paulo: CAAF, Unifesp. 2023. Disponível em https://unifesp.br/reitoria/caaf/images/CAAF/Empresas_e_Ditadura/InformePublico.pdf. Acesso em 15 jan. 2026.
23. TELES, Edson; OSMO, Carla; CALAZANS, Marília O. *Informe público 2: a responsabilidade de empresas por violação de direitos durante a ditadura: Belgo-Mineira, Embraer e Mannesmann*. São Paulo: CAAF, Unifesp. 2024. Disponível em https://unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/relatórios/Informe_Publico_2_EMPRESAS_E_DITADURA.pdf. Acesso em 15 jan. 2026.
24. TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*. London: Macmillan Reference Limited, 1998.
25. WALDRON, Jeremy. *The Right to Private Property*. Oxford University Press, 1990.
26. WALKER, Margaret U. Resentment and Assurance. In: _____. *Moral Repair*: Reconstructing Moral Relations after Wrongdoing. Cambridge University Press, 2006.
27. WILSON, Richard. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*. Cambridge University Press, 2001.

Submissão em 31 de outubro de 2025.
Aceito em 17 de dezembro de 2025.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.152153

DOSSIÊ

RELATO DE EXPERIÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DO SEMINÁRIO DISCENTE DE CIÊNCIA POLÍTICA

EXPERIENCE REPORT ON THE ORGANIZATION OF THE GRADUATE STUDENT SEMINAR IN POLITICAL SCIENCE

Jônatas da Rosa Lutckmeier*
Monique Fritscher**
Natália Machado Lopes Lopes***
Thiago Calsa Nunes****
Beatriz Santos Jesus Pereira*****
Caio Tito de Souza******
Nathalia de Castro e Souza*******
Giuseppe Pitana Morrone********

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.*
E-mail: jonataslutck@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: monique.fritscher@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: lopes.natalia.lopes30@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: thiagocalsa@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: trizsanjesper@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: souzacaio151@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: nathcastro.souza@gmail.com
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil.
E-mail: gpmorrone@gmail.com

RESUMO

Este artigo apresenta um relato de experiência sobre a organização do Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP/UFRGS), realizado entre 8 e 10 de outubro de 2025, sobre o tema "Aos olhos da democracia: 40 anos do fim da ditadura militar". Organizado em formato híbrido, o evento promoveu debates sobre democracia, autoritarismo e memória política. A abordagem metodológica combina a descrição qualitativa do processo organizativo com a sistematização de dados administrativos produzidos durante a organização do evento. O texto apresenta uma descrição crítica do seminário e está estruturado em uma introdução e quatro capítulos, que analisam os dados quantitativos do evento, a organização e logística, a programação e a experiência dos grupos de trabalho, seguidos de considerações finais com apontamentos para futuras edições.

Palavras-chave: Seminário Discente; Democracia; Ciência Política.

ABSTRACT

This article presents an experience report on the organization of the Graduate Student Seminar of the Graduate Program in Political Science at the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGCP/UFRGS), held from October 8 to 10, 2025, on the theme "Through the Eyes of Democracy: 40 Years Since the End of the Military Dictatorship." Organized in a hybrid format, the event promoted debates on democracy, authoritarianism, and political memory. The methodological approach combines a qualitative description of the organizational process with the systematization of administrative data produced during the organization of the event. The text presents a critical description of the seminar and is structured in an introduction and four chapters, which analyze the organization and logistics, the program, the experience of the working groups, and the quantitative data of the seminar, followed by concluding remarks with recommendations for future editions.

Keywords: *Graduate Student Seminar; Democracy; Political Science.*

INTRODUÇÃO

O Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (SDCP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), intitulado "Aos olhos da democracia: 40 anos do fim da ditadura militar", foi uma importante iniciativa acadêmica organizada e conduzida por discentes dos cursos de mestrado e doutorado do programa. Realizado em formato híbrido entre os dias 8 e 10 de outubro de 2025, o evento ocorreu em um ano simbólico, que marca o quadragésimo aniversário do término do regime autoritário brasileiro[1].

A análise de processos históricos que moldam o presente é um desafio e também uma oportunidade para a formação dos cientistas políticos. A partir dessa perspectiva, o evento buscou promover a reflexão crítica e dialética sobre os avanços e obstáculos enfrentados pela democracia brasileira desde a transição do regime militar para o democrático, enfatizando o estudo das instituições, atores e dinâmicas políticas das últimas quatro décadas. Além disso, procurou considerar os efeitos persistentes do período ditatorial, bem como as ameaças contemporâneas às instituições democráticas brasileiras. Cabe ressaltar que a observação dos componentes sociais relevantes à qualidade democrática é parte da gênese do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFRGS, sendo esse um tema caro ao seu principal fundador, Francisco Luis dos Santos Ferraz[2]. Dessa forma, evidenciamos o comprometimento do corpo discente com a tradição de pesquisa do programa.

No âmbito nacional, a memória da ditadura militar permanece como um elemento fundamental para a compreensão da atual conjuntura do Brasil, especialmente após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Tais acontecimentos refletem uma crise da democracia liberal e contextualizam a ascensão da extrema-direita e de ideologias autoritárias e fascistas, que colocam em risco os avanços democráticos já alcançados. Internacionalmente, observa-se uma tendência à autocratização, com indicadores que apontam um retrocesso do nível de democracia para o cidadão médio, voltando ao patamar da década de 1980 (Nord *et al.,* 2025). Nesse sentido, Ballestrin (2018) ressalta que o ano de 2016 também marcou a emergência global de discursos autoritários e antidemocráticos, citando episódios como o plebiscito no Reino Unido, que culminou na sua saída da União Europeia, a rejeição do acordo de paz com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) na Colômbia, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e o processo de *impeachment* no Brasil.

Nesse contexto, e reavivando também o intuito de multiplicação de saber do Prof. Ferraz[3], a organização do seminário procurou criar um espaço de interlocução entre a academia e a sociedade civil, proporcionando a interação presencial no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UFRGS, em Porto Alegre, e a participação

[1] Embora na historiografia brasileira haja dois momentos que marcam o fim da ditadura civil-militar – o ano de 1985, que representa a ascensão ao poder do primeiro governo civil após o interregno militar, e o ano de 1988, da promulgação da Constituição Federal ainda em vigor –, para a efeméride que caracteriza o tema do SDCP, referimo-nos ao primeiro marco.

[2] No prefácio da última edição de 2023 desta revista – comemorativa dos 50 anos de fundação do PPGCP-UFRGS e em homenagem a Francisco Ferraz, seu filho André destaca a respeito do pai: "As variáveis que contribuem para a estabilidade democrática foram o foco de sua vida acadêmica, o que está detalhado no livro Brasil: a cultura política de uma democracia mal resolvida" (Ferraz, 2023, p. 11).

[3] "Na concepção de Francisco Ferraz, a universidade não deve viver apartada da sociedade, em uma retroalimentação de conhecimento. Deve retribuir, oferecendo-o para que as potencialidades sejam estimuladas e reveladas e para que a cultura geral do povo cresça com esse acesso" (Ferraz, 2023, p. 8).

remota de apresentadores de trabalhos que não pudessem participar presencialmente. A edição de 2025 do SDCP foi composta por uma variedade de atividades acadêmicas e culturais, incluindo um *workshop* de cinema, painéis temáticos, uma roda de discussão e sessões de apresentação de trabalhos científicos, organizados em grupos de trabalho (GTs). Essas atividades abordaram temas centrais para a compreensão do período ditatorial e seus desdobramentos contemporâneos. O SDCP valorizou, ainda, a multiplicidade de perspectivas, integrando a música e o cinema como elementos centrais da discussão sobre a ditadura militar, por meio de um *workshop* e de intervenções artísticas.

O presente trabalho foi escrito no formato de descrição crítica[4] e está organizado em quatro seções: a primeira apresenta os números e um panorama do seminário; a segunda constitui um relato de organização e logística, salientando o trabalho da equipe de organização e os procedimentos realizados; a terceira explicita a programação do evento, comentando as palestras, intervenções artísticas e roda discente; a quarta apresenta os GTs com os principais temas abordados.

NÚMEROS E DADOS DO SDCP

Nesta seção, os números são mobilizados como dispositivos de leitura de um campo científico em movimento. Mais do que simples registros quantitativos, eles permitem mensurar os perfis de acadêmicos e pesquisadores que submeteram trabalhos ao SDCP 2025, evidenciando dinâmicas coletivas e formas de produção de conhecimento que estruturam o seminário e o campo acadêmico no qual eles se inserem.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados que subsidiam os indicadores apresentados foram extraídos do formulário de submissão de trabalhos ao seminário. Concebido primordialmente como um instrumento administrativo, voltado à coleta dos trabalhos e à organização logística do evento, o formulário também foi utilizado como fonte de dados para posterior sistematização e análise do perfil das submissões e dos participantes. As informações coletadas orientaram diretamente a composição dos GTs e a distribuição da programação do seminário. Entre as variáveis registradas estavam: o GT de inscrição do trabalho; a instituição de vínculo da pessoa participante; a titulação; a existência de coautoria; e a modalidade de apresentação (presencial ou remota).

A sistematização dessas informações possibilitou a construção dos indicadores apresentados nesta seção e a análise da dinâmica organizacional do evento, evidenciando a articulação entre o processo organizativo e os dados produzidos a partir dele, em consonância com os objetivos de uma descrição crítica.

DADOS E ANÁLISES

De modo a demonstrar que o evento cumpriu seus objetivos, a Tabela 1 mostra o tamanho do SDCP em 2025. Ao todo foram 28 instituições que tiveram ao menos um trabalho submetido. Como o evento foi realizado pela UFRGS, é notável que sua participação constitui a maior parcela, 43%, com o total de 55 trabalhos, sendo

[4] A descrição crítica constitui um relato reflexivo sobre a organização do evento, em que os processos são analisados para fins de uma melhoria no campo acadêmico e profissional (Mussi; Flores; Almeida, 2021).

seguida da UFPel, representando 13%, e UFSM, 6%. Outras instituições também tiveram a apresentação de 1 ou 2 trabalhos[5].

Tabela 1 – Submissões por instituições

Com qual instituição tem vínculo?	Número	Proporção
UFRGS	55	43%
UFPel	16	13%
UFSM	8	6%
UFPA	6	5%
UNICAMP	6	5%
UFPB	5	4%
UFSCAR	5	4%
UFABC	2	2%
UNESP	2	2%
UNIPAMPA	2	2%

Fonte: Elaboração própria.

Esses dados permitem compreender o SDCP 2025 não apenas em termos de escala, mas também de seus desafios organizativos e institucionais. Isso implicou aprendizado prático em gestão acadêmica, relações interinstitucionais, tomada de decisão coletiva e articulação entre diferentes tradições de pesquisa, com efeitos diretos na formação dos(as) discentes envolvidos(as) na organização. A diversidade institucional registrada indica o fortalecimento do SDCP como instância de circulação nacional da produção científica, ampliando a capacidade de interlocução do PPGCP/UFRGS e contribuindo para a consolidação do evento como parte da agenda acadêmica do programa.

Cabe ressaltar a participação de universidades mais distantes, como do Norte e Nordeste do país, que juntas concentraram 11,7% dos trabalhos do seminário. A análise da distribuição regional[6] das submissões, por razões explícitas como a localidade do evento, revela uma concentração maior de trabalhos oriundos do Sul do país, com representação de 66,4% (85 submissões), seguida da região Sudeste, representando 18,8% dos trabalhos (24 submissões) e, por último, a região Centro-Oeste, a menor representação, com 1,6% (2 trabalhos).

