



C S O  
- N L  
I N E

REVISTA  
ELETRÔNICA  
DE  
CIÊNCIAS  
SOCIAIS

n.27  
2018

ISSN 1981 -2140

# CSOnline

## Revista Eletrônica de Ciências Sociais

n. 27  
2018

EQUIPE EDITORIAL

Ana Paula Evangelista Almeida  
Fábio Ribeiro  
Leonardo Azevedo  
Laura Gomes Barbosa  
Gustavo Fernandes Paravizo Mira  
Vivian Prado Pereira  
Raquel Medeiros  
Danira Morais Silva

CONSELHO EDITORIAL

Ana Paula Evangelista  
Andrey Brugger  
Arthur Dias Costa  
Daniela Pedrosa  
Felipe Assis Vasconcelos  
Helena Santos Braga de Carvalho  
Leonardo Azevedo  
Luiza Vieira Godinho  
Matheus Vitorino Machado  
Sintia Helpes  
Rodrigo Mudesto  
Victória Alves Junqueira

REVISÃO

A responsabilidade final sobre a revisão dos textos da CSOnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais é dos próprios autores.

PROJETO GRÁFICO

Letícia Aparecida da Silva  
Ana Paula Souza

CONSELHO CONSULTIVO

Cássio Brancaleone (UFFS)  
Diogo Tourino (UFV)  
Eduardo Salomão Condé (UFJF)  
Eduardo Magrone (UFJF)  
Elizabeth Pissolato (UFJF)  
Euler David Siqueira (UFJF)  
Fátima Tavares (UFBA)  
Francisco Colom González (IFCSIC/Espanha)  
Inácio Manuel Cruz (FIC)  
Ignácio Godinho Delgado (UFJF)  
Jessé Souza (UFJF)  
João Dal Poz Neto (UFJF)  
José A. Figueiredo Santos (UFJF)  
Juliana Anacleto (UFMG)  
Jurema Gorski Brites (UFMS)  
Leonardo Andrada (UFJF)  
Marcela Beraldo (UFJF)  
Marcelo Camurça (UFJF)  
Octávio Bonet (UFRJ)  
Paulo Fraga (UFJF)  
Raul Francisco Magalhães (UFJF)  
Rogéria Campos (UFJF)  
Rubem Barboza Filho (UFJF)

# Sumário

## JOVENS PERSONAGENS DO HIV/AIDS: REFLEXÕES SOBRE A PESSOA EMOTIVA

Romário Vieira Nelvo .....05

## IDEIAS, INTERESSES E ESCOLHA RACIONAL: O CONGRESSO NACIONAL E O ACORDO NUCLEAR BRASIL-ALEMANHA

Rodrigo Morais Chaves ..... 27

## O FEDERALISMO E A DESCENTRALIZAÇÃO: CORRELAÇÃO COM AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS

Adriano Francisco de Oliveira, Oswaldo Alcanfor Ramos ..... 43

## “VOCÊ NÃO TEM O PERFIL DESSA VAGA”: PADRÕES DE BELEZA, GÊNERO E RELAÇÕES DE TRABALHO

Yuri Alexandre Estevão-Rezende, Sarah Christina do Nascimento, Kerley dos Santos Alves ..... 59

## DESCENTRALIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO LOCAL NO CHILE E URUGUAI

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa ..... 76

## CRISE POLÍTICA - AXIOLOGIA, EMERGÊNCIAS SOCIAIS E ALTERAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA NO BRASIL PÓS 2013

Gabriel Silva Rezende, Júlia Lima Santana ..... 101

## A HISTÓRIA COMO CRÍTICA DO PRESENTE: O CONCEITO DE HISTÓRIA COMO INSUMO DA CIÊNCIA POLÍTICA EM EDMUND BURKE E ALEXIS DE TOCQUEVILLE

Helio Cannone ..... 119

## CRISE POLÍTICA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONFLITO DE CLASSES

Felipe Queiroz ..... 136

## O DECLÍNIO DO PT? O PANORAMA DOS FILIADOS DO PARTIDO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Philippe Chaves Guedon ..... 154

## ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: OS CASOS NAS ELEIÇÕES DE 2012

Ralph Crespo, Vitor Peixoto ..... 170

GASTO PÚBLICO E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2002-2015)

Maycon Rohen Linhares, Vitor de Moraes Peixoto ..... 186

LOBBY E POLÍTICA EXTERNA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO: A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Paula Boarin, Ciro Resende ..... 210

A GEOGRAFIA DOS VOTOS E A CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DOS MANDATOS DE DEPUTADOS FEDERAIS DA ZONA DA MATA MINEIRA: UMA ANÁLISE DAS ÊNFASES DE MANDATO A PARTIR DE VARIÁVEIS POLÍTICAS E COMUNICATIVAS

Gustavo Fernandes Paravizo Mira, Paulo Roberto Figueira Leal, Luiz Ademir de Oliveira, Paula Emília Gomes de Almeida ..... 241

PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E AS COLIGAÇÕES NAS 10 MAIORES CIDADES DA MESORREGIÃO SUL E SUDOESTE DE MINAS GERAIS: UMA SÉRIE HISTÓRICA 2000 A 2016.

Zara Rego de Souza, Antonio Carlos Andrade Ribeiro ..... 266

O LUGAR DO TURISMO NA ARENA POLÍTICA: UM ESTUDO SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2016 EM JUIZ DE FORA

Rafael Marcos da Silva Lima, Raphael G. Rompinelli, Thaís Cerqueira ..... 287

ESCÂNDALO POLÍTICO E OS IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Matheus Vitorino Machado ..... 302

O AGRAVAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL E O DESMONTE DAS POLÍTICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL.

Megue Paula Gonçalves Costa, Luciene Aparecida da Silva Faria Sales, Warllon de Souza Barcellos .... 315

ENTRE O SAGRADO E O PROFANO: PLANEJAMENTO ECONÔMICO, AJUSTE FISCAL E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM DILMA II

Miguel Felipe Silveira dos Santos, Davi Nascimento Berçott ..... 337

POR QUE ALGUMAS MULHERES NÃO DENUNCIAM SEUS AGRESSORES?

Débora Cristina da Silva Cordeiro .....365

# JOVENS PERSONAGENS DO HIV/AIDS: REFLEXÕES SOBRE A PESSOA EMOTIVA

Romário Vieira Nelvo<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo resulta de uma etnografia efetuada em uma *Rede* de pessoas que se auto definem *Jovens vivendo e/ou convivendo com HIV/Aids* no estado do Rio de Janeiro. O que trago para a discussão é fruto das observações em campo nos encontros da *Rede* em questão. O eixo analítico central procura sustentar que os encontros presenciais são para os interlocutores o momento de dizer sobre a vida soropositiva. O que transforma a experiência da interação no conjunto social de produção da *pessoa*. A intenção aqui é mostrar uma etnografia que priorize a linguagem da narração emotiva em muitos planos de interação (*falas, lágrimas, abraços* etc.) como parte constitutiva da *noção de pessoa* dos jovens estudados. Os acionamentos das gramáticas da *aflição, medo, angústia* e *comoção* fazem parte do processo de feitura e redefinição do *Eu*.

Palavras-chave: Jovens soropositivos; Emoções; Noção de pessoa.

## YOUNG PEOPLE OF HIV/AIDS: REFLECTIONS ON THE EMOTIONAL PERSON

## ABSTRACT

This article is the result of an ethnography carried out in a *Network* of people who define themselves as *Young people living and/or living with HIV/AIDS* in the state of Rio de Janeiro. What I bring to the discussion is the result of field observations in the meetings of the *Network* in question. The central analytical axis tries to maintain that the face-to-face meetings are for the interlocutors the moment to say about the seropositive life. What transforms the experience of interaction into the social set of production of the *person*. The intention here is to show an ethnography that prioritizes the language of emotional narration in many plans of social interaction (*speech, tears, hugs*, etc.) as a constituent part of the notion of the young person studied. The drives of the grammars of distress, fear, anguish, and awareness are part of the process of making and redefining the *Self*.

Keywords: Positive young; Emotions; Notion person.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, do Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGAS/MN/UFRJ), e Cientista Social pela UERJ. E-mail: nelvo.romario@gmail.com.

## Introdução

Este artigo tratará das observações em campo acerca do cotidiano social de uma Rede de pessoas que se auto definem *Jovens vivendo e/ou convivendo com HIV/Aids*<sup>2</sup> (REDE JOVEM RIO +) do estado do Rio de Janeiro. O trabalho de campo foi efetuado nos meses de janeiro a junho de 2016<sup>3</sup>. A intenção aqui é discorrer sobre a dinâmica que envolve a produção da *noção pessoa*, que desde Mauss (2015) discuti-se em antropologia como uma categoria histórica e culturalmente localizada, na qual se concentra o “espírito humano”, o *eu*. Neste artigo, a produção de *pessoa* que se faz presente é a de sujeitos jovens soropositivos, portadores do vírus da Aids (CUNHA, 2011). Lançando mão dos objetivos, atentei para as emoções que enredam as narrativas da experiência de ser portador de doença crônica em pleno momento de juventude, na qual o diagnóstico e a vivência com o HIV passam a fazer parte das relações sociais acarretando desafios para o processo de feitura e redefinição do *eu*. Privilegio essa discussão nos momentos de interação em que ocorrem trocas afetivas de *acolhimentos*, cujos interlocutores constroem-se como *pessoa*. Sobretudo, no que se concerne aos que eventualmente apresentaram dificuldades de aceitar a condição e os “recém diagnosticados” (que procuram a *Rede* para sanar suas *aflições*). Essas ações são produzidas no âmbito dos encontros etnografados.

Este é um estudo que se pretende ser uma antropologia da experiência (BRUNER, 1986); ou seja, a maneira como as pessoas encarnam e expressam a cultura é parte dos objetivos. Para tal, tomei as observações em campo e as narrativas surgidas como o lócus da experiência da pessoa (RABELO et al., 1999). A linguagem emotiva que privilegio no presente estudo etnográfico é analisada à luz de seu pragmatismo, presentes em discursos conformados em *atos*, *falas* e *lágrimas* dos interlocutores nos contextos e práticas de interação social. Assim, a perspectiva adotada para refletir sobre as emoções e sentimentos é aquela

---

<sup>2</sup> Algumas convenções: faço uso de aspas para palavras e/ou frases emblemáticas com o intuito de destacá-las. Quando o objetivo é destacar categorias recorrentes, bem como ironias, também utilizei o recurso. Para melhor fluidez da leitura, algumas palavras - como *Facebook*, por exemplo, e demais categorias nativas que apareceram também como conceito de análise (*acolhimentos*, *medos*, *angústias*, *comoção*, *pessoa* etc.) -, procurei colocá-las em itálico e não com aspas, bem como nomes de obras de autores, tanto nacionais quanto estrangeiros.

<sup>3</sup> As idas aos encontros da *Rede* em questão fizeram parte de um projeto maior para a construção dos dados etnográficos que discuti sobre as tensões emocionais de mulheres e mães jovens soropositivas das camadas populares do Rio de Janeiro. O presente trabalho de campo alicerçou a monografia de graduação, intitulada “*Tecendo Narrativas e Emoções: Uma etnografia sobre trajetórias de mulheres com HIV/Aids*” (NELVO, 2017a).

que tem no “discurso” a influência central. Desse modo, a intenção foi examinar discursos sobre emoções e discursos emocionais de maneira semelhante ao proposto por Abu-Lughod e Lutz (1990), como práticas sociais. Desta maneira, a emoção é pensada não por ela mesma, mas, sim, no discurso emotivo da realidade que constrói. Torna-se possível, portanto, que a emoção evoque a vida social e cotidiana ao invés de estados internos da pessoa. A dimensão discursiva e subjetiva, insistem as autoras, reafirmam as afetividades em sua capacidade de sociabilidade e do poder. Os discursos emocionais estão na política do cotidiano.

Foi assim que Abu-Lughod (1990) pesquisou a dinâmica da “estória de amor Beduína”. As poesias de amor, que eram expressões de sentimentos opostos às performances cotidianas, não faziam parte de uma oposição ao ordinário da vida, mas era parte da mesma. A isto, inscrevia-se o fato de que a poesia de amor era ordenada pelo discurso emotivo do “desafio”: o amor romântico era uma ameaça à ordem social e as relações de parentesco e, portanto, recitá-las evocando amor em relações afetivas, não era uma oposição ao social, mas dizia respeito justamente ao que é esse social em sua linguagem emocional política. Dito isso, a “estória de amor” são poesias que carregam sentimentos amorosos para além deles mesmos. Os discursos de amor entre homens e mulheres beduínos são partes da política emocional da vida.

Isto é interessante, pois tira as emoções de sua naturalidade e a escreve no plano social e relacional. A emoção é um tema que perpassa as noções de pessoa, *self* e experiência e reveste-se pela cultura (LUTZ & WHITE, 1986). Percebê-las em sua dimensão pragmática como discurso emocional da dinâmica micropolítica requer atentar para a ação social da emoção (REZENDE, 2002). Dito isso, o discurso sobre emoção emprega-se em contextos sociais. Nesta direção, discorre Abu-Lughod (1990), os afetos carregam o que é característico e disseminado no ocidente moderno; o foco é na dimensão da fala, como aquilo que constrói o que é dito, nos termos de Foucault (2002). O discurso comunica políticas sobre o que é um discurso, o que ele faz e o que ele forma. Desse modo, as emoções não são anteriores ao discurso emotivo, todavia, são construídas nos contextos sociais – para esta perspectiva, eis aqui uma crítica ao conceito de cultura, que buscaria o significado para as emoções, a partir de sua “construção cultural”, e não a discursividade na qual é empregada. Em última instância, o discurso emotivo mantém com a realidade não uma relação de representação, e sim de formação, no qual os afetos estão se dando em contextos relacionais. Essa noção pode ser melhor explicada na passagem abaixo:



A inovação do *contextualismo* está em sua inspiração na noção foucaultiana de “discurso”. Essa perspectiva teórica baseia-se na concepção de discurso como uma fala que mantém com a realidade uma relação não de referência, mas sim de formação. Ou seja, nela o real não preexiste ao que é dito sobre ele, mas, ao contrário, é formado por aquilo que se diz sobre ele. Para as autoras (Abu-Lughod e Lutz), a emoção não seria apenas um constructo histórico-cultural; a emoção seria algo que existiria somente em contexto, emergindo da relação entre interlocutores e a ela sempre referida. (REZENDE e COELHO, 2010, p. 78).

Tomando essa ênfase como norte, as notas de campo que trarei ao longo do escrito permitem pensar o quanto a linguagem emocional é orientada pelo plano relacional da experiência e comunicam os estados emocionais nos quais emergem os cotidianos sociais observados. Por vezes são situações que dizem respeito ao passado da pessoa, contornados pelos sentimentos de *medo* e *angústia*, contudo, apenas tornam-se afetividades da “pessoa soropositiva” quando em contexto de relações sociais com o outro.

O artigo está dividido em duas partes que se complementam, seguidas de uma consideração final. Em um primeiro momento, lançarei mão da perspectiva que estou elegendo para pensar a *experiência* e a *narração*, objetivando entendê-las como gramáticas emotivas, a fim de que os dados de campo possam, posteriormente, ser contemplados. Em um segundo momento, relatarei o objeto de estudo e as implicações etnográficas, privilegiando a teoria utilizada para desencadear a pesquisa, uma vez que foi por meio desta que pude refletir sobre o cotidiano da vida desses jovens dando-se no momento de interação. Aqui, mostrarei elementos empíricos do que foi observado em campo, pois estes proporcionaram aprender acerca dos *medos*, da vida que se inicia, dos discursos sobre emoções, as trocas das experiências a fim de “acolher quem precisa” e, sobretudo, a reflexão da noção de pessoa emotiva – categoria defendida nesse artigo.

Parto da ideia proposta por Valle (2002) que a identidade soropositiva é resultado de uma *identidade clínica* que é transformada em social, e construída em determinados espaços. Em sua etnografia realizada em ONGs/Aids para compreender o “mundo social da Aids no Rio de Janeiro”, o autor nos permite pensar, também, acerca de um universo em que os sujeitos se constroem e exercem um lado de si que por vezes é ocultado do cotidiano macro da vida

em sociedade. Além do que, o próprio autor, em outro lugar (VALLE, 2017), e adotando também a perspectiva da linguagem emocional aqui em questão, também já nos disse como as emoções permeiam as experiências sociais de diagnósticos de pessoas que se descobrem soropositivas.

Dessa maneira, é instigante pensar antropologicamente os entraves sociais que transformam a vida de determinados sujeitos. Os estudos de Ciências Sociais sobre a temática do HIV/Aids no contemporâneo<sup>4</sup>, têm dado grande valor para reflexões sobre discriminação, estigmas e sexualidades ditas “desviantes”. Pelúcio (2009), traz uma etnografia com travestis na cidade de São Paulo, evidenciando o quanto o potencial de gestão e de cuidado sobre prevenção à ISTs/Aids, é direcionado para esta população vista como “produtora de riscos”. Estudos sobre vulnerabilidades sociais têm enriquecido ainda mais as discussões (AYRES et al., 2012; POCAHY, 2007; ALMEIDA, 2009; CUNHA, 2011; MURRAY et al, 2015). O de Ayres et al (2012), quando propõe pensar em vulnerabilidades do que *grupo de risco* e Cunha (2011), são marcos importantes para pensar o tema desta pesquisa. A última autora citada é um norte orientador para o meu trabalho, pois realizou uma densa etnografia com “Jovens vivendo com HIV/Aids”. Cunha, procurou compreender a (con)formação de sujeitos no sentido foucaultiano dos termos, que exercem controles de si e do outro, em relação a sua sexualidade, tendo que ser “responsável” frente a uma vida sexual vista muitas vezes “exacerbada” pela juventude que os cercam, e alvo de constantes campanhas de prevenção. O sujeito jovem é, portanto, construído como um novo *personagem da Aids*.

Dito isso, a proposta aqui é a de trazer elementos das observações em campo para adensar ainda mais a discussão do tema em questão, objetivando indagar novas problematizações sobre as juventudes e os seus *embaraços* (CUNHA, 2011). Proporcionando pensar a produção de *pessoa* e as emoções pelas trocas nos contextos de interação dos encontros entre os jovens estudados.

---

<sup>4</sup> É importante ter em mente que estou me valendo de uma doença socialmente construída com uma história. É datado que o HIV/Aids teve o seu início na década de 1980, o que alterou drasticamente a maneira como as pessoas passaram a se relacionar afetivo-sexualmente. Até porque, a Aids teve as suas sexualidades preferidas naquele momento – como eu mesmo discorri em outro lugar (NELVO, 2017a) –, que segundo Seffner (1995) produziu a imagem do *aidético*, preferencialmente os homossexuais masculinos. Neste artigo não irei resgatar essa dimensão histórica, mas sim atentarei para os dados etnográficos no contemporâneo das observações em campo. Deixo algumas referências para melhor localização da Aids através da história (PARKER & GALVÃO, 1996; GALVÃO, 2002; BASTOS, 2002).

### **Pessoas, narrações e experiências emotivas**

Langdon (1995) nos apresenta as bases históricas que fundamentam o campo da antropologia para tornar a doença, ora para além de uma ideia de universalidade como discorre a biomedicina, ora como um produto culturalmente localizado, ora como parte de dinâmicas, *atos* e significações que marcam a percepção e a ação das aflições (p. 10), como paradigmas das etnografias em diferentes momentos teóricos em nossa disciplina. Aqui, a dimensão tomada como questão para o debate, seria a cultura como dinâmica e heterogênea e a doença como processo e experiência. Nesta visão, surgida a partir da antropologia simbólica de Geertz (1978), a cultura estaria se dando na interação entre os atores, cujo sistema seria um tanto mais fluido e aberto. Para a autora, pensar a doença sob o perspectiva antropológica é ter em mente que a sua interpretação faz parte de um processo acompanhado por uma gama de episódios, no qual o “drama social” mostra-se presente na experiência. Não é de todo desconsiderar os aspectos socioculturais, muito pelo contrário, a “experiência” é entendida como processo subjetivo construído através de determinados contextos e validado pelos atores (p. 12). Em outras palavras, a existência é mediada pelos outros, como uma espécie de não separação da herança cartesiana, entre corpo/mente, que se expressa na dicotomia corpo/cultura.

Neste rol de discussão, é parte dos eventos das *aflições* o reconhecimento dos sintomas dos distúrbios, o diagnóstico e a escolha do tratamento e, por fim, a avaliação do tratamento. É a isto, que a doença aparece como um processo e as experiências estão fazendo parte desde o seu início. Tomar este campo de reflexão mostra-se fundamental para as narrativas dos interlocutores desta etnografia, pois suas trajetórias são marcadas por eventos e para além de serem episódios históricos de um passado subjetivo que não mais os afligem, nos informam sobre ações e relações sociais em seus relatos, que são constitutivos da *noção de pessoa*. Para isso, concordo com Aureliano (2012) para quem as narrativas constituem a experiência das biografias de pessoas acometidas por doenças. Em sua análise sobre diferentes espaços terapêuticos para tratar o câncer (grupos de ajuda mútua, hospitais e instituições terapêutico-religiosas) a autora nos permite pensar em como as biografias individuais emergem constantemente formas de produzir significados sobre a doença, seu tratamento e as ações concretas das pessoas nesse processo. Este movimento é importante para obter conhecimentos sobre as pessoas acometidas por doenças que, entre

outras questões, vão para além da dimensão estritamente biológica. Good (1994 *apud* AURELIANO, 2012) apresenta que a narrativa seria importante para dar forma a experiência, e que é também, um dos principais meios de conhecimento sobre uma doença.

Retornando aos ensinamentos de Aureliano (2012) as narrativas não são vistas em sua análise como histórias que estão sendo contadas. Como contraponto a esta dimensão discursiva, são histórias construídas e reificadas, com dramaticidade em *falas, gestos, atos* etc. Em suma, elas nos comunicam a experiência da pessoa, que em espaços terapêuticos está sendo negociada. A realidade em narrativas e ações estão sendo tomadas como ambos constitutivos da biografia. Seria o mesmo de dizer, portanto, que a narrativa não está afastada do campo relacional, onde as práticas e as “situações sociais” – para utilizar o termo definido por Gluckman (2010) – existem.

A narração nesse sentido nos diz também sobre as ações sociais, a vida de determinadas pessoas e os desafios que lhes são cotidianos. É uma noção muito próxima, a meu ver, da perspectiva contextualista para se entender as emoções postulado pelas autoras Abu-Lughod e Lutz (1990), pois o discurso advindo dos ensinamentos de Foucault é visto como aquilo que manteria com a realidade uma dimensão de formação emotiva. Por isso, penso que seja algo relevante, até mesmo para tomar as narrativas dos jovens soropositivos como “gramáticas emotivas”, essa síntese teórica aqui salientada. Não obstante, nos permitirá atentar para a dimensão da narração como *atos* discursivos não afastados da ação e da biografia da pessoa na qual emergem uma linguagem emotiva e relacional.

Próximo dos postulados da fenomenologia, onde a experiência emerge como *locus* privilegiado de análise, Rabelo et al., (1999) postulam que ter um corpo ou ser um corpo é estar situado. Portanto, pessoas corporificadas são seres em situação. Essa perspectiva não está preocupada, mais uma vez, em tomar o corpo e a cultura como afastados, mas, sim, o corpo como a “base existencial da cultura” (CSORDAS, 2008, p. 102). A abordagem da experiência permite reconhecer dimensões importantes para o tema das *aflições* e tratamentos em que as narrativas estão entrelaçadas com a ação, pois “constituem dimensões da vida” (RABELO et al., p. 20):

A narrativa não é um artifício justaposto à experiência, um adorno ou complemento acidental. Boa parte dos analistas efetivamente enfatiza que a narrativa constitui o significado da experiência. Entretanto no seu

entrelaçamento com a ação, ela “o faz no curso da vida mesmo, e não apenas depois do fato, nas mãos de autores, nas páginas de livros” (CARR, 1986, p. 62). (RABELO et al., 1999, p. 20).

Postulado tudo isso, é demasiado importante a presente discussão para a compreensão do material observado em campo. As biografias tecidas aqui comunicam eventos vividos, presentificados como *atos* de encarnação de dores e sofrimentos – noção apropriada aos ensinamentos de Das (2011), para quem *eventos críticos* constituem a subjetividade. As narrativas da etnografia fazem parte do processo de construção social da realidade (AURELIANO, 2012; NELVO, 2017a, 2018), as quais me apareceram em momentos ímpares das interações entre os jovens. A construção do tempo narrativo dos interlocutores é constitutivo de ações e situações sociais que revelam aspectos emocionais da *pessoa*, cujos sentimentos do *medo*, *insegurança*, *comoção* e o potencial do *acolhimento* do próprio encontro efetuado pelos jovens dramatizam as vivências. O que permite pensar tanto na temporalidade do passado, com eventos disruptivos e devastadores da trajetória quanto o cotidiano das interações. Isso nos releva, portanto, o quanto as biografias performatizadas cujas narrativas são partes da composição da *pessoa*, estão constantemente inscritas no plano relacional da experiência. Esta que é orientada, por sua vez, pelo engajamento emocional constante. A linguagem emotiva é aquela utilizada pela *pessoa* a fim de construção da subjetividade, ao passo que é importante, também, para o estabelecimento da comunicação com os “outros” na interação.

Desta forma, daqui em diante o texto mostrará um pouco do cotidiano da *Rede* que foi o objeto de estudo antropológico. Primeiro explicarei do que se trata o espaço e como foi à entrada e permanência em campo para o exercício do *ofício*. Findo os objetivos da *Rede*, entrecruzarei algumas passagens de campo e relatos de jovens para melhor ilustrar a perspectiva de que se tratam de interações sociais com o caráter da *pessoa emotiva*.

### **Jovens personagens do HIV/AIDS e a Pessoa Emotiva**

A REDE JOVEM RIO +, conta atualmente com 538 membros<sup>5</sup> com idades

---

<sup>5</sup> O número em destaque vislumbra uma das últimas investigações científicas feita por mim quando já havia encerrado as observações de campo, no período de julho de 2016.

variadas. Desde os considerados “novinhos”, geralmente pessoas com idades inferiores a dezoito anos, ou mesmo os “velhinhos”<sup>6</sup>, estes acima dos trinta anos. A *Rede* – chamarei desta forma para melhor fluidez da leitura –, não limita a idade de seus membros. Contudo, para representá-la fora do estado é necessário que a idade seja inferior a trinta anos. Surgiu no ano de 2009. Segundo afirmavam os membros mais antigos: “não havia representação do jovem no cenário de debates sobre o tema do HIV/Aids”. O contexto da etnografia foi propício, pois somente nos idos de julho de 2015 foi que a Rede criou regras de convivência mais “burocráticas”, bem como a elaboração de um estatuto físico no qual consta que todo ano deverá haver uma eleição para os cinco gestores, que são responsáveis por Grupos de Trabalhos (GTs), envolvendo-se nas seguintes funções internas: *acolhimentos*, políticas, organização de eventos, comunicação e atuação em espaços de saúde.

Para ser membro a pessoa precisa ser portador de HIV/Aids ou “sentir-se jovem”. O que nos remete a ideia de que a juventude aparece como um “valor” a ser conquistado nesses espaços (DEBERT, 2012). De todo modo, os que convivem com pessoas soropositivas (parceiros conjugais, pais, irmãos etc.) também podem fazer parte da *Rede*, contudo, estes precisam ir a pelo menos dois encontros presenciais para se tornarem membros. O espaço virtual do *Facebook* é fundamental para o seu funcionamento, pois há um grupo secreto<sup>7</sup> para conversas e divulgação dos encontros mensais (que ocorrem sempre em um domingo a cada mês). Para ser aceito no *Facebook*, os “conviventes”<sup>8</sup> também precisam dos encontros presenciais, já que segundo Marcelo<sup>9</sup>: “precisamos conhecer bem a pessoa para *confiar*”<sup>10</sup>.

A minha idade facilitou acessar certa “juventude” no meu perfil do *Facebook* para adentrar o universo deles. Quando fui aceito, ainda não existiam as novas configurações internas e nem o estatuto. Um amigo médico por saber dos meus

---

<sup>6</sup> A oposição entre as idades são categorias nativas.

<sup>7</sup> A classificação enquanto “grupo secreto” significa que este não pode ser encontrado, apenas adicionado.

<sup>8</sup> “Vivente” e “convivente” são categorias nativas. A primeira categoria refere-se àqueles que efetivamente são soropositivos, ao passo que “conviventes” são os parceiros conjugais, pais, familiares etc.

<sup>9</sup> Membro gestor, cujo nome é fictício assim como todos que aparecerão daqui em diante visando o anonimato dos sujeitos envolvidos. Quaisquer outras informações que pudesse identificar as pessoas também foram alteradas.

<sup>10</sup> Nos primeiros encontros aprendi que é feio “revelar a sorologia do coleguinha”. Deste modo, a Rede não permite que a sorologia seja revelada para outros espaços além dos encontros. A pessoa que fizer isso deixa de ser membro da Rede, além do que, em alguns casos, podem ser acionadas questões legais para a resolução da revelação sorológica.

interesses de pesquisas adicionou-me no grupo e não precisei passar por toda a “burocracia” que os jovens consideram – e eu também a considero –, necessária. Isso ocorreu em junho de 2015, quando estabeleci o seguinte diálogo através da rede virtual em questão:

Marcelo: Olá, seja bem vindo! Qual a sua idade?

Romário: 20, e você?

M: 28. Quase velho já. Quantos anos você é soro?

R: SORO?

M: O HIV!!!

R: Eu não tenho, queria conhecer a Rede, é possível?

M: Claro! seja bem vindo.

Durante os encontros foi perceptível o quanto o marcador social da idade configurava certa “juvenização” da *Rede*. Reitero aqui os ensinamentos de Debert (2012) sobre a juventude como algo valorizado no ocidente moderno, sobretudo numa sociedade como a brasileira. O caráter jovem não estava expresso, a princípio, no que se concerne à faixa etária, mas, sim, ao fato da pessoa “sentir-se jovem” para ser membro da *Rede*. Contudo, há ambiguidades uma vez que o estatuto do grupo pesquisado reafirma que “novinhos” são aquelas pessoas que têm idade inferior a trinta anos e que, acima desta idade, os sujeitos soropositivos passam a ser “velhinhos”.

No decurso da etnografia foi recorrente a presença de soropositivos “velhinhos”, seja acima dos trinta anos (uma pessoa das quais realizei entrevista que aqui não será explorada), seja acima dos cinquenta anos. A tensão que emergiu de imediato e que recorrentemente era lembrada nas rodas de *acolhimentos* era que qualquer pessoa, independente da idade, poderia ir aos encontros e participar da *Rede*. De todo modo, não poderia representá-la com agentes do Estado ou mesmo em encontros com outras *Redes* de jovens de outras localidades. Há ainda outra tensão observada, sobretudo em relação aos ditos “videntes” e “convidentes”. Dois dos GTs tinham como gestores membros que eram soronegativos. Ainda assim presenciei algumas disputas em torno do “lugar de fala”. Essa dinâmica na produção de um espaço para pessoas soropositivas que se pretende universalista, mas que no cotidiano esbarra no diagnóstico e na vivência com o HIV para a produção da identidade e legitimidade da causa, também foi observado por Valle (2002; 2015). Esses conflitos ainda me aparecem como indagações etnográficas.

Pergunto-me se os “velhinhos” se “sentiam jovens” ou se o espaço “juvenil” não é o que no mundo social contemporâneo do HIV/Aids lhes resta? Eles realmente “sentem-se jovens” ou, na cidade do Rio de Janeiro, não há espaço para essas pessoas? São ainda questões a serem investigadas.

O que se mostra como etnograficamente interessante é o fato de que eu era justamente visto como “novinho” durante o campo, o que não somente me abriu portas para a imersão no campo, como também me colocava automaticamente no *status* de pessoa “vivente” para o HIV/Aids. Retornando ao diálogo que tive com Marcelo, abro espaço para pensar nas formulações de Braz (2008). O autor nos contou que recebeu “cantada” no momento em que realizava sua pesquisa de campo em um clube destinado à prática de sexo para homens e as tomava como parte do *fazer etnográfico*. Dito isso, o fato de eu ter sido alvo de recepção, ou mesmo de curiosidade por parte dos membros mais antigos, serviu-me de contribuição etnográfica para compreender as dinâmicas adotadas pelos jovens assim que uma pessoa nova aparece, tanto no diálogo descrito anteriormente, quanto no primeiro encontro presencial no qual estive presente que, mais adiante falarei sobre<sup>11</sup>.

Naquela altura, eu era o típico “recém-diagnosticado”, que precisa de apoio, conversas e sentir-se em casa. Inicialmente procurei me apresentar como todos os *novatos* fazem ainda na rede virtual. Disse meu nome, o local em que resido, em suma, “quem sou eu”. Apresentei-me também como pesquisador das Ciências Sociais fazendo pesquisa (ou à procura de realizar) com jovens soropositivos. Fui indagado que aquele espaço também é referente a pessoas que convivem com HIV/Aids. Sem receber muitas críticas, procurei afirmar que a princípio mostrava interesses metodológicos apenas aos ditos “viventes”, mas que não descartava possibilidades de expandir a pesquisa, já que segundo Strathern (2014), o conhecimento antropológico se dá no momento das relações com os sujeitos envolvidos, sendo as teorias construídas no bojo dessa comunicação.

A partir de janeiro de 2016 comecei a visitar os encontros para a construção da pesquisa. Cabe ressaltar, que a *Rede* não tem um local fixo. Sendo assim, os

---

<sup>11</sup> Apesar de falar mais adiante do encontro não foi possível aqui detalhar os entraves negociados por mim no meu primeiro ato etnográfico. Como o (a) leitor (a) verá, não tive muita “dificuldade” para adentrar no campo. Por dois motivos: Primeiro, eu já era parte aceita no *Facebook*. Segundo, existem marcadores sociais que fizeram - e fazem - de mim parte aceita em um encontro desse tipo (jovem, acanhado quando de início e falador quando já construído enquanto “pessoa” no local). Aqui podemos pensar em Butler (2002), quando a autora nos diz sobre a existência de corpos socialmente aceitos em determinados espaços sociais.



encontros ocorrem a cada mês em locais diferentes e geralmente acontecem em locais abertos (praças, clubes fechados, espaços de saúde etc.). Dessa maneira, foi possível construir uma etnografia *multi-sited*, na qual contou com lugares descontínuos, construídos a partir de múltiplas posições, observação e participação do antropólogo (MARCUS, 1995), proporcionando uma prática etnográfica que não se localizou em apenas um único espaço temporal. Com isso, foi possível perceber uma heterogeneidade de classes sociais, raças, gêneros e idades. A etnografia foi da zona sul da cidade, conhecida como a região das classes altas da capital à baixada fluminense, onde há um constitutivo de pessoas negras e periféricas. As pessoas que compareciam aos encontros geralmente residiam próximo do lugar marcado, o que fez com que essa etnografia variasse ao longo dos tempos e dos espaços.