[5] Entre aquelas que registraram duas inscrições (equivalentes a 2% do total), estão UNIRIO e UnB. Já com uma inscrição (cada uma representando 1%), figuram CEFET-RJ, ECEME, IDEAU, OAB-PA, UEM, UEMG, UFAL, UFF, UFMG, UFOP, UFPI, UFRN, UFS, UFSCar, UNR e Unisinos.

[6] A distribuição regional foi dada a partir de trabalho posterior de identificar a universidade e sua localidade, os dados originais não continham essa informação, ela é resultado do tratamento posterior dos dados.

Gráfico 1 - Submissões por região

Fonte: Elaboração própria.

O evento demonstrou ampla abrangência congregando participantes em diferentes etapas de formação acadêmica, da iniciação científica à pesquisa doutoral. Assim, o SDCP operou como um espaço estruturado de socialização científica, no qual o diálogo com pesquisadores em estágios diferentes desempenhou papel central na incorporação de disposições próprias do campo acadêmico, como a apresentação pública de resultados de pesquisa e a interlocução entre pares. Essa dinâmica contribui tanto para a inserção progressiva desses sujeitos no campo quanto para a renovação de agendas e redes de pesquisa. A distribuição das submissões – com pequena predominância de mestrandos ou mestres (40,6%), seguida por doutorandos e doutores (37,5%) e por graduandos e graduados (21,9%) – indica que o seminário é um espaço de articulação intergeracional e de circulação horizontal de capital científico.

Tabela 2 – Titulação dos autores principais das submissões

Titulação	Número	Proporção (%)
Mestrando ou Mestre	52	40.6
Doutorando ou Doutor	48	37.5
Graduando ou Graduado	28	21.9

Fonte: Elaboração própria.

Outro recorte analítico considerou a adesão às modalidades de participação. Do total de submissões, 55,5% (71 trabalhos) indicaram a modalidade presencial, enquanto 44,5% (57 trabalhos) optaram pelo formato remoto. Esses dados demonstram que, embora a participação presencial ainda seja majoritária, o formato remoto consolida-se como um modelo relevante mesmo em um contexto pós-pandemia. Nesse sentido, o formato híbrido revela-se como modelo estratégico para eventos acadêmicos, pois permite ambas as modalidades de participação. A quase paridade indicada na Tabela 3 demonstra, por um lado, a estima pela interação presencial, e os dados da Tabela 4 evidenciam, por outro, a relevância do acesso remoto para a inclusão de pesquisadores de diferentes regiões.

Tabela 3 – Participação remota das submissões

Remoto	Número	Proporção (%)
Não	71	55.5
Sim	57	44.5

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 – Participação remota por regiões

Região	Sim	Não	Número	Proporção remota (%)
Norte	6	1	7	85,7
Nordeste	6	2	8	75,0
Centro-Oeste	1	1	2	50,0
Sudeste	20	4	24	83,3
Sul	23	62	85	27,1
Outros	1	1	2	50,0
Total	57	71	128	44,5

Fonte: Elaboração própria.

Conforme afirma Campello (2000), a pesquisa científica é um processo complexo e de constante troca, sendo a comunicação uma função crucial para o avanço da ciência. O formato híbrido revela-se ambivalente: ao mesmo tempo em que mitiga barreiras de acesso, reduz as interações informais, centrais para a produção científica e para a consolidação de vínculos no interior do campo acadêmico. O desafio que se coloca, portanto, não reside na escolha entre modalidades, mas no aprimoramento da integração entre elas, garantindo que ambas as experiências, presencial e virtual, sejam igualmente enriquecedoras e articuladas entre si.

No que se refere à distribuição das submissões por grupos de trabalho, observa-se uma relativa equidade entre as diferentes áreas temáticas, conforme apresentado na Tabela 5, ainda que com variações entre os GTs. O GT4 – Teoria Política, Democracia e Participação concentrou o maior volume de trabalhos (41 submissões, correspondentes a 32% do total), seguido pelo GT1 – Cultura Política (38 trabalhos, 30%), pelo GT2 – Instituições Políticas e Estudos sobre Elites (30 submissões, 23%) e pelo GT3 – Política Internacional e Estudos de Defesa (19 trabalhos, 15%).

Tabela 5 – Distribuição de submissões por GT

Para qual GT o seu trabalho será inscrito?	Número	Proporção (%)
GT1 - Cultura Política	38	30
GT2 - Instituições Políticas e Estudos sobre Elites	30	23
GT3 - Política Internacional e Estudos de Defesa	19	15
GT4 - Teoria Política, Democracia e Participação	41	32

Fonte: Elaboração própria.

Ao realizar o recorte institucional dentro de cada GT, observam-se padrões diferenciados de submissão. No GT1, as submissões distribuíram-se de forma equilibrada entre a UFRGS e outras instituições, com 19 trabalhos (50%) provenientes

de cada grupo. No GT2, verificou-se predominância de trabalhos de outras instituições (17 submissões; 56,7%) em relação àquelas da UFRGS (13 submissões; 43,3%). O GT3 apresentou leve predominância de trabalhos vinculados à UFRGS (10 submissões; 52,6%), enquanto as demais instituições responderam por 47,4%. Já o GT4 registrou maior concentração de submissões externas (28 trabalhos; 68,3%), com a UFRGS correspondendo a 31,7% das participações.

A distribuição institucional das submissões entre os GTs evidencia distintos graus de inserção em redes acadêmicas e de alcance do evento. Os GTs com maior participação externa, especialmente o GT4, indicam que o seminário pode se consolidar como espaço atrativo para pesquisadores de outras instituições, fortalecendo a projeção regional e nacional da UFRGS em temas centrais da Ciência Política. Já os GTs com equilíbrio entre participações internas e externas, como os GTs 1 e 3, revelam articulações mais consolidadas e contínuas com grupos de pesquisa parceiros, evidenciando redes colaborativas estáveis. Esses padrões sugerem que futuras edições podem adotar estratégias voltadas à ampliação dessas conexões interinstitucionais e ao incentivo à participação de novos programas, consolidando o caráter plural e cooperativo do evento.

Tabela 6 – Instituições por GT

Grupo de Trabalho	Instituição	Número	Proporção (%)
GT1 - Cultura Política	Outras	19	50.0
	UFRGS	19	50.0
GT2 - Instituições Políticas e Estudos sobre Elites	Outras	17	56.7
	UFRGS	13	43.3
GT3 - Política Internacional e Estudos de Defesa	Outras	9	47.4
	UFRGS	10	52.6
GT4 - Teoria Política, Democracia e Participação	Outras	28	68.3
	UFRGS	13	31.7

Fonte: Elaboração própria.

Elaborar um evento acadêmico é um processo desafiador em todas as suas etapas — da concepção à execução e avaliação posterior. No entanto, esse percurso também proporciona aprendizados e resultados gratificantes, cuja materialidade se expressa nos dados e indicadores gerados, e também no "currículo oculto" (Hoffmann *et al.*, 2021), que são as competências adquiridas pelas vivências e desafios da organização. Os resultados obtidos permitem orientar o aprimoramento contínuo das próximas edições. A partir dessas informações, possibilita-se planejar estratégias mais eficazes de diversificação e engajamento, consolidando, ao longo do tempo, o *know-how* necessário para a manutenção e o fortalecimento de um evento acadêmico de excelência.

ORGANIZAÇÃO E LOGÍSTICA

A equipe responsável pela realização do seminário foi composta por membros do corpo discente[7] e docente[8] do PPGCP/UFRGS. O evento foi promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS), pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH (UFRGS), pelo NUPPOME – Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (IFISP/UFPEL), pelo Núcleo de Análise de Variáveis na Economia Política de Bens Simbólicos – Grupo de Estudos em Comunicação Política (navE.GEComPol – IFCH/UFRGS) e pela Representação Discente (RD) do PPGCP/UFRGS.

O SDCP contou com apoio da Capes para a realização de suas atividades, principalmente com apoio financeiro para deslocamento e hospedagem de palestrantes nacionais e internacionais. Esse apoio possibilitou a realização das palestras e mesas-redondas do seminário com participantes de diferentes instituições e de fora da comunidade acadêmica, ampliando a integração e enriquecendo os debates levantados pela organização.

A formalização do projeto foi encaminhada ao órgão deliberativo do programa e de instâncias administrativas da UFRGS. Foram inseridas nessa etapa as discussões a respeito de data e período do evento, painéis, convidados e também a lista de orçamentos necessários para sua realização. Além das conformidades acadêmicas que orientaram todo o Seminário Discente, foi consenso na comissão executiva que o SDCP também deveria incorporar outra dimensão: a artística. O tema central do evento ultrapassa os limites estritos da academia, exigindo sensibilidade para as reverberações culturais e simbólicas. Por isso, incluímos na construção do projeto um caráter de manifestação artística, tanto pela escolha de convidadas e convidados quanto pela proposta de um *workshop* voltado ao cinema.

Após o período de organização interna e institucional, a organização do evento foi posta em prática, contando com duas etapas: a etapa de divulgação e a etapa de realização. A primeira teve início com a abertura do edital para inscrições, com a submissão e avaliação de resumos e o alocamento de inscritos para os GTs, além da divulgação de e-mails com detalhes do evento. Ainda, foi realizada uma série de postagens sobre os procedimentos de inscrição, a programação do evento e o acesso ao espaço físico do Campus do Vale. A divulgação, especialmente a alimentação das redes sociais, e a identidade visual formaram um elo importante para fazer o evento ser repercutido entre diferentes instituições. A identidade visual do evento foi dedicada ao "Monumento aos Mortos e Desaparecidos pela Ditadura Militar", do artista Luiz Gonzaga, localizado na esquina entre as avenidas Ipiranga e Edvaldo Pereira Paiva, em Porto Alegre.

A publicação dos resumos nos anais do seminário (a ser realizada em 2026) será uma forma de prestação de contas e de registro institucional do evento, configurando um aporte à realização de novas versões em anos vindouros. Também esta edição especial da Revista Debates, que traz, além deste balanço do evento, os artigos resultantes dos trabalhos que se destacaram, é uma forma de reforçar a memória institucional.

[7] A Comissão Executiva do programa foi integrada pelos alunos e alunas do curso de mestrado Beatriz Santos Jesus Pereira, Caio Tito De Souza, Giuseppe Pitana Morrone, Jônatas Da Rosa Lutckmeier, Monique Fritscher, Natália Machado Lopes Lopes, Nathalia de Castro e Souza e Raquel de Holleben; e pelos alunos e alunas do curso de doutorado Luciana Almeida da Silva Teixeira, Miguel Angel Sosa Veja, Oscar Guillot Fragoso e Thiago Calsa Nunes.

[8] A Comissão Científica do evento teve como membros as professoras Sofia Isabel Vizcarra, Juliana Sant'Anna Bento e os professores Eduardo Munhoz Svartman e Christian Jecov Schallenmüller.