Durante o período da pesquisa compareci a cinco encontros presenciais, dentre os quais foi possível captar nuances das relações sociais dos jovens ora para fora da *Rede*, quando relatavam seus *medos* e seus *dramas* familiares, enfrentamentos religiosos e em relações afetivo-sexuais, ora dentro do próprio espaço etnografado, o que os possibilita construir-se enquanto *pessoa* soropositiva. No primeiro encontro que participei, ocorrido no bairro do Flamengo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro, fui “acalorado” pelos jovens. Dessa maneira, a minha presença serviu também para acessar marcadores sociais entre os *novatos* que chegam e esperam conversar, abraçar e serem *acolhidos* para se tornarem sujeitos naquele espaço. Nesse momento, não se tratava de “virar nativo”, mas de levar em conta como a realidade estudada pode ser incorporada pelo próprio etnógrafo (BRAZ, 2008). Afinal, um dos rituais que se repetiu em todos os encontros foi o chamado “abraço de boas-vindas”, que consiste em “batizar” o jovem recém-chegado. Após o *abraço*, há a contagem até três e dizeres de *viva a vida!* Todo esse ritual que envolve diretamente emoções nos levando a certos simbolismos (TURNER, 2005) de interação social, tive que passar, para que a partir dali poder ser *pessoa* naquele espaço.

No decorrer do tempo da pesquisa muitos jovens tornaram-se parte das minhas relações de amizade. O que possibilitou trocar informações para além dos encontros presenciais. Contudo, o que percebi foi uma série de códigos “não ditos” quando fora dos encontros. Nas oportunidades etnografadas a dinâmica das brincadeiras estruturavam as relações sociais entre os sujeitos. Dentre as quais, por exemplo: “você está com o CD4 tão baixo, que nem consegue levantar uma mesa”; “não prestei a atenção porque estava no efeito *Efav*”. Essas frases

foram constantemente ditas no cotidiano do campo. Ter o CD4<sup>12</sup> alto, numa linguagem médica, significa que a pessoa está bem e que o HIV está controlado, e o *Efav* é referente a um dos comprimidos antirretrovirais dos quais os jovens fazem uso diariamente (*Efavirenz*), sendo que este é muito criticado por deixá-los “lerdos”. Por vezes, quando os encontrava no cotidiano da vida urbana – dentro de trens, ônibus, metros e espaços universitários –, os jovens ocultavam esse lado da vivência com a doença e conversavam coisas alheias do dia a dia, tornando a experiência de ser soropositivo um verdadeiro “entrar e sair do armário” (SEDGWICK, 2007). Isso nos permite acessar as fronteiras do dizível e do indizível fora dos espaços etnografados, bem como a troca constante de identidades sociais, assumindo, portanto, “várias identidades” a depender da localização social para produzir o sentido de si.

Em todos os encontros, com variações de sua estrutura, há o momento da “roda de *acolhimentos*”, no qual os jovens se apresentam, falam sobre suas vidas, seus *medos*, suas *superações* e sobre a importância estarem ali. Em uma grande roda, que dura aproximadamente três horas, ocorrem essas trocas de vivências entre os membros da *Rede*. Este é o principal momento do encontro. Segundo Carlos “é a cereja do bolo”. Na cereja do bolo os jovens soltam lágrimas, riem dos *medos* antigos, comemoram vitórias e por essa troca são constantemente *acolhedores* e *acolhidos*, nos evidenciando a dívida dos encontros (MAUSS, 2014). Por vezes, é possível perceber que ser soropositivo é um “fato social total” como sugere Bastos (2002), pois faz parte *aceitar-se, construir-se e regrar-se*. Situações observadas em campo como a que trago em seguida diz respeito a um dos momentos de *acolhimentos*. É possível perceber o quanto há numa apresentação como a que se segue *atos de lágrimas* como discursos do cotidiano. A presente linguagem comunica a dimensão do estado emotivo e enreda a experiência da *pessoa* e a construção social da realidade e redefinição de vida na narração.

Will se apresenta assim que Aninha termina suas considerações finais. Antes mesmo que Will dissesse uma palavra, chora emocionando a todos nós. Não sabíamos ao certo o porquê do seu choro. Will diz não aceitar o HIV,

---

<sup>12</sup> São um tipo de linfócitos. Elas defendem o sistema imunológico da pessoa e também são conhecidas como células T4. O HIV frequentemente infecta as células T4, ou seja, o vírus torna-se parte das células e quando se multiplicam fazem mais cópias do HIV. Se o portador não estiver em tratamento as suas células T4 serão constantemente atacadas e o que deixará a pessoa debilitada podendo chegar ao estágio de Aids. Permanecer em tratamento é importante, portanto, para não deixar o sistema imunológico imune aos ataques de vírus.

mesmo com cinco anos de descoberta. Chorava, pois o jovem apresentava dificuldades de aceitação, o que repercutiu no seu “não tratamento correto” para a doença. Diferente de todas as pessoas que se apresentavam no dia, este foi o único que disse não contar para os pais sobre o HIV, o que o deixava ainda mais sensível. Sem planos de saúde para dispor de apoio psicológico, os membros da *Rede* prometiam ao mesmo que ainda naquela semana ele seria atendido em um hospital público. “É muito importante pra mim poder estar compartilhando esse momento com vocês, sabe. A gente tem que trabalhar, estudar e ninguém vai te dar as mãos no dia a dia. Me desculpem por me emocionar e por este desabafo”, terminou o jovem com esses dizeres. Em seguida, um dos gestores completou sua apresentação dizendo: “o espaço é para isso mesmo, querido, sinta-se em casa” (Trecho do diário de campo, 10/03/2016).

A cena acima, retirada do meu diário de campo, é referente ao momento da roda de *acolhimentos* em um dos contextos de pesquisa ocorrido na Região dos Lagos, na cidade de Rio das Ostras. A cena tem como protagonista um jovem de vinte e quatro anos que diz não “aceitar o vírus”. Will era morador de uma zona de periferia de São Gonçalo região metropolitana do Rio de Janeiro e atuava como operador de *Telemarketing*. Autodenomina-se como branco e pertencente às classes populares. Na oportunidade que aqui reproduzo aqueles que estavam no local mostraram-se sensíveis e tentavam a partir das suas histórias de vida, as quais com dificuldades parecidas ou outras não tanto assim, acalmar os choros de Will. A narrativa que ele produziu fez-nos perceber a fragilidade cotidiana do jovem ao mesmo tempo em que, pela relação social ali estabelecida, suas emoções puderam enredar e construir suas ações sociais. Suas lágrimas e o que compartilhou sobre os desafios cotidianos entre os ocultamentos com a condição do HIV/Aids, formam uma realidade contextualmente emotiva do sujeito. As relacionais naquele dia de encontro no que tange ao jovem se deram também por uma série de *atos* de solidariedade e compartilhamento da dor, quando outros jovens produziram, também, narrativas de sofrimento e fragilidade.

Dessa maneira, é perceptível o quanto o discurso emotivo, tal como sugeriu Abu-Lughod e Lutz (1990), toma proporção naqueles que também escutam, quando dito em contexto de relação social, sendo então acionados como práticas sociais. Nesse caso, a interação em questão figurou-se da seguinte forma: os

olhos que “testemunham chorando” – para citar Das (2011) – somado à prática discursiva de Will como protagonista de sua própria história, enquanto os *acolhedores* que lhes prometem cuidados complementam o pragmatismo das afetividades envolvidas. Sobretudo, é possível ainda destacar como parte da realidade de vida do jovem em questão é formada no momento em que este discursa sobre si, nos dando sentido acerca da realidade social a qual Will se encontra a partir da interação de *acolhimentos* e do discurso como formador do real daquelas afetividades.

Em outro encontro, refletindo sobre o “*acolhimento* pelo qual passou”, o jovem abaixo se expressa:

Então, para começar gostaria de parabenizar vocês pelo trabalho que fazem. Não esperava que fosse ser tão rico. Foi esclarecedor! Consegui desconstruir **medos** que certamente iriam me prejudicar nessa nova caminhada. Ter visto tantas pessoas que passam pela mesma experiência que agora estou passando foi enriquecedor, pois quando peguei o resultado pensei estar sozinho, mas agora sei que não estou só, pois estou com vocês. Muito obrigado mesmo pela força que vocês me deram, assim que os procurei quando soube do diagnóstico e pelo bolo que levaram para mim. Obrigado por chorarem comigo quando eu chorei e por me abraçarem quando eu precisava. *Viva a vida!* (Gravação de *WhatsApp* - 15/05/2016).

O trecho destacado é a transcrição de um áudio no aplicativo de mensagens instantâneas, *WhatsApp*, que teve duração de aproximadamente um minuto e meio. Falando pausadamente, Harry se expressava após ir ao seu primeiro encontro. O jovem, naquele dia, havia recém descoberto o vírus há duas semanas e na data destacada, na cidade de Nilópolis, Baixada Fluminense, completava seu aniversário de número vinte e seis. “Eu nasci novamente”, contou-me no local do encontro. O jovem morava à ocasião na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro e assim como Will pertence às camadas populares. Por informações em seu perfil no *Facebook* obtive o conhecimento de que ele exercia a função de cabeleireiro como empregado em um salão de beleza de grande visibilidade na capital do Rio de Janeiro.

A narração emotiva de Harry trazida nos diz acerca de que discurso é esse, como ele é formulado e o que ele faz; tanto com quem diz, quanto com quem escuta, possibilitando uma linguagem emocional de comunicação (ABU-LUGHOD &

LUTZ, 1990). Destaco este ponto, pois muitos jovens também discursaram após as palavras trazidas. No escopo da relação que se estabeleceu pela mídia social, muitos jovens relataram os primeiros momentos de suas descobertas e como a *Rede* em questão foi demasiado importante em seus processos. Algumas pessoas, inclusive, diziam estarem *emocionadas* com as palavras do rapaz, seja porque se lembraram dos momentos de *aflição* em suas biografias, seja porque os dizeres de Harry estavam indo em direção a algo qualificado como “positivo” para sua nova realidade. E eu destaco: naquele momento ele já apresentava que conseguiria caminhar sem maiores dificuldades, evidenciando que o encontro havia sido fundamental para isso. Ao mesmo tempo, era gratificante para os membros mais antigos da *Rede* ter o conhecimento de que os *choros* e os *abraços* que compartilharam com ele reverberou em um tipo de *acolhimento* importante para a trajetória do jovem. Dessa maneira, as emoções formam aquilo que é dito como no caso de Will, transformando e dando vida à dimensão subjetiva dos que falam. Isso, obviamente, se seguirmos os ensinamentos da lógica pragmática adotada pelas autoras Abu-Lughod e Lutz (1990), indo além da “cultura como texto” e focando nas suas dinâmicas da linguagem social que estrutura a vida em sociedade.

A dimensão da narrativa de Harry foi também motivo de comoção em outros espaços para além da *Rede* de jovens. Naquela mesma semana do encontro em Nilópolis ocorreu o *Quarto seminário contra a criminalização, discriminação e direitos no contexto do HIV/Aids* na sede da Ordem dos Advogados na cidade do Rio de Janeiro<sup>13</sup>. Na oportunidade, em um momento de embate com agentes do Estado uma das gestoras da *Rede* tornou as palavras de Harry públicas a fim de validar as políticas mensais da *Rede* que aquela altura estavam sendo desqualificadas por formuladores de políticas públicas. Toda a platéia permaneceu, inclusive a mim, até a jovem os autorizar falar, em silêncio por alguns minutos. A primeira frase proferida por uma das mulheres que se encontrava na mesa representando o Estado foi: “estou *emocionada*. Muita *emoção* esse trabalho”.

A partir da fala do jovem e levando em consideração as observações aprendidas

---

<sup>13</sup> Essa oportunidade me fez empreender outro estudo etnográfico, cujo foco principal recaiu sobre a análise antropológica de “casos jurídicos de transmissão do HIV”. A partir das discussões tecidas nos referidos movimentos etnográficos, obtive informações acerca destes casos e procurei adentrar os documentos burocráticos junto à justiça brasileira. O que concluiu-se é que há uma espécie de “enredo das condenações” de pessoas soropositivas, na qual sexualidade, responsabilidade e risco acionam-se como marcadores da diferença no âmbito jurídico destas condenações, que permite abrir um leque de moralidades sociais existentes (NELVO, 2017b).

em campo e apresentadas neste artigo, a interação que Harry teve com outros jovens faz crer que existe um sentido para a vida após o diagnóstico do HIV, possibilitando na imensidão dos desafios, a construção da “possibilidade de vir a ser pessoa” – parafraseando Duarte, no prefácio de *Rainhas do Rebolado* (BISPO, 2016). Dessa forma, o ritual adotado pelos jovens da “troca para acolher”, funciona como equilibrador de tensões sociais (TURNER, 2005), dando sentido às relações após cumprir-se o simbolismo. A linguagem emocional é preferencialmente utilizada pelos interlocutores, não porque ela comunica os estados internos das pessoas, mas sim porque ela mesma tece os cotidianos das trajetórias estudadas. Desse modo, baseando-se nos discursos emocionais, as ações sociais presentificam-se e formam a condição subjetiva da *pessoa*.

### **Concluindo: Quando os sentimentos são as relações**

No início da etnografia foi preciso estranhar o objeto a ser estudado para que depois pudesse torná-lo familiar (VELHO, 2008). Assim o fiz até mesmo em termos antropológicos, pois muitas das experiências em campo saltaram aos meus olhos extremamente “exóticas”, afinal, aqueles *medos*, *dramas* ou mesmo a constituição de *pessoa* em questão eram situações, mesmo que no momento dos contextos sociais eu passasse por apenas “mais um” devido a minha idade, que eu jamais havia vivido em minha experiência pessoal.

Não pretendo com este artigo fazer generalizações acerca de jovens soropositivos. Espero, não obstante, que a condição dos interlocutores possa elucidar discussões antropológicas mais amplas sobre o tema da *noção de pessoa* visto a partir do prisma das gramáticas dos discursos sobre emoções empregados em contextos de interação social (ABU-LUGHOD & LUTZ, 1990). Pelo menos desde Edmund Leach (1974), discute-se que as etnografias não refletem as relações sociais em termos generalistas, sendo que o (a) antropólogo (a) adota certos modelos explicativos a partir dos formatos estabelecidos pelos próprios nativos e interpretados pelo observador.

O presente estudo etnográfico está inserido em um campo de reflexão que pensa a produção de *pessoa* e de subjetividades. Ao longo da etnografia pude refletir sobre como a partir dos sujeitos envolvidos – tomando como norte suas sensibilidades e dinâmicas nas trocas emotivas das experiências –, é possível acessar o mundo das emoções que estrutura a vida em relação social. Como procurei demonstrar ao longo do texto, o espaço dos encontros é também o

momento de dizer sobre a vida soropositiva, permitindo a troca e enredando a possibilidade de construir-se como *pessoa*. Nas oportunidades observadas há uma redefinição emotiva e feitura do *Eu* micropolítico constante, que longe de ser individual apresenta-se como relacional. A partir dos dados demonstrados pude, desta forma, compreender que as emoções podem ser também um discurso da vida soropositiva, sobretudo nos discursos das relações entre os jovens estudados, já que este cria e ordena as emoções vividas, que no caso de todos os “jovens personagens” são experiências cotidianas e em constante disputa social.

Ainda que inicial e de curta duração, este estudo pretende contribuir para reflexões antropológicas sobre HIV/Aids, emoções, *noção de pessoa* e subjetividades do país. Neste sentido, foi necessário buscar compreender e interpretar grupos coletivos e as subjetividades para acessar uma gramática da linguagem emotiva que, entre outras coisas, localiza o lugar dos sujeitos no mundo. Situações no qual jaz a “micropolítica das emoções” (COELHO & REZENDE, 2010), em que as hierarquias e as fronteiras sociais emergem na experiência emocional individual não puderam ser aqui discutidas. De todo modo, a noção refinada pelas antropólogas serviu de aporte teórico para refletir tanto sobre o presente campo quanto para demais etnografias empreendidas por mim mesmo acerca da temática do HIV/Aids (NELVO, 2017a).

De forma ainda aberta a muitas interpretações, concluo por agora que a linguagem emocional circunscrita pela narrativa como formação da ação social, possibilita a construção da *noção de pessoa* de sujeitos jovens soropositivos em contextos e práticas sociais de *acolhimentos* e trocas de experiências. Os encontros etnográficos com os interlocutores permitiram refletir que para se entender a experiência de jovens soropositivos, deve-se voltar à atenção para a narração emotiva em *atos de falas, lágrimas, abraços, silêncios, comoções* etc. Em outras palavras, tomar os sentimentos como aquilo que estruturam as próprias relações.

## Referências Bibliográficas

ABU-LUGHOD, Lila; LUTZ, Catherine. Introduction: emotion, discourse and the politics of every day life. In: LUTZ, C.; ABU-LUGHOD, L. (eds.). *Language and the politics of emotion*. Cambridge: cambridge University Press, 1990.

ABU-LUGHOD, L. Shifting politics in Bedouin rhetoric of emotions. In: ABU-LUGHOD; LUTZ. *Language and the politics of emotion*. Cambridge University Press, New York, 1990, pp. 24-45.

ALMEIDA, Guilherme. Argumentos em torno da possibilidade de infecção por DST e Aids entre mulheres que se autodefinem como lésbicas. *Physis*. Rio de Janeiro, v. 19, n.2, p. 301-331, 2009.

AURELIANO, Waleska Araújo. As pessoas que as doenças têm: Entre o biológico e o biográfico. In: GONÇALVES, M.; MAQUES, R.; CARDOSO, V. (Org.). *Etnobiografia: Subjetivação e etnografia*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2012.

AYRES, JR.; PAIVA, V.; FRANÇA, JR. Conceitos e práticas de prevenção: da história natural da doença ao quadro da vulnerabilidade e Direitos Humanos. In: *vulnerabilidades e Direitos Humanos: prevenção e promoção da saúde*. Ed. Juruá, Curitiba, 2012.

BASTOS, Cristina. *Ciências, poder, ação: as respostas à SIDA*. Lisboa: Universidade de Lisboa, Lisboa, 2002.

BISPO, Raphael. *Rainhas do Rebolado: carreiras artísticas e sensibilidades femininas no mundo televisivo*. Rio de Janeiro: Mauad, FAPERJ, 2016.

BRAZ, Camilo. Vestido de Antropólogo-nudez e corpo em clubes de sexo para homens. *Revista Bagoas*, v.02, p. 04, 2008.

BRUNER, Edward M. Experience and Its Expressions. In: BRUNER, E.; TURNER, V. *The Anthropology of experience*. Urbana e Chicago: University of Illinois Press, 1986.

BUTLER, Judith. *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del 'sexo'*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

COELHO, Maria Cláudia; REZENDE, Claudia Barcellos. *Antropologia das emoções*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.



CSORDAS, Thomas. *Corpo/Significado/Cura*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2008.

CUNHA, Cláudia Carneiro da. "Jovens vivendo" com HIV/Aids: (con)formação de sujeitos em meio a um "embaraço". Tese. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional/Ufrj, p. 284, 2011.

DAS, Veena. O ato de testemunhar: violência, gênero e subjetividade. *Cadernos Pagu* (37), julho-dezembro, p. 09-41, 2011.

DEBERT, Guita Grin. *A reinvenção da velhice*. São Paulo: USP, FAPESP, 2012.

DUARTE, Luis Fernando. Prefácio. In: BISPO, R. *Rainhas do Rebolado: carreiras artísticas e sensibilidades femininas no mundo televisivo*. p.13-16. Rio de Janeiro: Mauad, FAPERJ, 2016.

FOUCAULT, Michel. *L'Ordre du discours. Leçon Inaugurale ao Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*. Paris: Gallimard, 1971.

GALVÃO, Jane. 1989-2001: *Uma cronologia da epidemia de HIV/Aids no Brasil e no Mundo*. Rio de Janeiro: Coleção ABIA, políticas públicas n.2, 2002.

GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. In: *Antropologia das sociedades complexas: Métodos*. São Paulo: UNESP, 2009.

LANGDON, Esther Jean. *A doença como experiência: A construção da doença e seu desafio para a prática médica*. Palestra oferecida na Conferência 30 Anos Xingu, Escola Paulista de Medicina, São Paulo, 1995.

LEACH, Edmund. *Repensando a Antropologia*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

LUTZ, C.; WHITE, G. The Anthropology of Emotions. *Annual Review of Anthropology*. 15. pp. 405- 436, 1986.

LUTZ, Catharine A. Engendered emotion: gender, power and the rethoric of

emotion control in american discourse. In: LUTZ, C.; ABU-LUGHOD, L. (eds.). *Language and the politics of emotion*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

LUTZ, Catharine A. *Unnatural emotions: everyday sentiments on a micronesia atoll & their challenge to Western theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

MARCUS, George E. Ethnography in/of the world system: the emergence of multi-sited ethnography. *Annual Review of Anthropology*, n. 24, p. 95-117, 1995.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva; forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

MAUSS, Marcel. Uma categoria do espírito humano: A noção de pessoa, a de “eu”. In: MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

MURRAY, Laura; LEITE, G; LENZ, L. O par e o ímpar: o potencial de gestão de risco para a prevenção de DST's/Aids em contexto de prostituição. *Revista brasileira de epidemiologia*, 2015.

NELVO, Romário Vieira. *Tecendo Narrativas e Emoções: Uma etnografia sobre trajetórias de mulheres com HIV/Aids*. Monografia. Instituto de Ciências Sociais/ UERJ, p. 165, 2017.

\_\_\_\_\_. O Enredo das Condenações: Uma etnografia entre documentos e “justiça” acerca de casos de transmissão do HIV. Pernambuco: *Revista Idealogando*, v. 1, n. 2, p. 102-121, 2017.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o curso da vida: Uma resenha. Paraíba: *Revista Brasileira de Sociologia das Emoções*, v. 17, n. 49, p. 149-153, 2018.

PARKER, Richard; GALVÃO, Jane. *Quebrando o Silêncio: Mulheres e AIDS no Brasil*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará: ABIA: IMS/UERJ, 1996.

PELÚCIO, Larissa. *Abjeção e desejo: uma etnografia travesti sobre o modelo preventivo de aids*. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2009.

POCAHY, Fernando. Saindo do armário e entrando em cena: juventudes, sexualidades e vulnerabilidade social. Florianópolis. *Estudos Feministas*, 15(1),

280. p. 45-66, 2007.

RABELO, Miriam Cristina M; ALVES, Paulo César B; SOUZA, Iara Maria A. *Experiência de doença e narrativa*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

REZENDE, C. Mágoas de amizade: um ensaio em antropologia das emoções. Rio de Janeiro, *Mana*, 8 (2), 69-89, 2002.

SEDGWICK, Eve. A Epistemologia do Armário. Campinas. *Cadernos Pagu*, p. 19-54, jan-jun 2007.

SEFFNER, Fernando. *O jeito de Levar a vida: Histórias de vida de soropositivos*. Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Ufrgs. p. 294, 1995.

STRATHERN, Marilyn. Fora de contexto: as ficções persuasivas da antropologia. In: STRATHERN, M. *O efeito Etnográfico*. São Paulo: Cosac Naify, 2014.

TURNER, Victor. *Floresta de Símbolos*. Niterói/RJ: UFF, 2005.

VALLE, Carlos Guilherme. Identidades, Doença e Organização Social. Porto Alegre. *Horizontes Antropológicos*. v. 8, n. 17, p. 179-210, 2002.

\_\_\_\_\_. Biosocial Activism, Identities and Citizenship: Making up 'people living with HIV and AIDS in Brazil'. Brasília: *Vibrant*, v. 12, n. 2, p. 27-70, 2010.

\_\_\_\_\_. Afirmando-se a vida, constrói-se o tempo: experiência emoções e ativismo político contra a AIDS. Rio de Janeiro. *Intersecções*. V. 19, n.1, p. 77-105, 2017.

VELHO, Gilberto. *Individualismo e Cultura – Notas para uma Antropologia da Sociedade Contemporânea*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

# IDEIAS, INTERESSES E ESCOLHA RACIONAL: O CONGRESSO NACIONAL E O ACORDO NUCLEAR BRASIL-ALEMANHA

Rodrigo Morais Chaves <sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo propõe uma interpretação sobre a mudança de posição do Congresso e seu papel pivotal na desestabilização do programa nuclear decorrente do Acordo de 1975. Aborda também a reorientação da política nuclear que se segue, à luz do modelo de persuasão política de Weingast, apontando como uma mudança de percepção sobre ideias em disputa reorienta as estratégias dos atores e os caminhos da política nuclear.

Palavras-Chave: Política Nuclear Brasileira; Institucionalismo; Escolha Racional

## Abstract

This paper proposes an interpretation about the Congress' position shifting and its pivotal role in the destabilization of the Brazilian nuclear program. Based on Weingast's model of political persuasion, it also focuses the nuclear policy reorientation that follows this process, pointing how a change of perception about concurrent ideas reoriented actors' strategies and the Brazilian nuclear policy.

Key-words: Brazilian nuclear policy; institutionalism, rational choice

---

<sup>1</sup> Doutorando em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: rodrigo\_mch@hotmail.com

## Introdução

O Acordo Nuclear de 1975, assinado entre o Brasil e a República Federal da Alemanha, era até então o maior acordo de transferência de tecnologia nuclear já assinado. Previa a transferência de todas as etapas do ciclo do combustível nuclear, desde a mineração até seu efetivo uso, bem como a construção de 8 usinas no país.

Num primeiro momento, a maioria dos atores, em especial o Congresso, enxergavam a iniciativa com bons olhos. No entanto, em 1978, o Congresso instaurou uma CPI para investigar o acordo, num dos pontos altos de um processo de oposição ao tratado celebrado três anos antes, e que converteu-se num dos catalizadores de uma grande mudança institucional no setor nuclear. Somado a outros fatores, a perda de apoio ao programa no Congresso levou o governo a ampliar o insulamento burocrático do setor nuclear, estabelecendo um programa autônomo e secreto, com um desenho institucional e objetivos distintos, além de fundamentado em um conjunto diferente de ideias.

Este artigo propõe uma interpretação sobre a mudança de posição do Congresso e seu papel pivotal na desestabilização do programa nuclear decorrente do Acordo de 1975, bem como sobre a reorientação da política nuclear que se segue, à luz do modelo de persuasão política de Weingast. O modelo será discutido em maior detalhe adiante, mas ao buscar os microfundamentos de processos que transcorrem nas chamadas conjunturas críticas, Weingast sublinha o papel das ideias e da interpretação na definição dos interesses e estratégias dos atores. Nesse sentido, é um modelo de escolha racional que busca fundamentar a noção de conjuntura crítica, cara ao institucionalismo histórico, tornando mais claros seus mecanismos e processos.

Para tanto, este artigo se divide em três partes. Na primeira será discutido o modelo de persuasão política de Weingast e seu uso na interpretação do caso levantado. Na segunda parte, será feita uma breve apresentação descritiva sobre o programa nuclear brasileiro criado a partir do Acordo de 1975, os principais atores envolvidos e suas perspectivas sobre o tema. Também será discutido como o programa perde sua base de sustentação no Congresso, levando, junto a outros fatores, o Executivo a criar um novo modelo institucional para o setor nuclear. Por fim, a última parte apresenta as conclusões, apontando que o papel pivotal do Congresso na erosão da base de apoio do Acordo de 1975 deveu-se não a uma mudança de interesses, mas a uma nova percepção sobre uma mesma

ideia, capaz de mudar a estratégia adotada por este e outros atores relevantes para o processo. Aponta também o papel que a estrutura desempenhou, com as mudanças ocorridas a partir das eleições de 1974 e do distanciamento entre o regime civil-militar e a comunidade científica brasileira.

### **Ideias, Interesse e Escolha: Um modelo para a análise**

Antes de mais nada, é necessária uma breve discussão sobre o conceito de conjuntura crítica, tendo em vista que o conceito tem diferentes acepções. Diversas interpretações do institucionalismo histórico trabalham com um modelo dual de desenvolvimento institucional: períodos marcados por estabilidade institucional, pontuados por breves períodos de instabilidade, onde grandes mudanças se tornam possíveis – as conjunturas críticas. Estas conjunturas, por sua vez, dão início a novas trajetórias estáveis (CAPOCCIA, KELEMEN, 2007; MAHONEY, THELEN, 2010). Estes pontos de vista centrados na noção de dependência da trajetória dão maior ênfase à fase de reprodução da instituição do que ao momento de mudança, desequilibrando a relação entre agência e estrutura, base desta discussão. Ademais, estas perspectivas concorrerem para uma relativa pobreza conceitual da noção de conjuntura crítica, muitas vezes tomada como não mais que um ponto de partida ou de chegada das análises.

Avançando sobre a lacuna que existe no que tange ao aparato intelectual existente para a análise das conjunturas críticas em relação aos processos de reprodução e estabilidade das instituições, Capoccia e Kelemen procuram definir a conjuntura crítica nos seguintes termos:

In institutional analysis critical junctures are characterized by a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous. Contingency, in other words, becomes paramount (2007, pp 343).

Tomando de empréstimo a definição referida acima, isto é, de uma conjuntura breve onde determinantes estruturais perdem muito do poder de constranger as ações e aumentam o leque de possibilidades dos atores, é possível entender

as mudanças institucionais na política nuclear brasileira de então através de um olhar centrado na dinâmica interna da conjuntura crítica, e não nos seus resultados enquanto um *turning-point* na trajetória de desenvolvimento das instituições.

As teorias do institucionalismo histórico, conforme mencionado acima, têm por hábito dar maior ênfase aos processos dependentes da trajetória, isto é, à continuidade, do que à mudança. Diversos autores buscaram utilizar métodos e ideias do institucionalismo da escolha racional para buscar os microfundamentos de conceitos como dependência da trajetória, por exemplo (NORTH, 1990 ; PIERSON, 2000). Weingast (2005), por sua vez, procura fazê-lo com a noção de conjuntura crítica, com vistas a compreender como indivíduos racionais podem mudar suas preferências<sup>2</sup> frente a evidências e novas ideias.

Seu modelo envolve a existência de um pivô (indivíduo ou grupo) cujo suporte é necessário para a manutenção do *status quo* e, por conseguinte, para sua mudança. Caso o pivô passe a apoiar uma ideia alternativa, o *status quo* perde estabilidade. Além dos pivôs, existem grupos intermediários, necessários para que os defensores do *status* ou da mudança consigam manter controle político.

Segundo o autor, os indivíduos possuem um modelo mental do mundo político em que vivem, e existe um modelo prevalente. Ou seja, um modelo partilhado pela maioria dos atores, que implica em visões específicas sobre as instituições e a política em geral. Existem também modelos alternativos, que se colocam em disputa com este modelo de aceitação geral, mas que padecem das desvantagens de que diversos atores já estão comprometidos com a ideia aceita, e que a mudança não raro implica em custos, além de estar marcada pela incerteza. Nesse sentido, a adoção de novas ideias depende da persuasão de atores pivotais:

For individuals to adopt a new idea, they must find it a persuasive way of organizing the world. In rational choice perspective, this requires not only that the new idea have logical and emotional appeal, but that evidence supports the new idea as a viable model of the world. As I suggest, a central aspect of political persuasion is that events beyond the direct control of the political entrepreneurs advocating the new idea help confirm the entrepreneur's views (WEINGAST, 2005, 163).

---

<sup>2</sup> Em que pese haver uma discussão sobre interesses subjacentes e interesses manifestos, este trabalho toma interesse como as estratégias adotadas pelos atores frente à realidade, e não como um interesse exógeno ao contexto em que se insere, tampouco como uma preferência subjacente que não muda frente à realidade.

O modelo aponta que a probabilidade de a ideia alternativa estar correta em geral é baixa, de modo que não mais que um pequeno grupo de defensores a levam a sério. Mas uma combinação precisa de novas ideias e eventos que as confirmem podem persuadir mais atores a encampá-la e, no limite, ultrapassar o “ponto crítico”, isto é, o ponto a partir do qual o pivô muda sua posição e desestabiliza a ideia prevalente.

Outro aspecto central do modelo deriva da “racionalidade do medo”, isto é, quando a aposta embutida na escolha entre alternativas políticas envolve apostas muito altas, o ponto crítico tende a ser menor. Em outras palavras, num cenário de incerteza que coloque em dúvida os compromissos centrais dos atores, eles se tornam mais receptivos a uma mudança que vise proteger esses valores e interesses, caros aos indivíduos. Por esta razão os proponentes de uma nova ideia se beneficiam ao apresentar as apostas como mais altas do que realmente são.

Daí decorre que não apenas as evidências podem mudar os interesses de atores, mas também sua percepção sobre o que está em jogo pode tornar uma ideia alternativa mais interessante. Os eventos externos mencionados acima, por exemplo, não precisam *comprovar* a ideia alternativa, mas apenas fazer com que os atores a *percebam* como verdade. Este modelo trabalha com uma noção de aprendizado num cenário de incerteza, portanto. Os atores não têm a possibilidade de interpretar o mundo sob ideias que são seguramente verdade, e tem que escolher entre alternativas com base em suas percepções sobre os custos e benefícios embutidos nessas escolhas.

Segundo o modelo, a mudança política será, então, descontínua. Uma mudança rápida na percepção dos atores, ancorada em eventos que a confirmem e que estão fora do controle de seus defensores, leva a uma rápida mudança de estratégias dos atores e, se envolver os atores pivotais (ou ator) leva a uma rápida reorientação política.

Este modelo mostra, em suma, como uma rápida reorientação política de atores racionais pode decorrer de novas ideias, bem como da interpretação sobre estas ideias, levando a uma mudança descontínua, brusca, na orientação da política e na adoção de modelos alternativos para enquadrar a realidade.