PROGRAMAÇÃO: INTERVENÇÕES ARTÍSTICAS E DEBATES SOBRE DITADURAS E AUTORITARISMO

A programação do evento foi pensada com o objetivo de providenciar uma experiência múltipla para os participantes mediante discussões acadêmicas, relatos de movimentos sociais, de ex-presos políticos e de filhos de vítimas, assim como um *workshop* de representações audiovisuais da ditadura e intervenções artísticas. Isso nos lembra que as experiências da ditadura e a suas continuidades não estão apenas presentes nos nossos debates acadêmicos, elas fazem parte do tecido social.

A atividade de abertura, intitulada "Memórias da Resistência: quatro décadas sem ditadura", reuniu Carlos Gallo (UFPel), Bruno Boti Bernardi (UFGD) e Janaína Teles (UEMG). O debate abordou os legados da ditadura civil-militar e as formas de resistência social e política do período, estabelecendo o tom que orientou as demais atividades do seminário. Nos dois dias seguintes, a programação contou com quatro painéis temáticos, que aprofundaram diferentes dimensões do tema central.

No Painel 1, "Ditadura e Transições na América Latina", com Rosa Beltrame (ex-presa política do Uruguai), Silvia Bellizzi (Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos) e José Carlos Moreira da Silva Filho (PUC/RS), foram ponderados os processos de transição democrática e as experiências de justiça de transição na região. O Painel 2, "Redemocratização e Persistências Autoritárias", que reuniu Jair Krischke (MJDH), Eduardo Heleno (UFF) e Maria Berenice da Costa Machado (UFRGS), tratou da permanência de estruturas autoritárias no Estado e na sociedade. O Painel 3, "Interseções de Resistência: Gênero, Raça e Sexualidade na Ditadura", com Luiza Villaméa (escritora e jornalista), Renan Quinalha (Unifesp) e Onir Araújo (advogado e ativista), destacou as intersecções entre diferentes formas de resistência e as dimensões sociais da luta contra o autoritarismo. O último painel denominou-se "Desafios da Democracia hoje" e contou com reflexões de Rodrigo Stumpf Gonzalez (UFRGS) e Tatiana Vargas Maia (UFRGS) sobre os limites, impasses e possibilidades dos regimes democráticos.

A roda discente "Memória, Expurgos e Resistência na Ditadura", mediada por Cibele Cheron (UFRGS) e Carla Simone Rodeghero (Comissão da Memória e da Verdade "Enrique Serra Padrós"), promoveu um espaço de interlocução entre estudantes e pesquisadores dedicado à reflexão sobre as relações entre memória, autoritarismo e resistência. A atividade tratou dos desafios teóricos e metodológicos da pesquisa em contextos marcados pela violência política e pelas disputas de narrativa sobre o passado recente, incentivando a integração entre trajetórias acadêmicas e experiências de investigação vinculadas à temática da ditadura civil-militar.

O *workshop* "Imagens de Poder: Atravessando Regimes", ministrado por Luciano Miranda (UFRGS), foi dedicado às representações do poder em contextos autoritários, analisando criticamente a relação entre imagens, comunicação e poder político em diferentes contextos históricos. De um lado, buscou compreender como regimes autoritários utilizaram a comunicação como instrumento de propaganda e legitimação; de outro, propôs discutir como o cinema contemporâneo retrata esse período, preserva memórias, dialoga com novas gerações e contribui para refletir sobre os desafios da democracia. Em síntese, a proposta consistiu em atravessar temporalmente distintos regimes para refletir sobre o papel das imagens na disputa de narrativas e na formação da memória coletiva.

A última atividade do evento foi o trajeto de memória Caminhos da Ditadura[9], no dia 11 de outubro, no qual foram percorridos locais do bairro Bom Fim vinculados à história da resistência política e das violações de direitos humanos no período autoritário brasileiro. Além das atividades acadêmicas, o SDCP incluiu intervenções artísticas, com a banda Capatazia e os músicos André Abrahão e Rafael Luza Rocco, que ampliaram o debate sobre memória e democracia por meio da linguagem artística.

GTS: UMA EXPERIÊNCIA INTEGRADA EM RELATÓRIO

Os GTs constituíram o eixo central do seminário, reunindo pesquisadoras e pesquisadores em torno de apresentações orais distribuídas em quatro áreas temáticas: Cultura Política, Instituições Políticas e Estudos sobre Elites, Política Internacional e Estudos de Defesa, além de Teoria Política, Democracia e Participação, correspondendo às linhas de pesquisa do PPGCP/UFRGS. Acreditamos que as perspectivas distintas conseguem abranger boa parte das proposições da Ciência Política e proporcionam uma aproximação temática que permite trocas entre trabalhos relativamente próximos. A democracia, categoria fundante e historicamente dominante no campo, em torno da qual se organizam disputas teóricas, metodológicas e normativas, é uma das pontes entre as diferentes linhas de pesquisa.

A opção pelo formato de grupos de trabalho se justifica por dar a pesquisadores em formação a oportunidade de submeter seus desenhos de pesquisa, aportes teóricos e hipóteses de trabalho ao crivo de debatedores especializados e de colegas, de modo a obter recursos para o aprimoramento de seus trabalhos e incentivando o empenho investigativo. Visando tais objetivos, e após a avaliação prévia, os resumos foram selecionados e distribuídos em sessões temáticas, cada uma delas contando com um representante da comissão executiva e com um debatedor[10].

GT1 – CULTURA POLÍTICA

O GT de Cultura Política contou com a apresentação de 24 trabalhos, divididos em oito sessões. De forma geral, podemos separar os trabalhos apresentados em três grupos: "Comportamento político e democracia", "Socialização política e cultura política" e "Desafios teórico-metodológicos da área de comportamento político".

Na categoria "Comportamento político e democracia" foram enquadrados trabalhos que tratavam de temas relacionados à participação política e à representação, abordando as características da sociedade que influenciam o comportamento político, como as redes sociais, a polarização política, a socialização e as *fake news*.

Os resumos selecionados na perspectiva de "Socialização política e cultura política" estavam atrelados aos valores e à socialização política. Esse grupo representa a maior parte dos trabalhos apresentados e investiga, no Brasil e em outros países, como a ideologia, as características autoritárias, a polarização, a classe média, o ensino da

[9] O projeto Caminhos da Ditadura em Porto Alegre realiza visitas a espaços que, entre 1964 e 1985, foram marcados pelo terrorismo de Estado ou por ações de resistência. Criado em 2016 por estudantes de graduação em História da UFRGS, o projeto tornou-se uma referência na preservação e difusão da memória sobre o período autoritário no Brasil.

[10] Cumpre externar nossos agradecimentos aos debatedores, cuja integração foi crucial para o êxito das apresentações de trabalhos ao longo do evento. O comprometimento e a excelência demonstrados foram fundamentais para a consolidação de um seminário que celebrou a parceria e a multidisciplinaridade entre áreas, sempre em prol do avanço de uma ciência acessível, transparente e diversa.

sociologia nas escolas e os desastres ambientais influenciam os valores e as atitudes dos indivíduos.

As apresentações enquadradas em "Desafios teórico-metodológicos" demonstram como as mudanças sociais extrapolam as nossas capacidades de apreensão e exigem que novas teorias, métodos e perspectivas estejam sempre sendo atualizados para dar conta dos fenômenos sociais. Os problemas climáticos ameaçam a nossa existência material e exigem a compreensão dos caminhos democráticos e da opinião pública na resolução do problema. Da mesma forma, as redes sociais, as criptomoedas e os *large language models*[11] são problemáticas contemporâneas e que apresentam possibilidades e desafios para as análises da cultura política e do comportamento político.

De forma geral, o saldo do GT1 é positivo. Concordamos com Borba e Cardoso (2019, p. 25), no seu artigo sobre a área do comportamento político no Brasil, quando dizem que: "[...] a relação entre sofisticação teórico-metodológica e robustez das evidências empíricas precisa ser contrabalançada com a capacidade dos estudos da área de refletir sobre problemas concretos da sociedade brasileira [...]". Por lidar com desafios contemporâneos, pelo rigor metodológico e pelo compromisso com a democracia, entendemos que a área tem se renovado e se preocupa com problemas concretos da sociedade, algo que consideramos positivo.

GT2 – INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E ESTUDOS SOBRE ELITES

O grupo de trabalho dedicado a Instituições Políticas e Estudos sobre Elites teve 29 trabalhos apresentados em cinco sessões: 1. "(Des)estabilização democrática: o papel das instituições", 2. "Defendendo interesses: elites e exercício do poder", 3. "Dissidências e padrões: perfilamento no judiciário", 4. "Identidade e gênero: representação e direitos" e 5. "Agentes públicos, partidos, Direito e religião: arranjos institucionais". Os trabalhos abordaram temas como a relevância dos partidos políticos para os regimes democráticos, a interação entre os Poderes de Estado, a atuação das elites congressuais, militares e da sociedade civil no estabelecimento de pautas políticas e na destinação de recursos públicos, a atuação feminina e de pessoas não heteronormativas em processos eleitorais e nas instituições em geral, entre outros temas.

Os recortes analíticos integrantes do GT2 não se restringiram à temática da ditadura militar brasileira, tampouco era essa a intenção do Seminário Discente, uma vez que a desestabilização democrática pode avançar a partir de diversos processos que paulatinamente corrompem a ordem democrática. Conforme apontam Fonseca e Costa (2023, p. 17) em artigo publicado numa edição anterior desta revista,

> [...] a erosão democrática [é] a forma dominante de autocratização. De facto, sem excluir a possibilidade de ocorrerem colapsos súbitos em resultado de golpes militares clássicos, as democracias são maioritariamente sujeitas a processos graduais e disfarçados de legalidade democrática que provocam a sua erosão, fragilização e podem mesmo causar o seu colapso.

No mesmo trabalho, as autoras ressaltam que o processo de fragilização de regimes democráticos passa, entre outros, pela "[...] insatisfação popular com as elites políticas [e por atacar] as eleições e as instituições democráticas formais" (Fonseca;

[11] Modelos de linguagem de grande escala (IA).

Costa, 2023, p. 19). A partir dos excertos referenciados, fica clara a imprescindibilidade, para um abrangente diagnóstico da qualidade democrática, de estudos que escrutinem as tecituras e tensões entre instituições e elites políticas e a sociedade civil, a opinião pública, a mídia, a pluralidade da sociedade, as religiões, o Direito, o poder público e seus agentes, etc.

GT3 – POLÍTICA INTERNACIONAL E ESTUDOS DE DEFESA

O GT de Política Internacional e Estudos de Defesa contou com 17 trabalhos apresentados, distribuídos em 4 sessões: 1. "Forças Armadas e política no Brasil", 2. "Conflitos e os temas emergentes", 3. "Política internacional no Atlântico Sul, América Latina e Caribe" e 4. "Atores e agendas da política internacional". As pesquisas abrangeram uma ampla diversidade temática, teórica e metodológica, ressaltando o caráter holístico da linha de pesquisa do PPGCP, que busca compreender os processos decisórios e as ações dos países tanto no âmbito interno quanto internacionalmente, além de oferecer análises sobre a política externa do Brasil e de outros países. Foram abordados temas como o papel dos militares na política nacional do passado e do presente, a importância de uma justiça de transição (independentemente do contexto nacional), os desafios da ordem hegemônica contemporânea e das novas tecnologias no âmbito de Defesa, as relações dos Estados periféricos entre si, com potências intervencionistas e com as instituições, entre outros.