## **O Acordo Brasil-Alemanha: Atores e Processos, Ideias e Interesses**

A política nuclear brasileira vem desde a Era Vargas<sup>3</sup>. Foge ao escopo deste artigo discutir toda sua extensão, mas vale apontar os antecedentes mais recentes em relação ao Acordo de 1975.

A usina Angra I, em Angra dos Reis, foi construída após um acordo com a empresa norte-americana Westinghouse, em 1968. Um problema central do modelo de acordo criado, chamado à época de *turn-key*, isto é, um acordo onde a empresa vendia a usina, treinava técnicos brasileiros em sua operação, mas era responsável por eventuais manutenções e não transferia nenhum tipo de tecnologia (CAMARGO, 2006).

As características do acordo geraram críticas relativas ao estabelecimento de dependência externa no setor, a despeito das diretrizes aprovadas por Costa e Silva em 67 que postulavam a busca por autonomia e livre pesquisa no setor nuclear, como motor para o desenvolvimento<sup>4</sup>. Estas diretrizes informaram, contudo, os próximos passos da política nuclear brasileira.

Neste sentido, o Acordo de 1975 representou uma busca por autonomia tecnológica e energética do governo brasileiro, bem como por asserção política. Assinado em outubro de 1974 e ratificado no ano seguinte, o Acordo foi gestado em um contexto complicado. 1974 foi o ano do primeiro teste nuclear indiano, com uma bomba de plutônio construída com material desviado de um reator americano-canadense em operação no país, gerando novos esforços e receios em relação às políticas de não-proliferação. Foi também o ano em que os EUA suspenderam unilateralmente o contrato de venda de material físsil para Angra I, reforçando a crítica de que o acordo de 1968 criava dependência; e que a Eletrobrás lançou o “Plano 90”, apontando a necessidade da energia nuclear como complemento à matriz energética brasileira. No plano econômico, o Brasil ainda se encontrava sob os efeitos do Choque do Petróleo de 1973 que ameaçava o modelo de desenvolvimento do regime civil-militar. No plano mais estritamente político, diferentemente das eleições de 1972, onde a ARENA

---

<sup>3</sup> De maneira mais detalhada em PATTI, C. *Brazil in the Global Nuclear Order*. Firenze, 2010, capítulos 1 e 2; e em CAMARGO, G. *O Fogo dos Deuses: Uma História da Energia Nuclear*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2006, dentre outros.

<sup>4</sup> As diretrizes foram discutidas em reunião do Conselho de Segurança nacional. *Ata da Quadragésima Sessão do Conselho de Segurança Nacional*. 1967 – Secreto. Arquivo Nacional, pg. 2. Disponível em [http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013051\\_2564.pdf](http://imagem.arquivonacional.gov.br/sian/arquivos/1013051_2564.pdf).

obteve expressiva maioria dos assentos no parlamento, nas eleições de 1974 se fizeram sentir mudanças no alinhamento eleitoral dentro do sistema bipartidário ARENA-MDB, muito embora o governo ainda detivesse maioria<sup>5</sup>.

No entanto, apesar da mudança de proporções no Congresso, não houve uma elevação das críticas ao Acordo, assinado em junho de 1975. O acordo foi comemorado tanto pela oposição como pelos aliados do governo, ainda que de maneiras distintas. Contribuindo para que a balança pendesse mais acentuadamente para a aprovação do Acordo, a afirmação do senador americano John Pastore, Presidente da Comissão de Energia Atômica dos EUA, de que o acordo criava uma ameaça em seu “quintal” insuflou o nacionalismo em todo o espectro político brasileiro<sup>6</sup>. Com efeito, Coutto (2011) aponta que a clivagem governo/oposição não foi importante na recepção do acordo, mas que na verdade foi o nacionalismo ou ideias avizinhas, como autonomia e independência, que deram a tônica da aceitação. Com efeito, as comunicações na tribuna do Senado apontam para isto:

José Sarney (ARENA) fez um discurso em que salientava a posição de independência do Brasil no campo nuclear, fazendo reverência ao presidente da Sessão Legislativa, Magalhães Pinto (ARENA), que quando Ministro das Relações Exteriores [...] formou as bases para a cooperação que se iniciaria em 1975. Seu discurso tratava a ocasião como “o início de nossa libertação tecnológica e a segurança de que seremos o único país no mundo ocidental a, em curto prazo, ser autossuficiente em energia<sup>7</sup>”. Seu discurso foi secundado por membros do MDB, como Saturnino Braga e Mauro Benevides, este em nome da oposição. Benevides reiterou o apoio da oposição ao acordo desde sua gestação, por entendê-lo como uma importante iniciativa em longo prazo<sup>8</sup>, tal e qual fez o senador Saturnino Braga.” (CHAVES, 2014, 120)

---

<sup>5</sup> O MDB passou de 87 para 165 deputados, e de 7 para 20 senadores. A representação da ARENA, para os mesmos cargos, caiu de 223 para 199 e de 59 para 46, respectivamente. SKIDMORE, T. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.pág. 337..

<sup>6</sup>“Poderia concluir dizendo que, se este acordo for adiante neste momento e desta maneira, será um tripúdio sobre a Doutrina Monroe. Este perigo em potencial está sendo criado por um aliado, em nosso próprio quintal, enquanto os Estados Unidos estão fortemente empenhados em defender a Alemanha Ocidental do mesmo tipo de perigo potencial.” MIROW, K. *Loucura Nuclear*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1979, pág. 45.

<sup>7</sup>BRASIL. 86ª Sessão da 1ª Sessão Legislativa da 8ª Legislatura. Anais do Senado Federal, livro 5, 1975, pág. 569.

<sup>8</sup>*Idem*, pág. 568.

Coutto (2011) aponta que o Acordo era, na verdade, um conjunto de acordos comerciais, de salvaguardas e financiamento criado entre os governos e empresas privadas de ambos os países, colocados sob um “guarda-chuva”, que foi o Acordo de 1975. Neste sentido encampava também diferentes interesses privados alemães.

Tabela 1: Empresas estabelecidas no Acordo de 1975:

<b>Empresa</b>	<b>Propriedade</b>	<b>Objetivo</b>
NUCLAM	Nuclebrás (51%), Urangelesellschaft (49%)	Prospecção, mineração e conversão.
NUCLEP	Nuclebrás, Kraftwerk Union (KWU), GutehoffnungshutteSterkrage, Voest (Áustria)	Equipamentos pesados.
NUCLEN	Nuclebrás, KWU	Reatores de potência, com nacionalização crescente.
NUCLEI	Nuclebrás (70%), KWU, Reaktor Brennelement Union GmbH	Enriquecimento isotópico.
NUSTEG	Nuclebrás (50%), Steag (50%)	Desenvolvimento do <i>Jet Nozzle</i> , em Essen, RFA.
NUSTEP	Nuclebrás (75%), Steag AG (15%), Interatom (10%)	enriquecimento por <i>Jet Nozzle</i> .
NUCLEMON	Criada apenas em 1977	Monazita e associados.
Consórcio	Nuclebrás, KEWA, Friedrich Uhde GmbH	Reprocessamento.

O Programa Nuclear era desenvolvido pela NUCLEBRÁS, estatal criada para a gestão dos projetos decorrentes do Acordo e presidida pelo diplomata Paulo Nogueira Batista. Seu objetivo manifesto, a transferência de toda a tecnologia do ciclo nuclear, bem como a de construção de usinas nucleares, fez com que o Acordo, a princípio, fosse bem visto por diferentes setores. Concorreu para isso também o fato de o mesmo haver sido gestado em segredo, e apenas homologado pelo Congresso. Nesse sentido, a relação percebida entre o Acordo e desenvolvimento/autonomia, ancorada no nacionalismo, foi capaz de aparar as arestas entre diferentes grupos e garantir ao Programa Nuclear o apoio do Congresso.

O primeiro grupo a questionar o Acordo foram os especialistas em energia

nuclear no Brasil, representantes da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e da Sociedade Brasileira de Física (SBF). Pouco após a assinatura do acordo entre Brasil e Alemanha, ocorreu a 27ª Reunião Anual da SBPC, e a surpresa da comunidade científica em relação ao acordo<sup>9</sup> gerou uma série de reuniões fora do programa oficial do encontro, e logo ele tornou-se o tema central da reunião (SALINAS, 2001).

Como resultado dos debates promovidos durante o encontro, a SBF emitiu um boletim, aprovado pela assembleia da SBPC, que questionava os argumentos centrais do acordo. Além de questionamentos de ordem técnica (o Brasil conseguiria incorporar a tecnologia?, as técnicas a serem transferidas de fato funcionavam? Qual a real necessidade energética do Brasil? Qual o custo da energia nuclear frente às demais fontes?), os cientistas consideravam “indispensável que se discutam livre e amplamente os termos do acordo e suas implicações nos vários aspectos tecnológicos, econômicos, ecológicos e sociais da vida brasileira”<sup>10</sup>.

Não obstante, a posição entre os cientistas não era monolítica. Salinas (2001) aponta que a postura do então presidente da SBF, José Goldemberg, era de “cautela”. Goldemberg, com apoio de José Israel Vargas, à época secretário de Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, acreditava que o acordo trazia um sopro de positividade, ao apontar para o fato de que o verdadeiro objetivo brasileiro deveria ser a “independência nesse setor” e, portanto, estes lhe concediam um “apoio qualificado”. O fato de acordo inicialmente prever transferência de tecnologia foi visto como um grande diferencial em relação à política anterior<sup>11</sup>.

Novamente o nacionalismo e a ideia de autonomia atenuavam críticas mais severas ao Acordo, mas já surgia aqui uma contestação da ideia de que o Acordo estava de alinhado aos interesses nacionalistas que o defendiam.

As críticas iniciais deram lugar a atritos entre o governo e estas organizações, frente às críticas que estas levantavam (CHAVES, 2014; OLIVEIRA, 1999;

---

<sup>9</sup> GOLDEMBERG, José. José Goldemberg (depoimento, 1976). Rio de Janeiro, CPDOC, 2010, pp. 109-110. “E a gente não sabia, não é? A gente sabia algumas coisas, mas não sabia aquilo [Acordo]. Bom, no momento em que o [Israel] Vargas não sabe nada sobre alguma coisa que se refira à energia nuclear, eu não sei nada, o [Marcelo] Damy não sabe nada, se nós não sabemos, então os que sabem devem ser uns indivíduos de uma reputação científica que você pode questionar realmente.”

<sup>10</sup> Boletim nº05/1975, Sociedade Brasileira de Física.

<sup>11</sup> Foreign Broadcast Information Service Daily Reports. SQN: 127276FAF9D8E238. *Expert Interviewed on Nuclear Options*.1975/07/18, Rio de Janeiro, Jornal Opinião. FBIS-LAT-75-144, DAILY REPORT. LatinAmerica- Page D1, D2, D3, D4.

ROSA, 1991; ROSA, 1985;). A NUCLEBRÁS chegou a proibir seus técnicos de participar de encontros das entidades em 1976<sup>12</sup>, além de haver cortado o financiamento dos eventos em 1977<sup>13</sup>. Este quadro, já de certa maneira duradouro, de estranhamento entre o governo e a comunidade científica (NUNES, 1999) aproximava tanto elementos da oposição social quanto política destas organizações científicas. Neste momento já eram frequentes o contato entre cientistas e a comunidade científica, em especial o então senador Franco Montoro<sup>14</sup>.

Este contato é interessante, pois as críticas técnicas dos cientistas vão adquirindo tonalidades políticas mais claras, encampando críticas ao autoritarismo do governo e atrelando a questão do desenvolvimento nuclear à democratização (SALINAS, 2001; ROSA, 1991). Por outro lado, são os argumentos técnicos dos cientistas que dão base à crescente oposição parlamentar ao programa, que vai tomando força na medida em que diversos eventos comprovam sua argumentação de que o Acordo continha graves problemas e dificilmente seria levado a cabo, e que estes decorriam do viés autoritário sob o qual ele foi construído (CHAVES, 2014).

Portanto, entre 1975 e 1977, as organizações científicas se voltaram ao Acordo de 1975 e passaram a atacar suas incongruências. Foge aos objetivos deste trabalho expor as críticas por menorizadas, mas algumas das principais críticas vinham do fato de que o método de enriquecimento de urânio a ser transferido não havia sido testado além da escala laboratorial e implicava em um custo proibitivo para a produção de energia em larga escala<sup>15</sup>; do preço excessivo que se pagava pelas máquinas alemãs e a baixa participação da indústria brasileira<sup>16</sup>; a grande probabilidade de o país não incorporar a tecnologia e o autoritarismo do processo de construção do Acordo.

Outro importante grupo que deixou de apoiar o programa nestes anos foi a indústria nacional. Após o aprofundamento do Choque do Petróleo de 1973, o crescimento econômico brasileiro passou a um patamar mais baixo, apesar de se manter positivo, enquanto o endividamento externo aumentava

---

<sup>12</sup> *Físicos criticam severamente a Nuclebrás*. Folha de São Paulo, 10 de julho de 1976.

<sup>13</sup> *SBPC: Reunião Cancelada*. Folha de São Paulo, 18 de junho de 1977

<sup>14</sup> E-mail de José Goldemberg ao autor, 28 de janeiro de 2014.

<sup>15</sup> “[...] of the three existing methods, this [the Jet Nozzle] consumes more energy than the others and has yet not been tested on industrial level”. FBIS Daily Reports, op. cit.

<sup>16</sup> *Energia Nuclear será discutida em Reunião de Físicos*. Folha de São Paulo, 06 de agosto de 1977.

exponencialmente. Os grandes empresários brasileiros, acostumados ao padrão dos anos do “milagre”, se irritavam com a excessiva intervenção do governo na economia, além de temer que a rápida expansão das estatais ameaçasse suas posições (SKIDMORE, 1988, 355). Severo Gomes, então ministro da Indústria e Comércio, foi uma das mais importantes vozes apontando a necessidade de liberalização da política e da economia brasileiras durante o ano de 1976<sup>17</sup>.

O Congresso Nacional das Classes Produtoras criou o lema “desestatizar!”, que tinha como uma de suas origens a esperança de determinados setores empresariais de que sob um regime democrático “o empresariado teria mais chance de influenciar a política, especialmente contra os burocratas e os interesses das empresas estrangeiras que o autoritarismo havia favorecido” (IDEM, 393). O farto crédito externo criava uma situação em que importar máquinas e equipamentos do exterior era viável, ao passo em que o governo não dispunha de liquidez para comprar a produção nacional. Somem-se a isto as condições especiais que as empresas estrangeiras encontravam no país em determinados setores, sendo o nuclear um dos exemplos mais egrégios.

Em seu *Loucura Nuclear*, o industrial germano-brasileiro Kurt Rudolf Mirow descreve a posição do empresariado brasileiro em relação à energia nuclear. Einar Kok, então presidente da ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas) afirmou que a iniciativa privada brasileira respondera prontamente ao apelo do governo, em 1974, e fizera grandes investimentos em seus parques de produção, mas que no momento encontrava-se em uma “encruzilhada de decisões”, pois não havia encomendas suficientes por parte do governo. Para o empresário Antônio Ermírio de Moraes, o governo estava “trocando a matemática por adjetivos”, e bastaria uma máquina de calcular para se constatar que o Brasil não dispunha dos recursos que se comprometera a gastar (MIROW, 205).

Estas insatisfações foram lentamente se integrando às discussões no Congresso, que num primeiro momento dera apoio quase irrestrito ao Acordo. Em 1977, Saturnino Braga (MDB) afirmou que o Brasil não necessitava de oito reatores, seja para pesquisa ou produção energética<sup>18</sup>. Dirceu Cardoso (MDB), por sua vez, questionou em que medida o Acordo traria independência:

---

<sup>17</sup>O presidente Ernesto Geisel pediu sua renúncia em princípios de 1977, em razão da ostensividade de seus comentários. Em maior detalhe, SKIDMORE, op. cit. 394

<sup>18</sup> BRASIL. 189ª à 201ª Sessão da 3ª Sessão Legislativa da 8ª Legislatura. Anais do Senado Federal, livro 14, 1977, pág 6675.

Esta crítica que fiz ao pacote para Angra dos Reis, da política nuclear, não é minha, - quem sou eu para falar em política nuclear – é o resultado da leitura de quase todos os cientistas nucleares brasileiros, quase todos, porque todos seria uma superfetação, talvez uma mentira, uma ousadia ou veleidade; mas aqueles que têm o mais alto gabarito, assim se expressam: que o Brasil está comprando máquinas. (BRASIL, 1977, 6390)

Neste ponto já existia uma ideia concorrente àquela que fundamentou a aceitação do Acordo. Pautada nas mesmas noções de independência, autonomia e nacionalismo, esta ideia colocava o Acordo como mais um processo a miná-las. Uma nova percepção sobre o projeto, isto é, que ele não levaria o Brasil à independência, mas aprofundaria sua dependência, começa a tomar força. Com o aprofundamento das críticas da comunidade científica e da indústria nacional, o quadro começa a mudar no Congresso. Entre 1975 e 1978, discussões acerca da possibilidade de o programa nuclear alcançar seus objetivos começam a ser encampados pela oposição, bem como sobre a pouca participação dos cientistas brasileiros na elaboração do projeto, seu viés autoritário, dentre outros pontos (CHAVES, 2014).

O acirramento da oposição no Congresso chega a seu limite com a publicação de uma reportagem da revista alemã *Der Spiegel*, apontando diversas irregularidades no Acordo estabelecido em 1975<sup>19</sup>. A denúncia foi central para a criação da CPI de 1978, que investigou o Acordo. É interessante notar que o requerimento para a abertura da Comissão foi assinado por membros da ARENA e MDB, muitos dos quais haviam apoiado a assinatura do Acordo (CHAVES, 2014). De acordo com Coutto, “os trabalhos da CPI mostram que a posição do Congresso brasileiro face ao acordo de 1975 não obedece à clivagem MDB-ARENA (ou seja, governo *versus* oposição) do sistema bipartidarista” (2011, 14). Ou seja, a recepção positiva ao acordo esteve fundamentada no nacionalismo, como já mencionado.

O surgimento de uma explicação alternativa sobre o papel do Acordo foi ganhando força, na medida em que grupos intermediários importantes, como a indústria nacional e as organizações científicas, começam a interpor críticas crescentes ao programa. Estas críticas viram objeto de disputa no Congresso até um evento externo, a publicação da revista *Der Spiegel*, se mostrar como uma corroboração das críticas levantadas. Neste momento o ator pivotal, o

---

<sup>19</sup> *Atomgeschäft: Milliarde-Pleite in Brasilien?* Der Spiegel, 18 de setembro de 1978. Último acesso em 11/01/2014. Disponível em: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-40607111.html>

Congresso Nacional, muda rapidamente sua posição sobre o tema, e instaura uma CPI para investigar o Acordo. A mudança deste ator, por sua vez, levou o governo a insular o Programa Nuclear, e ancorá-lo numa coalizão de atores com interesses distintos (dentre os quais figurava ainda o nacionalismo) num projeto que funcionava como uma “tela em branco”, onde estes atores podiam projetar suas diferentes percepções (BARLETTA, 1997).

O que é interessante notar a respeito do acirramento da oposição ao acordo e na CPI que dele decorre, é que o mesmo nacionalismo que tornou possível uma recepção universalista do acordo foi capaz de engendrar e organizar uma oposição a ele. Elementos nacionalistas da ARENA, que haviam recepcionado o Acordo Brasil-Alemanha como o “acordo do século”, foram confrontados com informações que reiteravam parte significativa das críticas à política nuclear. O fato de membros proeminentes da ARENA, como Teotônio Vilela e Magalhães Pinto – este saudado nominalmente por diversos oradores na data da assinatura do acordo - terem assinado o requerimento de instalação da CPI aponta para o processo de erosão da base de apoio nacionalista ao acordo de 1975. O Acordo passou a ser visto sob uma nova luz, e a noção de que ele traria independência e autonomia foi desterrada, fazendo com que, desde um ponto de vista nacionalista, ele se tornasse o oposto diametral do que era considerado em 1975. Numa discussão que diferenciava os interesses de atores e suas estratégias, se poderia dizer que o interesse subjacente sempre foi o nacionalismo e que uma nova percepção sobre o Acordo mobilizou este mesmo nacionalismo contra ele, dando lugar a nova estratégia.

Do ponto de vista institucional, a CPI teve grande importância. Ao dar o golpe de misericórdia nas expectativas sobre o programa nuclear, sobre os preços das próprias usinas e da energia que produziriam, além de sobre a transferência de tecnologia, foi um dos principais incentivos para a criação de um programa autônomo. A Comissão abalou o *animus* que movia os seus defensores, cuja ação, neste campo, era informada pelo tripé nacionalismo-desenvolvimento-autonomia. A Comissão lançou dúvidas sobre os três aspectos.

Um dos resultados imediatos da CPI foi fomentar o consenso entre setores militares e o Executivo que, ainda sob o general Geisel, em 1978, fez a opção por uma via de desenvolvimento autônoma, criando o Programa Autônomo nos últimos dias de seu governo<sup>20</sup>. Ao passo em que a CPI recomendava transparência

---

<sup>20</sup> *Exposição de Motivos nº 011/85, de fevereiro de 1985*. Da Secretaria-Geral do CSN ao Presidente da República. (Arquivo pessoal, CPDOC/FGV). Disponível em: [http://digitalarchive.wilsoncenter.org/assets/media\\_files/000/007/906/7906.pdf](http://digitalarchive.wilsoncenter.org/assets/media_files/000/007/906/7906.pdf)



e fiscalização, o governo Geisel optou por aprofundar o insulamento burocrático do setor nuclear. A CNEN já podia ser considerada uma instituição insulada (NUNES, 1999, 35), mas a estrutura do Programa Autônomo encontrava-se no limite do insulamento, sendo secreta para todos, afora um pequeno e restrito círculo técnico-político do governo.

Esta opção resolveu alguns problemas – criou tecnologia nacional de enriquecimento num prazo notavelmente exíguo, por exemplo -, entretanto terminou por reacender a oposição ao Programa Nuclear anos mais tarde. O insulamento do período militar levava ao rompimento entre governo e diversos atores sociais (OAB, SBPC e o próprio Congresso, por exemplo), abrindo espaço para tensões em potencial, processo que, por sua vez, se intensificava ainda mais com a liberalização da Abertura.

## **Conclusões**

Entender as razões pelas quais uma mesma legislatura recepcionou um acordo como um grande feito e poucos anos depois montou uma Comissão para investiga-lo requer investigar o papel das ideias e percepções dos atores que adotaram estas estratégias.

O nacionalismo é uma chave que explica bem a razão pela qual o Congresso recebeu bem o Acordo, fora da clivagem entre situação e oposição.

Mas é importante ressaltar também que a estrutura importa. O Brasil vivia um regime autoritário que, muito embora anunciasse suas intenções liberalizantes, era um regime autoritário. Neste sentido, como marcou o senador Lysâneas Maciel na data da ratificação da assinatura do Acordo pelo Congresso, o “MDB está[va] evitando discutir assuntos importantes, para assegurar-se o direito de mais tarde discutir assuntos supérfluos”. Por mais que compartisse do nacionalismo da aceitação, ele tinha problemas com a não discussão dos detalhes do Acordo no Congresso. Não obstante, o custo de se colocar contra uma iniciativa nacionalista do governo era demasiado alto para gerar uma oposição sistemática ao Acordo.

Os grupos intermediários também apoiavam a iniciativa a princípio. Os industriais nacionais haviam aceitado o desafio de ampliar sua produção com vistas no programa, cientistas viam como uma boa iniciativa perseguir a independência no setor nuclear. Mas foram estes grupos que começaram a ventilar a ideia de que, mesmo sob uma ótica nacionalista, o Acordo não teria

resultados palpáveis, tampouco seria capaz de fazer o país caminhar na direção desejada.

Estas críticas estabelecem um desafio ao modelo corrente, isto é, de que o Brasil não só conseguiria incorporar toda a tecnologia alemã, como se tornaria mais independente e autônomo com o Acordo de 1975. As críticas, especialmente para este caso as de ordem técnica, quando técnicos e cientistas contestavam as explicações e objetivos do governo foram não só dando força à ideia alternativa, mas também tornando maiores as apostas para o caso de esta ideia alternativa estar certa – o país não só gastaria dinheiro e se endividaria, mas também se tornaria mais dependente de tecnologia estrangeira e insuficiente energeticamente.

O evento externo que confirma esta visão são as denúncias da imprensa alemã que levantam diversos temas já apontados por industriais e cientistas, além de apontar outros possíveis problemas. Este evento é a “gota d’água”, ou o ponto crítico de Weingast, que leva o ator pivotal – o Congresso – a mudar sua posição e desestabilizar o Programa Nuclear, levando a um rápido rearranjo institucional.

## **Bibliografia**

BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*, (Centre for International Security and Arms Control, Stanford University; August 1997)

CAMARGO, G. *O Fogo dos Deuses: Uma História da Energia Nuclear*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2006

CAPOCCIA, G; KELEMEN, R. *The Study of Critical Junctures Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism*. *World Politics* 59 (April 2007), 341–69

COUTTO, T. *O Papel das Comissões Parlamentares de Inquérito na Política Nuclear Brasileira: A CPI de 1978 e o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha*. MAST, Rio de Janeiro, 2011

CHAVES, R. *O Programa Nuclear a Construção da democracia: Análise da oposição ao programa nuclear brasileiro (1975-1990)*. Rio de Janeiro, 2014.

Ideias, interesses e escolha racional, pp. 27 - 42

GOLDEMBERG, José. *José Goldemberg* (depoimento, 1976). Rio de Janeiro, CPDOC, 2010

MAHONEY, J. and THELEN, K. (eds.) (2009) *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*

MIROW, K. *Loucura Nuclear*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1979

NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora. 1997, 2ª ed.

OLIVEIRA, O. *Os Descaminhos do Brasil Nuclear*. Ijuí: Unijuí, 1999

SALINAS, Silvio R. A. Notas para uma História da Sociedade Brasileira de Física. *Rev. Bras. De Ensino de Física*, vol. 3, nº23, 2001.

NORTH, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press

PATTI, C. *Brazil in the Global Nuclear Order*. Firenze, 2010

PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94 (Junho 2000)

ROSA, L et al. *Política Nuclear no Brasil*. 1991. São Paulo. Greenpeace  
\_\_\_\_\_. *A Política Nuclear e o Caminho das Armas Atômicas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1985

SKIDMORE, T. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

WEINGAST, B. *Persuasion, Preference Change, and Critical Junctures: The microfoundation of a macroscopic concept*. IN: KTATZNELSON, I; WEINGAST, B. *Preferences and Situations: Points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. Sage Foundation, New York, 2005.

# O FEDERALISMO E A DESCENTRALIZAÇÃO: CORRELAÇÃO COM AS MANIFESTAÇÕES SOCIAIS

Adriano Francisco de Oliveira <sup>1</sup>  
Oswaldo Alcanfor Ramos <sup>2</sup>

## RESUMO

O presente estudo faz correlações entre o modelo de Federalismo adotado pelo Brasil, com a impotência dos estados e municípios para responder às demandas das manifestações sociais ocorridas em junho de 2013. Objetiva-se por meio da pesquisa bibliográfica e documental, relacionar alguns aspectos referentes ao Federalismo Brasileiro com algumas manifestações sociais. Concluiu-se que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil possui falhas, sobretudo nas questões políticas nas quais estados e municípios são reféns das decisões da União, que, muitas vezes, estão distantes das reais necessidades locais e, por isso, mudanças se fazem necessárias.

Palavras-chave: Descentralização. Federalismo. Municipalização. Manifestações Sociais. Política.

## **FEDERALISM AND DECENTRALIZATION: CORRELATION WITH SOCIAL MANIFESTATIONS**

## ABSTRACT

The present study correlates the Federalism model adopted by Brazil, with the impotence of the states and municipalities to respond to the demands of the social manifestations that occurred in June 2013. It is intended, through bibliographical and documentary research, to relate some aspects related to the Brazilian Federalism with some social manifestations. It was concluded that the model of federalism adopted by Brazil has flaws, especially in political issues in which states and municipalities are hostage to the decisions of the Union, which are often distant from real local needs and, therefore, changes are necessary.

Keywords: Decentralization. Federalism. Municipalization. Social manifestations. Policy.

---

<sup>1</sup>Mestre em Políticas Públicas – Universidade de Mogi das Cruzes – adrianofo@yahoo.com.br

<sup>2</sup>Mestre em Políticas Públicas – Universidade de Mogi das Cruzes – oalcanfor@yahoo.com.br

## **INTRODUÇÃO**

O Federalismo tem suas origens no termo *faedus*, do latim que significa contrato, é usualmente um termo utilizado para conceber uma ideia de união. De acordo com Rocha (2011), no sentido contemporâneo é um termo que envolve a articulação de partes organizadas em torno de um poder central. Para Baldi (apud ROCHA, 2011) a federação é uma complexa expressão em que a diversidade política, cultural e social, exige muita criatividade institucional.

O modelo federalista brasileiro centralizou autoridade da distribuição de políticas mais homogeneizantes numa forma de permitir o estado desenvolvimentista dada às características geográficas e econômicas díspares do território nacional, de modo que se possam destinar volumes de receitas para compensar essas desigualdades territoriais. Arretche (2010) afirma que esta centralização teve início no final da república velha, já que havia muita dificuldade das províncias periféricas desempenharem a gestão de modo equilibrado, tanto do ponto de vista social quanto econômica.

A mesma autora afirma que há um grande consenso em torno da ideia de que a descentralização seria uma ação necessária para fortalecer e consolidar a democracia o que tornariam mais eficientes à prestação de serviços públicos, elevando os níveis de bem-estar da população (ARRETCHE, 1996). Tal modelo começou a se desenhar com maior participação a partir de 1988, quando a universalização passou a ser um fundamento da saúde e da educação e buscar a redução das desigualdades exigindo dos poderes locais novos esforços.

Parte-se, neste percurso da seguinte pergunta: Existe correlação entre as manifestações sociais e o federalismo? Partindo da hipótese de que a má distribuição de recursos para as políticas locais trazem a insatisfação da população.

Diante deste contexto, o presente estudo tem como objetivo correlacionar às manifestações sociais ocorridas em 2013, com as falhas no modelo de federalismo adotado pelo Brasil na distribuição de políticas públicas locais. Como método, optou-se pela revisão da literatura sobre o federalismo e matérias veiculadas pela mídia durante o período de maio a julho de 2013.

## **O DESAFIO O FEDERALISMO E DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL**

O desejo da descentralização parte do pressuposto de que a atual forma de

federação cria certa resistência para a participação popular dificultando as ações dos governos locais (GROSSELI e MEZZARROBA, 2011). Em questões práticas, parte da população tem pressionado as prefeituras em muitos aspectos relacionados à saúde, moradia, educação e assistência social. Os conselhos, para os autores (GROSSELI e MEZZARROBA, 2011), são uma forma de atuação, porém a criação de cada um deles caminha a passos lentos nos quase seis mil municípios brasileiros.

Por isso, descentralizar traz implícita a ideia de que as próprias prefeituras e, até mesmo, os governos estaduais têm seu poder decisório ou de ação restringido em diversas áreas (FARAH e JACO, 2000), pois dependem de repasses da união.

Os prefeitos têm se utilizado, com certa frequência, de reuniões como foi o caso das *marchas dos prefeitos em Brasília*, para reivindicar um repasse mais justo por parte da união para os municípios, os quais, muitas vezes, têm demonstrado a situação econômica precária que muitos municípios têm sofrido para manter metas ou padrões de qualidade da população e dos serviços oferecidos.

Assim, entende-se que este problema conduziu às manifestações de junho de 2013, e que se estenderam às manifestações que ainda ocorreriam em 2014, as quais foram um exemplo de pressão popular em torno dos municípios e estados. Milhões de brasileiros foram às ruas em diversos estados tendo como alvo principal reivindicar melhores condições na oferta dos serviços públicos, cujo estopim foi o aumento nas passagens de ônibus em diversas cidades brasileiras.

Para Secco (2013), não acontecia desde 1992 protestos tão amplos e generalizados no país, logo, só poderia ser a primeira vez dos jovens manifestantes. De acordo com Lasi (2013), a repressão aos jovens e a prepotência dos governantes funcionaram como catalisador das contradições que germinavam sob a aparência de que tudo corria bem no país.

No caso da cidade de São Paulo, o aumento de R\$ 0,20 por passagem de ônibus e de metrô, foi o estopim para as manifestações. Entretanto, nos protestos, um dos principais *slogan* era: *não é apenas por vinte centavos*. O impacto da pressão acabou por forçar a maioria dos municípios a voltarem atrás, retomando o valor anterior e conduzindo muitas cidades a cobrarem do governo federal uma forma de arcar com parte do “prejuízo” que os municípios passariam a assumir (MAGALHÃES e NOVAES, 2013).

Assim, também os estados lutaram para aumentar a participação em algumas políticas nacionais como a distribuição de royalties do petróleo (CORONEL e PINTO, 2013). São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, por tal motivo travaram

batalhas judiciais a fim de aumentar as receitas (ROVER, 2013). Claro está, que a falta de recursos reduz a oferta de políticas regionais que existem para reduzir as desigualdades (VIANA, 2007). Os cortes regionais afetam não só os estados citados, temos como exemplo a Amazônia Legal que conforme as observações de Viana (2007) existe pouca correspondência entre a proposta de política regional e os mecanismos para operacionalizá-la.

Para além da falta de recursos, a forma de planificação das políticas que advêm da União que definem como e onde utilizar o dinheiro que chega a determinados municípios, como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que apesar de se utilizar de mecanismos de controle com objetivo de se evitar algum tipo de fraude, mas que por outro lado restringe necessidades específicas das políticas locais.

No caso da Amazônia Legal, verificou-se que essas e outras políticas de preservação da floresta amazônica tem sido insuficientes para a diminuição do desmatamento (REYDON, 2011), já que no período de 2000 a 2010 o Brasil perdeu 2,6 milhões de hectares de florestas em média por ano (FAO, 2010).