Os trabalhos apresentados contemplaram uma variedade metodológica, como *process tracing*, análise comparada e análise bibliométrica. O GT3 evidenciou a diversidade de metodologias que podem ser empregadas nas pesquisas de política internacional e defesa, perpassando abordagens qualitativas, como análise de conteúdo, análise de discurso, pesquisas exploratórias e estudo de caso, bem como quantitativas.

A partir da presença de temáticas abrangentes e contemporâneas, o GT3 reforçou a importância do internacional no doméstico, evidenciando como os fenômenos globais e internos estão cada vez mais interligados e demandam múltiplas perspectivas teóricas e metodológicas. Em consonância com a temática do seminário, as pesquisas voltadas à área de Defesa se justificam, especialmente após a tentativa recente de golpe de Estado, pela persistência autoritária das Forças Armadas do Brasil.

GT4 – TEORIA POLÍTICA, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O GT de Teoria Política, Democracia e Participação contou com a apresentação de 23 trabalhos, divididos em 4 sessões: 1. "Democracia em transformação: clima, memória e regulação digital", 2. "Autoritarismo em perspectiva: ideias, classes, memória", 3. "Gênero, democracia e justiça social" e 4. "Democratização e ascensão da extrema-direita". Em torno do tema central do seminário, a política de memória do regime civil-militar brasileiro foi abordada sob diferentes aspectos, por exemplo, instrumentos político-jurídicos, consequências individuais, ecos institucionais, horizontes de ação, além da perspectiva comparativa em relação a outros países. Com a democracia no horizonte, houve trabalhos que enfatizaram o debate teórico, bem como outros que se ampararam em estudos empíricos ou se esforçaram para o aprofundamento conceitual e instrumental de análise política. O resgate histórico e de memória da luta de mulheres no período do regime civil-militar do Brasil bem como a representação feminina na política atual também foram tratados no GT4.

As pesquisas apresentadas refletiram a diversidade temática proposta pela linha de pesquisa do PPGCP, homônima ao GT4. Igualmente diversa foi a presença nos debates

de pesquisadores brasileiros e estrangeiros, representando instituições variadas, outro aspecto da pluralidade das discussões. Assim, tornou-se inequívoco o conhecimento de novas abordagens e perspectivas para seus participantes. Conforme habitual em congressos e seminários, o contato com outros trabalhos expande a percepção da própria pesquisa, seja por uma discussão definida que se deseja aprofundar, seja pelo contato com temas diversos que não são objeto do seu interesse principal. No caso do nosso Seminário Discente, o ganho do GT4 se revelou na possibilidade de contato com outros tipos de pesquisa, mesmo "concorrentes" teóricos da abordagem preferida, em desafio aos já bem estruturados campos de debate acadêmico.

CONSIDERAÇOES FINAIS

A realização do SDCP da UFRGS em 2025 foi uma experiência acadêmica coletiva e colaborativa importante tanto pelo conteúdo temático, quanto pelo processo de organização conduzido pelos discentes. Ao articular debates sobre memória, autoritarismo e democracia em um contexto político ainda marcado por tensões institucionais, o evento reafirmou o compromisso da pós-graduação com a formação crítica, o diálogo democrático, o debate público e a produção de conhecimento voltada à reflexão sobre a democracia e suas instituições. Além disso, o seminário concebeu-se como um espaço de reflexão e construção de memória coletiva através da expressão artística, contribuindo para o fortalecimento de uma cultura democrática.

Entre os principais resultados, destaca-se a ampla diversidade institucional dos participantes, o alcance temático dos trabalhos e a consolidação do formato híbrido como ferramenta de ampliação do acesso e da troca acadêmica. Esses aspectos evidenciam o amadurecimento do seminário como espaço de socialização científica e cooperação entre diferentes universidades. Por outro lado, revela desafios institucionais, especialmente quanto às limitações técnicas para a realização de atividades híbridas e às necessidades de adequações infraestruturais. A ampliação do apoio financeiro e logístico para discentes de outras regiões e a intensificação das parcerias interinstitucionais são caminhos promissores para fortalecer a diversidade e o alcance nacional de um evento acadêmico.

Assim, o seminário consolidou-se como uma iniciativa de protagonismo discente na pós-graduação, combinando produção acadêmica, compromisso político e reflexão coletiva sobre o papel da universidade na defesa da democracia. Suas lições e resultados constituem um legado para futuras edições, orientando a continuidade de uma prática acadêmica crítica, colaborativa e comprometida com a transformação social.

SOBRE OS AUTORES

Jônatas da Rosa Lutckmeier - Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Monique Fritscher - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem Licenciatura em Letras - Português/Alemão também pela UFRGS.

Natália Machado Lopes Lopes - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Thiago Calsa Nunes - Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Sociologia e Ciência Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Beatriz Santos Jesus Pereira - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

Caio Tito de Souza - Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Tem Licenciatura e Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp).

Nathalia de Castro e Souza - Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Advogada.

Giuseppe Pitana Morrone - Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

REFERÊNCIAS

1. BALLESTRIN, Luciana. O debate pós-democrático no século XXI. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, n. 2, p. 149-164, 27 dez. 2018. Disponível em: https://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/7383?show=full. Acesso em: 30 jan. 2026.
2. BORBA, Julian; CARDOSO, Gabriela Ribeiro. Os estudos de comportamento político na ciência política brasileira: caracterização do campo, apontamentos sobre a literatura e trabalhos de referência. *BIB-Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, n. 89, p. 1-33, 2019. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/479. Acesso em: 30 jan. 2026.
3. CAMPELLO, Bernadete Santos. Encontros científicos. *In:* CAMPELLO, Bernadete Santos *et al*. *Fontes de informação para pesquisadores e profissionais*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
4. FERRAZ, André. Prefácio. *Revista Debates*, v. 17, n. 3, p. 7-11, 2023. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/issue/view/5009/1423. Acesso em: 30 jan. 2026.
5. FONSECA, Pedro Moreira da; COSTA, Andressa Liegi Vieira. A democracia sob pressão: autocratização no Brasil. *Revista Debates*, v. 17, n. 1, p. 11-40, 2023. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/130991. Acesso em: 30 jan. 2026.
6. HOFFMANN, Lucas Ventura *et al.* Gestão e organização de evento acadêmico online no curso de medicina como ferramenta de atualização em tempos de pandemia: um relato de experiência. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 7, p. 65304-65312, 2021. DOI: https://doi.org/10.34117/bjdv7n7-007.
7. MUSSI, Ricardo Franklin de Freitas; FLORES, Fábio Fernandes; ALMEIDA, Claudio Bispo de. Pressupostos para a elaboração de relato de experiência como conhecimento científico. *Revista Práxis Educacional*, v. 17, n. 48, p. 60-77, 2021. DOI: https://doi.org/10.22481/praxisedu.v17i48.9010.
8. NORD, Marina *et al*. *Democracy Report 2025:* 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped? Göteborg: University of Gothenburg; V-Dem Institute, 2025.

Submissão em 03 de dezembro de 2025.
Aceito em 18 de dezembro de 2025.

revista DEBATES

https://doi.org/10.22456/1982-5269.141270

ARTIGOS LIVRES

TECNOLOGIA E PROFESSORES SICOFANTAS: CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA NAS ESCOLAS NA CONTEMPORANEIDADE

TECHNOLOGY AND SYCOPHANTIC TEACHERS: IDEOLOGICAL CONSTRUCTION IN CONTEMPORARY SCHOOLS

Leandro Marlon Barbosa Assis *

* *Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil.*
E-mail: leandro88marlon@gmail.com

RESUMO

O artigo tem como objetivo examinar teoricamente o papel das tecnologias educacionais como ferramentas ideológicas, propondo uma transformação da realidade educacional a partir de uma perspectiva marxiana e gramsciana. O estudo visa criticar as ideologias embutidas nas tecnologias e promover uma prática pedagógica emancipatória. Os métodos empregados incluem uma revisão teórica das contribuições de Gramsci, bem como uma análise crítica das relações entre ideologia e tecnologia na educação. A abordagem adota uma perspectiva histórica e política para compreender como as tecnologias reforçam ou desafiam a hegemonia cultural e social. As conclusões destacam que as tecnologias educacionais, sem um letramento adequado, podem aumentar as desigualdades sociais ao perpetuar um status quo hegemônico. A análise sugere que a práxis dos educadores é crucial para a transformação revolucionária da educação, estando alinhada aos ideais marxianos de mudança social.

Palavras-chave: Tecnologias Educacionais; Ideologia; Gramsci; Pedagogia Emancipatória.

ABSTRACT

The article aims to examine theoretically the role of educational technologies as ideological tools, proposing a transformation of educational reality from a Marxist and Gramscian perspective. The study seeks to critique the ideologies embedded in these technologies and to promote emancipatory pedagogical practices. The methods employed include a theoretical review of Gramsci's contributions and a critical analysis of the relationship between ideology and technology in education. The approach adopts a historical and political perspective to understand how technologies reinforce or challenge cultural and social hegemony. The conclusions highlight that educational technologies, without adequate critical literacy, can exacerbate social inequalities by perpetuating a hegemonic status quo. The analysis suggests that educators' praxis is crucial for the revolutionary transformation of education, aligning with Marxist ideals of social change.

Keywords: *Educational Technologies*; *Ideology*; *Gramsci*; *Emancipatory Pedagogy.*

INTRODUÇÃO[1]

Na Grécia antiga, os proprietários de pomares, segundo Löwy (2015 [1985]), contratavam pessoas para vigiar os mais pobres e denunciar, aos gritos, quando eles coletavam algum fruto. Esses eram os sicofantas: defensores servilmente acríticos das estruturas sociais existentes. Seu trabalho era irrefletido, ignorando inclusive sua condição de classe. Sob essa interpretação, as tecnologias postas nas escolas permitem a manifestação dos professores como os sicofantas quando não preparados ou reflexivos em seu fazer pedagógico. Estes são profissionais exemplares que aplicam modelos e métodos de ensino ofertados de maneira técnica em nome de um progresso ou futuro que mantém estruturas e sistemas de opressão, separando os jovens estudantes úteis dos inúteis. São os protagonistas perfeitos para uma escola produtiva por sua improdutividade (Frigotto, 2010 [1989]).

No atual cenário educacional, emergem desafios significativos para a produção e difusão do conhecimento, especialmente em tempos de desinformação, sobrecarga de informações e desvalorização da reflexão crítica por parte dos professores, desintelectualizados em seu fazer (Nörnberg, 2020; Shiroma, 2003). A urgência em repensar a Educação e a construção do conhecimento é uma resposta às dificuldades enfrentadas pelas escolas que lidam com restrições orçamentárias, ameaças à liberdade de pensamento e demandas por conhecimentos imediatamente aplicáveis. O artigo examina, portanto, o papel das tecnologias educacionais como ferramentas ideológicas que podem perpetuar a opressão e a divisão social, transformando professores em sicofantas que defendem um sistema educacional hegemônico sem espaço para sua reflexão e prática contra-hegemônica. Ao criticar a ideologia inerente às tecnologias na educação, sugerimos que a transformação da realidade educacional deve ser conduzida a partir de uma perspectiva marxiana e gramsciana, em que a práxis dos educadores atua como um meio de resistência e emancipação.

CONCEITUANDO TEORICAMENTE IDEOLOGIA

Ideologia é um conceito complexo, como Löwy (2015 [1985]) sinaliza, devido aos seus significados diversificados. Contradições, equívocos e mal-entendidos tornam a definição e a compreensão dessa palavra um árduo processo teórico. Historicamente, como o referido autor sustenta, Marx propõe um caminho para se pensar sobre, e é por essa trilha que pretendemos apresentar as proposições deste artigo enquanto um exercício teórico de compreensão e análise das tecnologias postas às salas de aula. "A dialética da tecnologia não é, portanto, um 'novo conceito de razão' misterioso, mas um aspecto ordinário da esfera técnica, familiar a todos aqueles que trabalham com máquinas, se não a todos que escrevem sobre ela"[2] (Feenberg, 2002, p. 177, tradução nossa).

Como Marx e Engels (2007 [1845]) partem da concepção napoleônica de ideologia, sua interpretação a sintetiza como sendo vinculada a especuladores ou à ilusão. Quando traçamos a trilha pela vertente marxiana, interessam-nos as interpretações de Lenin ao propor sua vinculação aos interesses de classes (Löwy, 2015 [1985]), especialmente sob as lentes de Marx (2011 [1852]) ao propor a concepção de que são as classes, não os indivíduos, que produzem as ideologias. Essa interpretação permite, ao menos, duas ideologias postas de forma antagônica: a burguesa e a proletária, em processos de luta e disputa por posições de classe. Nesse processo de

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

[2] The dialectics of technology is thus not a mysterious "new concept of reason" but an ordinary aspect of the technical sphere, familiar to all who work with machines if not to all who write about them.

compreensão, acompanhamos Löwy (2015 [1985], p. 21) quando propõe a expressão"visão social de mundo", que seria "[...] todos aqueles conjuntos estruturados de valores, representações, ideias e orientações cognitivas. Conjuntos esses unificados por uma perspectiva determinada, por um ponto de vista social, de classes sociais determinadas".

A ideologia, como produto social, está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento das classes sociais, da história e da economia política (Löwy, 2015 [1985]). No contexto educacional, é fundamental as reconhecer e as criticar quando embutidas nas tecnologias, promovendo uma prática pedagógica que impede a transformação da realidade. Quais acontecimentos sociais e direcionamentos econômicos ocorrem em nosso mundo para que determinadas concepções ideológicas se sobreponham a outras? É por esse questionamento que empreenderemos as argumentações das tecnologias postas às escolas como ideologias (Selwyn, 2014), especialmente compreendidas pelo teor da concepção de mecanismo dos enciclopedistas iluministas, em seu sentido de produção e reprodução do mesmo fenômeno (Löwy, 2015 [1985]) sem um passo além dessa manutenção. Tal cenário propõe um progresso que adapta e conforma, reduzindo todo um processo histórico de opressões e limitações à força de vontade individualizada, que se esvai do fazer coletivo.

Contudo, não nos interessa a afirmação de que há uma vitória ou consolidação absoluta por meio da reprodutibilidade da ideologia proposta por meio das tecnologias pelos grupos hegemônicos. Compreendemos que esse momento é transitório e, como tal, está sujeito a disputas permeadas pelas relações sociais de produção, de poder e de classe, que se articulam a um conjunto complexo e diverso de práticas sociais, econômicas, políticas e culturais, como a totalidade impõe a elas. Assim, as contradições permeadas pelos conflitos serão nossa arena teórica, fundamentando-nos na concepção cultural em Gramsci (2022 [1929-1932]) sob um sentido interpretativo marxiano que "[...] visa transformar a realidade, visa uma transformação revolucionária.Trata-se, portanto, de compreender a realidade para transformá-la revolucionariamente a partir de um ponto de vista de classe, do ponto de vida das classes dominadas" (Löwy, 2015 [1985], p. 26-27).

Nossa proposta de transformação não se fundamenta em um modelo externo ao cerne de nosso problema. Não colocamos como necessária uma ação de outros grupos sociais ou mesmo propostas para a alteração da ideologia das tecnologias que estão sendo (re)afirmadas nas escolas. O ponto nevrálgico de nossa interpretação reside na construção da intelectualidade dos professores frente aos processos, em um exercício autoral de transformação por meio da práxis, enquanto experiência prática de alteração de consciência, ideias, representações e ideologias (Löwy, 2015 [1985]).

Essa aceitação ou não das ideologias reside na concepção marxiana (Marx, 2011 [1852]) de que as classes, enquanto conjunto, desenham as ideologias, mas que os "[...] representantes políticos ou literários da classe: os escritores; os líderes políticos etc.; são eles que formulam sistematicamente essa visão de mundo, ou ideologia, em função dos interesses de classe" (Löwy, 2015 [1985], p. 119). Assim, sob um pensamento de luta/disputa (Gramsci, 2022 [1929-1932]), os professores podem se inserir nessa condição, mesmo que sistematicamente assediados e estranhados de sua condição intelectual, sendo postos sob o "horizonte intelectual" da classe hegemônica (Löwy, 2015 [1985]). O exercício de leitura, apreensão, interpretação e ação é ponto-chave para nosso tensionamento social: criticando e superando.

TECNOLOGIA ENQUANTO IDEOLOGIA

O ponto de partida para nossa afirmação principal é o pensamento de Vieira Pinto (2005, p. 4) de que "[...] o centro capturava um dos significados da tecnologia e ideologicamente o proclamava como universal, reservando ao mundo da periferia a condição de 'paciente receptor' das inovações técnicas [...]". O autor se refere à subordinação do trabalhador que perde sua essência e recebe uma nova que se transveste de moderna. Noutras palavras, uma situação assimétrica que faz com que as relações homem-mundo no espaço periférico sejam menos manejáveis da realidade e, por conseguinte, menos elaboradas. Nesse esquema, ocorreria a importação sistemática e, portanto, a perda da essência criativa e humana dos expropriados. Essa tecnologia "[...] aparece agora como puramente instrumental, como isenta de valores [...]" (Feenberg, 2003, p. 5) e, por isso, necessária para alcançar o futuro que foi (im)posto aos sujeitos.

> As sociedades modernas organizam mediações aparentemente neutras tais como mercados, eleições, administrações e sistemas técnicos para expressar uma variedade ilimitada de interesses contingentes e pontos de vista que não podem, mas precisam, ser justificados, harmonizados ou ordenados [...][3]. (Feenberg, 2002, p. 162, tradução nossa).

O desenho de Vieira Pinto (2005) permite compreender a transição teórica desenvolvida por Feenberg (2010),em que o uso irrefletido seria identificado como sendo da ordem instrumental, em oposição à prática mais humanizada, engajada e reflexiva da esfera mais crítica. "Somente na reflexão é que os seres humanos reconhecem as suas limitações naturais e assim moderam a sua luta de dominar a natureza [...]" (Feenberg, [20--], p. 142). A criticidade reside em uma dupla condição: na prática apropriada, explicada e intencionada tomada em conjunto com a clareza de mudar a realidade posta. Dessa medida, o pensamento de Vieira Pinto (2005) se vincula ao modelo luckasiano em seu sentido cultural, e, por isso, a ausência desse significado se refere mais a um baixo grau de compreensão do que à ausência de conhecimento. Feenberg (2003, p. 6) explica essa condição pela perspectiva da autonomia da tecnologia:

> [...] dizer que a tecnologia é autônoma não quer dizer que ela se faz a si mesma. Os seres humanos ainda estão envolvidos, mas a questão é: eles têm, de fato, a liberdade para decidir como a tecnologia será desenvolvida? O próximo passo da evolução do sistema técnico depende de nós? Se a resposta é 'não', então pode-se dizer justificadamente que a tecnologia é autônoma no sentido de que a invenção e o desenvolvimento têm suas próprias leis imanentes [...]. Por outro lado, a tecnologia pode ser humanamente controlável enquanto se pode determinar o próximo passo da evolução conforme nossas intenções.

A precarização da condição do trabalho impede que possamos perceber o ponto central da argumentação de Vieira Pinto (2005): o homem sempre vive em uma era tecnológica e, portanto, é necessário deixar de se maravilhar ingenuamente pelas tecnologias ou outros dispositivos apartados de sua condição histórica. É essa compreensão que nos permite entender que é a ação humana que constrói a

[3] "Modern societies organize apparently neutral mediations such as markets, elections, administrations, and technical systems for the expression of an unlimited variety of contingent interests and visions of life that cannot and need not be justified, reconciled, or ranked".

tecnologia e, por conseguinte, a imbui de valores. Portanto, não é ela a comprovação da qualidade do presente no qual vivemos.

Nesse ponto, Selwyn (2014) corrobora com o exercício crítico projetado teoricamente até o momento, ressaltando que era comum nas décadas de 1980 e 1990. Hoje em dia, segundo o autor, os benefícios das tecnologias normalmente são aceitos de forma inquestionável, sem um exercício crítico de seus usos. Assim, os aspectos ideológicos inseridos nelas se tornam invisíveis, mascarando as contradições sob o véu da normalidade ou da necessidade. Completando essa perspectiva, Feenberg (2003, p. 9) afirma que chegou o momento de levar a democracia à tecnologia, ou seja, compreender que seus usos não estão pautados na categoria de ferramentas, mas de estruturas para estilos de vida. Aqui, portanto, apresentamos a tecnologia enquanto uma ideologia: "[...] mediante o capitalismo, a maestria técnica foi transformada em um meio de dominação. Essa transformação afeta não somente o design das máquinas, mas também a estrutura da razão moderna ela mesma" (Feenberg, [20--], p. 141), como Vieira Pinto já apresentava ao refletir sobre a perda de si e a subordinação ao externo e sem vínculos com a materialidade da história dos sujeitos. Contudo, retornando a Selwyn (2014), Feenberg aprofunda essa perspectiva em nosso tempo:

> [...] o capitalismo revoluciona a produção e subordina toda a sociedade ao poder técnico que é transformado em uma nova fonte de legitimidade. Logo, a tecnologia capitalista plenamente desdobra seu potencial por dominação não apenas no nível dos objetos particulares, mas também no nível geral [...]. (Feenberg, [20--], p. 152).

Dessa forma, a neutralidade e a funcionalidade da tecnologia são as teorias mais aceitas socialmente, especialmente nas Ciências Sociais. É possível, então, ver a ideologia menos como imposição repressora e mais como manipulação sutil de entendimentos, legitimando interesses específicos e naturalizando subjetividades – tal como uma construção social ou visão de mundo (Selwyn, 2008, 2011, 2014, 2017). Essa proposição reveste a tecnologia de uma aura de indiferença frente aos valores aos quais serve, inclusive à política. Essa interpretação seria possível por conta da "racionalidade" envolvida nesse processo tecnológico que garantiria à tecnologia a operação e funcionamento independente do contexto no qual é inserida (Feenberg, 2002).

Apesar dessa supremacia da teoria instrumentalista, há grupos que questionam esse processo, tendo Jacques Ellul e Martin Heidegger como seus pensadores. É o caso da teoria substantiva, que propõe um novo sistema cultural por meio da tecnologia que reestruturaria o mundo social. Para os defensores dessa proposição, apenas um retorno à tradição ou à simplificação dos processos faria frente ao progresso racional posto pelas tecnologias. A visão substantiva coloca a tecnologia em uma posição autônoma frente à humanidade, que nos leva ao desejo niilista de poder, da degradação da humanidade e dos seres na categoria de objetos dela. Essa visão correlaciona um novo modo de vida baseado nas tecnologias com consequências culturais que não eram os propósitos das tecnologias, mas que ocuparam um lugar central na sociedade (Feenberg, 2002).