Uma das principais fontes de recebimento dos municípios do governo federal também é alvo de divergências, trata-se do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O Fundo é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, em que são fixados faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Em estudo realizado por Massardi e Abrantes (2015), tendo como base o estado de Minas Gerais, verificou-se que em média, o FPM representa 45,5% da fonte de receitas desses municípios; entretanto, é importante destacar que existe uma grande amplitude de variação nesse nível de dependência, pois na amostra analisada existem municípios em que a representatividade do FPM é muito pequena, chegando a atingir o valor mínimo de 4,61% da receita, e outros em que essa dependência é bastante elevada, atingindo o nível de 75,28%.

Os autores concluíram que há baixo índice de esforço fiscal e alto nível de dependência do FPM (MASSARDI E ABRANTES, 2015), principalmente para

municípios pequenos e pouco industrializados. Outra característica do FPM é que ele é suscetível à capacidade de arrecadação do governo federal. Na prática uma arrecadação menor significa também um repasse menor aos municípios. Com isso, decisões federais como a de isentar ou diminuir impostos em alguns setores, também pode ter consequências na arrecadação municipal por meio do FPM.

Por tais motivos, o Supremo Tribunal Federal – STF – por meio do recurso Extraordinário - RE 705423 de 17/11/2016, declarou que os benefícios fiscais concedidos pela União impactam no repasse ao Fundo de Participação dos Municípios, utilizando-se de expediente já visto na ação RE 572762 que trata do mesmo tema, mas que relacionado aos estados. Tais decisões do Supremo demonstram o impacto que as políticas de concessões do governo federal possuem em estados e municípios, afetando de forma direta os serviços oferecidos.

De acordo com Maricato (2013), o governo brasileiro deixou de recolher impostos no valor de R\$ 26 bilhões desde o final de 2008. É válido lembrar que no Brasil estima-se que 70% dos municípios dependem de 80% das verbas externas (CANZIAN, 2016).

Outra decisão federal que impacta no orçamento das cidades se deu, por exemplo, com a aprovação da PEC 241/55, que sancionou a emenda constitucional nº 95 de 2016, que estabeleceu limites para os gastos público da união por 20 anos. De acordo com Amaral (2016), a análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA (Lei orçamentaria anual) de 2017, nos permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC (Emenda constitucional) 95 determinou a “morte” do PNE (2014-2024).

Assim as dificuldades se espalham ao longo do cenário nacional. De acordo com Arretehe (2010), o ordenamento jurídico brasileiro ainda não tem conseguido organizar a oferta de políticas públicas de modo a reduzir as desigualdades, por uma série de razões:

- 1) pela falta de arrecadação de estados e municípios;
- 2) pela má distribuição do orçamento da união;
- 3) pela falta de compreensão da responsabilidade da gestão pública e do dinheiro público nos níveis do executivo e do legislativo.



O principal deles, e que aparece com frequência na literatura, é de que essa descentralização pode favorecer a formação, ampliação e fortalecimento do chamado coronelismo, ou a distribuição de bens e serviços públicos nas regiões dentro das quais há maior probabilidade de votos, em algumas regiões do Brasil. É a micropolítica da compra de votos, troca de favores e no clientelismo, o que acaba de acentuar as disparidades regionais, baixa qualidade na prestação de serviços, aumento da corrupção e colabora com a perda da economia, traz danos à responsabilidade fiscal, entre outros (CAVALCANTE, 2011).

De fato, Maricato (2013) demonstrou que, em nível mais regionalizado, a melhoria de alguns bairros é fonte inesgotável do velho clientelismo político: troca-se por votos a pavimentação de uma rua, a iluminação pública, uma unidade de saúde, uma linha de ônibus etc. Tal indicação demonstra a necessidade de uma análise que leve em consideração tais evidências. Na visão de alguns autores como Arretche (2010), os atuais debates sobre reforma do Estado têm na descentralização seus pontos centrais, sendo que está claro que a descentralização é, para muitos gestores públicos, a significação de eficácia e a eficiência das políticas públicas.

Para Kerbauy (2001), essa descentralização forma processos fundamentais para o entendimento da reforma do Estado no Brasil, tendo nela seu *locus* fundamental. Entende-se como descentralização a transferência de poder decisório para municípios ou órgãos locais, associada à participação popular representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública (KERBAUY, 2001).

De qualquer modo, as questões em torno da descentralização ou do modelo federalista do Brasil passam pelo debate em torno da democracia brasileira, algo complexo e repleto de controvérsias. Encontra-se ainda hoje grande dificuldade na modernização deste modelo democrático que passou por algumas experiências de tentativas de renovação como no aprimoramento da forma de gestão gerencial até as discussões e implementações do modelo de gestão denominado societal.

Entretanto, as duas tentativas e forma de aperfeiçoamento da gestão esbarraram na reforma política. Avritzer (2016) sugere que os impasses da democracia brasileira esbarram em alguns desafios institucionais: os limites do presidencialismo de coalizção, o modelo de participação, as políticas distributivas e nas estratégias de combate a corrupção. Já Carvalho (2008) demonstra o longo e lento processo de abertura democrática brasileiro aonde

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular.

Outro aspecto importante que vale ressaltar são os direitos políticos, em contramão com o que vinha ocorrendo em outras nações aonde os direitos sociais, vieram depois de muita luta e pressão popular, sugerindo certa falta de “costume” em efetivação de direitos que partem do povo ou da pressão das massas, ao menos no caso brasileiro. Para Carvalho (2008), a frágil democracia brasileira precisa de tempo. Avritzer (2016) aponta a necessidade de redefinição da participação social no Brasil, o que demandara uma reforma política que amplie o papel da postura participativa como um todo e com a expansão da participação, especialmente na área administrativa associada ao combate à corrupção.

## **AS MANIFESTAÇÕES DE RUA**

As manifestações demonstraram a intenção de um grupo ou de uma sociedade sobre determinado tema, no caso do Brasil pode-se afirmar que houve uma influência dos diferentes levantes em outros países como a Primavera Árabe. De acordo com Zizek (2013), hoje todos sabem que a transformação de um parque que faz fronteira com uma praça em um centro comercial, não foi exatamente o motivo dos protestos: um mal-estar mais profundo foi ganhando força sob a superfície.

A primavera árabe, em resumo, dirigia-se contra um autoritário regime pro ocidental e corrupto. Para Joffe (2011), o verdadeiro causador do processo foi à incoerência entre as afirmações feitas pelos regimes nas suas tentativas de autolegitimação e a realidade do desprezo e da repressão por eles praticados. A recusa em tolerar a participação popular ativa no processo de governo viria a servir como impulsionador das crises que os regimes enfrentaram a partir do momento em que foi encontrado o agente catalítico apropriado.

A natureza do agente catalítico explica a cronologia das crises. Essa natureza, em si mesma, é um reflexo das consequências da repressão e, ironicamente, das concessões de abertura política que os governantes demonstraram nos últimos anos. Para Zizek (2013), há uma questão que aproxima as manifestações aqui abordadas:

*o que une tanto a primavera árabe quanto as jornadas de junho é que nenhum*

*deles pode ser reduzido a uma única questão, pois todos lidam com uma combinação específica de pelo menos duas questões: uma econômica, de maior ou menor radicalidade, e outra político-ideológica, que inclui desde demandas pela democracia até exigência para a superação da democracia multipartidária usual (ZIZEK, 2013 p. 4).*

No início deste artigo, relatamos algumas das tendências das chamadas manifestações de Junho de 2013, que tiveram como estopim o tema do aumento das passagens do transporte público e que acabaram se generalizando para questões mais abrangentes dos diferentes problemas na oferta de bens serviços públicos de qualidade (PINTO, SCHMIDT E BONINI, 2014) o que se opunha ao que era anunciado a respeito das obras da Copa do Mundo que aconteceria um ano depois, cujo montante e qualidade anunciados pela mídia eram sempre descritos como obras “faraônicas”. De acordo com Maricato (2013) os megaeventos, como a copa do mundo e a olimpíadas, entre outros, acrescentaram ainda mais lenha na fogueira. As capitais se assanham na pilhagem dos fundos públicos, deixando inúmeros elefantes brancos para trás.

Diante deste contexto, o país foi tomado por inúmeras manifestações. Seguem algumas descrições:

a) Um protesto de professores da rede pública de São Paulo fechou a Avenida 23 de Maio por volta das 19h20min horas, no sentido aeroporto de Congonhas no dia 08/05/2014. O objetivo dos 1.500 manifestantes era chegar ao prédio da Secretaria Municipal da Educação com a exigência de incorporar, no salário, um abono concedido de 13,43% (FSP, 2014).

b) No dia 15 de maio, do mesmo ano, um grupo de pessoas ligadas ao Movimento de Luta Popular interditou a Via Anhanguera, próximo à cidade de Osasco no sentido para a cidade de São Paulo contra a realização da Copa do Mundo e os altos gastos investidos no torneio (MOREIRA, 2014).

c) Ainda no mesmo 15 de maio, cerca de 400 pessoas do Movimento Anchieta, realizaram manifestações na zona Sul de São Paulo, às 6 horas da manhã. Os trabalhadores sem teto que ocupavam uma área na região do Grajaú pretendiam pedir ao prefeito de São Paulo a compra do terreno onde estavam instalados (G1, 2014).

d) No dia 12 de maio do mesmo ano, um grupo de manifestantes acampados no bairro de Itaquera, palco da abertura do mundial de futebol de 2014. Era o Movimento dos trabalhadores sem teto (MTST) que reivindicavam moradia num

local ocupado que eles denominaram Copa do Povo. “Em alusão ao Mundial, o MTST divulgou um manifesto com o nome *“Copa sem povo, tô na rua de novo!”* (PONTES, 2014).

Os breves recortes acima demonstram o que aconteceu no município de São Paulo, que não foi muito diferente por outras cidades do país, principalmente capitais e como esses acontecimentos atingiram de forma significativa a vida de muitos cidadãos que tinham ou não a ver com tais manifestos. Grandes grupos midiáticos brasileiros noticiaram essa faceta problemática das manifestações como, por exemplo, o discurso de Arnaldo Jabour no jornal da globo, denominando o agrupamento de jovens de “sem sentido” e etiquetando os mesmos de “bando de mimados”.

Vale ainda recordar o texto de Viana (2013), referente ao conhecido apresentador brasileiro Jose Luís Datena diante das manifestações em que colocou um script ao vivo perguntando se o povo era a favor ou contra esse tipo de protesto. Conforme o apresentador foi percebendo que as pessoas eram mais a favor que contra, ele próprio levanta a questão: será que formulamos mal a pergunta?

Entretanto, nem todas as soluções dependem exclusivamente dos municípios como demonstrado a partir do modelo federalista atual. Então como resolver tal impasse?

Outro exemplo se refere à paralisação dos professores na cidade de São Paulo que é um assunto de esfera municipal. De qualquer forma, a questão do Federalismo também está presente nessa discussão, pois os municípios recebem verbas federais. No caso São Paulo, é o que possui o maior orçamento destinado à educação e o que mais recebe repasse do governo federal por meio do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica) e do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

A complexidade do cenário da capital do estado no que se refere ao aumento populacional, é um desafio na construção de creches. Por tal motivo, circula pela câmara o PL 7029/2013 e a PEC 15/2013, que visa aumentar a complementação do FUNDEB pela união de 10% para 50%. As duas propostas encontram-se paradas.

Outras reflexões perpassam sobre os diferentes protestos por moradia na cidade de São Paulo e as diferentes questões sobre a ocupação de áreas privadas ou públicas. As políticas municipais para a habitação de interesse social dependem muito das políticas de governo, que por sua vez passam pelas

questões ideológicas partidárias (SOARES E BONINI, 2015).

A paralisação de ônibus foi ainda motivada por um problema intrigante: as empresas, que são privadas e que recebem dinheiro da prefeitura para a execução dos serviços, estavam se negando a pagar horas extras, oferecendo em troca, cadastro de banco de horas, o que não foi aceito pelos trabalhadores causando a paralisação, ou seja, um problema de âmbito privado que poderia e deveria ser gerenciado pelo município a fim de impedir danos maiores à população.

Assim, a realização da Copa do Mundo acabou por instigar o despertar da população para problemas estruturais mais graves que advinham de reclamações isoladas. A cidade de São Paulo, por ter se candidatado para ser uma cidade sede, teve que efetuar muitos acordos com o governo estadual para ter o suporte necessário para a realização de obras como mobilidade, logística e transporte.

Os diversos municípios que se candidataram para hospedar alguma seleção precisavam de ajuda estadual, o que fez com que muitos recursos federais e estaduais fossem utilizados nos municípios no sentido de viabilizar o evento. Diante de tantos gastos divulgados pela mídia, dos altos valores investidos, da qualidade propagada nas obras o “padrão FIFA” virou referência como padrão de reivindicação de oferta de políticas públicas.

Por outro lado, existem dois públicos impactados com as manifestações: o público final, os alunos que ficaram sem aula, os passageiros que ficaram sem transporte, e o público indireto, as pessoas que passam pelos locais das manifestações, que precisam se locomover pela cidade e que não conseguem ir e vir. Deste modo, embora nem todas as reivindicações sejam possíveis de serem resolvidas pelo governo municipal, todas atingem os munícipes da região, em que o povo de determinada cidade tornou-se o principal instrumento para reivindicações, mesmo que as decisões municipais dependam em parte de um aumento de repasse por parte do governo federal.

De fato, a cidade está inserida em um estado, que faz parte de uma federação, mas, a falta de clareza acerca de suas atribuições, unida a falta de recursos e ao mesmo tempo e em muitos casos a má administração do recurso existente, parecem estar no cerne dos grandes desentendimentos sobre a atual concepção do sistema federativo brasileiro.

## **CONCLUSÕES**

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil possui falhas, sobretudo nas

questões políticas nas quais estados e municípios são reféns das decisões da União, que muitas vezes, estão distantes das reais necessidades locais e, por isso, mudanças se fazem necessárias.

As manifestações em si têm pontos em comum: são motivadas por reivindicações justas e necessárias, norteadas por grande necessidade de mudança, impactam o maior número de pessoas para que se atentem à causa buscada. Os locais escolhidos pelos manifestantes são sempre de grande fluxo de pessoas, em horários de pico de trabalhadores e de grande trânsito e sem a discussão do incômodo causado, sendo a culpa colocada no governo que não aceita as propostas.

As demandas das manifestações sociais que carecem de resposta dos Municípios apontam para a necessidade de se repensar o federalismo no Brasil, o papel dos estados e dos municípios nas formas de arrecadação fiscal e na distribuição mais transparente do orçamento. Há que se repensar nas questões regionais, focar na consolidação dos consórcios criados para o fortalecimento de cidades que fazem parte de uma determinada região, cujas demandas podem ser semelhantes ou, até mesmo, dessemelhantes, mas há sem dúvida uma solidariedade maior na resolução dos problemas, quer sejam econômicos quer sejam sociais.

Como mencionou Vainer (2013), se referindo a Mao Tse-Tung ao dizer que uma fagulha pode incendiar a pradaria: deve-se dirigir seu olhar não para a fagulha que deflagra o incêndio, mas para as condições da pradaria, que estas sim, explica o porquê o fogo pode se propagar. Tal dizer exemplifica as formas de análise que ocorrem nessa correlação jornadas de junho e federalismo. Trata-se deste modo de um debate atual e necessário.

Como vimos, há uma desproporção entre muitas decisões tomadas pelo governo federal, as quais os municípios têm um restrito ou nenhum poder de decisão e que afetam os serviços básicos que são de responsabilidade das cidades. Por isso, devem-se colocar os municípios brasileiros na condição completa de vítimas? De forma alguma. Em âmbito também regional há rotineiramente uma tomada de decisões que não passam pelo crivo dos conselhos, da sociedade civil ou até mesmo do debate público em geral, em que a falta de transparência com o gasto público e a execução de algumas políticas públicas levantam dúvidas sobre eficácia administrativas de muitos municípios, servindo de bandeira para os que são contra uma alteração federativa que tenha como cerne uma transferência automática de mais recursos para as cidades.

A descentralização deverá avançar em conjunto com o monitoramento da sociedade, com o desmontar dos sistemas que permitem uma maior transparência, e com o avanço dos métodos de avaliação de políticas públicas, de sua integração ou processos de intersetorialidade nessas políticas e efetivo combate à corrupção. Não há como se pensar em mudanças para o federalismo no Brasil sem ampliar essa discussão, pois esses aspectos também precisam evoluir. E, quem sabe, manifestações como as jornadas de junho não possam contribuir de forma sistemática para o aperfeiçoamento do debate sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **DADOS. Revista de Ciências Sociais**, v.53, n.3, p.587-620, 2010.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 11(31):44-66, 1996.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Editora Civilização brasileira. Rio de Janeiro, 2016.

CANZIAN, F. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. **Folha de São Paulo**. 27 de agosto de 2016. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em 20 de março de 2018.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. ed. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2008.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.

45, n. 6, Dec. 2011. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000600008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 May 2014.

CORONEL, D.A. PINTO, N.G.M. Se o petróleo é nosso, porque os Royalties petrolíferos beneficiam apenas alguns municípios? In **Observatório de la Economía Latinoamericana**, Número 179, 2013. In: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/br/13/royalties-petroleo-brasil.html>. Acesso em 15/05/2014.

DAVIS, M. **Estrada de metal pesado**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 44-49, 2013.

EM protesto, professores municipais de SP fecham pista da avenida 23 de Maio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07/05/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1450935-em-protesto-professores-municipais-de-sp-fecham-pista-da-av-23-de-maio.shtml>. Acesso em: 15/05/2014.

FAO. **Global forest resources assessment report**. Roma: FAO, 2010.

FARAH, M.F.S.; JACO, P., Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil. In: FARAH, Marta; BARBOSA, Hélio Batista (Org.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. São Paulo: FGV, 2000.

GROSSELLI, G.; MEZZAROBBA, O. A participação política e suas implicações par a construção de uma cidadania plena e de uma cultura política democrática. **Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI** realizado em Belo Horizonte - MG nos dias 22, 23, 24 e 25 de junho de 2011.

HARVEY, D. **A liberdade da cidade**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 25-31, 2013.

JOFFE, G. A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 30, p. 85-116, jun. 2011. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-)



91992011000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 12 mar. 2018.

KERBAUY, M.TM. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10. 2001. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177>. Acessado em 16/06/2016.

LASSI, M.L. **A rebelião, a cidade e a consciência**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 32-44, 2013.

MAGALHÃES, V.,NOVAES, M. Haddad e Alckmin anunciam redução das tarifas para R\$ 3 em SP. **Terra (online)**. São Paulo. 19/06/2013. disponível em <http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/haddad-e-alckmin-anunciam-reducao-das-tarifas-para-r-3-em-sp,fc2b18f9d2e5f310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>. Acesso em 16.06.2016

MAIO teve paralisações de ônibus em 11 capitais; veja os motivos e os resultados. **G1**. São Paulo, 31/05/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/05/maio-teve-paralisacao-de-onibus-em-11-capitais-veja-motivos-e-resultados.html>. Acesso em: 31/05/2014.

MARICATO, H. et al. **É a questão urbana, estúpido!** In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, p. 16-24, 2013.

MASSARDI, W. de O; ABRANTES, L. A. Esforço Fiscal, Dependência do FPM e Desenvolvimento Socioeconômico: Um estudo aplicado aos Municípios de Minas Gerais. **REGE Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295-313, 2015.

MOREIRA, M. **Protesto contra Copa interdita Via Anhanguera**. Agência Brasil, São Paulo, 15 maio 2014. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/protesto-contracopa-interdita-anhanguera>. Acesso em: 15/05/2014.

MOVIMENTOS por moradia fazem atos contra a Copa em pontos da cidade. **G1**, São Paulo, 08/05/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/>

noticia/2014/05/movimentos-por-moradia-fazem-atos-contracopa-em-pontos-da-cidade.html. Acesso em 15/05/2014.

**O globo**, São Paulo, 15 maio 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/manifestantes-bloqueiam-vias-de-sao-paulo-em-dia-de-protestos-contracopa-12493005>. Acesso em 15/05/2014.

PINTO, G. A.; SCHMIDT, C.; BONINI, L. M. M. Por vintecentavose uma Presidência! As redes sociais e as manifestações de junho de 2013 e o Processo eleitoral em 2014. **Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional**, Ano 18 n.18, p. 143-152 jan/dez. 2014.

PONTES, F. Manifestantes bloqueiam vias de São Paulo em dia de protestos contra Copa. São Paulo, 15/05/2014. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,manifestantes-bloqueiam-vias-de-sao-paulo-em-dia-de-protestos-contracopa,1167035>. Acesso em 15/05/2014.

REYDON, P. B. **O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções**. In: Política Ambiental / Conservação Internacional n. 8. Jun. 2011. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011.

ROCHA, C. V. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Revista Civitas**. Porto Alegre. v. 11. n.2. p 323-338. maio-ago. 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343/6612>. Acesso em 16.06.2016.

ROVER, T. Retribuições Financeiras: ES e Rio contestam royalties do petróleo no STF. **Consultor jurídico (online)**. São Paulo. 15 de março de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-mar-15/espírito-santo-rio-supremo-questionar-royalties-petroleo>. Acesso em 16/06/2016.

SECO, L. **As Jornadas de Junho**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 66-72, 2013.

SOARES, L. e BONINI, L. M. M. Boa governança e a autogestão. **Revista Nacional**

**de Gerenciamento de Cidades**, v. 03, n. 21, 2015, pp. 82-90. Disponível em: [http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento\\_de\\_cidades/article/view/1155](http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/1155). Acessado em 19.06.2016.

VAINER, C. **Quando a cidade vai às ruas**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 32-39, 2013.

VIANA, A. L. D'Ávila et al. Sistema de saúde universal e território: desafios de uma política regional para a Amazônia Legal. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, supl. 2, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2007001400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20 May 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001400002>.

VIANA, S. **Será que formulamos mal a pergunta**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 50-56, 2013.

ZIZEK, S. **Problemas no Paraíso**. In: Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. P. 98-105, 2013.

# “VOCÊ NÃO TEM O PERFIL DESSA VAGA”: PADRÕES DE BELEZA, GÊNERO E RELAÇÕES DE TRABALHO

Yuri Alexandre Estevão-Rezende <sup>1</sup>  
Sarah Christina do Nascimento <sup>2</sup>  
Kerley dos Santos Alves <sup>3</sup>

## Resumo

Na sociedade de consumo, a indústria da beleza e os meios de comunicação são responsáveis por narrativas e discursos que constroem o corpo e a beleza ideal. Esta biopolítica normatiza corporalidades, gêneros, formas de ser/agir, padrões de beleza e funciona como mecanismo de inclusão e exclusão na vida social e, por conseguinte, no mercado de trabalho. Deste modo, este artigo traz uma discussão envolvendo gênero, padrões de beleza e relações de trabalho. Analisando, a partir de um estudo de caso sobre o setor de eventos em Ouro Preto e Mariana (MG), como os padrões de beleza operam enquanto fator de contratação no mercado de trabalho. Para tal, utilizou-se questionários aplicados as representantes de empresas de produção de eventos e realizou-se entrevistas com mulheres que trabalharam como monitoras para essas agências. Assim, nota-se como as relações de trabalho na área são balizadas por critérios físicos e estéticos que não, necessariamente, envolvem questões relativas a qualificação profissional e competência do *casting* selecionado. Evidenciou-se também discursos que preterem mulheres obesas, negras ou fora de padrões definidos para ocupar tais vagas de emprego.

Palavras-chave: Beleza; gênero; trabalho; eventos.

## **“YOU DON’T HAVE THE DESIRED PROFILE FOR THIS POSITION”: BEAUTY PATTERNS, GENDER AND WORK RELATIONSHIPS**

## Abstract

In the consuming society, beauty industry and the media are responsible for

---

<sup>1</sup> Graduado em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto.

<sup>2</sup> Graduada em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto.

<sup>3</sup> Professora adjunta do Departamento de Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto. Doutora em Psicologia pela Universidade Católica de Minas Gerais.

narratives and speeches that build the ideal body and beauty. This biopolitics regulates corporealities, genders, ways of being / acting, beauty patterns and functions as a mechanism of inclusion and exclusion in social life and, consequently, in the labor market. Therefore, this article brings a discussion involving gender, beauty standards and working relationships. Analyzing, from a case study on the events sector in Ouro Preto and Mariana, in Minas Gerais, how beauty standards operate as a contracting factor in the labor market. For that, questionnaires were applied to representatives of event production companies and interviews were conducted with women who worked as monitors for these agencies. Thus, it is noted how labor relations in the area are marked by physical and aesthetic criteria that do not necessarily involve issues related to professional qualification and competence of the casting selected. There were also evidences of speeches that prevent obese black or non-pattern women of occupying such positions.

Keywords: beauty; gender; labor; events.

## **1. Introdução**

O presente estudo tem como objetivo geral identificar os critérios de seleção, utilizados por gerentes de empresas de organização de eventos das cidades de Ouro Preto e Mariana (MG), e sua relação com a exigências estéticas atreladas às funções a serem ocupadas. Em que medida os padrões estéticos são utilizados como forma de inclusão e exclusão nas contratações das empresas de eventos? Buscou também, discutir e entrelaçar gênero, padrões de beleza e relações de trabalho, entendidos aqui enquanto categorias inseridas na lógica do poder que opera as sociedades ocidentais de consumo. Trata-se desse modo de dialogar a partir de autores como Foucault (1987, 2011), Butler (2002, 2003), Hamemersh e Briddle (1994), entre outros, evidenciando assim, como o valor da beleza no contexto atual influencia também no ambiente laboral.

Cabe ressaltar ainda que, esses padrões variam, de maneira que, em culturas como dos povos indígenas, tribais e até mesmo de algumas sociedades ditas “modernas”, esses modelos de beleza são distintos e possuem assim, suas singularidades de acordo com as relações socioculturais estabelecidas. No entanto, este trabalho, tem a intenção de debater uma realidade ocidental, focada nas sociedades urbanas e demarcadas pelo consumo, e mais especificamente a brasileira.

O sistema capitalista, tendo como alicerce o consumo, produtificou e mercantilizou o corpo e a beleza. Não significa, porém, presumir que os

padrões de beleza surgem da ascensão capitalista, uma vez que, a composição dos padrões estéticos está sustentada em constructos históricos e culturais, atinentes a determinado grupo, lugar e momento histórico, portanto, visto sob diferentes concepções. Contudo, é a partir desse evento, ideologia capitalista, que tem-se a construção de normativas globalizadas e intensificadas sobre esses arquétipos do belo, padrões de objeto de consumo impostos, principalmente, sobre o corpo da mulher. Afinal de contas, no século XXI, a indústria da beleza (cosméticos, higiene pessoal, moda) e os meios de comunicação (revistas, tv, internet, publicidades, etc) foram e são responsáveis por narrativas e discursos que constroem o corpo e a beleza ideal.

Desse modo, entende-se numa noção Foucaultiana que os aparatos e mecanismos de poder institucionais públicos e privados desenvolvem uma padronização da verdade, loucura, sexualidades, gêneros, desejos, corpos, identidades e mais especificamente abordado aqui a beleza feminina. Para Foucault (1999) no século XVII e XVIII as dinâmicas de poder transformam-se, ou seja, há uma gradual mudança do poder da soberania para o poder disciplinar. A diferença evidenciada por Foucault, nas palavras de Pogrebinschi (2004, p. 190), é que enquanto o poder da soberania (vertical) se concentra na figura real, ou melhor, do rei, o poder disciplinar (horizontal) é materializado “nos corpos dos sujeitos individualizados por suas técnicas disciplinares”. Para além, em sua obra, Foucault atenta que o Estado passa a se importar e influenciar a vida humana, assumindo assim, uma responsabilidade através do discurso médico legal do bem-estar e saúde da população, o que mais tarde o autor conceitua, grosso modo, como biopoder (FOUCAULT, 1998).

Por conseguinte, a sociedade atual marginaliza todos aqueles que não se adequam aos modelos socialmente impostos, como os obesos, os doentes, pessoas com deficiência, os que são considerados feios ou estranhos por um determinado padrão de beleza, os mais velhos (GUIMARÃES, 2015). Partindo disso, Guimarães argumenta em uma visão Foucaultiana e da obra de Le Betron, que a medicina na contemporaneidade engendrada e fincada no biopoder atua de forma a intervir no corpo “como forma de compensação desses ‘desvios’”, e ainda “se constitui como importante intensificador das terapêuticas de combate ao envelhecimento, de adequação aos padrões de beleza, de cura de doenças, bem como de adiamento da morte” (2015, p.24).

Com base nos autores supracitados é possível pensar que os padrões de beleza são utilizados como critérios de inclusão e exclusão social, também, no mercado

de trabalho. Partindo da ideia de que estamos em uma sociedade patriarcal machista, pode-se afirmar que esse processo é muito mais intensificado nos corpos das mulheres. Ou como afirma Michelle Perrot (2005, p.447), “o corpo está no centro de toda relação de poder. Mas o corpo das mulheres é o centro de maneira imediata e específica”.

Portanto, além de discutir e enlaçar as categorias de gênero, beleza e relações de trabalho, será realizada ainda uma pesquisa de campo a fim de evidenciar como os padrões de beleza operam e influenciam na contratação de mulheres para trabalhar em eventos. Sendo assim, foi utilizado como método de pesquisa o questionário composto por sete perguntas e aplicado a quatro gerentes de empresas de organização de eventos de Ouro Preto e Mariana, Minas Gerais<sup>4</sup>. Aplicou-se também duas entrevistas, dentre as entrevistadas uma delas se enquadra em um padrão preferido pelas empresas o que possibilitou sua contratação sempre que participava de seleções de *casting*. Em contrapartida a segunda entrevistada não foi selecionada para trabalhar em eventos organizados por essas empresas, alegando em alguns casos estar acima do peso, requerido pelos contratantes. Os dados coletados foram analisados a partir da análise de conteúdo.

## **2. Diálogos possíveis: gênero, padrões de beleza e relações de trabalho**

No fim do século XX intensificam-se os estudos e discussões sobre gênero decorrente principalmente dos movimentos feministas na América do Norte (PINTO, 2010). Até então, gênero era entendido como sinônimo de sexo biológico e, conseqüentemente, tem-se certa ruptura dessa concepção naturalizada para uma vertente construtivista. Como ficou mundialmente conhecida a frase de Simone de Beauvoir “Ninguém nasce mulher: torna-se mulher” (1980, p. 9), demarcando o início da abordagem do gênero enquanto construção sociocultural. A ideia deste artigo, no entanto não é produzir uma linha cronológica dos estudos de gênero e nem tratar das várias correntes dessa categoria. Nesse aspecto, toma-se como arcabouço teórico a teoria Queer.

A teoria Queer nasce com o fluxo de ideias e conhecimentos produzidos na

---

<sup>4</sup> Ao serem procuradas, pessoalmente, as gerentes das empresas recusaram a participar da pesquisa, deparamos com a recusa justificada pela falta de tempo e o pedido de que a pesquisa fosse enviada por email. Após várias tentativas a opção foi acolher a alternativa mencionada pelas gerentes e elaborar um questionário online via Google Docs que foi enviado para 06 empresas, dessas, 4 gerentes responderam.

academia americana ao encontro do pós-estruturalismo francês. Butler, uma das principais teóricas dessa linha de pensamento, analisa que o termo queer é ressignificado e “adquire todo o seu poder precisamente através da invocação reiterada do que o relaciona com acusações, patologias e insultos” (2002, p. 58). Para Steven Seidman, a teoria Queer, é o estudo dos regimes de controle e verdade que “organizam a ‘sociedade’ como um todo, sexualizando – heterossexualizando e homossexualizando – corpos, desejos, actos, identidades, relações sociais, conhecimentos, cultura e instituições sociais” (SEIDMAN, 1996, p. 13).

Butler, traz o sexo para o campo de discussão, algo pouco usual até então, já que sua materialidade tida como dada o garantia um lugar de conforto (inercia) nas discussões de gênero e sexualidade desencadeadas pelo feminismo e estudos gays e lesbicos da época. A problematização da filosofia é questionar uma estrutura e natureza posta no sexo ao buscar historicizá-lo, repensá-lo e rediscuti-lo (BUTLER, 2003). Assim, não apenas o gênero, mas também o sexo são trazidos e analisados para/pela teoria social. Segundo Butler, pode-se entender que gêneros são performatividades que por meio da linguagem em relação ao corpo e a própria norma (biopolítica), são representados socialmente. Estes processos de representação de si, ou modos de fazer a si, são bem mais complexos, do que as próprias teorias vinculadas e ancoradas na questão biológica do corpo/sexo podem sugerir. As pessoas queer: “corpos transgêneros, homens sem pênis, gounis garous, ciborgues, femmes butchs, bichas lesbianas” (PRECIADO, 2011, p.11) ficam de certo modo invisíveis ou incompreendidos pelas concepções naturalizantes.

Por fim, Louro traz em sua obra, uma definição bastante perspicaz e abrangente do Queer:

Queer é tudo isso: é estranho, raro, esquisito. Queer é, também, o sujeito da sexualidade desviante- homossexuais, bissexuais, transexuais, travestis, drags. É o excêntrico que não deseja ser integrado e muito menos tolerado. Queer é um jeito de pensar e de ser que não aspira ao centro e nem o quer como referencias; um jeito de pensar que desafia as normas regulatórias da sociedade, que assume o desconforto da ambiguidade, do entre lugares, do indecível. Queer é um corpo estranho que incomoda perturba, provoca e fascina (LOURO, 2004, p. 103).

Portanto, a proposta da analítica queer seria uma desconstrução das ações



biopolíticas sobre os corpos, as sexualidades, os desejos e as identidades; uma ruptura com os saberes e discursos hegemônicos e os regimes de verdade e controle que marginalizam os desviantes. Pretende-se assim, um novo entendimento sobre o gênero, as expressões sexuais e afetivas, porque as entende como dinâmicas instáveis e performativas, impossíveis assim de possuírem identidades fixas e rotulações.

Mas por que a teoria Queer é importante para esse trabalho? Porque ela denuncia a hierarquização e estigmatização vinculadas as questões de gênero, de uma gestão do corpo populacional e de um binarismo do conceito homem/mulher. Assim ela discute não só os padrões de beleza, mas as performances corporais de belezas padronizadas. Trata-se com isso de evidenciar que aquelas pessoas que assumem uma masculinidade ou feminilidade consideradas adequadas ao seu corpo são aceitas socialmente. Em detrimento destes, podem estar até mesmo mulheres heterossexuais, bissexuais e homossexuais que incorporam o masculino em sua corporalidade e desse modo são abjetas na vida social (BALIEIRO, 2011), e, por conseguinte nas relações de trabalho.