Em ambos os casos, instrumental ou substantiva, ficamos com a sensação de que precisamos aceitar ou recusar a tecnologia sem maiores desdobramentos. Com o afastamento humano do processo tecnológico, parece que a tecnologia e sua racionalidade ficam impedidas da possibilidade da intervenção humana. Assim, não há espaço para proposições transformadoras ou que alterem a realidade posta, sendo possível somente transformar sem alterar (ou modernizar, segundo o vocabulário

hegemônico). Esse cenário parece promissor ao considerarmos o desenvolvimento da proposta alinhada à Terceira Via (Neves, 2005), enfoque que propõe que, ao nos sujeitarmos à técnica projetada e dominada por especialistas, reduzimos o espaço democrático desse mundo mediado por tecnologias.

A teoria crítica, a qual adotamos para relacionar nosso posicionamento com os demais autores sobre a tecnologia enquanto uma ideologia, é pautada na invenção de uma transformação nesse ambiente cultural posto por meio das tecnologias. Os primeiros movimentos nessa direção foram desenvolvidos pela Escola de Frankfurt por meio da "reificação", do "iluminismo totalitário" ou mesmo da "unidimensionalidade", para relacionar o movimento natural com o desenvolvimento de uma dominação social por meio da tecnologia. Contudo, sua proposição teórica não sobreviveu às críticas de Habermas, quando o pensador tangencia que não podemos transferir aos especialistas os diversos temas, inclusive técnicos, que permeiam a esfera pública. Isso seria, noutras palavras, destruir o conceito de democracia. Sob o pensamento feenberguiano, a derrota da teoria crítica frankfurtiana e seu retorno à condição de neutralidade da tecnologia foi um equívoco. Assim, é sobre esse ponto que sua proposição é apresentada (Feenberg, 2002) e considerada neste texto.

Em linhas gerais, não há fatalismo e, menos ainda, automatismo no entendimento de que não é um somatório de ferramentas que estrutura o mundo, pois há dependência da intenção e interesse das pessoas que as utilizam. O uso, portanto, não é livre de um sentido criador e direcionador para tais ferramentas, e, mais, tal proposição ou direcionamento também é fruto da existência humana (Feenberg, 2002). Assim, é preciso romper de vez com o pensamento de que a racionalidade seria neutra. Como apresenta Marcuse (1973 [1964], p. 19), a tecnologia jáé vinculada ao político, pois "[...] a noção tradicional de 'neutralidade' da tecnologia não pode ser sustentada. A tecnologia não pode, como tal, ser isolada do uso que lhe é dado; a sociedade tecnológica é um sistema de dominação que já opera no conceito e na elaboração das técnicas".

> Devemos articular e julgar esses valores em uma crítica cultural da tecnologia. Ao fazer isso, podemos começar a entender os contornos de outra possível civilização industrial baseada em outros valores. Este projeto requer um tipo de pensamento diferente da racionalidade tecnológica dominante, uma racionalidade crítica capaz de refletir sobre o contexto mais amplo da tecnologia. (Feenberg, 2002, p. V, tradução nossa).[4]

A teoria crítica sugere a existência de duas civilizações modernas baseadas em diferentes caminhos de desenvolvimento técnico, influenciados pelas escolhas tecnológicas que moldam os usuários e refletem riscos e tensões na sociedade. Hegemonicamente, conhecemos uma delas na prática cotidiana. A outra, evocada em nosso texto, retoma o processo de reflexão crítica e desejo permanente de superação das desigualdades como norte a ser buscado. A tecnologia contemporânea tem o poder de ser transformadora quando é usada de maneira consciente e inclusiva, refletindo valores sociais como equidade e liberdade. É fundamental ter a colaboração entre intelectuais e especialistas técnicos para assegurar que a inovação tecnológica promova a justiça social, evitando desigualdades do passado. Porém, também é necessário um letramento para o uso crítico alcançar sua concretude. Ao unir teoria

[4] "We must articulate and judge these values in a cultural critique of technology. By so doing, we can begin to grasp the outlines of another possible industrial civilization based on other values. This project requires a different sort of thinking from the dominant technological rationality, a critical rationality capable of reflecting on the larger context of technology".

crítica e prática técnica, a tecnologia pode ser tornada uma ferramenta para atender às necessidades humanas e impulsionar a emancipação social, contrariando nossa realidade material em que a divisão do trabalho e a mecanização reduzem os trabalhadores a meros apêndices do processo de produção. O conhecimento e as habilidades dos trabalhadores são alienados, incorporados em máquinas de propriedade do capital, o que os transforma em um poder objetivo externo aos próprios trabalhadores (Feenberg, 2002). Expropriação intelectual que justifica desigualdades e transforma tais sujeitos nos sicofantas.

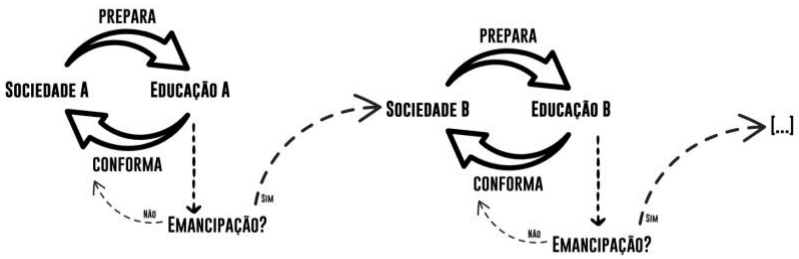
TECNOLOGIA À LUZ GRAMSCIANA

Concebemos essa proposta pedagógica das tecnologias na educação como uma manifestação da nova pedagogia da hegemonia descrita por Neves (2005). Assim, ressaltamos o predomínio da pequena política, especialmente promovida pela Terceira Via de Giddens, que reduz a sociedade civil ao voluntariado e à filantropia, priorizando interesses particulares sobre demandas sociais coletivas, o que resulta em uma regressão cultural por meio de barbáries tecnológicas (Schlesener, 2016).

De acordo com Neves (2005), a hegemonia é buscada como consenso sobre os interesses dos grupos hegemônicos ou na manutenção/modificação de práticas segundo tais interesses, que se retroalimentam no processo de construção de seus valores e civilização, reproduzindo sua consciência em formas materiais. Reconhecemos, portanto, a formação do Estado Ampliado em sua função educadora, em que a estabilização social está intimamente ligada aos interesses hegemônicos da classe dirigente por meio de uma eficiência produtiva. Isso é manifestado na proposição de uma nova linguagem científica dominante e no desenvolvimento de intelectuais orgânicos representados por especialistas dos setores empresariais em curso e no consenso a ser estabelecido a partir da "necessidade" da tecnologia às escolas de modo automático. Todos esses pontos se inserem nas proposições tecnológicas nas escolas.

Esse desenho político é proposto e pensado a partir de processos históricos do capitalismo, que está em constante desenvolvimento e busca ser conservado enquanto modo de produção. Nosella (2004) aborda esse processo de transformação escolar, destacando a passagem por diferentes modelos, como o tradicional, o jesuítico e o moderno. Embora esses modelos alterem valores e hegemonias, eles conservam o aspecto de direcionamento dos interesses pelo alto. De modo contraditório e dialético com a proposição hegemônica, "[...] educamo-nos no movimento histórico, a partir das circunstâncias econômicas, sociais, ideológicas que caracterizam esse movimento" (Schlesener, 2016, p. 13), conforme a Figura 1.

Figura 1 – Síntese do encaminhamento intelectual da educação para uma emancipação



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Schlesener (2016).

A Figura 1 ilustra a interdependência dialética entre sociedade e educação, onde esta, moldada pela primeira, simultaneamente reforça ou desafia as estruturas sociais. Segundo a perspectiva gramsciana, essa relação não é fixa, pois a educação pode tanto se conformar aos valores hegemônicos existentes quanto promover a emancipação e a transformação social. O ciclo representado evidencia que a transição de uma sociedade (Sociedade A) para outra (Sociedade B) ocorre quando a educação rompe com a conformidade e possibilita a emancipação. Essa dinâmica ressalta a possibilidade de a educação, em meio às forças históricas e materiais, emergir como um campo de luta contra-hegemônica, promovendo novos valores e práticas que reconfiguram continuamente a realidade social, conforme refletido na análise de Nosella (2004) e Schlesener (2016). É esse processo de preparo que identificamos como hipótese, enquanto possibilidade de emancipação a ser investigada nas práticas oriundas do chão da escola, frente às proposições conservadoras veiculadas pelas ideologias dominantes.

Os ajustes pedagógicos da Terceira Via a partir da década de 1990 foram uma resposta aos efeitos negativos do neoliberalismo e suas deficiências, representadas pela socialdemocracia europeia. Isso resultou em um refinamento do neoliberalismo, como indicado por Neves (2005), que aponta a busca por estabilidades que não favorecem os trabalhadores nem abordam questões fundamentais como a mais-valia. Neves também destaca as críticas da Terceira Via ao socialismo, por não considerar o homem como um sujeito político dirigente e por negar a luta de classes na sociedade. Isso resulta em uma desumanização do processo sócio-histórico, tratando-o como algo externo aos indivíduos e impedindo a emancipação social, mantendo a sociedade em um ciclo de manutenção e reformas que servem aos interesses de uma direção intelectual e moral que subalterniza as classes mais pobres (Schlesener, 2016), por meio da conformação social que se reproduz na unidimensionalidade de nosso tempo.

> Atualmente, o poder político se afirma através dos seus poderes sobre o processo mecânico e sobre a organização técnica do aparato. O governo de sociedades industriais desenvolvidas e em fase de desenvolvimento só se pode manter e garantir quando mobiliza, organiza e explora com êxito a produtividade técnica, científica e mecânica à disposição da civilização industrial. (Marcuse, 1973 [1964], p. 25).

Aqui, cabe-nos perceber que a Terceira Via é instaurada enquanto proposta para novas ideologias a serem desenvolvidas e acordadas socialmente. As incertezas são apresentadas como artificiais, pois há muitas verdades que fundamentam os direcionamentos propostos pelos grupos dirigentes da hegemonia normativa. O capitalismo é naturalizado, deslocando-o dos processos históricos e constitutivos da ação humana para algo inumado e, portanto, para o qual não compete buscar direções ou mesmo superações por conta da não possibilidade de mudança – a conformidade da Figura 1. Nessa nova construção de reflexividade social, as informações adquiridas pelos sujeitos são fundamentais para um reordenamento em que todos são considerados "inteligentes", "ativos", "criativos" e "interativos" na execução de seus papéis sociais. Schlesener (2016, p. 18) destaca que "[...] a inserção de novas tecnologias no processo de educação, sem as bases essenciais do letramento, atua para aumentar as desigualdades sociais". A questão central, então, está na relação entre letramento e tecnologias. Um modelo de letramento efetivo deve ser acompanhado de um processo real de escolarização, oferecendo uma rica gama de materiais multimidiáticos para leitura. Apenas assim é possível evitar

modelos autônomos (Street, 2014) e fracos (Soares, 2009)[5], que perpetuem um *status quo* de circulação hegemônica de informações e conhecimento.