Adiante, Nobert Elias (1994) apontatambém como a criação de comportamentos e regras incidiram-se sobre os corpos dos indivíduos no processo civilizatório. Dessa forma, tanto Elias quanto os outros autores sobreditos neste trabalho, abrem caminho para afirmar que há toda uma construção do que é ser mulher baseada em um regime disciplinar do corpo. Assim, ainda hoje, estes comportamentos são reiterados cotidianamente: mulher tem que falar baixo, ter postura, ter responsabilidade com os filhos, ser delicada... Ou como sugere Juliana Linhares (2016) jornalista da revista Veja ao apresentar a primeira dama Marcela Temer como “bela, recatada e do lar”. Este episódio que, sem qualquer receio, escancara um discurso machista que encontra na figura e “predicados” da primeira dama o arquétipo de “mulher perfeita e de bem”, além de ser um exemplo para o que foi percorrido até aqui. Afinal, de acordo com Amorim, “a beleza, elegância, sensualidade são características atribuídas culturalmente à mulher, ao homem basta a inteligência” (2011, p.2).

Tem-se então uma marcação desse discurso sobre o corpo da mulher que incide progressivamente nos padrões de beleza reproduzidos pela mídia. Revistas, novelas, campanhas publicitárias, desenvolvem uma representação de mulher e feminilidade a serem seguidos que, “... insistindo no que elas deveriam ser, constrói uma imagem homogeneizante da beleza feminina que contribui para a naturalização dos estereótipos” (MIRANDA, 2009, p.02). Esse discurso é cultural,

se dá não só pela mídia, mas em outras representações socioculturais como, por exemplo, na poesia, afinal, segundo o poeta Vinicius de Moraes: “As muito feias que me perdoem. Mas beleza é fundamental” (RECEITA DE MULHER, 1959).

Adiante, se tratando de mercado de trabalho, até a década de 1970, os estudos produzidos na área analisavam apenas raça e gênero como fatores discriminatórios nas relações de trabalho (DWECK, SABBATO E SOUZA, 1999). Porém, com o avanço da indústria da beleza e as características específicas dos empregos gerados por ela é que se desenvolve uma discussão sobre como os padrões estéticos podem influenciar no mercado de trabalho.

Temos como pioneiros nesses estudos Hamermesh e Briddle (1994). Esse estudo foi realizado na década de 90, nos Estados Unidos e no Canadá com o objetivo de segundos os autores propõem “(...) demonstrar o primeiro estudo sobre a economia da discriminação no mercado de trabalho contra um outro grupo – os feios – e observar um possível favoritismo diante dos considerados bonitos” (HAMERMESH E BRIDDLE, 1993, p. 01)<sup>5</sup>. A ideia foi compreender como a indústria da beleza e da higiene pessoal, prefere pessoas bonitas para trabalharem na área, sendo este um fator discriminatório para a contratação. Conclui-se na pesquisa que “igualando-se os demais fatores relevantes além da aparência, os salários de pessoas com aparência abaixo da média são menores que os salários de um trabalhador de aparência na média (...)” (HAMERMESH E BRIDDLE, 1993, p.26)<sup>6</sup>.

Com isso, pode-se pressupor que as relações de trabalho são também balizadas a partir dos critérios estéticos e físicos. Notando assim que, candidatas dentro dos padrões de beleza são requisitadas para cargos e atividades que lidem com o público. A beleza é – no setor ocupacional de eventos - fator de contratação, de predileção e substitui fatores como eficiência, formação e capacidade, que são geralmente, levadas em consideração no setor trabalhista. De modo que “a aparência é mais importante, pois, de fato, as ocupações que requerem maior contato interpessoal tem uma percentagem maior de empregados com a aparência acima da média” (DWECK, SABBATO E SOUZA, 1999, p. 03).

O perfil tanto exigido pelos contratantes quanto buscados pelas empresas é então o da mulher AA. Esta denominação é esporadicamente utilizada nesse

---

<sup>5</sup> Tradução nossa. “(...) offer the first study of the economics of discrimination in the labor market against yet another group - the ugly - and its obverse, possible favoritism for the beautiful” (versão original).

<sup>6</sup> Tradução nossa. “other things equal, wages of people with below - average looks are lower than those of average - looking worker (...)” (versão original).

ramo e significa, de maneira geral, mulheres altas (acima de 1.75), brancas, bonitas, magras (manequim entre 34 e 36), esguias. Ou seja, além de adquirir um valor real/simbólico a beleza também codifica e fragmenta a mulher: existem as mulheres AAs e as outras mulheres.

### **3. Padrões de beleza como fator na contratação de casting em eventos**

A inquietação dessa pesquisa surge - para além daquilo que já foi abordado até aqui - de nossas experiências na organização e produção de eventos. No entanto, a fim de fundamentar a hipótese de que há uma predileção por mulheres consideradas bonitas para trabalharem em eventos, houve a decisão em realizar uma pesquisa de campo.

O questionário foi estruturado em sete perguntas entre as quais quatro delas eram sobre o perfil das candidatas para seleção e três eram de identificação da empresa. A ideia deste questionário foi que em cada uma das três perguntas de seleção de *casting*, as participantes (gerentes de empresas de organização de eventos das cidades de Ouro Preto e Mariana (MG) selecionassem dentre dez fotos de mulheres, apenas cinco para atuarem em eventos distintos. Assim, sob o prisma semiótico, a imagem é pensada aqui como um agente construtor de um social à medida que também é construída por ele (SANTAELLA, 2007). Para pensar o discurso visual das empregadoras por meio da seleção de fotografias e suas estruturas de significação no processo de contratação em diferentes funções no setor de eventos, os enunciados das questões foram:

Questão 4 – Com base nas dez imagens de mulheres apresentadas selecione CINCO delas para atuarem no cerimonial e credenciamento de um evento científico;

Questão 5- Com base nas dez imagens de mulheres apresentadas selecione CINCO delas para atuarem no cerimonial e credenciamento de um evento corporativo;

Questão 6 – Com base nas dez imagens de mulheres apresentadas selecione CINCO delas para atuarem em um estande relacionado à área de saúde e bem-estar.

Nas fotografias eram expostas cinco mulheres dentro dos padrões estéticos de beleza socialmente construídos (pele branca, alta, magra, olhos claros, cabelo liso e sem nenhuma deficiência audiovisual perceptível – GRUPO I) e cinco mulheres

consideradas à margem desse padrão (acima do peso, negras ou pardas, olhos escuros, cabelos crespos e com deficiência audiovisual perceptível – GRUPO II). Na sétima pergunta buscou-se, a partir de uma questão aberta, compreender os principais critérios utilizados pelos representantes das empresas para selecionar o *casting* apresentado.

Adiante, aplicou-se entrevista semiestruturada a duas mulheres que já participaram da seleção para trabalhar em eventos, sendo que uma delas foi contratada e a outra não. A entrevista foi estruturada em três perguntas norteadoras, respectivamente: na seleção que você participou, foi exigido algum perfil físico e estético para contratação? Por que você acha que (não) foi selecionada? Levando em consideração a sua experiência em trabalhar com eventos você acha que as empresas contratam monitoras considerando padrões de beleza?

A opção em tomar como base não só os dados respondidos pelas representantes de empresas, mas também de monitoras que já trabalharam em eventos, deve-se ao fato de notarmos uma certa tentativa de esconder a realidade de marginalização de pessoas consideradas feias por essas empresas. Assim, a proposta é analisar os dados coletados, tanto pelos questionários, quanto pelas entrevistas em conjunto e confrontá-los de modo a produzir uma análise crítica e realista. É necessário salientar ainda que os nomes das participantes desta pesquisa são fictícios.

Nota-se ao analisar as entrevistas uma preferência das empresas em contratarem mulheres magras. Apesar disso, 3 das 4 representantes das empresas, selecionaram no mínimo duas mulheres obesas. Ao contrário do que podemos observar nos discursos das entrevistadas:

Só pra ter uma ideia, o uniforme deles, limite máximo da numeração é 42. Ou seja, se você veste acima de 42, você não vai estar selecionado para trabalhar. E a desculpa é ...não, porque a gente não tem uniforme maior. Nosso uniforme maior é 42". Ou seja, não vai falar diretamente pra você que você está fora do padrão, mas, o padrão é até 42 (Karla).

uma fornecedora chegou até a proprietária da empresa reclamando que a funcionária dela estava acima do peso e que o uniforme não fechava e isso era ruim para imagem da empresa aí, depois desse fato, essa proprietária chegou até a funcionária e disse que ela estaria dispensada de todos os eventos enquanto ela não reduzisse o peso dela pra trabalhar como recepcionista

(Karla).

Eu já presenciei casos de uma pessoa acima do peso ir procurar e não ter uniforme do tamanho dela e ela ser dispensada (Bruna).

Como pondera-se nesse artigo, a sociedade, por meio de tecnologias da informação e da indústria da beleza, produziu um ideal de corpo e estética hegemônicos. Há com isso a criação do estigma do corpo gordo, significa dizer então, que esse corpo se torna “estranho, depreciado, desvalorizado, diferente dos demais, considerado alguém menos desejável” (MATTOS E LUZ, 2009, p. 491). Para além disso, alguns pesquisadores estrangeiros, em especial Stephen Morris (2007), revelaram em seus estudos que até o mesmo no mercado de trabalho há uma discriminação de trabalhadores obesos, em detrimento dos demais. Fato este, como explica o autor, se dá por dois fatores:

Em primeiro lugar, a obesidade pode ser uma condição de saúde debilitante. Portanto, igualando-se os demais fatores relevantes além da obesidade, trabalhadores obesos tendem a ser menos produtivos que trabalhadores não-obesos e, conseqüentemente, tendem a ser menos contratados. Em Segundo lugar, é possível que haja discriminação contra pessoas obesas (MORRIS, 2007, p. 416)<sup>7</sup>.

Assim, tais estudos somados as entrevistas realizadas, demonstraram como as empresas do setor de eventos, participantes da pesquisa, sinalizam para postura gordofóbica, ao passo que, pretere pessoas obesas ou não as contratam, por preconceito. No entanto, o fato de 3 das representantes que participaram da pesquisa selecionarem, a partir das imagens apresentadas, mulheres obesas para o *casting*, pressupõe uma negativa em assumir uma posição vista como “preconceituosa”, com receio de que assim estariam prejudicando a imagem das suas empresas. Logo, evidenciou-se neste trabalho, por meio das entrevistas que, as posturas adotadas ao não selecionar mulheres fora dos padrões de beleza, são dadas por uma resposta genérica, na tentativa de mascarar o preconceito na seleção das monitoras:

---

<sup>7</sup>Tradução nossa. “First, obesity can be a debilitating health condition. Therefore, all else equal, the obese are likely to be less productive than the non-obese, and therefore less likely to be employed. Second, there may be discrimination against the obese” (versão original).

várias outras vezes eu já tentei participar de seleção para trabalhar em eventos. E a única coisa que eu ouvia era: “não, já preenchi a vaga. Não, outra pessoa já se inscreveu. Não, infelizmente você não tem o perfil dessa vaga (Karla).

No que tange a questão de raça, ou cor da pele, percebeu-se que todas as quatro participantes selecionaram mulheres negras. No entanto, 3 representantes escolherem mulheres negras de pele mais clara e magras, usualmente vistas chamadas de morenas, apenas 1 das participantes selecionou uma mulher negra fora dos padrões estéticos de beleza. Com isso, em primeira análise, poderíamos pressupor que a não há nenhuma relação de racismo no setor de eventos, porém, ao selecionar em sua maioria mulheres negras de pele clara, evidenciou-se uma tentativa de embranquece-las, logo, uma negação a negritude de seus corpos. Encontramos em Melo e Moita Lopes o caráter racista existente no estereótipo “mulher morena” enquanto elogio e que serve para explicar o que expomos acima: “identificá-las como morenas, moreninhas ou morenas escuras, escamoteia a dificuldade de olhar ou abordar a questão racial em contexto brasileiro” (2015, p. 74).

Além disso, ao proferir tais atos de fala performativos ou elogios, a materialidade negra que constitui essas mulheres seria apagada ou embranquecida para que elas sejam aceitas. Neste sentido, tais atos mascarados de elogios encobrem um racismo e/ou as identificam a valores que as tornam aceitáveis para uma parte da sociedade (MELO E MOITA LOPES, 2015, p. 74-75).

Outro ponto interessante em nossa pesquisa é que apesar das representantes selecionarem mulheres negras no questionário, em contrapartida, as entrevistadas (mulheres brancas) apontam pouca ou nenhuma participação de negras trabalhando nos eventos dessas empresas. Cabe ressaltar ainda, que esses relatos surgiram de modo espontâneo, sem qualquer pergunta que remontasse a questão de raça.

Negras é raridade. A maior parte é branca. Eu já trabalhei como funcionária e já trabalhei como free lance em várias outras empresas. Vários outros cerimoniais. E sempre é a mesma coisa. Negra é raridade a gente ver. E não é negra, nem sempre é negra, negra de cor escura, às vezes morenas. Aqui a gente falando de cor da pele e não raça, mas morenas é mais difícil, geralmente são brancas, loiras. A cor do olho não faz muita diferença não, mas, cabelo liso geralmente (Karla).

...elas (produtoras) geralmente pegam mulheres brancas ou negras muito bonitas com cabelão assim todo trabalhado, mas mais mulheres brancas ... (Bruna).

Os discursos corroboram com aquilo que exemplificamos sobre o estereótipo de morena e ainda confirmam a escolha por negras de tonalidade de pele mais claras por parte das organizadoras de eventos. A seguir, a segunda entrevistada ainda nos traz um relato interessante sobre a questão de raça:

Então, e, eu percebo também, por exemplo, dentro do setor de eventos, o pessoal que tá ali no Buffet, que vai fazer o coffee break, são meninas da mesma idade que eu, que são negras, ou que são esteticamente feias, e, mas, que tem a mesma idade que eu e que poderia tá fazendo a mesma coisa que eu (Bruna).

Ora, nota-se assim, que há uma predisposição em tentar esconder estas mulheres as colocando para atuarem em atividades que não lidem diretamente com o público. Além de atribuir a elas atividades relacionadas a área doméstica, algo que se tornou praxe em uma sociedade racista, onde a mulher negra ocupa as piores e mais precárias condições de trabalho (BENTO, 1995).

Ademais, uma das representantes escolheu apenas mulheres dentro do padrão estético de beleza (pele branca, alta, magra, olhos claros, cabelo liso e sem nenhuma deficiência audiovisual perceptível). Dentre as outras três, houveram mesclas nas escolhas do *casting*, selecionando mulheres do grupo I e do grupo II.

Porém, percebeu-se em uma delas uma seleção de maioria de mulher fora dos padrões (acima do peso, negras ou pardas, olhos escuros, cabelos crespos e com deficiência audiovisual perceptível). O que não condiz com os relatos das entrevistadas e com a experiência dos autores em eventos.

Por conseguinte, as entrevistadas ao longo de seus relatos afirmaram a predileção dos padrões hegemônicos de beleza e no setor de eventos. Não obstante, é necessário dizer novamente, que as duas entrevistadas já atuaram ou foram dispensadas pelas empresas que também participaram da pesquisa. Esses padrões levam em consideração não só fatores como peso, raça, mas outros como idade, altura, cor dos olhos, dentes, unhas:

Então, aí já tem... fora que mais jovem, a idade também conta, embora quase

nunca ninguém fale, cite isso, a idade conta, mesmo. Preferem pessoas mais jovens (Karla).

O cabelo bem arrumado, um sorriso aparentável, um corpo que seja padrão também (Karla)

dependendo do evento, se a pessoa for muito baixa, ela também não, ela também não é chamada pra trabalhar (Karla)

De olho claro, cabelo liso, é, as unhas tem que tá bem feitas, maquiagem também (Bruna)

Uma das entrevistadas sugeriu ainda que, há uma homofobia velada no setor, de modo a não contratar homossexuais ou lésbicas que aparentam sua sexualidade:

Tem a questão também do sexo. As vezes é homem para recepcionista. Se percebe-se que é homossexual, já é descartado. Há isso, com frequência, infelizmente pros dois lados, quanto feminino quanto masculino (Karla).

Ambas as entrevistadas afirmam que os critérios estéticos e físicos de beleza são levados em consideração na contratação de monitoras para trabalharem nos eventos. Argumentam ainda que a beleza é o principal fator para a contratação, especialmente para atuar em stands. Uma das entrevistadas, alega que esses critérios, algumas vezes, são exigidos por empresas contratantes, mas que as empresas pesquisadas também utilizam desses parâmetros na seleção.

Primeiro de tudo é a beleza. Não poder ser uma pessoa como vou dizer feia não, tem que ser uma pessoa que é considerada bonita. Que tem um padrão básico de beleza (Karla).

muitas empresas que contratam os cerimoniais, eles já tem um padrão e esse padrão geralmente é que é exigido em cidades maiores onde tem agências de modelo, coisas que a gente não tem aqui (Karla).

Aí por exemplo, a gente percebe que nos stands eles dão preferência por mulheres bonitas. Que na secretaria são mulheres de um rosto mais bonito, mais o corpo já não interfere tanto. Mas, cada setor um padrão de beleza diferente (Bruna).

A partir desses discursos e suas constatações, torna-se plausível, entender que os padrões de beleza operam nas relações de trabalho em eventos, sendo fator



primordial na seleção de *casting* por parte dos empregadores, constituem fatores de inclusão ou exclusão das candidatas a cargos no setor de eventos. Além disso, atuam na perpetuação de normativas de padronização dos corpos das mulheres. A beleza, não só na esfera social, mas nas relações de trabalho, assume aqui uma potência de incluir ou excluir sujeitos e, principalmente, mulheres. Obviamente, trata-se neste artigo de uma constatação do setor de eventos nas cidades de Mariana e Ouro Preto, Minas Gerais. Para tanto, este estudo preliminar e delimitado geograficamente, mostra a importância de se ampliar as discussões e pesquisas sobre o tema.

#### **4. Considerações finais**

Este artigo, trata de entender algo que parece ter-se transformado em trivial para quem trabalha no setor de eventos: a beleza é critério fundamental na contratação de pessoas para atuarem no setor. De fato, há eventos corporativos, de bem-estar, saúde, moda e beleza onde fica evidente a predileção por mulheres dentro de um padrão estético e físico como requisito para a seleção do *casting*.

Seria ingênuo, no entanto, atribuir as empresas de produção de eventos a responsabilidade por esta realidade e uso da beleza. Como aqui discutido, esses modelos de beleza/modos de ser/comportamentos estão ancorados em mecanismos de controle sobre os corpos; de uma sociedade patriarcal, em que mulheres são consideradas inferiores e seus corpos objetificados. Trata-se, ainda, de um biopoder intensificado pelo consumo funcionando numa imposição de normativas construídas que, por meio das tecnologias da informação e da indústria da beleza, (re) cria padrões sobre o corpo da mulher. Ora, sustentado por um sistema histórico reforçado pelas instituições, naturalizado pela socialização e pela mídia.

Notou-se no decorrer desta pesquisa que mulheres fora dos padrões: acima do peso considerado ideal, mulheres, negras ou são preteridas para trabalharem em eventos ou atuam em funções onde o contato com o público é restrito: coffee break, logística, etc. O que indica como a beleza possui um valor simbólico e real nas empresas de organização e produção de eventos.

Ser bonita é a garantia de seleção e também de uma certa remuneração acima da média. Já que em alguns casos, pessoas que trabalham em áreas como credenciamento, estandes promocionais, vendas, recebem um valor mais alto que os demais monitores de eventos.

Por fim, este artigo, abre caminho para novas discussões sobre preconceito, racismo, gordofobia e LGBTTFobia no setor de eventos e nas relações de trabalho de modo geral. Algo que foi pontuado aqui, mas que pode e deve ser, em outras oportunidades, discutidos separadamente dada a complexidade das temáticas.

### **Referências**

AMORIM, Linamar Teixeira de. Gênero: uma construção do movimento feminista? Anais II Simpósio Gênero e Políticas Públicas, Universidade Estadual de Londrina, 18 e 19 de ago, 2011. pp. 1-12. Disponível em: < <http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/Linamar.pdf> >. Acesso em: 02 de setembro de 2016.

BALIEIRO, Fernando de Figueiredo. O queer e o conceito de gênero. In: Ponto Q, Núcleo de Pesquisa em Diferenças, Gênero e Sexualidade, 2011. Disponível em: < <http://www.ufscar.br/cis/2011/10/o-queer-e-o-conceito-de-genero/> >. Acesso: 01 de agosto de 2016.

BEAUVOIR, Simone de. O segundo sexo. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2v, 2001.

BENTO, Maria Aparecida Silva. A mulher negra no mercado de trabalho. Estudos Feministas, v. 3, n. 2, p. 479-487, 1995.

BUTLER, Judith. Críticamente subversiva. In: JIMÉNEZ, Rafael M. Mérida. Sexualidades transgresoras. Una antología de estudios queer. Barcelona: Icària editorial, p. 55 a 81, 2002.

BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão de identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DE MELO, Glenda Cristina Valim; DA MOITA LOPES, Luiz Paulo. “Você é uma morena muito bonita”: a trajetória textual de um elogio que fere. Trabalhos em Lingüística Aplicada, v. 54, n. 1, 2015.

DWECK, Ruth Helena; SABBATO, Alberto Di; SOUZA, Frederico Teófilo de. O impacto socioeconômico da beleza – 1995-2004. Relatório final, Niterói, 2005.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador: uma história dos costumes, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, v.1, 1994.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: o nascimento da prisão, trad. Raquel Ramalhete, Petrópolis: Editora Vozes, 1999 [1977 a 1ª edição em francês].

FOUCAULT, Michel. O nascimento da clínica. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1998.

GUIMARÃES, Shyrley Bispo. Algumas práticas do biopoder sobre os corpos dos indivíduos contemporâneos. *Clínica & Cultura*, 2015, 3.2 18-27.

HAMERMESH, Daniel S.; BIDDLE, Jeff E. Beauty and the labor market. National Bureau of Economic Research, 1993.

MARTINS, Luiz Alberto Moreira; PEIXOTO JUNIOR, Carlos Augusto. Genealogy of biopower. *Psicologia & sociedade*, v. 21, n. 2, 2009, p. 157-165.

LINHARES, Juliana. Marcela Temer: bela, recatada e “do lar”. In: *Revista Veja*. Disponível: < <http://veja.abril.com.br/brasil/marcela-temer-bela-recatada-e-do-lar/> >. Acesso em 08 de setembro de 2016.

MATTOS, Rafael da Silva e LUZ, Madel Therezinha. Sobrevivendo ao estigma da gordura: um estudo socioantropológico sobre obesidade. *Physis* [online], vol.19, n.2, 2009, pp. 489-507. ISSN 0103-7331. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v19n2/v19n2a14.pdf> . Acesso em 08 de setembro de 2016.

MIRANDA, Cynthia Mara. A Construção do ideal de beleza feminina em comerciais de televisão. *Sociologia e política*. I Seminário Nacional de Sociologia & Política. “Sociedade e políticas em tempo de incerteza”. UFPR, 2009.

MORRIS, Stephen. The impact of obesity on employment. *Labour Economics*, v. 14, n. 3, 2007, p. 413-433.

PERROT, Michelle. *As mulheres ou os silêncios da história*, Bauru, SP, EDUSC,

2005.

PINTO, Céli Regina. J. Feminismo, História e Poder. *Revista de Sociologia e Política*, 18(36), 2010, 15-23.

POGREBINSCHI, Thamy. Foucault, beyond disciplinary power and biopower. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 63, 2004, p. 179-201.

PRECIADO, Beatriz. "Multidões queer: notas para uma política dos 'anormais'". *Revista Estudo Feministas*, v. 19, n. 1, p. 11-20, jan./abr. 2011.

SANTAELLA, Lúcia. *O que é semiótica*. São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleções primeiros passos).

SEIDMAN, Steven. *Queer Theory/Sociology*. Malden: Blackwell, 1996.

# DESCENTRALIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO LOCAL NO CHILE E URUGUAI

Pedro Jehle de Araujo Gouvêa<sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho analisa como se estruturam os órgãos colegiados de representação local no Chile e Uruguai. Para isso, é feita uma análise documental e bibliográfica sobre os dois casos, em seguida, se traçam os principais paralelos e diferenças dos órgãos representativos locais nos dois países. A análise dos dois casos pode ser útil para a compreensão do processo de descentralização latinoamericana que acompanha a redemocratização do continente nas últimas décadas: a natureza desse processo e por que lógica se orienta, quem são os principais atores políticos envolvidos e em que nível ele se encontra são algumas das perguntas que os casos uruguaio e chileno podem nos ajudar a responder.

Palavras-chave: América Latina; Descentralização; Redemocratização; Representação Local.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciências Sociais na UFJF e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail para contato: pedro\_jehle@hotmail.com

## 1. Introdução

O presente trabalho procura investigar o processo de descentralização no Chile e no Uruguai e as características das instituições representativas locais que emergiram deste processo, suas configurações e atribuições. A análise em questão toma como objeto dois países relativamente semelhantes no diversificado cenário latinoamericano e pretende elucidar algumas questões acerca do processo de descentralização que ocorreu paralelamente à redemocratização de vários países da região nas últimas décadas.

A pesquisa é um desdobramento do projeto “Representação política no nível local na América Latina: parlamentos em perspectiva comparada”<sup>2</sup>. Pretendemos traçar um diálogo entre os estudos legislativos e as investigações sobre governo subnacional, instituições políticas, políticas públicas e democratização na América Latina. Para isso, buscamos montar um quadro comparativo dos países do continente de maneira coordenada e integrada. O objetivo do presente trabalho é discutir as origens e consequências do processo de descentralização nos dois países e avaliar a organização, o funcionamento, as características e como se estruturam os órgãos colegiados de representação local no Uruguai e no Chile. Analisamos como estes órgãos são compostos, suas prerrogativas e seu papel no cenário político em diálogo com as outras instituições do sistema.

Uma análise comparativa entre as instituições dos dois países pode demonstrar algumas características do processo de descentralização no continente, seu aprofundamento, suas mudanças nas últimas décadas e suas tendências, abrindo caminho para outras questões acerca da democratização na América Latina. Pretendemos também analisar o tipo de descentralização que vem ocorrendo e se, de fato, ela representa mudanças significativas para os atores locais nos dois países.

O artigo está organizado em quatro seções. Na primeira fazemos uma discussão sobre o processo de descentralização na América Latina de modo geral, destacando as principais questões e abordagens da literatura sobre o tema. Na segunda analisamos a descentralização no Uruguai, suas origens, características e principais consequências. Na terceira seção fazemos o mesmo para o Chile destacando, sempre que oportuno, as semelhanças e as diferenças em relação

---

<sup>2</sup> O projeto é coordenado pela professora Dra. Marta Mendes da Rocha do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

ao caso uruguaio. Finalmente, na quarta seção, apresentamos as considerações finais e algumas hipóteses a serem exploradas em pesquisas futuras.

## **2. Descentralização e representação a nível local na América Latina**

Arocena (1992) vai chamar de Atores Locais os grupos, indivíduos e instituições cujo sistema de ação corresponde à sociedade local. Para ele os Atores Locais são simultaneamente expressão e motor do desenvolvimento local. O autor define como local: (i) os atores ligados à tomada de decisões (político-institucionais); (ii) os atores ligados a técnicas particulares (profissionais e especialistas) e (iii) os atores ligados à ação sobre o território (a população e todas suas expressões ativas). O desenvolvimento local pressupõe, assim, a interação e a negociação entre esses atores. Cabe a nós, no presente trabalho, por limites técnicos e circunstanciais, analisar a dimensão institucional do poder local, principalmente em seu caráter formal para compreender o grau de institucionalização e sua relação com a onda de democratização e descentralização no continente.

O processo de descentralização pode ser definido como “um processo de reforma do Estado composto por diversas políticas públicas de transferência de responsabilidade, recursos e autoridade de um nível maior para níveis menores de governo no contexto de um tipo específico de Estado” (FALLETI, 2005). A definição de Falleti procura compreender a descentralização como um processo que envolve uma série de reformas nas políticas públicas e não um estado de ser de um sistema político ou fiscal. Sendo a descentralização um processo ela implica, portanto, uma transição para um tipo diferente de Estado, ou seja, a necessidade de uma sequencia de medidas descentralizadoras, um caminho que vai determinar o tipo de Estado que se quer alcançar. Centraremos-nos nessa definição para analisar os processos de Uruguai e Chile dentro de um contexto histórico e político específico que vai gerar resultados também específicos.

Para fins de comparação, Falleti propõe três dimensões fundamentais para diferenciar a natureza dos processos de descentralização: (i) a *descentralização administrativa*, a transferência de responsabilidade na oferta de serviços públicos como educação, saúde, moradia, dentre outros, que pode vir acompanhada de novos poderes de recolhimento e aplicação de recursos (nesse caso está fundida à descentralização fiscal); (ii) a *descentralização fiscal*, que são as medidas que visam aumentar a receita e a autonomia fiscal dos governos subnacionais, essas podem vir em forma de novos recursos do governo central, criação de novos

impostos subnacionais ou “devolução” de um imposto que anteriormente já foi subnacional; e (iii) *descentralização política*: emendas constitucionais ou reformas eleitorais com vistas a abrir ou reativar espaços de representação política subnacional.

As origens dos processos de descentralização são importantes teórica e metodologicamente. É preciso, segundo a autora, analisar o contexto em que se dá o processo, bem como suas relações com as esferas econômica e política. Historicamente, a América Latina, por exemplo, tende a ver a descentralização como ferramenta para balancear o poder entre as oligarquias regionais que controlam os países. Por outro lado, países desenvolvimentistas tendem a fortalecer certas regiões visando atrair investimentos privados. Já os governos orientados para o mercado tendem a ver no processo uma medida necessária para o enfraquecimento do governo central de maneira a abrir espaço para a auto-regulação do mercado.

Para assegurar a equivalência analítica para as políticas públicas comparadas, portanto, o pesquisador deve qualificar o processo pelo tipo de Estado em que ele se desenvolve. Falleti foca na transição dos governos desenvolvimentistas para governos neoliberais na América Latina, no período conhecido como segunda geração de reformas. Sua conclusão é a de que diferentes resultados para o equilíbrio intragovernamental de poder são menos consequências de particularidades das reformas políticas individuais do que um produto da evolução dessas reformas e o tipo de atores que ganham poder nesse caminho. Segundo a autora, uma reforma que se inicie com o fortalecimento político dos governos locais, seguida por medidas de descentralização fiscal para, por fim, descentralizar responsabilidades administrativas, tende, no final do processo, a mudar o equilíbrio intragovernamental de poder transferindo não só mais responsabilidades, mas recursos e autonomia política aos atores locais, fortalecendo-os no cenário nacional. Do contrário, uma reforma que se inicie com transferência de responsabilidades administrativas e só depois redirecione os recursos fiscais necessários ao seu cumprimento para, por fim, apresentar medidas de cunho descentralizador no âmbito político, tende a apresentar efeito reverso, enfraquecendo os governos subnacionais por um processo de dependência.

---

<sup>2</sup> Em que pese haver uma discussão sobre interesses subjacentes e interesses manifestos, este trabalho toma interesse como as estratégias adotadas pelos atores frente à realidade, e não como um interesse exógeno ao contexto em que se insere, tampouco como uma preferência subjacente que não muda frente à realidade.



É possível, portanto, comparar os processos de descentralização não só pelo arranjo institucional que eles apresentam, hoje, mas pelos caminhos e pela ordem em que se deram as reformas que o constituem. Os regimes autoritários por que passaram ambos os países e as reformas (ou contrarreformas) por eles iniciadas serão importantes para entendermos o cenário atual no Chile e no Uruguai. Seguiremos as três dimensões propostas por Falletti - descentralização política, administrativa e fiscal - para compreendermos como se dá o processo nos dois países e quais os resultados alcançados, ou, em que posição se encontram hoje os atores locais.

Existe uma vasta literatura que se propõe a investigar o processo de descentralização nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, suas origens, finalidades, consequências e as relações sociais envolvidas. Segundo Montero e Samuels (2004) há algumas hipóteses ou correntes de pensamento que entendem a descentralização latinoamericana que se intensifica na década de 90 como: (i) uma reforma de caráter *neoliberal* que segue uma orientação política e econômica de viés mercadológico seguindo uma lógica de eficiência na alocação de recursos cada vez menos sob responsabilidade de um Estado central (CAVAROZZI, 1992; BIRD e VALLANCOURT, 1998 in MONTERO & SAMUELS, 2004); (ii) como resultado de *fatores internacionais* como a transnacionalização da indústria e a modernização de alguns setores produtivos que seguiram a lógica industrial, além da presença cada vez mais constante de órgãos internacionais de crédito como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que pressionavam os governos centrais a se “modernizarem” (SHUURMAN, 1998; NICKSON, 1995 in MONTERO & SAMUELS, 2004); e (iii) como consequência da *democratização* e do processo de inclusão das massas que necessitavam de mais e melhores canais de expressão no sistema político, ou seja, uma reforma que se inicia de baixo para cima (BIRD e VALLANCOURT, 1998; NICKSON, 1995; SOUZA, 1997 in MONTERO & SAMUELS, 2004).

A teoria democrática sugere que a transferência de poderes ao governo local ou subnacional - a descentralização - fortalece o (i) *pluralismo democrático*, ao estender a participação a mais pessoas e grupos políticos; (ii) *a participação popular*, tendo efeito pedagógico no que se refere à participação democrática ao despertar o interesse dos cidadãos pelos assuntos coletivos próximos a eles; (iii) *o reconhecimento e a afirmação de identidades*, ao criar um ambiente político territorial que possibilite a expressão de identidades de base territorial, linguísticas, étnicas, sociais, religiosas, etc.; e (iv) *a eficiência e a transparência*

na alocação de recursos de acordo com as necessidades regionais, levando em consideração uma relação mais próxima entre os eleitores e os gestores públicos (MONTERO & SAMUELS, 2004; NICKSON, 2011).

Sendo assim, pretendemos compreender e caracterizar os órgãos colegiados de representação local a partir de uma comparação entre os estatutos legais - as constituições ou leis específicas - que determinam a formação e as atribuições dos mesmos; ao mesmo tempo em que buscamos na literatura corrente sobre o tema informações que nos permitam relacionar os dados coletados com os processos mais amplos de descentralização e democratização na região.

Os casos uruguaio e chileno são emblemáticos por se tratarem de dois países presidencialistas, de organização unitária e, segundo Eaton (2004), historicamente, dois dos mais centralizados do continente, até a “terceira onda de redemocratização” que vai alterar o cenário político latinoamericano. Hoje considerados os países de maior estabilidade democrática na região, ambos sofreram golpes militares no mesmo ano, 1973, que interromperam as dinâmicas eleitorais, só retomadas décadas mais tarde em 1985 no Uruguai e em 1990 no Chile. Apesar dos diferentes caminhos institucionais percorridos pelos dois países durante os regimes militares, podemos afirmar que ambos mantiveram, também, um sistema partidário centralizado e estável. Além disso, como veremos, nas reformas de descentralização chilena e uruguaia houve pouca participação dos atores locais enquanto atores capazes de pressionar ou barganhar com o governo central sendo caracterizadas por autores como Eaton (2004), portanto, como reformas do tipo *top-down*, iniciadas e conduzidas por motivos que exploraremos adiante, pelos governos nacionais.

### **3. O caso uruguaio**

O Uruguai se caracteriza por ser um país de tradição fortemente centralista. O país figura entre aqueles com os melhores índices de qualidade de vida do continente, com IDH de 0.793, considerado elevado<sup>3</sup>. Seus 3,5 milhões de habitantes estão distribuídos em 19 departamentos com Câmaras Legislativas próprias (*Juntas Departamentales*) e governados por um *Intendente* eleito por voto direto. Segundo Arocena (1992), nas décadas que antecederam o golpe militar

---

<sup>3</sup> Dados do Human Development Report (2015). Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_statistical\\_annex.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf)

de 1973, no país havia uma tendência por parte dos dois principais partidos - os *Blancos* e os *Colorados* - a ações de cunho descentralizador. A cúpula militar que assume o poder interrompe esse movimento impondo mais de uma década de governo autoritário e centralizado, atribuindo ao governo central cada vez mais prerrogativas. O regime ditatorial cede em 1985 e nos anos que se seguem à redemocratização reacende o debate sobre a descentralização no país.

O sistema partidário uruguaio sobrevive às tentativas de boicote, cooptação e repressão do regime militar e seus dois partidos tradicionais, os *Blancos* e os *Colorados*, controlam o executivo nacional e departamental após a redemocratização. Os *Colorados* mantém uma relativa vantagem a nível nacional elegendo presidentes em quatro ocasiões até o ano de 2004, já os *Blancos* expandem seu eleitorado nos departamentos do interior. Gradualmente o cenário político do país vai se alterando com o fortalecimento de um terceiro partido, a coalizão de esquerda *Frente Amplio - Encuentro Progressista*, que se solidifica na capital Montevideu onde vive praticamente metade da população uruguaia. Nas eleições presidenciais de 1994 a Frente Ampla conquista aproximadamente um terço dos votos e quase sai vitoriosa no pleito. Os *Colorados* e *Blancos*, então, iniciam um processo de negociação que vai terminar na reforma constitucional de 1996. Nesta instituem um segundo turno nas eleições presidenciais, medida que beneficiaria os dois partidos já que ambos se apoiariam mutuamente impedindo ou retardando a chegada da Frente Ampla à presidência. O segundo turno era ainda mais benéfico para os *Colorados*, já que estes tinham mais vantagem no cenário nacional. A contrapartida exigida pelos *Blancos* foi a separação do calendário eleitoral: no Uruguai as eleições departamentais e nacionais eram juntas e realizadas por meio de lista fechada, fazendo com que necessariamente se votasse para o mesmo partido nos dois níveis de poder, uma medida altamente centralizadora (Eaton 2004, 2004b).

Eaton usa o caso para exemplificar como medidas descentralizadoras podem partir de atores nacionais, sem pressão de grupos subnacionais, visando objetivos específicos a curto/médio prazo, mesmo que seu efeito no longo prazo não seja inteiramente previsível. A reforma tinha como objetivo impedir ou adiar a chegada da Frente Ampla à presidência do país e, de fato, teve esse efeito. Os *Colorados* conquistaram a presidência em 1999 e os *Blancos* ganharam o governo de 13 dos 19 departamentos do país. As medidas, porém, introduziram uma mudança fundamental: a separação dos calendários eleitorais e a possibilidade de se votar em legendas diferentes para os diferentes níveis de governo, que

pode ser considerada uma medida de descentralização política na medida em que aumentou a autonomia política no nível departamental.

Na década de 90 e no início do século XXI cresce a influência da Frente Ampla que, para além do governo de Montevideu, consegue eleger, em 2005, Tabaré Vázquez para a presidência, trazendo consigo a bandeira da descentralização com discurso fortemente ancorado no fortalecimento da participação popular. Em 2007, Vázquez encaminha ao Congresso um anteprojeto que, depois de muitos trâmites, é sancionado em 2009. A Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã cria, pela primeira vez, um terceiro nível de governo, o município, em regiões com mais de 5000 habitantes que formem “uma unidade com personalidade social e cultural, com interesses comuns que justifiquem a existência de estruturas políticas representativas e que facilitem a participação cidadã”.<sup>4</sup> Logo depois, a lei se estendeu às localidades com mais de 2 mil habitantes.

Os primeiros 112 municípios foram criados, assim, em 2010 e no mesmo ano foram realizadas as primeiras eleições locais. Para localidades com menos de 2 mil habitantes e para as capitais a criação de municípios permaneceu facultativa. No primeiro caso poderia ocorrer a partir de iniciativa popular ou do intendente, no caso das capitais, apenas por iniciativa exclusiva dos intendentes. As áreas não municipalizadas do país ficariam sob autoridade direta dos governos departamentais<sup>5</sup>. A lei determina que os Municípios sejam formados por uma Junta Local constituída por cinco membros eleitos em eleição direta por lista fechada e sistema proporcional, na mesma ocasião em que são realizadas as eleições departamentais. O mais votado da lista mais votada é denominado *alcalde*, os demais membros da Junta são os *consejales*<sup>6</sup>.

O artigo 3 da Lei 18.567 discorre sobre os seis princípios que orientam a Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã: o primeiro deles é a preservação da unidade departamental e política, ou seja, é vedada a formação de municípios que pertençam a dois ou mais departamentos (isto é, os municípios são estruturas interdepartamentais); o segundo é a ideia de prestação eficiente de serviços de modo a aproximar a atuação do Estado de todos os cidadãos; o terceiro é a transferência gradual de atribuições, poderes jurídicos e recursos para os municípios durante o processo de descentralização; o quarto é “a

---

<sup>4</sup> Artigo 1 da Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã.

<sup>5</sup> Artigo 8 da Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã.

<sup>6</sup> Capítulo III da Lei 18.567 de Descentralização Política e Participação Cidadã.

participação cidadã”, afirmado, como lembra Barreto (2011), no artigo 17 que determina como uma das obrigações do município a criação de espaços e mecanismos de participação social no nível local<sup>7</sup>; o quinto princípio é o caráter eletivo e a representação proporcional integral; e o sexto princípio discorre sobre a cooperação entre os municípios para a gestão de determinados serviços públicos e atividades municipais em condições mais vantajosas.

No que diz respeito à autonomia fiscal e administrativa, o artigo 19 da Lei 18.567 determina que os recursos municipais serão provenientes de fundos que serão dotados pelo governo departamental e de recursos do Orçamento Nacional previstos no Fundo de Incentivo para a Gestão dos Municípios, criado a partir de recursos que não afetem aqueles destinados aos governos departamentais. O art. 20 define que o governo departamental fornecerá aos municípios os recursos humanos e materiais necessários para que eles possam cumprir com suas obrigações, conforme o orçamento quinquenal e as modificações orçamentárias aprovadas pela Junta Departamental.

Nos critérios de Falletti mencionados anteriormente, a Lei de Descentralização deu aos recém-criados municípios uruguaios autonomia política, mas pouca ou nenhuma autonomia fiscal e administrativa. Delpiazzo (p. 16-17 in BARRETO, 2011) afirma, ainda, que o município no Uruguai carece de personalidade jurídica, é um simples órgão do Governo Departamental, dotado de uma desconcentração mais ou menos ampla, que lhe permite desenvolver uma competência própria, mas sem que isto implique ruptura do vínculo hierárquico da ordem administrativa.

A Lei 18.567 foi complementada pelas leis 18.644, 18.653, 18.659 e 18.665 que versam principalmente sobre o processo eleitoral municipal. Em setembro de 2014 foi sancionada a Lei 19.272 que complementa a legislação anterior e sobre a qual falaremos adiante. A política local passa, então, a ser mais um espaço para a competição política eleitoral entre os partidos uruguaios e para a representação dos interesses comunitários. Entretanto, são muitas as dúvidas e as incertezas sobre os efeitos e o alcance da legislação e das novas instituições. Quais são as prerrogativas reais dos novos municípios? Estes se tornaram, de fato, esferas de governo relevantes para os cidadãos? Quais são os efeitos

---

<sup>7</sup> A Lei estabelece que “15% dos cidadãos inscritos em uma localidade têm poder de iniciativa ante os governos municipal e departamental, inclusive para propor a criação de um município”; determina, também, a obrigatoriedade de as Juntas Locais realizarem uma audiência pública anual para prestação de contas (Lei 18.567, art. 13, 19º).

práticos da Lei de Descentralização na relação entre os níveis de governo e qual é a efetividade da representação exercida pelas Juntas Locais? Estas instituições tornaram-se referência para os cidadãos uruguaios?

O fato de que nem todo o território do país tenha sido municipalizado gera uma situação na qual parte da população está sujeita a três níveis de governo (Nacional, Departamental e Municipal), e a outra parte está subordinada somente a dois (Nacional e Departamental). Este desenho geográfico ficou conhecido como “Pele de Leopardo”, pelas manchas municipais isoladas umas das outras no corpo do Departamento (SCHELOTTO & ABREU, 2011). Oroño e Vargas (2012) argumentam que, em termos práticos, os uruguaios que vivem em municípios se sentem lesados por terem sua comunicação com o Departamento intermediada por outro nível de poder, enquanto a outra parte da população é representada diretamente pelo Governo Departamental. Essa segunda parcela, por sua vez, sente-se prejudicada por não ter um órgão de representação local, ou seja, próximo às pessoas.

Se, como afirmamos anteriormente, os governos locais criam uma nova arena de participação e debate, favorecendo o pluralismo, no caso uruguaio fica nas mãos dos Intendentes em exercício determinar o de pluralismo do sistema. Esse ambiente institucional cria uma situação na qual os Intendentes do Partido Blanco, por exemplo, só irão municipalizar as capitais dos departamentos que governam se tiverem perspectivas seguras de sucesso eleitoral nessas capitais, o que cria uma barreira de interesse no processo de municipalização. O resultado é que apesar de 70,1% do eleitorado uruguaio ter sido municipalizado em um primeiro momento, o que representa uma mudança significativa em parâmetros gerais, isso se dá de maneira muito desigual.

Apesar das delegações de ordem administrativa e de uso de recursos por parte dos municípios, a Lei 18.567 deixava em aberto a origem desses recursos, que proveriam (i) de repasses departamentais e (ii) do mencionado *Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*, recém criado, levando em consideração critérios de igualdade e indicadores de gestão<sup>8</sup>. O referido Fundo passou a ser regulado em 2014 pela Lei 19.272, em seu artigo 19, e tem por finalidade orientar recursos que permitam fortalecer a capacidade de gestão dos municípios.

Até 2014, portanto, eram poucas as referências legais a alguma forma de autonomia fiscal por parte dos municípios, que dependiam quase que

---

<sup>8</sup> Artigo 19 da Lei 19.272.

exclusivamente de repasses departamentais. Os critérios de distribuição e os valores dos repasses estabelecidos pela Lei 19.272 correspondentes a cada município foram aprovados pela *Comisión Sectorial de Descentralización* no final do ano de 2015 e os repasses sob os novos critérios se iniciaram em 2016. A revisão da lei dá um importante passo em direção a uma maior autonomia fiscal dos municípios, que passam a contar com uma transferência automática de verba, ainda que tímida, além de deixar mais claro como se darão as outras formas de transferência de verba, estas ainda dependentes da iniciativa departamental e nacional que avalia desempenhos socioeconômicos e projetos. Apesar de existirem prerrogativas para a elaboração de planos de desenvolvimento (artigo 13) e a emissão de opinião oficial acerca dos programas desenvolvidos pelos municípios em seu território, segundo o artigo 20 da mesma lei, fica ainda a encargo do Departamento elaborar um Orçamento Quinquenal para si e para cada um dos Municípios sob sua jurisdição.

A legislação atual também não abre prerrogativa para a criação de uma carta orgânica municipal e é vaga quanto ao alcance do espaço de debate e formulação de propostas por parte dos conselheiros. A julgar pela Lei 18.567 de descentralização política e suas leis complementares, a descentralização uruguaia parece: (i) ceder algum espaço para a autonomia política dos municípios, na medida em que os cidadãos passam a eleger diretamente seus representantes locais; (ii) não transfere aos municípios autoridade para arrecadar recursos próprios e não prevê repasses significativos de recursos; (iii) restringe a autonomia administrativa das Juntas, já que estas contam com recursos limitados para executar as tarefas que lhe competem; (iv) tornam as autoridades locais quase que completamente subordinadas aos governos departamentais e ao governo central. Em síntese, os municípios passam a existir, são representados por autoridades eleitas, passam a ter novas responsabilidades, mas carecem dos recursos humanos, financeiros e organizacionais necessários para desempenharem essas responsabilidades.

Por outro lado, como argumenta Eaton (2004), o processo de descentralização iniciado pelas lideranças políticas nacionais e dirigido de cima para baixo pode apresentar consequências não previstas por seus formuladores. Ao abrir novos espaços de participação e transferir autoridade política para os municípios pode contribuir para o surgimento de novas lideranças locais, tornar a esfera locais – sobretudo nas grandes capitais – ambientes atrativos para políticos que desejam construir sua carreira a partir de baixo. Nesse sentido, pode vir a contribuir para a renovação da classe política: o argumento do autor é o de

que a descentralização, ainda que tímida e gradual, pode liberar forças antes adormecidas, forças que passam a contar com mais recursos do que dispunham antes e que, com estes novos recursos, podem começar a exercer alguma pressão por mais descentralização e autonomia. Esta hipótese não pode ser tratada aqui por dificuldades técnicas e circunstanciais mas merece uma análise mais profunda.

#### **4. O caso chileno**

Assim como o Uruguai, o Chile é um país unitário, com uma população de 17,6 milhões de habitantes e um IDH de 0,832<sup>9</sup>, considerado muito elevado e também o maior da América do Sul. Eaton (2004) afirma que o cenário chileno anterior ao golpe militar era de um país altamente centralizado onde três grandes partidos (os *tres-tercios*) disputavam os cargos públicos orientados por suas elites nacionais. Em 11 de setembro de 1973 uma junta militar comandada pelo general Augusto Pinochet depôs o governo civil de Salvador Allende em um dos episódios mais violentos e traumáticos das democracias do continente. Além do ostensivo uso da violência, o governo de Pinochet foi marcado por uma série de mudanças institucionais com consequências até hoje discutidas na agenda da nova democracia do país: da reorganização da distribuição de poder no governo, à política macroeconômica e ao sistema judiciário, são muitas as disputas envolvendo os novos atores políticos nacionais e subnacionais em torno do legado institucional deixado pelo período de governo militar.

Diferentemente do Uruguai, no Chile já existiam governos locais cujas autoridades eram escolhidas por meio de eleições diretas em um sistema que perdurava por oito décadas. Oito dias após tomar o controle do governo nacional, Pinochet depôs os alcaides democraticamente eleitos e os substituiu por oficiais designados, o mesmo foi feito com os conselhos municipais, órgão legislativo dos municípios, que foram substituídos por um corpo consultivo composto de civis e militares apoiadores do regime (Eaton, 2004b). Na Constituição outorgada em 1980 as eleições municipais foram eliminadas de vez.

Após tomar o controle dos governos municipais, que contavam até então com poucas prerrogativas, o regime então transferiu aos municípios responsabilidades importantes, principalmente nas áreas da saúde e educação, sem transferir

---

<sup>9</sup> Dados do Human Development Report (2015). Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_statistical\\_annex.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf)



também os recursos necessários para a manutenção desses serviços. Segundo Eaton (2004b) as medidas faziam parte de uma estratégia para diminuir a importância do Estado nas áreas e incentivar a privatização de serviços. Portanto, diferentemente do Uruguai, no Chile a descentralização se iniciou durante o regime autoritário, antes da redemocratização, na área administrativa. Outra importante mudança institucional foi a introdução de nove senadores indicados pelo presidente, que prevaleceu até 2005, e do sistema eleitoral binominal. Esse sistema para transformar votos em cadeiras no parlamento recebeu várias críticas dos partidos de esquerda por produzir resultados muito desproporcionais e por beneficiar os partidos de direita só acabando em 2015.

Há importantes considerações a se fazer sobre os primeiros movimentos de transferência realizados pelo governo militar: (i) nos termos de Falletti (2005) percebe-se um aumento das prerrogativas administrativas dos municípios ao mesmo tempo em que há um enorme retrocesso na autonomia política e quase nenhum ajuste na autonomia fiscal; (ii) os governos provinciais que também gozavam de pouca importância no cenário nacional ficam ainda mais irrelevantes frente ao governo nacional; e (iii) a criação dos governos regionais não implica um avanço descentralizador na medida em que o novo nível de governo é criado já sem qualquer tipo de autonomia. Em suma, as medidas tomadas pelos militares chilenos não se caracterizam como descentralizadoras nos critérios aqui considerados, mas, pelo contrário, como uma forma de o governo central exercer um controle ainda maior sobre os atores subnacionais. Apenas na dimensão administrativa é possível falar em descentralização, embora, para alguns, a transferência de funções na saúde e na educação, para os municípios, tome a forma de uma delegação para a execução de tarefas.

Em 1988 o plebiscito, previsto na Constituição de 1980, inicia o processo de transição para o regime democrático. As três forças partidárias pré-ditatoriais dão lugar a um regime de duas coalizões principais na nova democracia chilena: à esquerda a *Concertación*, que incluía o *Partido Socialista*, o *Partido por la Democracia* e o centrista *Democracia Cristiana* e do outro lado a *Alianza por Chile*, composta pela *Renovación Nacional* e pela *Unión Demócrata Independiente*. Ao final de 1989, Patricio Aylwin, da *Concertación*, é eleito presidente do país. Na intenção de desmontar o sistema de delegação de lideranças municipais instituído por Pinochet e ante bons resultados nesse nível de governo, a coalizão de esquerda encaminha, em 1990, uma proposta de retorno das eleições municipais. A estratégia visava equilibrar o cenário político nacional onde a esquerda se

encontrava sub-representada e iniciar o desmonte do aparato institucional deixado por Pinochet. Este aparato que favorecia os partidos de direita também dava a eles o poder de vetar várias propostas do governo (Eaton, 2004; 2004b).

Em 1990 a *Alianza* encaminha então uma proposta com reformas relativas ao nível regional. Eaton (2004) afirma que os partidos de direita, receosos de não chegar à presidência no médio prazo com a volta do regime democrático, ficando assim alienados do governo central, pretendiam expandir sua força no nível de governo criado por Pinochet, onde talvez tivessem mais apoio da população e onde certamente teriam apoio das elites empresariais surgidas com o novo modelo econômico chileno. Apesar de a *Alianza* ter poder de veto sobre a questão dos municípios ela não conseguia levar à frente seu projeto de fortalecer as regiões. Em 1991 forma-se o que Eaton (2004, 2004b) chama de “mesa de negociação”, onde as lideranças partidárias negociam as reformas de seu interesse, acertando a introdução das duas reformas - a reintrodução das eleições municipais (indiretas) e as mudanças relativas ao nível regional. Apesar disso, o receio das duas forças partidárias das mudanças que essas reformas poderiam acarretar no médio prazo, como a formação de elites locais de carreiras independentes, fez com que transferência de competências e recursos para os governos subnacionais ficasse de fora do acordo.

O acordo resultou nas primeiras medidas de descentralização efetivas com a introdução de eleições para a escolha dos governos municipais. O Chile hoje está dividido em 15 regiões, 54 províncias, 346 comunas e 345 municípios. O número de comunas por província varia de 1 em Isla de Pascua a 32 em Santiago, com uma média de 6,4 comunas por província. A média, porém, esconde muitas variações entre as províncias e as comunas. Quanto à população a menor comuna, Antártica, possui 127 habitantes. A maior, Maipu, possui 805 mil. Mais de 50% das comunas tem até 50 mil habitantes e apenas 1,7% tem mais de 300 mil habitantes. Apesar de constituírem uma subdivisão do território, os municípios não são reconhecidos como nível de governo, apenas como nível de administração local. São consideradas comunas qualquer agrupamento identitário urbano ou rural.

O Chile tem uma longa tradição de Leis de Municipalidades, sendo a primeira de 1854. A Lei Orgânica de Municipalidades<sup>10</sup> entrou em vigor em 1988 mas sofreu várias reformas até o formato em que se encontra, sendo a Lei Orgânica de Municipalidades de 2006 a mais atual. Ela prevê que a administração local das comunas ou de um agrupamento de comunas é responsabilidade de uma

municipalidade que será representada pelo *Alcalde* e pelo *Consejo Comunal* eleitos diretamente por sufrágio universal (Título I, artigos 1 e 2). Como já afirmado, a eleição indireta foi instituída em 1991 e a direta, com separação da eleição para alcaide e conselheiros, em 2001. Neste sentido, apenas formal, as municipalidades gozam de autonomia política mais plena do que as regiões e províncias chilenas que têm, respectivamente, Intendentes e Governadores nomeados pelo Presidente.

Desde o ano 2000<sup>11</sup> as eleições municipais são separadas das eleições nacionais e ocorrem um ano antes das eleições nacionais no último domingo do mês de outubro (Art. 106). Tanto para a eleição de alcaides quanto de conselheiros admite-se candidatura independente. Neste ponto, registra-se uma diferença em relação ao Uruguai onde os partidos permanecem tendo monopólio sobre o processo eleitoral.

Diferentemente do Uruguai que estabelece o mesmo número de membros para as Juntas Locais em todos os municípios e do Brasil que se utiliza do critério populacional, no Chile o critério para a definição do número de membros dos conselhos é o número de eleitores das comunas. O tamanho dos conselhos varia de 6 conselheiros nas comunas com 70 mil eleitores, 8 nas comunas com mais de 70 até 150 mil eleitores e 10 conselheiros nas comunas com mais de 150 mil eleitores (Art. 72). O artigo 70 da lei determina que o município chileno deve prover o Conselho dos meios e condições necessárias para seu devido funcionamento e pode incluir no orçamento recursos para a capacitação dos conselheiros. A remuneração é aprovada pelo próprio Conselho anualmente, o que não ocorre no Uruguai, onde o trabalho de conselheiro é voluntário e o salário do alcaide determinado pela Junta Departamental.

A Constituição chilena e a Lei Orgânica de Municipalidades legislam de maneira minuciosa a maneira como os municípios devem reger seu funcionamento, descrevendo desde a criação de órgãos internos ao corpo de funcionários e suas atribuições. A análise da legislação sugere que no Chile os municípios possuem pouco espaço para tomarem iniciativas administrativas no sentido de moldarem

---

<sup>10</sup> A Lei Orgânica constitucional é uma categoria especial de lei do ordenamento jurídico chileno estabelecida pela Constituição de 1980 que versa sobre matérias previstas no texto constitucional e que requerem para sua aprovação, modificação e extinção, a aprovação por maioria especial de quatro sétimos dos deputados e senadores em exercício. Essas leis são objeto de controle preventivo de constitucionalidade obrigatório ante o Tribunal Constitucional e não podem ser objeto de delegação legislativa. No caso dos municípios, sua organização, competências e atribuições são definidas pela Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades (Lei N.º 18.695).

<sup>11</sup> Lei 19.689 de 2000

as instituições locais. Por essa razão, a OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) considera que, no Chile, há pouca flexibilidade para os governos locais adaptarem suas estruturas organizacionais às características e demandas de suas localidades, o que pode resultar em dificuldades na gestão. Segundo relatório produzido pela organização, entre as principais restrições que enfrentam os municípios, se destacam os limites estabelecidos pelas regulações do governo central no montante de recursos destinado aos recursos humanos (OECD 2009)<sup>12</sup>.

Podemos observar, ainda, na seção da Lei que trata da estrutura administrativa dos municípios que os órgãos da administração comunal estão ligados tanto ao alcaide quanto ao conselho. Sendo uma das principais funções da separação de poderes a fiscalização mútua e o controle e transparência das atividades executadas pelos ramos executivo e legislativo, essa aparente fusão entre os poderes tanto no Chile quanto no Uruguai sugere uma possível dificuldade na execução da atividade fiscalizadora a nível local. Além disso, pela extensa legislação referente às estruturas administrativas municipais, considerando o nível de detalhamento da Lei Orgânica de Municipalidade chilena e das leis nacionais, parece não haver espaço para os municípios regularem e coordenarem suas atividades moldando sua estrutura organizativa de acordo com suas necessidades específicas. É possível que a capacidade administrativa varie de município para município de acordo com a disponibilidade de recursos que eles dispõem. As municipalidades com menos recursos seriam obrigadas a funcionar com a estrutura mínima descrita por lei, enquanto os municípios mais ricos poderiam aumentar sua divisão interna de trabalho e melhorar sua eficiência.

Dentre as leis aprovadas elencadas por Mardones (2008) algumas parecem ter como resultado maior autonomia para as municipalidades no Chile. Em termos administrativos, a lei que permite aos municípios desempenhar funções em assuntos de habitação social (19.022); a que amplia a autonomia dos alcaides para gerir os recursos humanos do município (19.280); gerir e dispor de terrenos e edificações municipais (19.425); extinguir obrigações aos devedores municipais (19.602 e 19.756); as que incrementam as atribuições do conselho municipal sobre os planos reguladores e (19.778); a que permite aos alcaides firmar contratos com outros organismos públicos em relação a obras públicas urbanas (19.865).

Para Mardones (2008), em relação à saúde e educação, não houve de fato

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356342>. Pag. 7

uma descentralização para o nível municipal já que o governo central define as políticas e é responsável por estabelecer parâmetros gerais, pela fiscalização e pelo financiamento. Os municípios seriam, segundo ele, meros prestadores de serviço. O efeito descentralizador ocorre porque os municípios precisam usar seus próprios recursos para complementar o financiamento. Porém, isso teria o efeito de reduzir a capacidade dos municípios de prestar serviços nas áreas em que eles são realmente autônomos em relação ao governo central, porque eles precisam complementar os recursos para a saúde e a educação em face da insuficiência das transferências do governo central. O autor também destaca as leis de descentralização que estabelecem regulação em áreas nas quais os municípios são autônomos. Neste caso, geram novas obrigações e vinculações e não ampliam a autonomia dos municípios. Por outro lado, podem conduzir a maior eficiência já que estão direcionadas para este objetivo, desde que os municípios possuam ou sejam providos com as condições necessárias para a observância das obrigações.

Uma peculiaridade do sistema legislativo chileno é a centralização da tomada de decisões político-administrativas e de cunho fiscal no presidente, isto significa que as transferências do governo central para os municípios estão altamente condicionadas pela iniciativa presidencial, limitando a ação do Congresso, o que inclui qualquer legislação que se refira a: imposição, abolição, isenção ou perdão de contribuições e impostos de qualquer tipo; estabelecimento ou abolição de agências públicas em qualquer nível de governo; contração de dívida pública; isenção ou redução de qualquer obrigação financeira cujo beneficiário seja um organismo público, incluindo municípios; assim como o estabelecimento de faixas salariais e benefícios dos funcionários públicos (Artigo 62), o que coloca dificuldades para a negociação de medidas descentralizadoras de âmbito fiscal.

Mardones (2008) afirma que as leis analisadas no período de 1980 a 2005 relacionadas à descentralização fiscal estavam orientadas para resolver o problema do déficit da saúde e da educação municipal, principalmente as leis que modificam o FCM (*Fondo Común Municipal*), que constitui a principal fonte de financiamento dos municípios chilenos. O artigo 122 da Constituição define o FCM como um mecanismo de redistribuição solidária de recursos entre as municipalidades do país e outros componentes das rendas municipais não contempladas no financiamento da saúde e da educação. Segundo ele, algumas melhoraram os salários e as condições de trabalho dos professores e pessoal não docente das escolas municipais (19.278; 19.464; e 19.873) e trouxeram outros

avanços como: a criação de um fundo adicional para cobrir a dívida previdenciária dos municípios (19.609); a lei relacionada a salários e benefícios para outros funcionários municipais (19.760 e 19.813); e as reformas mais abrangentes das finanças municipais ou regionais (19.143; 19.506; 19.705; 19.816; e 19.850).

Segundo o *First Global Report* (FGR) o Chile seria um caso de grau médio de descentralização fiscal com uma situação ambígua: de um lado demonstra um grande avanço nos últimos anos em termos de descentralização para as municipalidades, de outro, grande dependência dos níveis intermediários (regional) em relação ao governo central (com nomeação das principais autoridades). Apesar do uso técnico do termo “Governo Regional” e “Administração Local ou Comunal”, observamos que estas últimas são as que possuem mais autonomia política sendo responsáveis por uma ampla variedade de serviços, apesar de a delegação de responsabilidades aparentemente não ser acompanhada por uma proporcional transferência de recursos e de autonomia administrativa e fiscal. Ainda segundo o FGR (2010), o Chile avançou transferindo competências para municipalidades e instituindo eleição direta para alcaides e conselheiros, mas menos do que outros países unitários como Bolívia, Colômbia e Equador.

## 5. Considerações finais

Segundo o *First Global Report* (2010), Chile e Uruguai se encontram num grupo intermediário de países nos quais os governos subnacionais são responsáveis por entre 10 e 20% dos gastos públicos totais, ao lado de Venezuela e Guatemala. Os governos subnacionais de Chile e Uruguai passaram de 3,7% e 8,6% do gasto público em 1980 para 15% e 13,2%, respectivamente<sup>13</sup>. Embora tenha ocorrido substancial avanço, os dois países encontram-se bem atrás de outros países unitários como Colômbia, Bolívia e Equador nos quais os governos subnacionais são responsáveis por 29,8%, 29,5% e 22,1% do total de gastos públicos, respectivamente.

Como vimos, Chile e Uruguai são países unitários com sistemas partidários fortemente centralizados nos quais as lideranças partidárias nacionais, tradicionalmente, controlam o processo de recrutamento de candidatos mantendo, por isso, fortes vínculos com os legisladores nacionais. O processo de descentralização em ambos os países envolveu uma negociação gradual e cautelosa entre os atores nacionais e não pode ser visto como resultado de

---

<sup>13</sup> *First Global Report* by United Cities and Local Governments, 2010.

pressões vindas de baixo. Apesar disso, nos dois países, as primeiras medidas na direção de uma maior descentralização podem ter aberto novos espaços para a competição política e o surgimento de novas lideranças.

Os primeiros passos para a descentralização nos dois países envolveram a introdução de leis vagas e dependentes de implementações posteriores que só vieram a ser efetivadas vários anos depois, como a eleição direta para prefeito nos municípios chilenos e a introdução do nível municipal até então inexistente no Uruguai. Procuramos demonstrar que, segundo os critérios de Falletti (2005) e as investigações de Eaton (2004, 2004b) e Mardones (2008), essas reformas foram positivas, mas o processo de descentralização como um todo envolve outras medidas para além da (re)introdução de eleições no nível subnacional. Nesse sentido, a descentralização política nem sempre foi seguida por medidas descentralizadoras nos âmbitos administrativo e fiscal, pelo contrário, apesar de um movimento nesta direção, trata-se de um processo lento de negociação em todos os níveis de governo com a participação de outros atores públicos, cujas tentativas de mudança institucional podem, inclusive, apresentar retrocessos que aumentam ainda mais a dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central.

Apesar disso, nas últimas décadas pode-se perceber a diminuição do nível de controle que os políticos nacionais exercem sobre os políticos subnacionais, principalmente ao permitirem aos últimos construir bases independentes de apoio com maior autonomia na construção de suas carreiras, o que introduz um elemento de negociação importante no processo. A maior independência para os líderes subnacionais criarem suas próprias bases eleitorais, por meio da introdução das eleições diretas no nível local, tem o potencial de ampliar a relevância desses atores e sua capacidade de influência e pressão. Mardones (2008) destaca que a introdução da eleição direta faz com que a lealdade primária das autoridades locais deixe de ser com relação ao governo central e passe a ser em relação à cidadania local ou regional, o que condiz com o caráter democratizante do processo de descentralização para o qual chamamos atenção inicialmente.

A separação do calendário eleitoral, por exemplo, que se dá em 2000 no Chile e em 1996 no Uruguai<sup>14</sup>, mostrou-se uma medida extremamente positiva no sentido de aumentar a importância das questões subnacionais reduzindo a

---

<sup>14</sup> No caso do Uruguai, em 1996 as eleições nacionais foram separadas das departamentais. Nesta ocasião, os municípios ainda não tinham sido criados.

autoridade e a influência dos líderes nacionais durante as eleições departamentais no Uruguai e municipais no Chile, o que, inclusive, parece ser determinante para as reformas que se seguiram. No caso uruguaio, em especial, a separação das eleições departamentais das presidenciais na reforma de 1996 aparece como um catalisador para as outras medidas que seriam introduzidas posteriormente no sentido de enfraquecer um até então inabalável governo central. Não por coincidência essa mudança veio em conjunto com outra série de reformas na legislação das Juntas Locais.

Outra questão que pudemos observar foi a de que nem sempre aqueles que tomaram a iniciativa de descentralizar, ainda que o tenham feito a partir de cálculos eleitorais de curto e médio prazo, puderam se antecipar a todos os resultados do processo. Algumas das principais medidas tomadas nos dois países, como a separação das eleições no Uruguai e a introdução de eleições nos municípios do Chile, tiveram consequências não antecipadas pelos reformadores, como destacam Falletti e Eaton. No caso chileno, em especial, percebe-se, ainda, – principalmente pela aderência gradual dos partidos de direita a medidas favoráveis à descentralização – que o discurso do fortalecimento dos governos subnacionais pode estar presente em todo o espectro político.