Esse contexto exige uma abordagem crítica da educação midiática e da inserção das tecnologias. O letramento midiático crítico é essencial para capacitar os indivíduos a refletirem sobre suas realidades e transformarem suas condições humanas. Portanto, é crucial que a educação inclua não apenas o desenvolvimento de habilidades técnicas, mas também a capacidade de promover a reflexão crítica e a transformação social (Feenberg, 2002; Selwyn, 2014). Isso significa que as tecnologias e mídias devem ser vistas como construções sociais, processualmente desenvolvidas por mãos humanas, e não como entidades neutras ou deterministas. Prosseguindo à dimensão cultural, apropriamo-nos de Kellner (2001) e de Williams (2016 [1974]) para resgatarmos a inserção dos sujeitos na prática produtiva e de reconstituição das formas pelas quais tecnologias são (im)postas ao cotidiano escolar, evidenciando sua relação com a cultura existente e com as disputas hegemônicas que se estabelecem em cada etapa desse processo em nome da primazia da cotidianidade.

Para tal, a relação entre Estado e capitalismo se sustenta por meio de um contexto simbiótico: o sistema é incapaz de sobreviver sem o Estado, e este, por sua vez, deve estar a serviço dele. Isso implica reconhecer que

> [...] o mundo hoje não é rigidamente controlado pelo poder humano, mas sim por um conjunto de incertezas artificiais que têm gerado mudanças significativas na política. O mundo assumiu uma dinâmica que tornou os paradigmas (da filosofia, da ciência, da política e da ética) construções ultrapassadas. (Neves, 2005, p. 52).

Neste sentido,

> Gramsci não é ingênuo. Não será qualquer 'novidade' ou modo didático a convencê-lo: crianças que brincam com passarinhos não é algo revolucionário nem sequer é uma grande novidade, enquanto não mudar a relação entre elas e a natureza a novidade verdadeira ainda não ocorreu. [...] Jamais, para ele, a escola, por ter o trabalho industrial moderno como seu princípio pedagógico, deverá ser uma mesquinha ou monstruosa máquina de preparação de mão de obra [...]; jamais unidirecional, e sim aberta, humanista, culta, em suma, do tipo renascentista, atualizada. (Nosella, 2004, p. 135-136).

Para tal, "[...] a escola precisaria mudar em sua estrutura, conteúdos e métodos, para criar as condições para o aluno reconhecer suas raízes culturais e os valores que transcendem seu tempo, a fim de compreender a sua inserção no mundo [...]" (Schlesener, 2016, p. 21), de modo a romper o direcionamento hegemônico e assumir o protagonismo histórico da atuação humana coletiva que encarnaria na emancipação proposta por meio do pensamento gramsciano. Compreendemos, então, que a proposição estatal e diretiva aplicada na contemporaneidade não é algo moderno ou novo na sociedade. Ela representa apenas uma etapa mais intensa e brutal, como Neves (2005) indica, através de novas formas de trabalho, organização da produção e

[5] Buzato (2007) contribui com esse diálogo e apontamento, que Street (2014) e Soares (2009) indicam, por ir além do binarismo de fraco/forte ou autônomo/ideológico. Sua proposta reside em um continuum que melhor se ajusta aos escritos bakhtinianos de análise global da linguagem enquanto ação humana, ou seja, como fontes de enunciados. Esse entendimento sintetiza inúmeros pontos apresentados aqui, pois percebemos a valorização da junção do verbal com o não verbal de modo a permitir um maior desenvolvimento de "letramentos" diversificados (digital, midiático etc.), em uma complexa relação em cadeia desenvolvida por meio da interatividade.

relações de poder, todas encarnadas pela cultura urbano-industrial do mundo ocidental. Sob a perspectiva de Gramsci, um novo bloco histórico é formado tendo como projeto a busca por "[...] conformar técnica e eticamente as massas populares à sociabilidade burguesa" (Neves, 2005, p. 26), e as escolas são potencializadas como um dos principais espaços para tal empreendimento, especialmente pelo preparo na aceitação e uso das tecnologias. No entanto, Neves (2005, p. 27) indica, sob uma perspectiva gramsciana, que a escola também pode ocupar uma posição distinta, dependendo da conjuntura histórica, das demandas e orientações, "[...] abrindo espaço para a possibilidade de construção de uma contra-hegemonia", ponto central da filosofia crítica da tecnologia que empreendemos neste trabalho.

> O que Gramsci procura mostrar é que a separação entre forma e conteúdo efetivada pelo pensamento liberal toma dimensão política e ideológica que alimenta o senso comum, com grande poder mistificador da realidade social. No seu imaginário social, tendo assimilado o individualismo e a ideia de meritocracia, que fundamentam as relações sociais na sociedade capitalista, o sujeito acredita poder ascender socialmente por meio de seu trabalho, visto que se entende como alguém que processa (e que pode) vencer com suas próprias capacidades. (Schlesener, 2016, p. 38).

"Afastar-se de uma leitura da realidade como processo e síntese de múltiplas determinações permite à Terceira Via idealizar a sociedade civil como uma esfera autônoma do mercado e do Estado, um espaço de colaboração e promoção do bem comum" (Neves, 2005, p. 54). Esse alinhamento entre a Terceira Via e a doutrina liberal compartilha princípios que incentivam o espírito empreendedor, a autoconfiança e a gestão de riscos como práticas centrais dessa nova era, superando a dependência de um Estado de bem-estar social e suas políticas sociais. Isso atomiza o sujeito, atribuindo-lhe o papel de agente de sua própria salvação e valorizando uma lógica de mercado em que a pequena política tem uma influência poderosa. Essa abordagem reforça uma dinâmica que ressoa com grande força na pequena política, limitando a formação de uma consciência de classe e a luta por demandas sociais mais amplas.

Aqui, "[...] a solução dos problemas e a realização de demandas deveriam ser buscadas na mobilização social de pequenos grupos e por intermédio de 'parcerias' com a aparelhagem estatal e outros organismos da sociedade civil, e não mais nas políticas universalizantes" (Neves, 2005, p. 63). Ao se agruparem por interesses pontuais e temporários, a compreensão de classe é fragilizada, sendo fortalecidas as concepções de "capital social" e de "capital cultural", na medida em que são estabelecidas novas referências sociais de ação. Tal cenário é traduzido por Frigotto (2010, p. 18) ao discutir a produtividade desse modelo aplicado às escolas, referindo-se à aplicação de "[...] novas categorias de sociedade do conhecimento, formação de competências e empregabilidade que [...] efetivam [...] capital humano". Frigotto (2010, p. 18) também aponta que "[...] a subordinação unidimensional do educativo aos processos capitalistas de produção permanece intacta, ainda que de forma mais sutil, velada e, por isso, mais violenta". Essa visão crítica ressalta como o sistema educacional é moldado para servir aos interesses do capitalismo, focando na formação de competências e empregabilidade como formas de capital humano. O modelo de sociedade do conhecimento promove a ideia de que a educação deve ser direcionada para atender às demandas do mercado, subordinando-a aos processos capitalistas de produção tecnológica. Embora essa subordinação seja mais disfarçada e sofisticada, Frigotto argumenta que ela fica ainda mais perniciosa e agressiva na sua sutileza de implementação.

A crítica de Frigotto sugere que, ao mascarar essa subordinação com termos como "sociedade do conhecimento" e "formação de competências", o sistema educacional tecnologizado perpetua a lógica capitalista de forma mais profunda e insidiosa. Isso perpetua uma educação que não promove a emancipação dos indivíduos, mas os prepara para se encaixarem nas engrenagens do mercado, mantendo a continuidade do sistema capitalista sob uma fachada de modernização e progresso. Em suma, "[...] a Terceira Via desresponsabiliza o capital, desresponsabiliza a história e responsabiliza os sujeitos e suas associações pela garantia da estabilidade social, política e psicológica profundamente abalada pela eliminação de um horizonte de transformação" (Neves, 2005, p. 65).

Essa destruição de consciências é instaurada em paralelo com a inserção da ciência e da tecnologia na produção social, especialmente se considerarmos o desenvolvimento e fortalecimento do que Vieira Pinto (2005) apresenta como sendo o maravilhamento pela era tecnológica vigente que se apresenta enquanto um espetáculo de fogos de artifício (Farbiarz; Farbiarz, 2008). Tais recursos são apresentados enquanto sinônimos de uma modernidade inquestionável que, estando fora da historicidade humana, apresenta uma aura de neutralidade e progresso que nos leva à "[...] luta de classes, luta que se renova com outras nuances no movimento de colocação e superação das contradições econômicas, sociais e políticas que formam, na sua articulação e entrelaçamento, a estrutura da sociedade" (Schlesener, 2016, p. 46).

A aplicação neoliberal à realidade brasileira permite, como destaca Neves (2005), a manifestação de duas observações de Gramsci: a de que a hegemonia nasce e necessita de intermediários; e o "fenômeno americano", que requer um novo tipo de homem – moldado pelos processos hegemônicos apresentados até agora. O sujeito ativo e militante, que luta por uma sociedade mais justa e igualitária, baseado em análises históricas, torna-se o voluntário que busca amenizar suas culpas ou fragilidades por meio de ações superficiais. "Ao canalizar a indignação e o sentimento de impotência do homem diante das profundas injustiças sociais, o voluntariado tende a evitar que esses impulsos se transformem em constituição de sujeitos políticos coletivos contestadores da ordem estabelecida" (Neves, 2005, p. 101). Em outras palavras, "[...] o erro não se encontra nas palavras [abstratas], mas na não identificação da realidade que elas escondem por meio da ideologia que as veicula" (Schlesener, 2016, p. 50). Portanto, a ideologia neoliberal desvia a insatisfação social para ações que não desafiam a estrutura de poder, mantendo o *status quo* e impedindo a formação de movimentos políticos que poderiam contestar a ordem estabelecida.

Ao transformar a militância em voluntariado, o neoliberalismo neutraliza potenciais contestadores da hegemonia, promovendo uma participação que parece engajada, mas que é desprovida de impacto real no tecido social. Isso perpetua a dominação ao ocultar a verdadeira natureza das palavras e ações, que em vez de enfrentar as injustiças estruturais, acabam por reforçá-las. Como Frigotto (2010, p. 37-38) sustenta, "[...] a escola será um lócus que ocupa – para um trabalho 'improdutivo forçado'– cada vez mais gente e em maior tempo e que, embora não produza mais valia, é extremamente necessária ao sistema capitalista [...]; e, nesse sentido, ela será um trabalho produtivo". Assim,

> [...] as reformas educacionais brasileiras já implementadas ou em processo de implantação visam, do ponto de vista técnico, à formação de um homem empreendedor e do ponto de vista ético-político, à formação de um homem colaborador, características essenciais do intelectual urbano na atualidade [...]. (Neves, 2005, p. 105).

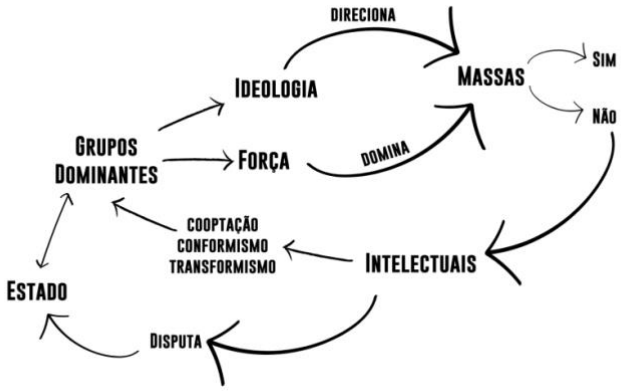
Em linhas gerais, uma hegemonia discursiva que humaniza a exploração é construída, reforçando, por conseguinte, práticas de autoexploração dos sujeitos enquanto os recursos públicos são escoados em direção aos grupos empresariais que se voluntariam em nome da construção do consenso social ao seu projeto transvestido de autônomo, moderno e tecnológico.