A autonomia fiscal de ambos os países apresenta semelhanças a nível municipal e diferenças no nível intermediário: nos municípios chilenos há uma desproporcional delegação de responsabilidades, legados do período militar, em relação à autonomia para captação e aplicação de recursos. O resultado é que, de acordo com o *First Global Report*, 80% dos recursos repassados aos municípios chilenos são vinculados a algum tipo de gasto, ou seja, não podem ser livremente alocados pelos governos locais. No caso uruguaio os recursos municipais são estritamente controlados pelos departamentos e só em 2015 inicia-se um processo de transferência automática do governo central na qual, como vimos, 90% dos recursos são vinculados a programas específicos. Os departamentos uruguaiois têm, porém, historicamente, muito mais autonomia que as regiões ou províncias chilenas: enquanto os primeiros podem elaborar sua própria carta orgânica, arrecadar impostos e estabelecer taxas, além de eleger diretamente seus representantes, nos segundos há pouquíssimas prerrogativas políticas, administrativas e fiscais, mantendo até hoje o sistema de nomeações de intendentes regionais e governadores provinciais pelo presidente da república. Os departamentos uruguaiois, em contraste, acumulam uma série de funções importante e foram durante muito tempo representantes diretos da população,



e ainda o são, como vimos, para boa parte da população uruguaia que não vive em áreas municipalizadas.

Os municípios chilenos, ao contrário, possuem um histórico de muito maior solidez enquanto espaços representativos do que os recém-criados municípios uruguaio. No Chile, como mostramos, o sistema de eleição direta vigorou durante 80 anos até ser interrompido pelo governo de Pinochet, retomando seu caráter eletivo após a redemocratização, ainda que de forma gradual. Eles são responsáveis pela prestação de serviços fundamentais para a população, como saúde e educação, e tem se mostrado estratégicos também para o cenário político nacional enquanto instância formadora de lideranças. No Uruguai inexistia qualquer tradição municipalista até 2010 com a promulgação da Lei 18.567, mesmo antes do período de governo militar. Ainda hoje, como mostrado, o municípios não cobrem a totalidade do pequeno território uruguaio<sup>15</sup>, dos 19 Departamentos, apenas 3 tem capitais municipalizadas, e cerca de 30% da população vive em áreas não municipalizadas. No Chile, houve grande disputa pela reintrodução da eleição direta para alcaide em 2001, enquanto no Uruguai prevalece o sistema de lista fechada, sendo a escolha do alcaide e dos conselheiros feita pelo mesmo voto em uma lista partidária fechada e bloqueada.

O legado jurídico-institucional da Constituição de 1980 promulgada pelos militares no Chile tem se mostrado, porém, uma força conservadora maior do que a resistência dos partidos de direita e centro no Uruguai. No segundo caso, o surgimento de uma terceira força partidária nacional - a Frente Ampla - foi fundamental para a introdução de medidas descentralizadoras, em um cenário equilibrado entre os três partidos principais. Já no Chile, a redemocratização colocou a principal força de esquerda, a *Consertación*, em posição confortável na presidência, vencedores de 5 dos 6 últimos pleitos. Isso pode ter diminuído a pressão do grupo que, inicialmente, defendia com mais afinco a autonomia local no país. Já no Uruguai, a chegada da Frente Ampla ao poder significou um avanço nesse sentido, pois era essa uma das principais bandeiras defendidas pelo partido de José Mujica e Tabaré Vázquez. Ao observarmos a legislação específica sobre os municípios nos dois países, a Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã no Uruguai, de 2010, e a Lei Orgânica Constitucional de Municipalidades, no Chile, percebemos que enquanto a primeira foi bastante vaga em vários aspectos políticos, administrativos e fiscais, exigindo uma complementação quase que imediata por leis subsequentes, a segunda é extremamente detalhada,

---

<sup>14</sup> 20% segundo Schelotto e Abreu (2012).

legislando sobre as minúcias do município chileno desde suas responsabilidades e atribuições à forma de organização para executá-las. De maneira geral a literatura foi muito crítica com a lei de municipalização uruguaia por sua falta de objetividade, que viria a causar confusão no pleito do ano seguinte à sua promulgação, enquanto que a lei chilena foi criticada por seu excesso de detalhes técnicos, que engessou a autonomia dos municípios.

A noção processual de Falletti (2005) é útil para compreendermos a descentralização enquanto um fenômeno disperso no tempo, que se dá pelo debate entre os atores nos diversos níveis do sistema político e que, muitas vezes, não se apoia somente na racionalidade em longo prazo desses atores. Em todos os casos a pressão que veio a resultar nas reformas não veio de baixo em uma dinâmica de tipo *bottom-up*, com os agentes subnacionais ou a sociedade organizada exigindo a instauração ou reativação dos governos subnacionais por eleição direta. A partir de seus próprios cálculos eleitorais, as elites nacionais de ambos os países optaram por abrir mão de parte de sua autoridade, poder e recursos para atender a interesses e necessidades em um contexto específico. Entretanto, como afirmamos, esta reforma iniciada de baixo para cima pode ter liberado novas forças e criado condições para a emergência de novos atores nos níveis subnacionais com mais legitimidade e capital político que pode ser usado para impulsionar ainda mais o processo de descentralização em ambos os países.

## 6. Referências bibliográficas

AROCENA, José. (1992): “El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay”, en CIEPLAN, Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local. Santiago de Chile, Ed. Dagmar Raczynsky y Claudia Serrano.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. (2011). “Criação de municípios no Uruguai (2009-2010): processo de inovação institucional”. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2940, 20 jul. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19575>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CARDARELLO, Antonio. (2011). “Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las Elecciones municipales 2010 en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2011, v. 20, n.1, p. 63-94.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Disponível em: <[https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)>. Acesso em 20/06/2016.

\_\_\_\_. Lei 18.695. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>

EATON, Kent. (2004). "Risky Business: Decentralization from above in Chile and Uruguay". *Comparative Politics*, Vol. 37, n.1.

EATON, Kent (2004b). "Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile". *Comparative Political Studies*, Vol. 37, pp. 218-244.

FALLETI, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, pp.327-346.

FERNANDEZ RICHARD, José. (2013) "La administración del Estado y las municipalidades en Chile". *Rev. IUS*, vol.7, n.32, pp.148-160.

FIRST GLOBAL REPORT BY UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. (2010)

MAGRI, Altair; FREIGEDO, Martín. "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?". In: Buquet, Daniel; Johnson, Niki (Org.). *Del Cambio a la continuidad – ciclo electoral 2009-2010 Uruguay*. 1ed. Montevideo, Fin de Siglo; Clacso; Instituto de Ciencia Política, p. 325-346.

MARDONES Z, Rodrigo. (2006). "Descentralización y Transición en Chile". *Rev. cienc. polít.* (Santiago) vol.26, n.1, pp. 03-24.

MARDONES Z, Rodrigo. (2007). "The congressional politics of decentralization: the case of Chile." *Comparative Political Studies*, 40, 3, 333-358.

MARDONES Z, Rodrigo. (2008). "Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)". *Revista Eure*, Vol.

XXXIV, N° 102, pp. 39-60

MONTECINOS, Egon. (2005) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *EURE*, vol.31, n.93, pp. 73-88.

MONTERO, Alfred P. & SAMUELS, David J. (2004) “The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences”. Mimeo. Disponível em: <<http://www.acad.carleton.edu/curricular/POSC/faculty/montero/Chapter%201.pdf>>. Acesso em: 03/07/2016.

MONTERO, Alfred P. e SAMUELS, David (Ed.). (2004b). “Decentralization and Democracy in Latin America”. University of Notre Dame Press.

NICKSON, Andrew. (1995). “Local Government in Latin America”. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

NICKSON, Andrew. (2011). “Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective”. Working paper N. 6. Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD).

OECD. (2009). “Annual Report”. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39356342>.

OROÑO, Abel. (2010). “Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación”. Montevideo: Friedrich Ebert

OROÑO, Abel & VARGAS, Braulio Gil de. (2012). “Tercer nivel de gobierno y administración en Uruguay. Diseño institucional y funcionamiento de la descentralización municipal”. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

PASTOR, Daniel. (2004). “Origins of the Chilean Binominal Election System”. *Revista de ciencia política*. Santiago, 24(1), 38-57. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100002>>, Acesso em: 03/07/2016.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. “Constitución de la República 1996”.

Disponível em: <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-12.16.htm>

\_\_\_\_. Lei 9.515. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=09515&Anchor=>

\_\_\_\_. Lei 18.567. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>

\_\_\_\_. Lei 18.644. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18644&Anchor=>

\_\_\_\_. Lei 18.653. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18653>

\_\_\_\_. Lei 18.659. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18659&Anchor=>

\_\_\_\_. Lei 18.665. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18665&Anchor=>

\_\_\_\_. Lei 19.272. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9655331.htm>

ROCHA, M. M. & PACHECO, Daniela Paiva de Almeida. (2016). “Como se exerce a representação no nível local na América do Sul? Parlamentos em perspectiva comparada”. Trabalho apresentado no 8º Congresso Conselho Europeu de Pesquisas Sociais na América Latina em Salamanca, Espanha, 2016.

SCHELOTTO & ABREU. (2012). “Territorio y municipios en el Uruguay. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Uruguay” in Arquisur, (2), p.52-71.

SCHIAVI, Pablo. (2012). “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación con especial referencia al Gobierno Municipal de Montevideo”. V Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano celebradas en el Pazo de Mariñan, La Coruña, España.

# CRISE POLÍTICA - AXIOLOGIA, EMERGÊNCIAS SOCIAIS E ALTERAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA NO BRASIL PÓS 2013

Gabriel Silva Rezende <sup>1</sup>  
Júlia Lima Santana <sup>2</sup>

## Resumo

Atualmente, a palavra “crise” tornou-se recorrente, transformando-se num signo presente em quase todos os tipos de narrativas, mobilizado como categoria definidora do contemporâneo. A crise é um acontecimento histórico, tanto quanto é uma condição de vida duradoura e fundamental para uma condição humana transcendente. Dessa forma, o objetivo do presente artigo (sendo sua concepção inicial um ensaio) é considerar como a “crise” é mobilizada em construções narrativas para marcar um “momento de verdade” ou como um meio de pensar a própria “história”, portanto, compreender como um dos principais marcos definidores do início da crise política brasileira, as Jornadas de Junho de 2013, foram resignificadas e instrumentalizadas para o processo de impeachment de Dilma Rousseff e a alocação de interesses políticos na promoção de reformas polêmicas, que afetarão de forma profunda as gerações vindouras. Modificando, assim, por completo o programa político vencedor das eleições de 2014.

Palavras-chave: Crise; Jornadas de Junho de 2013; Ruptura Política

## POLITICAL CRISIS - AXIOLOGY, SOCIAL EMERGENCIES AND CHANGES IN THE POLITICAL AGENDA IN BRAZIL AFTER 2013

## Abstract

Nowadays, the word “crisis” has become recurrent, becoming a sign present in almost all types of narratives, mobilized as defining category of the contemporary. The crisis is a historical event, just as it is a lasting and fundamental condition of life for a transcendent human condition. Thus, the purpose of this article is to consider how the “crisis” is mobilized in narrative constructions to mark a “moment of truth” or as a means of thinking the “history” itself, therefore, to understand how one of the main defining the beginning of the Brazilian political crisis, the

---

<sup>1</sup> Mestrando em Sociologia Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e bolsista CAPES. Contato: gabrielsrezende10@gmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Sociologia Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e bolsista FAPERJ. Contato: julialimasantana@gmail.com

2013's June were renamed and instrumentalized for the impeachment process of Dilma Rousseff and the allocation of political interests in the promotion of controversial reforms that will profoundly affect future generations. Modifying, thus, completely the political program winning the 2014 elections.

Keywords: Crisis; 2013's June mobilization; Political Breakdown

## **1. O caráter léxico do conceito de crise**

A crise é um acontecimento histórico, bem como é uma condição de vida duradoura e fundamental para uma condição humana transcendente (ROITMAN, 2012). Ao considerarmos a palavra “crise” como mobilizadora de construções narrativas para marcar um “momento de verdade” ou como um meio de pensar a própria “história”, faz com que certos momentos de verdade possam vir a ser definidos como pontos de viragem na história, quando as decisões são tomadas ou eventos são decididos, estabelecendo assim uma teleologia particular (ROITMAN, 2012). Todavia a apropriação narrativa de “crise” traz consequências quanto as delimitações temporais, identidade e o que se considera como “verdade”. Evocando, por conseguinte, o significado da crise como um problema axiológico ou o questionamento dos fundamentos epistemológicos ou éticos de certos domínios da vida e do pensamento. Sendo assim, toda vez que se fala em crise, o discurso oculto (ou o não dito) encerra um juízo moral e comparativo entre o passado e o futuro, de modo que nessa esteira somos levados a nos perguntar sobre o que deu errado.

A própria noção de crise assume significado aberto e mesmo ambíguo, tendendo normalmente a designar uma ruptura súbita, acidental ou até mesmo ruptura passageira de um dado estado (muitas vezes aparente) de equilíbrio ou harmonia, designando uma quebra de estabilidade e de uma certa normalidade. Devemos assim, como Roitman (2012) nos interroga acerca deste referencial/conceitual, analisar crise como um termo que está ligado a situação de significar a história humana, muitas vezes servindo como um espaço reservado transcendentemente a soluções ostensivas a esse problema.

Como a própria autora revela, é um ponto cego para a produção de conhecimento. E tornar esse ponto cego visível significa fazer perguntas sobre como produzimos significados para nós mesmos. Pelo menos, significa perguntar sobre como produzimos “história”. Ou mesmo, no máximo, significa perguntar como podemos construir produção de conhecimentos sem discernir o significado

histórico em termos de fracasso ético.

Roitman, questiona assim, que tipo de narrativa poderia ser produzida onde o significado não é em todos os lugares um problema? Uma resposta a essa pergunta, por improvável que seja, requer como primeiro passo inaugural considerar sobre as formas como a crise (enquanto um ponto cego para a produção de conhecimento), implica um julgamento incessante e muitas vezes implícito sobre latências, erros ou falhas que almeja (amos) serem erradicados e superados.

A crise vem significar a marcação do “novo tempo”, na medida em que denota algo único, seja como fase de transição imanente ou a uma época histórica específica. Sendo o significado temporal de tais conceitos, é necessariamente experimentado e apreendido em termos de efeitos retrospectivos. Ou seja, a crise como conceito histórico, refere-se aos efeitos retrospectivos dos acontecimentos e aos pressupostos constituídos, para a consciência que surge em determinadas épocas. De sorte que, “através da invocação do termo crise como uma fase de transição historicamente única, de uma época, a experiência histórica também é generalizada como uma recorrência lógica - o historiador é o juiz de eventos” (ROITMAN, 2012, p. 3-4).

Analisando Kosselleck em “Crítica e Crise” (apud, ROITMAN, 2012, p. 5), no qual ele apresenta uma história conceitual da constituição mútua desses dois conceitos cognatos: crítica e crise. Cujo o objetivo é ilustrar que essa autoconsciência histórica está relacionada com o que ele define como uma atitude especificamente moderna em relação à política. A sua distinção entre moralidade e política permitiu o que ele chama de “exclusão da moralidade da política” ou o surgimento de um reino distinto que constitui a “sociedade”, sendo investido com a Lei Natural, delimitando-se fora de uma autoproclamada “sociedade moral” da política. Esta dissociação entre a autoridade política e moral é geralmente assumida como sendo uma “grande separação”, qualificando-a como “a crise” que marcou o novo tempo ou a história secular. A separação teórica entre moralidade (consciência) e política (o Estado) tem consequências para as maneiras de auferir as mudanças sociais, que passam a ser entendidas como uma transposição através de mudanças nas posições morais, ou através da persuasão racional e da finalidade da razão e portanto, fora das instituições do estado.

Roitman (2012, p. 7) assevera que quando aventuramos para os fundamentos da razão crítica caminhamos por terras ainda mais instáveis de verdades, em que a crise não é resolvida. Pelo contrário, o conceito de crise torna-se um



motor principal, por exemplo, para o pensamento pós-estruturalista: enquanto a verdade não pode ser assegurada, é, no entanto, realizada em momentos de crise. Quando os fundamentos das afirmações da verdade são supostamente desvelados e os limites da inteligibilidade são potencialmente subvertidos ou transgredidos.

Nesse sentido, a autora observa que ao analisarmos o trabalho de Michel Foucault e nos atentarmos com os conceitos disciplinares ou técnicas que nos permitam pensar como sujeitos, os limites às formas de conhecimento implicam necessariamente em crises. Para Foucault, crise significa um impasse discursivo e o potencial para uma nova forma de sujeito histórico. Para o autor, a crise é produtiva, é o meio para transgressão e é necessário para mudança ou transformação. De acordo com tal preceito, assevera-se que a própria razão não tem fim que não seja ela própria, o dever decisivo da crítica é essencialmente, produzir crises - engajar-se na permanente crítica de si mesmo, estar em relação crítica com a vida normativa é uma forma de ética e de virtude. Se os fundamentos de “verdade são necessariamente contingentes ou parciais, e se a filosofia, portanto, não tem um objeto intrínseco, sua autoridade possivelmente emerge como tal em momentos de crise, que são definidos como o tempo em que a filosofia acontece” (ROITMAN, 2012, p. 3-4).

Por conseguinte, não é possível estabelecer o não-contingenciamento deste campo para reivindicar a crítica. Uma vez que a verdade, de acordo com Roitman, é necessariamente imanente e crítica, sendo expedida por sua abertura constante das latências. Essas últimas foram caracterizadas em termos de relações invisíveis, como: sedimentos da tradição, falsa consciência, ideologias, categorias naturalizadas ou normalização. Mesmo quando o critério da verdade não é mais definido em termos da lógica da não-contradição, ou consistência interna, a crítica é pensada para ocorrer através do paradoxo: através da clarificação da contradição e paradoxo, com o compromisso de demonstrar obstinadamente o paradoxo do poder, ou as exclusões necessárias (como os “outros”, e não soberanos).

Mas se tomarmos a crise como um ponto cego, ou uma distinção, que torna certas coisas visíveis e outras invisíveis, é meramente uma noção a priori. A crise é, assim, reivindicada, mas permanece uma latência, nunca é explicada porque permite uma maior redução da “crise” a outros elementos, como a economia, a política, a cultura, a subjetividade. Portanto, a crise como argumenta Roitman (2012), não é uma condição a ser observada (perda de sentido, alienação,

conhecimento falho), é uma observação que produz significado.

## **2. Da estabilidade ao colapso: mapeando o (s) processo (s) de crise**

Palle Svensson (1986) compreende o debate sobre conceito de crise por meio da proximidade conceitual entre “estabilidade” e “colapso”. Sugerindo que a estabilidade de um regime político é demonstrada pela sua capacidade de evitar a transformação, bem como a ruptura em momentos de crise, quando a continuidade das características de identificação do regime é ameaçada. Por conseguinte, apresenta uma análise mais profunda do que Roitman, como observamos anteriormente, ao trazer conjuntamente algumas noções teóricas e ao formular uma base conceitual para o estudo da crise nos regimes democráticos.

Svensson através da literatura especializada, propõe não primeiramente o conceito propriamente de crise, mas o conceito de estabilidade. Ensejando por meio desta refutação, a percepção mais restrita e compreensiva sobre a estrutura e os efeitos da crise. Mesmo sendo a literatura sobre este tema extensa também é bastante confusa. Não há necessidade de rever as muitas maneiras diferentes em que o conceito de “estabilidade política” tem sido usado, todavia, basta dizer que o conceito de “estabilidade” em geral e de “político” em particular é ambíguo e multidimensional.

Ambíguo porque o termo não está conectado com qualquer definição geralmente aceita. Logo, tal conceito de “estabilidade política” é um excelente exemplo da confusão existente em pesquisas de ciência política sobre a formação de conceitos, operacionalização e medição. Conceito de estabilidade significa todas as coisas como vários indivíduos tentam medir o grau quantidade de “estabilidade política”, embora existam linhas comuns de concordância na maioria da literatura quanto ao significado amplo e básico do termo, a confusão analítica instaura-se devido à falta de concordância quanto ao significado dos termos empregados para definir a “estabilidade”. Bem como há também falta de consenso quanto à operacionalização desses termos. (SVENSSON, 1986)

Nessa perspectiva, Svensson aborda que tal conceito é multidimensional porque vários cientistas políticos e sociólogos abordam-no sobre diferentes objetos e sobre diferentes propriedades desses objetos. A “estabilidade política” foi aplicada a diferentes níveis do sistema político, como a comunidade, o regime e as autoridades. Por outro lado, não existe um acordo geral sobre a propriedade associada à “estabilidade política”. Para alguns autores, o termo

está relacionado com a ausência de uma propriedade específica, por exemplo, violência ou mudança, enquanto que para outros autores ela está relacionada com a presença de uma propriedade específica em particular, podendo ser: continuidade, durabilidade, longevidade, resistência, persistência ou algum outro. Significando uma existência longa e ininterrupta. Identificando, assim, cinco abordagens diferentes para a estabilidade: (1) a ausência de violência; (2) longevidade / duração governamental; (3) a existência de uma constituição legítima, ou legitimação constitucional (4) a ausência de mudança estrutural; e (5) uma sociedade plural.

Adentrando-se neste quadro conceitual, Svensson apresenta a definição de Dowding & Kimber sobre “estabilidade”, consistindo na capacidade de um objeto político de prevenir contingências ameaçadoras que podem forçar uma transformação identitária. Como podemos perceber:

Dowding & Kimber define political stability as the state in which a particular political object exists when it possesses the capacity to prevent threatening contingencies forcing its non-survival - i.e. from forcing a change in one or more of that object's criteria of identity [...]. In this definition it is essential to note that the concept of stability is neither defined in terms of the mere absence of change of a political object nor in terms of the mere survival of a political object.

First, Dowding & Kimber argue that the absence of change is not necessary condition of stability, and this may be said even of large or sudden changes. An object may be stable even if a large number of its elements are changed. The important is what kind of elements are changed and under what circumstances. the continuity of some elements is needed, it is only the defining or identifying characteristics of the object which have to remain unchanged:

... in general, we may say that the survival of any given political object consists in the continuity of those elements by which that object is identified [...].  
(SVENSSON, 1986, p.2)

Ademais, nenhuma alteração dessas características de identificação de um objeto político é uma prova de instabilidade. Somente as mudanças de tais características tornam-se desafios de resposta e sendo necessárias para evitar a não sobrevivência do político, representam um caso de instabilidade: a mudança

que é aceita voluntariamente por qualquer objeto político não sendo prova de instabilidade, mesmo que a mudança resulte numa descontinuidade completa. De modo geral, quando se analisa a estabilidade de um regime democrático e definimos a “democracia” como “poliarquia”, só podemos classificá-la como estável se não houver uma mudança forçada na inclusão e na liberalização do regime ou nenhuma mudança forçada nos direitos, instituições e processos que definem a poliarquia (SVENSSON, 1986).

A sobrevivência, de acordo como autor, parece ser uma condição necessária para a estabilidade da democracia. Não é, contudo, uma condição suficiente, porque um objeto pode existir sem ser estável. Se um objeto não é confrontado com quaisquer desafios que ameçam suas características identificadoras, ele pode sobreviver ou persistir mesmo se não tiver capacidade para lidar com ameaças. Tal estado pode ser chamado, portanto, de “persistência instável”.

Nesse sentido o argumento de Dowding & Kimber (*apud* SVENSSON, 1986), cujo um objeto político pode estar num estado de persistência estável ou instável, em que o estado anterior só pode ser identificado em uma situação em que algum tipo de desafio está ameaçando a continuidade, a existência das características de identificação do objeto. Mesmo que esta definição de estabilidade possa, em certa medida, diferir da linguagem usual dos jornalistas e políticos, e mesmo que a estabilidade possa ser difícil de identificar na análise empírica, esta definição é, no entanto, clara e, além disso, auxilia na definição a seguir de crise.

Svensson (1986) assevera que “crise” é um termo leigo em busca de um significado acadêmico. E por causa de seu significado variado, o termo “crise” não tem sido útil na construção de “conhecimento sistemático” sobre fenômenos sociais. Assim, termos que cobrem quase qualquer situação não são úteis na análise que enfatiza variáveis e as suas relações. Se os diferentes tipos de situações são rotulados de crise, então o fator se torna constante e não pode estar relacionado com variações em outros aspectos do processo social. No centro deste desenvolvimento teórico, o conceito de “crise” está ligado a desafios ao sistema político, tal como o tipo e o grau que a persistência do sistema é ameaçada, se o sistema está enfrentando uma quebra potencial, e essa desagregação é provável de ocorrer a menos que o próprio sistema ou seu ambiente seja fundamentalmente alterado.

Essa definição de crise baseia-se na exposição sugerida por Sidney Verba, que a define como uma mudança que requer alguma inovação governamental e institucionalização para que as elites não arrisquem seriamente a perda de sua

posição ou a sobrevivência da sociedade. Ou seja, crise nesta concepção é uma mudança que requer inovação institucional para preservar as posições das elites. Do mesmo modo, Scott Flanagan define uma crise do sistema como um desafio à autoridade dos tomadores de decisão constituídos expressos através de meios extralegais de protesto em uma escala suficiente para ameaçar a capacidade dos titulares de manter a ordem e a ocupação contínua dos papéis de autoridade.

Em outras palavras, crise para Flanagan seria o desafio aos tomadores de decisão legais expressas através de meios extralegais (SVENSSON, 1986, p. 4). Quando se discute sobre uma “crise sistêmica” limita-se sua definição para os desafios que ameaçam a constituição da política, ou seja, as regras estabelecidas do jogo para atribuir autoridade e recompensas, bem como implica numa mudança fundamental no regime alterando o equilíbrio de poder institucional entre os concorrentes.

Por conseguinte, essas considerações conceituais implicam que o conceito de “crise” no tocante a dimensão de como os objetos políticos são desafiados e mudados, e sobre isso, deve ser esclarecido que não é razoável falar de crise sempre que um objeto político enfrenta problemas, problemas novos ou mesmo problemas graves. É razoável falar de uma crise sempre que um objeto político sofre mudanças súbitas ou mesmo mudanças extensas. Somente a combinação de desafios que poderiam levar à quebra do objeto ou às mudanças estruturais de um caráter fundamental constitui uma crise.

Em síntese, a relação entre os conceitos de estabilidade e crise, como ambos foram definidos até agora, é evidente que eles estão intimamente ligados. A estabilidade política tem sido definida como o estado em que o político tem a capacidade de impedir que os desafios imponham uma mudança em um ou mais dos critérios de identidade desse objeto, enquanto que o significado central de uma crise política foi delineado como a combinação de desafios que poderiam levar à ruptura de um objeto político ou a mudanças estruturais de caráter fundamental.

Conquanto o conceito de crise ou ruptura (*breakdown*), conforme argumenta Svensson, consiste na relação entre os conceitos em discussão que poderiam ser tornados de forma mais clara e mais consistente, ao separar o conceito de colapso/ruptura do conceito de instabilidade. Somente a mudança forçada de todas as características identificadoras de um objeto político constitui uma ruptura. Quando apenas uma ou algumas das características identificadoras de um objeto político são vigorosamente modificadas durante uma crise, temos

uma forma de instabilidade que pode ser chamada de transformação dos objetos para distingui-la do tipo de instabilidade ou persistência instável discutida acima. Ocorre quando um objeto político tende a persistir em um estado de instabilidade porque não tem capacidade para responder a desafios que foram confrontados.

Sendo assim, esta persistente instabilidade pode também ser chamada de instabilidade latente, porque a instabilidade ainda não foi demonstrada abertamente. Um exemplo claro de uma crise de regime e instabilidade política sem ruptura com o desenvolvimento político é notado na república de Weimar de 1930 a 1932, onde o governo parlamentar foi gradualmente transformado em um governo semiparlamentar com o governo “acima dos partidos”. Concomitantemente a análise de Rainer Lepsius revela sua percepção desse período antes do colapso final da república de Weimar, como podemos perceber:

It is likely that the combination of presidential rule, politics of issue coalition, and short-term crisis could have been carried on for a longer time and that total collapse of democracy could have been avoided, despite the economic crisis that was further weakening the traditional structure of the German society and polity. There might also have been a chance for a revitalization of the party structure in 1934 or 1935 when the international economy recovered. However, the fragmentation of the party system and the strategy of temporary retreat from government participation crisis management by emergency decrees were certainly preconditions for the breakdown of democracy [...] (SVENSSON, 1986, p. 6).

Como percebido, uma mudança forçada da identificação de um regime democrático é, por conseguinte, uma transformação do regime, se a sua natureza democrática é mantida - por exemplo, uma transformação do regime parlamentar para o domínio presidencial - enquanto uma ruptura do regime democrático é seguida pelo desaparecimento do regime do sistema político ou do subsequente estabelecimento de um sistema autoritário ou totalitário.

### **3. A emergência das ruas: aplicando o Conceito de Crise nas Jornadas de 2013, Impeachment e Governo Temer**

Como já foi relatado acima, Palle Svensson também acaba por retirar do termo crise o estigma social que a palavra por si só traz consigo. Svensson fornece

subsídios para acreditar que a crise pode ser utilizada como um artifício de estímulo, uma ferramenta que impulsiona a elaboração de uma resposta.

O objetivo desse bloco é analisar as diversas formas de solução que foram apresentadas como uma “saída a crise”. Tanto as soluções acionadas pelos agentes sociais, como pelos agentes governamentais.

### **3.1 Alternativa Popular à crise: Ocupação do espaço público**

Para compreender o impacto da mobilização social, se faz necessário analisar a relação entre esfera privada e esfera pública. Aparentemente, movimentos de ocupação de espaço público podem ser considerados contraditórios justamente por se tratarem de lugares públicos. No termo, está implícito que pertence ao povo, mas como são geridos pelo governo, ocupar seria uma forma de demonstrar que existe resposta à maneira com a qual essa administração vem sendo feita.

Ir para a rua, ocupar praças e avenidas, significa acima de tudo, sair literalmente da zona de conforto do lar, rompendo a passividade e passar a admitir socialmente uma insatisfação.

Como espaço moral importante e diferenciado, a casa se exprime numa rede complexa e fascinante de símbolos que são parte da cosmologia brasileira, isto é, de sua ordem mais profunda e perene. Assim, a casa demarca um espaço definitivamente amoroso, onde a harmonia deve reinar sobre a confusão, a competição e a desordem. (...) Do mesmo modo, as discussões políticas, que revelam e indicam posições individualizadas e quase sempre discordantes dos membros de uma família, estão banidas da mesa e das salas íntimas, dos quartos. Se elas são inevitáveis, transcorrem certamente nas varandas e quintais, locais marginais da casa, posto que situados entre o seu interior (cujo calor revela a igualdade de substância e de opiniões das pessoas que ali residem) e a rua: o mundo exterior que se mede pela luta. (DAMATTA, 1984, p. 27-28).

Evitar falar de política no ambiente privado, blinda a todos que ali vivem, deixando clara a separação do que é de fora e do que é de dentro. Entretanto, na medida em que as redes sociais trazem esse universo para dentro da atmosfera privada, furando o bloqueio, e estimulando as ocupações das ruas, tem-se por estabelecido, a quebra desse paradigma. É o começo da conscientização dos

donos da rua. Só se ocupa aquilo que ainda não é seu. Por isso, as mobilizações que incentivam à ocupação dos espaços públicos, além de alertar a existência um sentimento de não reconhecimento, mostra que está se lutando contra ele.

### **3.2 Jornadas de 2013**

Diversas teorias que buscam encontrar o processo desencadeador das Jornadas de 2013, procurando justificar na junção de fatores, os motivadores que levaram grande parte da população às ruas insatisfação. Nesse sentido, não é surpreendente observar o descontentamento social perante ao cenário político de uma forma geral, no entanto a insatisfação sempre foi feita de forma velada, onde eram encontrados índices de aprovação regulares e estáveis, muito pela falta de envolvimento popular político.

As manifestações no Brasil seguiram o mesmo processo de “viralização” (propagação e divulgação por meio das redes sociais), como foi observado nos protestos em outros países, como a Primavera Árabe, o Occupy Wall Street, e o Los Indignados. Assim, as Manifestações de Junho ou Jornadas de Junho de 2013, foi um conjunto de diversas manifestações populares por todo o país que inicialmente surgiram para contestar os aumentos nas tarifas de transporte público, especialmente nas principais capitais do país, sendo que as primeiras ações tiveram início com o Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo.

Tendo em vista sobretudo o contexto em que esses desdobramentos convergiram, é possível afirmar que a união pela desunião foi estruturada em sua essência pela internet através das as redes sociais, que se apresentam como uma gama de ferramentas inovadoras e provenientes do desenvolvimento tecnológico. Essa constatação não traz consigo um significado que implica que em manifestações passadas não houve estímulo a participação popular, como o caso das Diretas Já. Mas a tecnologia nesse sentido se deu como uma ferramenta impulsionadora democrática do processo. O alcance proporcionado pelas redes sociais possibilitou não somente atrair parte da população jovem, os chamados integrantes da geração Y (frequentadores assíduos das plataformas digitais), mas também conseguiu ter o poder de articulação.

O objetivo aqui é justamente analisar qual teria sido o gatilho que fez a população em massa tomar posicionamento político que refutava a realidade vigente, o que deu alicerce à situação de crise geral. Portanto, se pode afirmar que existe um limite entre os dois extremos: a aceitação passiva de governos



regulares, e a indignação condigna perante uma situação limítrofe, onde não se pode mais aceitar a condição que lhe foi imposta. E o mecanismo que faz a ultrapassagem dessa linha é justamente a participação popular.

Sendo assim, consegue-se desenhar um caminho em direção à crise política vigente, bem como sua relação com a participação popular. Existe aqui um processo curioso, à medida que observamos que a descrença social fez do nacionalismo sua bandeira. Muitos sujeitos mediante à desilusão política, vestem o manto nacional de forma literal e sazonal, dando forma a um movimento que tem por viés axiológico ser apartidário, composto de indivíduos que clamam ser a cima de tudo e de qualquer princípio, brasileiros. Os grandes escândalos de corrupção aliados às crises estatais e diversos exemplos de má administração pública (nos diversos níveis da federação) compõe os alicerces que fomentam a falta de identificação política e a descrença também na imagem do político “por profissão”.