Para tal movimentação, identificamos dois tipos de organização empresarial: (a) as *think tanks*, produtoras de ideologias comprometidas com essa nova pedagogia; e (b) as fundações e os institutos que transformam as ideias do grupo anterior em ações concretas. Dessa forma, "[...] observa-se, ainda, uma nítida tendência de profissionalização e capacitação de um corpo de especialistas que, organizado em fundações, institutos ou departamentos da própria empresa, vêm recebendo a função de planejar, executar e avaliar projetos sociais desenvolvidos [...]" (Neves, 2005, p. 171). Desse modo, tomando a seara das tecnologias como nosso campo de confronto, identificamos que a

> [...] nova dimensão da luta de classes é ideológica e exige apropriar-se de uma perspectiva crítica e abrangente a fim de enfrentar a luta pela hegemonia. Isso significa, no campo do conhecimento, desmistificar os conceitos naturalizados e a pretensão de neutralidade, recuperar a historicidade concreta da vida, identificar as contradições para superá-las, entender que a luta de classes acontece no cotidiano, no modo de vida e de pensar. Trata-se de compreender que, na sociedade, nada é natural, tudo é histórico. (Schlesener, 2016, p. 53-54).

A simbiose entre o Estado e os grupos dominantes garante a perpetuação do sistema capitalista, como representado na Figura 2. A ideologia é utilizada como um instrumento de controle para influenciar as percepções e comportamentos das massas, levando-as a aceitar a ordem estabelecida como algo natural e vantajoso. Quando a ideologia não surte efeito, a força, seja de forma direta ou indireta, é utilizada para assegurar a conformidade. Os intelectuais, por sua vez, ocupam uma posição ambígua, podendo ser tanto mediadores do *status quo* quanto contestadores da hegemonia. A despolitização das massas, promovida pela transformação de sujeitos ativos em voluntários conformados, impede a formação de coletivos políticos capazes de desafiar a ordem estabelecida.

Imagem 2 – Síntese da tensão entre hegemonia e contra hegemonia



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Schlesener (2016).

Ao aplicarmos os conceitos gramscianos, percebemos a perda do controle e da direção das massas sobre esse processo pedagógico, sendo então crucial analisar as ideologias, especialmente aquelas relacionadas às tecnologias e seus discursos de modernidade postos de modo naturalizado. Nesse contexto, os intelectuais/professores que resistem à hegemonia enfrentam dois caminhos: a cooptação e o conformismo ou a manutenção da disputa pela hegemonia de modo cotidiano. Nossa escolha recai sobre a segunda opção, que nos mobiliza na disputa hegemônica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do trabalho pedagógico, o direcionamento hegemônico da inserção tecnológica tende a empobrecer o pensamento e a distorcer a questão da formação do operariado (Nosella, 2004). Ressaltamos a importância de uma abordagem interdisciplinar no contexto do trabalho pedagógico, argumentando que a negligência dessa interdisciplinaridade pode empobrecer o pensamento e distorcer a formação dos setores mais pobres. Ao limitar-nos a uma única disciplina ou mesmo proposição, corre-se o risco de simplificar demasiadamente os processos envolvidos na formação dos trabalhadores, negligenciando aspectos cruciais moldados por influências sociais, culturais e econômicas. Esse ponto ganha destaque ao considerarmos a linguagem como base na luta pela hegemonia (Schlesener, 2016). A linguagem desempenha um papel central na construção de significados, identidades e relações de poder na sociedade. Ela molda não apenas a forma como percebemos o mundo, mas também as estruturas sociais que o governam. No entanto, de acordo com o pensamento gramsciano, é importante distinguir entre os aspectos técnicos e formais da cultura letrada e a maturidade ético-intelectual dos alunos (Nosella, 2004). Esse ponto enfoca a participação dos professores no embate cultural relacionado à implementação das tecnologias como uma ideologia promovida pela direção hegemônica. Portanto, a intersecção entre o pensamento de Nosella (2004) e de Schlesener (2016) propicia um enfrentamento dos desafios educacionais e a promoção de uma formação mais emancipatória e consciente para o uso de tecnologias no cotidiano escolar.

Portanto, embora as escolas sejam utilizadas para reforçar a sociabilidade burguesa, pautada em sua racionalidade tecnológica, elas também têm o potencial de serem locais de resistência e transformação, dependendo das circunstâncias e das forças em jogo, especialmente a partir da atuação dos professores enquanto intelectuais. Essa dualidade na função das escolas ressalta a importância de se entender e criticar as políticas educacionais dentro do contexto mais amplo das relações de poder e hegemonia na sociedade.

A tendência a formar uma elite distante do povo dificulta, para as classes dominantes, a manutençãoda hegemonia. Em geral, com o desenvolvimento do capitalismo e a inserção de novas tecnologias de comunicação de massa, bem como com a subordinação dos agentes de comunicação às empresas que os empregam, resolveu-se em grande parte o problema. A produção de um mercado de consumo de cultura de massa (cinema, novela, *best sellers* etc.) sedimenta a hegemonia a partir da formação de um pensamento homogêneo, que se traduz em comportamentos adequados aos objetivos da hegemonia (Schlesener, 2016, p. 17).Portanto, cabe a nós o desenvolvimento de uma educação e cultura que permitam integrar a ideologia, a hegemonia e a linguagem na compreensão da não neutralidade e dos abusos coercitivos declarados ou ocultos na proposição de políticas públicas que buscam "modernizar" as escolas e práticas dos professores. Para tal, é pertinente

compreendermos aspectos gerais dessa proposição modernizadora e tecnocientífica.

SOBRE AS AUTORAS

Leandro Marlon Barbosa Assis – Doutorando em Sociologia Política (PPGSP/UENF) com bolsa (06/2022-02/2026) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Doutor e mestre em Mídia e Cotidiano (PPGMC/UFF) com bolsa (03/2017-02/2019) Capes. Membro dos grupos de pesquisa "Educação para as Mídias em Comunicação – educ@midias.com" e "no.ar – Laboratório de Pesquisas sobre Cotidiano e Tecnologia". Atualmente pesquisa a formação docente para a utilização de mídias digitais nas salas de aula pela perspectiva do letramento midiático crítico, e tecnologia como uma ideologia nas políticas públicas de inserção delas na educação básica. Professor de História na Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. Áreas de interesse: educomunicação, *media education*, *media literacy*, *media and information literacy*, competências midiáticas, multiletramentos e filosofia da tecnologia.

REFERÊNCIAS

1. BUZATO, Marcelo. Letramentos multimodais críticos: Contornos e possibilidades. *Revista Crop*. v. 12, p. 108-144, 2007. Disponível em: https://ingles.fflch.usp.br/sites/ingles.fflch.usp.br/files/inline-files/crop%2012%20completa.pdf. Acesso em: 22 jan. 2026.
2. FARBIARZ, Alexandre.; FARBIARZ, Jaqueline. A educação a distância online: A dicotomia no ciberespaço. *In:* SIMPÓSIO ABCIBER – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM CIBERCULTURA, 2., 2008, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: PUC-SP, 2008.
3. FEENBERG, Andrew. Fenomenologia de Marcuse: lendo o capítulo seis de O Homem unidimensional. Tradução de Vanessa di Lego. [20--]. Disponível em: https://www.sfu.ca/~andrewf/One%20Directional%20Man.pdf. Acesso em: 14 jul. 2024.
4. FEENBERG, Andrew. Teoria crítica da tecnologia: um panorama. *In*: NEDER, Ricardo. (Org.). *A teoria crítica de Andrew Feenberg:* Racionalização democrática, poder e tecnologia. Brasília: Observatório do Movimento pela Tecnologia Social na América Latina, 2010. p. 97-118.
5. FEENBERG, Andrew. O que é a filosofia da tecnologia. *In*: CONFERÊNCIA PARA ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DE KOMAMBA, jun. 2003. *Anais* [...]. [S.l.], 2003.
6. FEENBERG, Andrew. *Transforming technology:* A critical theory revisited. New York: Oxford University Press, 2002.
7. FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola produtiva:* Um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. São Paulo: Cortez, 2010 [1989].
8. GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022 [1929-1932]. Vol. 2: Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo.
9. KELLNER, Douglas. *A cultura da mídia:* Estudos culturais: Identidade e política entre o moderno e pós-moderno. Bauru, SP: EDUSC, 2001.
10. LÖWY, Michel. *Ideologias e ciência social:* Elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 2015 [1985].
11. MARCUSE, Herbert. *A ideologia da sociedade industrial:* O homem unidimensional. Rio de Janeiro: Zahar, 1973 [1964].
12. MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011[1852].
13. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007[1845].
14. NEVES, Lucia. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia:* Estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.
15. NÖRNBERG, Marta. Políticas conservadoras e (des)intelectualização da docência. *Práxis Educativa*, v. 15, n.3, p. 1-14, 2020. DOI: https://doi.org/10.5212/praxeduc.v.15.15360.058
16. NOSELLA, Paolo. *A escola de Gramsci*. São Paulo: Cortez, 2004.
17. SCHLESENER, Anita. *Grilhões invisíveis:* As dimensões da ideologia, as condições de subalternidade e a educação em Gramsci. Ponta Grossa: UEPG, 2016.
18. SELWYN, Neil. Educação e tecnologia: Questões críticas. *In*: FERREIRA, Giselle; ROSADO, Luiz; CARVALHO, Jaciara (Orgs.). *Educação e tecnologia:* Abordagens críticas. Rio de Janeiro: SESES; Universidade Estácio de Sá, 2017. p. 85-103.
19. SELWYN, Neil. Understanding educational technology as ideology. *In*: SELWYN, Neil. *Distrusting educational technology:* Critical questions for changing times. New York: Routledge, 2014.
20. SELWYN, Neil. *Education and technology:* Key issues and debates. London: Continuum, 2011.

21. SELWYN, Neil. O uso das TIC na educação e a promoção de inclusão social: uma perspectiva crítica do Reino Unido. *Educação e Sociedade*, v. 29, n. 104, p. 815-850, 2008. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000300009
22. SHIROMA, Eneida. Política de profissionalização: Aprimoramento ou desintelectualização do professor? *Intermeio: Revista do Mestrado em Educação*, v. 9, n. 17, p. 64-83, 2003. Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/intm/article/view/2605. Acesso em: 17 jan. 2026.
23. SOARES, Magda. *Letramento:* Um tema em três gêneros. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
24. STREET, Brian. *Letramentos sociais:* Abordagens críticas do letramento no desenvolvimento, na etnografia e na educação. São Paulo: Parábola Editorial, 2014.
25. VIEIRA PINTO, Álvaro. *O conceito de tecnologia*. São Paulo: Contraponto, 2005.Vol. 1.
26. WILLIAMS, Raymond. A tecnologia e a sociedade. *In*: WILLIAMS, Raymond. *Televisão:* Tecnologia e forma cultural. São Paulo; Belo Horizonte: Boitempo; PUC Minas, 2016 [1974]. p. 23-42.

Submissão em 14 de julho de 2024.
Aceito em 13 de novembro de 2025.

CC BY