Os protestos de 2013 apresentam três tipos de interpretação para sua ocorrência, de acordo com Adriano de Freixo (2016). O primeiro decorre-se do movimento de ascensão da chamada “nova classe média”, que teve seus padrões de vida e consumo melhorada, por meio do crescimento econômico e políticas distributivistas na última década e almejando mais no que diz respeito aos serviços públicos como transporte, saúde e educação, sem níveis satisfatórios de qualidade. Do mesmo modo que nutrem uma profunda insatisfação com todas as esferas do setor público com a corrupção presente.

A segunda análise, presente na observação de Maria da Glória Gohn (2014) e Leonardo Sakamoto (2013), prioriza a crise da democracia de matriz liberal e a falência dos modelos clássicos de representação política. Ou seja, questionamentos à políticos e a “política tradicionais” por parte dos jovens tanto de classe média “histórica”, quanto aqueles que fazem parte dos estratos sociais que ascenderam socialmente nos últimos anos. E a última interpretação correspondente a alguns autores do campo da esquerda que analisam as manifestações como um esgotamento do “modelo petista” ou “lulista”, centrado em políticas distributivistas e numa espécie de “capitalismo de Estado”. Todavia, seu limite teria sido a incapacidade de radicalização de reformas estruturais e do enfretamento como grande capital (FREIXO, 2016, p. 12).

Como já mencionado na primeira parte deste artigo, o contexto apresentado acima é característico de um processo de crise, ou de um estado de persistência instável (visto os desdobramentos futuros como impeachment e ascensão de

Temer, como será trabalhado mais a frente) por se encontrar em uma situação em que algum tipo de desafio está ameaçando a continuidade das práticas institucionais e da própria escolha democrática, quando as ruas almejavam uma nova reforma política (e que fora proposta pela então presidente Dilma Rousseff como uma das saídas democráticas para crise que estabelecera em 2013), rechaçada amplamente pelos parlamentares. Demonstrando, mais uma vez, o nível de distanciamento entre os políticos eleitos e os interesses de seus eleitores, os cidadãos.

### **3.3 Instrumentalização das manifestações de 2013 e entrada da direita**

Como argumenta Freixo (2016) nas manifestações de Junho de 2013, observa-se a falta, por parte das esquerdas, de uma compreensão das direções e do próprio sentido dos protestos, ao mesmo tempo em que possibilitou à direita uma reentrada no cenário político, após uma década de hegemonia petista. Marcando início de uma intensa reação conservadora.

É importante predizer que essa direita não é homogênea e se articula em torno de valores ligados ao liberalismo, como individualismo, empreendedorismo, meritocracia e Estado menor. Sendo sua principal narrativa, a partir desses eventos, a defesa da moralidade pública e a associação da corrupção ao Estado leviatã (gigante e desproporcional) e ao seu aparelhamento. O fato intrínseco desse processo são que certos simpatizantes da “nova direita” apoiam o regime militar brasileiro, mas esquecem-se que o mesmo foi responsável pela última expansão do Estado brasileiro, logo ao seu gigantismo.

Junho de 2013 constitui-se, de certa forma, num movimento apartidário ou sem “bandeiras”. Mas mesmo assim, iniciou-se uma espécie de “disputa pelas ruas”, ao se contraporem de um lado, organizações e partidos de esquerda, movimentos populares e sindicatos, e, do outro, os setores mais à direita e os partidos de oposição que como assevera Freixo (2016, p. 22), buscaram instrumentalizar as insatisfações existentes na sociedade para enfraquecer o governo de Dilma Rousseff, que antes do início dos protestos ostentava altos níveis de popularidade e até então, parecia que seria reeleita sem grandes percalços em 2014.

Nesse contexto os partidos de oposição e a própria cobertura midiática

dos eventos<sup>3</sup> objetivaram uma “indignação seletiva”, apesar da crença na corrupção generalizada no sistema político, que pode ser explicada pela habilidade das lideranças desses protestos (como Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua e Revoltados Online e forças políticas e das mídias) em canalizar esse descontentamento generalizado em direção a um único foco o Partido dos Trabalhadores, e com a polarização proveniente das eleições de 2014 a esquerda de modo geral. Ao mesmo passo que exaltavam e bradavam a defesa da moralidade pública (com camisas da CBF – Confederação Brasileira de Futebol, alvo de investigações por corrupção tendo alguns de seus ex-dirigentes presos) e contra o governo Dilma, marcado pelo slogan “Fora Dilma”.

A conjuntura política brasileira, se podemos sintetizar historicamente, envolvia o julgamento dos réus do mensalão que se deu em 2012, tendo o acórdão sido publicado em 2013, o que avivou o repúdio à corrupção. No mesmo ano ocorreram as surpreendentes manifestações de junho de 2013, que ocuparam as ruas das principais cidades brasileiras reunindo milhões de manifestantes, no ano seguinte em 2014, houve protestos contra a realização da Copa do Mundo no Brasil, bem como o acirramento das denúncias da “Lava-jato” e a crescente polarização política decorrente da eleição presidencial do mesmo ano. Em dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, aceitou o processo de denúncia por crime de responsabilidade fiscal apresentado pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, dando início ao processo de impeachment, concluído em 31 de agosto de 2016, com a cassação do mandato de Dilma Rousseff.

Podemos perceber que, mais uma vez, o contexto sócio-político brasileiro enquadra-se num processo de crise ao tomarmos como base o referencial teórico já trabalhado. A crise está ligada aos desafios do sistema político, que enfrenta uma possível quebra potencial ou uma desagregação provável de ocorrer a menos que o próprio sistema seja fundamentalmente alterado. O que não ocorreu com o impeachment de Dilma Rousseff, pelo contrário, como

---

<sup>3</sup>A cobertura da mídia no primeiro momento seguiu uma linha de condenação e criminalização dos protestos, ao priorizar as imagens dos *Black-blocks* e frisando a necessidade de ordem pública. O Jornalista Arnaldo Jabor comparou as manifestações com o PCC (Primeiro Comando da Capital) conhecida organização criminosa de São Paulo. Contudo, a repressão policial altamente violenta com dezenas de feridos entre eles jornalistas, e a própria viralização pelas redes sociais de imagens e vídeos da repressão policial, causou indignação de setores da opinião pública e a condenação de organizações como a Anistia Internacional e o Ministério Público Federal. Mudando a tônica do discurso e da cobertura dos protestos, ao mesmo passo que estigmatizou os escândalos de corrupção em um único partido (FREIXO, 2016).

revelam os áudios divulgados pelo empresário Joesley Batista (caso realmente sejam confirmados como legítimos pela Polícia Federal)<sup>4</sup> e pelo vazamento do áudio entre o ex-ministro de Temer Romero Jucá e Sergio Machado, que almejam conter a operação Lava-jato da política federal<sup>5</sup>.

Como aponta Sidney Verba (apud SVENSSON, 1986.), crise se define como uma mudança que requer alguma inovação governamental e institucionalização para que as elites não arrisquem seriamente a perda de sua posição ou a sobrevivência da sociedade. Crise nesta perspectiva é uma mudança que requer inovação institucional para preservar as posições das elites. A solução apresentada foi o impeachment de Dilma Rousseff, a fim de que, apresentava um desafio à autoridade dos tomadores de decisão constituídos expressos através de meios extralegais de protesto em uma escala suficiente para ameaçar a capacidade dos titulares de manter a ordem e a ocupação contínua dos papéis de autoridade.

Todavia como os áudios mencionados, o objetivo de restabelecer uma moralidade pública e credibilidade através da ascensão de Temer a presidência, não se concretizou, uma vez que o objetivo político tende a persistir em um estado de instabilidade porque não tem capacidade de responder aos desafios que foram confrontados. De certa forma, o que assegura Temer na presidência após o desvelamento dessa “crise” em seu governo é a sua agenda liberal que agrada os mercados e agentes internacionais, bem como também se apresentou como uma ruptura a agenda eleita nas eleições de 2014 com a vitória de Dilma Rousseff. Em outras palavras a “Ponte para o Futuro” não foi o projeto vitorioso nas urnas, mas imposto e habilmente articulado no Congresso Nacional. Temer, portanto, apresenta força e resquícios de governabilidade entre os parlamentares, todavia sem ressonância nas ruas.

### **3.4 Agenda de Reforma: uma breve análise**

Independente de opiniões em torno da nomenclatura golpe e dos trâmites que

---

<sup>4</sup> Joesley Batista afirmou que o atual presidente Michel Temer buscou por meio dele silenciar o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, e responsável pelo processo de impeachment de Dilma, a fim de não revelar o que sabe sobre os esquemas de corrupção envolvendo políticos aliados, e do próprio partido de Temer e de Cunha o PMDB – Partido do Movimento Democrática Brasileiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1884926-audio-mostra-temer-dando-aval-a-compra-do-silencio-de-cunha-diz-jornal.shtml>>. Acesso em: 15/06/2017.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 15/06/2017.

levaram ao impeachment, devemos ter a ciência que com a mudança da agenda governamental uma série de características (re) emergiram sob nova tônica, como as reformas (previdência, educação, etc.), no qual temos a constatação da mudança da proposta de governo que foi eleita em 2014 (no segundo mandato de Dilma, ocorreu a reforma da previdência 85/95, mas a proposta do governo Temer a radicalizou). Essa manobra, permitiu que aqueles indivíduos que até então eram favoráveis ao impeachment, se tornassem insatisfeitos com o governo Temer. Os novos escândalos de corrupção e a rapidez com a qual as informações fluem, contribuem para o aumento do sentimento de insatisfação da população. Estaríamos à beira de uma nova limitrofe como ocorreu em Junho de 2013?

A nova agenda liberal, na definição do próprio programa uma Ponte para o Futuro<sup>6</sup> (Fundação Ulisses Guimarães, p.9) demonstra a seguinte intenção em relação aos gastos públicos, apresentados ao Congresso como PEC 241 (Câmara dos Deputados) e PEC 55 (Senado Federal):

Se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia. (...). Para isso, é necessário, em primeiro lugar, acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e educação.

Portanto, a PEC 241 OU 55 (a numeração varia de acordo com a Casa legislativa) que foi aprovada no segundo semestre de 2016, como Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Considerada uma das maiores mudanças fiscais em décadas, o presidente Michel Temer acredita que será uma saída para sinalizar a contenção do rombo nas contas públicas e tentar superar a crise econômica. Ou seja, o objetivo é mitigar a trajetória de crescimento dos gastos públicos e tentar equilibrar as contas públicas. Por meio da fixação por até 20 anos, podendo ser revisado depois dos primeiros dez anos, um limite para as despesas, será assim o investimento calculado pelo gasto realizado no ano anterior corrigido pela inflação.

A emenda 95 agrava a assimetria social, de modo que as classes mais pobres, que dependem do sistema público de saúde e educação, tende a ser mais prejudicada com o congelamento dos gastos do Governo do que as classes mais

---

<sup>6</sup> Programa Ponte para o Futuro. Fundação Ulysses Guimarães. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acessado em: 12/06/2017.

abastadas. Como afirma Pedro Rossi, professor de economia da UNICAMP: “a população pobre, que depende mais da seguridade social, da saúde, da educação, vai ser prejudicada. A PEC é o plano de desmonte do gasto social. Vamos ter que reduzir brutalmente os serviços sociais, o que vai jogar o Brasil numa permanente desigualdade”<sup>7</sup>.

Já a professora da FGV Jolanda Battisti afirma que o país passa por uma grave crise fiscal, dessa forma se governo não consegue aumentar a receita para pagar os juros de sua dívida precisou então cortar gastos, todavia o perfil dos cortes propostos pelo governo Temer como: “os congelamentos que estão acontecendo atingem as transferências para a população, como o seguro-desemprego, e não os gastos correntes, como os salários de funcionários públicos”<sup>8</sup>.

Sabemos que a sustentabilidade econômica, o crescimento e a diminuição da dívida pública são fundamentais para o progresso e certas garantias sociais, porém, no contexto atual e sua busca pela estabilização econômica por meio de medidas liberais que agradam o mercado, fazem com que as reformas do governo Temer perpassem por um dilema, entre o limiar dos interesses do mercado e os interesses da sociedade civil. Como afirmava Paracelso, a diferença entre o veneno e o remédio é a dosagem.

Almejamos assim, por meio desta tentativa de um ensaio, trazer as categorias analíticas/conceituais de crise na busca de ao menos elencar nuances e imbricações entre as práticas institucionais, políticas e sociais contemporâneas nacionais. Compreendemos ao longo deste artigo, como já mencionado um ensaio, a ocorrência de um certo desnivelamento ao passarmos da teoria para a práxis sócio-política, pois objetivamos uma dimensão apriorística dos fenômenos e não delimitadora e conclusiva. A fim de vislumbrar ao leitor um tema tão complexo e não claro (ainda), visto as convergências e a intensidade dos fatos em um recente linear temporal. Cujos desdobramentos futuros não podem ser mensurados em totalidade, muito menos de modo definitivo. Trazendo ao leitor uma análise ampla e circunstancialmente aberta as miríades de possibilidades e não num campo delimitador e hermético.

## **Referências Bibliográficas**

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37603414>>. Acessado em: 17/06/2017.

<sup>8</sup> Ibidem.

Universidade de São Paulo, 1997.

DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?*. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

FREIXO, Adriano de. *Tudo a frente, nada a frente: protestos de rua e crise política no Brasil (2013-2016)*. In: FREIXO, Adriano de (Org.). *Manifestações no Brasil: as ruas em disputa*. Rio de Janeiro, Oficina Raquel, 2016.

GOHN, Maria da Glória. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e Praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014.

ROITMAN, Janet. "Crisis" In: *Political Concepts. A Critical Lexicon*. New York School for Social Research. 2012. Disponível em <http://www.politicalconcepts.org/issue1/crisis/>.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas. In: MARICATO, Ermínia et alii. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SVENSSON, Palle. "Stability, Crisis and Breakdown: Some Notes on the Concept of Crisis in Political Analysis". *Scandinavian Political Studies*, Bind 9 (New Series) (1986).

# A HISTÓRIA COMO CRÍTICA DO PRESENTE: O CONCEITO DE HISTÓRIA COMO INSUMO DA CIÊNCIA POLÍTICA EM EDMUND BURKE E ALEXIS DE TOCQUEVILLE

Helio Cannone <sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho pretende-se uma análise comparativa do uso da História para compreensão da política em Edmund Burke e em Alexis de Tocqueville, a partir das respectivas obras de crítica a revolução francesa dos autores. A hipótese que se busca justificar é que os dois se encontram entre um conceito de História como mestra da vida e uma filosofia da História moderna, que comporta em si a ideia de aperfeiçoamento.

Palavras-chave: história e política, teoria política moderna, conceito de história, revolução francesa

## **HISTORY AS A CRITICS OF THE PRESENT: THE HISTORY CONCEPT AS IMPUT OF POLITICAL SCIENCE AT THE WORK OF EDMUND BURKE AND ALEXIS TOCQUEVILLE**

## ABSTRACT

This paper intends to do a comparative analysis of use of the concept of history to understand the politics in the work of Edmund Burke and Alexis Tocqueville. Each one of the authors have books that pretends to analysis the French revolution. The hypotheses of this papper is that both of the authors are between a history concept as *magistra vitae* and as a philosophy of history that comport the ideia of improvement.

Key-words: history and politics, modern political theory, concept of history, French revolution

---

<sup>1</sup> Helio Cannone é graduado em História com Bacharelado e Licenciatura pela PUC-Rio e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ, onde atualmente é Doutorando em Ciência Política. helio.cannone@gmail.com



## Introdução<sup>2</sup>

Este trabalho pretende explorar o uso do conceito de história para a compreensão da política a partir das obras de crítica à Revolução Francesa *Reflexões sobre a Revolução na França* de Edmund Burke (2014) e *O Antigo Regime e a Revolução* de Alexis de Tocqueville (2009). A hipótese que aqui busca-se demonstrar é que ambos os autores fazem uso da história como insumo necessário tanto para a análise quanto para a ação política, apesar de ora convergirem sobre a semântica e o uso do conceito e ora não. Para tal estudo será feito o itinerário de apresentação e análise das respectivas obras respeitando sua sequência cronológica.

Como aporte teórico serão usadas as obras *Regimes de Historicidade* de François Hartog (2013) e *O conceito de História*, organizada por Koselleck, Meier, Gunther e Engels (2013). A partir destes autores se tem a intenção de analisar a relação entre história e política em Burke e Tocqueville levando em conta os regimes de historicidade predominantes na época em que escreveram. Com isso é possível situá-los entre um conceito de História enquanto mestra da vida e de uma filosofia da história que leva em conta o aperfeiçoamento dos homens a partir de certa concepção de progresso.

Por fim, nas considerações finais deste trabalho, pretende-se apresentar através de obra de François Furet como a historiografia revisionista da revolução francesa elaborada na segunda metade do século XX se apropriou da tradição crítica deixada por Edmund Burke e Tocqueville. Tal autor parte principalmente de Tocqueville para combater as interpretações hegemônicas de sua época da revolução francesa ao mesmo tempo que acaba por trazer as ideias políticas de volta para discussão historiográfica, então majoritariamente econômica e social.

### **Edmund Burke e a História entre a tradição e o aperfeiçoamento**

Segundo apresenta François Hartog (2013), a ideia de que a história serve como mestra da moral remete ao pensador romano Cícero. Não à toa que essa figura é da mais citadas por Edmund Burke. De fato, é possível observar em suas *Reflexões sobre a revolução na França* (BURKE, 2014) o uso da história

---

<sup>2</sup> Este trabalho foi melhorado pelas contribuições do professor Paulo Henrique Cassimiro, ao qual o autor é grato. Contudo, qualquer erro aqui cometido é de inteira responsabilidade do autor.

como mestra da vida. Tal concepção entende a história como algo que os homens no presente devem usar para orientar sua ação, uma vez que ela carrega em si os feitos de personagens que souberam agir com prudência em momentos decisivos. Do mesmo modo, tal conceituação de história pode apresentar exemplos pela negativa, ao demonstrar como não se deve agir em determinada situação de acordo com os erros cometidos em experiências passadas. Segundo Horst Gunther (KOSELLECK et al, 2013) isso só é possível pois os autores compreendem a natureza humana como fixa ou pouco mutável, assim, as mesmas condutas possibilitariam as mesmas consequências. Se o homem não teria mudado substancialmente no decorrer do tempo, cabe recorrer aos grandes exemplos deixados pela antiguidade para se tornar um ser virtuoso no agir do presente.

A obra de Edmund Burke foi escrita originalmente em 1790 como uma carta a um fidalgo francês sobre os acontecimentos que estavam em curso no país. Partindo de um entendimento de história como de caráter exemplar, o autor irá formular sua crítica à Revolução francesa a partir da defesa do uso das experiências acumuladas na história em detrimento da pura abstração no fazer político. Crítico a qualquer ideia de tábula rasa, ele defende que as mudanças que se faziam necessárias na França do Antigo Regime poderiam ter sido resolvidas sem o recurso à violência, com reformas demoradas no tempo e que levassem em conta as tradições acumuladas historicamente por aquela nação. O exemplo a ser seguido seria a própria revolução da Inglaterra em 1688. Para tal, o autor faz muito uso de exemplos históricos. Eles parecem cumprir tanto a função de analogias para comprovar a sua defesa da tradição e do caráter exemplar das experiências passadas, quanto de artifícios literários. Burke usa não só exemplos da própria Inglaterra, mas também da história de Roma Antiga. Ele parece mesmo partir de uma ideia de natureza humana comum e de uma concepção de história como mestra da vida, uma vez que usa a história tanto para compreender a natureza dos homens quanto para orientar sua ação no presente e no futuro.

O conceito de revolução de Burke parece estar em consonância com o que Hannah Arendt (2011) apresenta como o conceito antigo de revolução. Em tal definição, a revolução seria uma volta ao estado original das coisas, a manutenção de certa ordem que foi ameaçada por algo externo a ela. A ação dos homens serve então para preservar suas instituições e toda alteração é feita apenas nesse sentido. Na mesma chave, é possível afirmar que a crítica de Burke as movimentações políticas da França em sua época têm a ver com o fato de estes

atores operarem com o que Arendt (Idem) classifica como conceito moderno de revolução, na qual os indivíduos agem para alterar o mundo tal como ele se apresenta a partir de uma ideia de linearidade histórica.

No decorrer do texto o autor se ocupa de refutar as reivindicações da Sociedade da Revolução, grupo inglês simpático a Revolução Francesa. A primeira diz respeito a legitimidade do Rei se basear no povo. Para Burke não era concebível a ideia de soberania do povo defendida por tal grupo. O rei da Inglaterra não era legítimo na medida em que foi escolhido por seu povo. É na história da Inglaterra que Burke vai investigar a origem das leis de sucessão e de legitimidade real para se opor a tal hipótese. Ele explica que os princípios da Revolução de 1688 estariam na Declaração de Direitos. A partir de tal documento o parlamento teria estabelecido quem deveria herdar a coroa, uma vez que existiria a possibilidade do Rei Guilherme não deixar descendentes. O argumento de porquê estabelecer com precisão a linhagem não se baseava em soberania popular, mas garantia de segurança e estabilidade no reino.

Para Burke, as leis e a Constituição de uma nação não têm sua origem em preceitos abstratos, mas no agir prudencial para resolver uma necessidade dada em determinada situação, fato observável no passado. Ele recorre a experiência histórica para compreensão da política e para proposição dos caminhos que devem ser seguidos na mesma, como espécie de arma contra idealismos:

Se o senhor desejar conhecer o espírito de nossa Constituição e a política predominante que garantiu até os nossos dias, procure-os em nossas histórias, em nossos arquivos, em nossas leis e diários do Parlamento, e não nos sermões da Old Jewry, ou nos brindes de sobremesa da Sociedade da Revolução: no primeiro, o senhor encontrará outras ideias e outra linguagem. (BURKE, 2014, p. 52)

De forma coerente ao seu pensamento e sua concepção de história, o autor defende a manutenção dos costumes e faz uso de uns topos que Mannheim (1981) explica ser comum ao conservadorismo político moderno: a ideia de que as transformações precisam vir aos poucos e baseadas em antecedentes históricos que valorizem a tradição:

A simples ideia de criar um novo governo é suficiente para encher-nos de repulsa e horror. Na época da Revolução, como na atual, o que desejávamos

era derivar tudo o que temos como uma herança de nossos antepassados. [...] Todas as reformas que fizemos até hoje respeitaram o princípio de referência ao passado; e espero, ou melhor, estou convencido de que todas as que possamos realizar no futuro estejam cuidadosamente construídas sobre precedente, autoridade e exemplos análogos. (BURKE, 2014, p. 53)

Burke ilustra tal afirmação com exemplos de documentos da História da Inglaterra: Magna Carta, Petição de Direitos e Declaração de Direitos. A liberdade vivida em seu tempo é para Burke herança inalienável deixada pelos antepassados, sempre em referência a algum direito anterior.

A segunda reivindicação da Sociedade da Revolução criticada pelo autor diz respeito ao direito de destituir os governantes por má conduta. Edmund Burke também irá se opor a ela. Seu argumento é de que o rei só pode ser compreendido como servidor do povo no sentido de que o fim racional do seu poder é o bem geral. Contudo, em outro sentido, como aquele que tem que obedecer a ordens, o rei não o é. A função de rei tem como inerente ao cargo que quem o ocupa não obedece a ninguém e deve ser obedecido por todos dentro do seu reino. Por isso, o rei não poderia ser facilmente destituído pela vontade de outros. Depor um rei seria um caso extraordinário, geralmente alheio ao direito. A deposição dos reis que a Sociedade da Revolução defende dificilmente poderia ser executada sem violência. Recorrendo a lei como o critério pelo qual a história vai se sedimentando no presente, Burke argumenta que:

Nossa Constituição não conhece uma magistratura semelhante à da Justiça de Aragón, nenhum tribunal legalmente constituído ou procedimento legalmente estabelecido que possa submeter o rei à responsabilidade que cabe a todos os servidores. (BURKE, 2014, p. 51)

A aposta na via inglesa também parte do entendimento do autor de haver na Inglaterra simetria entre sociedade civil e Estado. Fórmula esta que para ele seria ideal, uma vez que demonstra o ajuste das instituições com a tradição e os costumes do país. A crítica ao idealismo francês aparece também na obra do autor através da crítica à tentativa de construir as políticas de modo como se no país não houvesse sociedade civil e como se o povo francês não tivesse uma história e uma tradição. O resultado desse desencaixe seria a decadência econômica do país, povo empobrecido, igreja saqueadas e uso de violência como

ferramenta de transformação da política. A Assembleia geral da França teria não só desrespeitado a tradição em sua composição como teria priorizado o idealismo e a inexperiência. Ela teria sido feita em maior parte por advogados profissionais que implementavam mecânicas, e não de magistrados distintos de notória ciência, prudência e integridade para assuntos do Estado.

Segundo Gunther, a concepção de história como mestra da vida possuiria “[...]a capacidade junto com a Ética, de estar subordinada à Ciência Política.” (KOSELLECK et al, p. 112). Tal relação entre política e história parece estar presente em Burke uma vez que ele entende que a Ciência do governo é uma ciência prática e deve ser pensada pelos propósitos práticos e não a partir de abstrações. Por isso a política deve ser feita com cautela e sem desprezar as experiências e os acúmulos deixados pela história:

Sendo, portanto, a ciência do governo tão prática em si mesma e destinada a esses propósitos igualmente práticos; sendo uma matéria que requer uma experiência superior à que alguém consegue obter no transcurso de sua vida, por mais sagaz e observador, é com infinita cautela, portanto, que se deve aventurar a derrubar um edifício que durante séculos vem respondendo razoavelmente bem aos propósitos comuns da sociedade, ou a edifica-lo novamente sem ter em vista modelos e plantas de utilidade comprovada. (BURKE, 2014, p. 81)

Burke elogia o preconceito, que resiste a inovação e a inconstância, como algo que gera resultado positivo a estabilidade da Constituição do país. Para Paulo Henrique Cassimiro (2015), o preconceito a qual Burke se refere não quer dizer juízo discriminatório, mas o senso comum que dá sentido de pertencimento a determinada tradição. Segundo Burke, toda sociedade precisaria de um sistema de costumes que fosse apreciado pelas mentes que a compõem. No caso da tradição europeia, sua base seria o cavalheirismo e a religião cristã. Ao defender tal conteúdo da cultura europeia, o autor faz declaração que reafirma a importância da história em seu pensamento: “Estamos demasiado inclinados a considerar as coisas no estado em que as encontramos, sem ponderar suficientemente sobre as causas pelas quais foram produzidas e que devem possivelmente preservá-las.” (BURKE, 2014, P. 97). O uso da história em Burke pressupõe uma união indissociável entre o passado e o presente na qual o segundo nada mais é do que um resultado do primeiro. O autor ao dissertar sobre o bom tratamento dado a um

rei da França derrotado em campo de batalha pela Inglaterra há 400 anos revela sua compreensão de natureza humana comum e conceito de história fixo e não linear: “Embora tenham se passado 400 anos, não creio que tenhamos mudado substancialmente desde então. Graças à nossa tenaz resistência à inovação, à fria indolência de nosso caráter nacional, ainda carregamos a estampa de nossos antepassados.” (BURKE, 2014, p. 105)

Contudo, apesar de sua dura crítica aos iluministas e seu idealismo, há em Burke também certo espaço para uma ideia de progresso a partir de sua noção de aperfeiçoamento. Embora sua visão de história por vezes aparente ser estática e ele afirmar que não existem coisas novas a serem descobertas no campo da moral e dos grandes princípios de governo, Burke aceita que uma monarquia que não é submetida à inspeção de representação popular comete abusos (BURKE, 2014, p. 144). Isso é coerente com a sua defesa do modelo inglês e também indica que há certa ideia de progresso nele, uma vez que esta forma de monarquia é mais evoluída do que sua versão absoluta. A ideia de herança do autor não é mera manutenção do estado atual das coisas, mas sim uma visão reformista da história e da política na qual as mudanças se ancoram em um “[...]princípio seguro de conservação, com um princípio de transmissão e sem excluir um princípio de aperfeiçoamento. (Idem, p. 55). Burke defende um reformismo conservador no qual se conserve as partes boas das instituições e o resto seja adaptado durante um longo período de tempo para, deste modo, o espírito ser preservado. A obra de Burke é sintomática do tipo de concepção da história do iluminismo escocês, centrada na ideia de evolução e emancipação da sociedade civil. Segundo Leo Strauss (1953), a obra de Burke está inserida no historicismo moderno, mas em sua versão romântica e conservadora.

Na visão do autor, a Revolução poderia ter sido evitada e a França poderia ter seguido o aperfeiçoamento das suas instituições tal como fez a Inglaterra. Eles poderiam ter sido facilmente conquistados como concessões do Rei durante as reuniões dos Estados-gerais ou instituições simultâneas. Ele diz que a Constituição britânica é um exemplo de onde isso aconteceu. Os erros da nobreza francesa que teriam causado sua própria queda teriam sido os de favorecer demais os filósofos que causaram sua ruína e o fato de não terem conseguido incorporar os camponeses que alcançaram ou superaram a nobreza em riqueza. Embora defenda que tal grupo não deveria ser tratado como os nobres, Burke critica o fato de eles não terem sido admitidos com a posição social que diria respeito a tal riqueza. Homens de letras, por não serem agregados

à Corte e por não serem solicitados pelo rei desde Luís XIV compuseram uma corporação própria. Os filósofos tinham interesse distinto do monetário, mas aliado a ele, estes literatos teriam dado justificativa ideológica para o confisco das propriedades eclesiásticas, uma vez que estavam interessados em destruir a fé cristã.

Para Burke a crise econômica da França pré-revolucionária poderia também ter sido resolvida de outra forma que não a revolução e o confisco de propriedades consequente. Taxação modesta cobrada proporcionalmente aos cidadãos é uma das soluções apresentadas. Burke é também profundamente crítico ao confisco de bens da Igreja como forma de sanar a crise econômica. Além de entender que tal medida seria ineficiente, o autor recorre a tradição para defender que o clero francês – principalmente o clero regular – era um segmento social profundamente erudito e condizente com uma boa moral. As instituições monásticas eram incapazes de converter os bens da comunidade em bens privados, elas tinham a pobreza pessoal como honra. O autor mobiliza a tentativa de criação de uma república teocrática por anabatistas em Munster na Alemanha no século XVI como exemplo histórico de que um sistema nivelador e que tem “opiniões bárbaras sobre a propriedade” (BURKE, 2014, p. 168) é ineficiente em conseguir seus próprios objetivos. Burke compara o fanatismo dos anabatistas com o fanatismo ateu de sua época.

Toda a crítica feita pelo autor sobre a Constituição da França após a revolução parece ter como tônica o fato de eles serem idealistas na implementação de políticas e não levarem em conta as experiências deixadas pela história, por conta disso, eles teriam errado persistentemente. Para o autor, a Constituição francesa é o simétrico oposto da britânica. Burke segue no texto criticando os fatores aglutinadores da Constituição na França após a revolução, ou seja, os poderes executivo, legislativo e o exército, todos vítimas do esforço revolucionário de impor ao mundo ideias abstratas. A tentativa idealista de transpor modelos aritméticos e geométrico na administração pública, na economia e na política teriam levado a resultados desastrosos. O autor chega a enunciar um dos teóricos reivindicados pelos revolucionários para passar a mensagem de quão delirante ele considerava as políticas adotadas: “Estivesse vivo Rosseau, estou seguro de que ele, em um de seus intervalos de lucidez, ficaria chocado com o delírio prático de seus discípulos, que o imitam servilmente em seus paradoxos e revelam em sua incredulidade uma fé implícita.” (BURKE, 2014, p. 185)

Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro explica que Revolução francesa chamou

atenção de Burke pois ele temia sua expansão na Inglaterra. Isso teria gerado um nacionalismo de fins em Burke no qual: “Contra o direito Universal do Homem Burke reivindicava o direito do homem inglês. Ao racionalismo teórico dos iluministas, Burke contrapunha a razão prática dos ingleses.” (CASSIMIRO, 2015, p. 9). O autor apresenta ainda que para Burke a crítica da revolução vem no sentido de defender a Constituição, sedimentada na tradição histórica. Para Cassimiro (Idem), Edmund Burke é acima de tudo um tradicionalista, por isso são os costumes que dão para ele a validade da sociedade política, entendida como “[...]associação entre vivos mortos e os que irão nascer.” (CASSIMIRO, 2015, p. 12)

### **Alexis de Tocqueville e o julgamento histórico para o presente**

Alexis de Tocqueville publica sua obra em 1856. Diferente de Edmund Burke, o autor irá refletir sobre os eventos da revolução francesa como algo que não lhe é contemporâneo. Nem por isso sua preocupação ao tratar do tema deixa de ser com o presente. Por conta disso, Tocqueville define seu esforço não como uma história da revolução francesa, mas como um estudo da mesma (TOCQUEVILLE, 2009, p. XLI). Segundo François Hartog (2013) o regime de historicidade teria se modificado a partir da revolução francesa. Na medida em que um modelo de história exemplar já não conseguia mais orientar a ação, surge o conceito moderno de história como progresso e a serviço dele. Se entende então a História no singular, como processo universal.

Para Marcelo Jasmin (1997) o conceito de história de Tocqueville é presentista e pragmático, ou seja, “[...] suas preocupações permaneceram orientadas para a política, o sentido da modernidade e o futuro francês.” (Idem, p. 251). Segundo o mesmo autor, para Tocqueville a maneira como se julga o passado pode ter repercussões no futuro e “[...] por isso, a escrita da história pode ser ela mesma considerada uma ação.” (Ibidem, p.258). Ainda segundo Marcelo Jasmin, a história em Tocqueville teria em si um conteúdo de universalidade, uma vez que o autor francês teria realizado um estudo histórico que visaria ultrapassar uma visão de história enquanto consequência de eventos para propor um conjunto de teorias que servissem para a compreensão geral da política, independentemente do contexto específico na qual surgiram. Marcelo Jasmin conclui então que: “Neste sentido, as conclusões da historiografia tocquevilleana constituem uma ciência política que, embora formulada a partir de uma experiência peculiar, quer



alcançar a universalidade da abstração teórica.” (JASMIN, 1997, p. 267).

Informado por certa tradição de história enquanto exemplo, que segundo Marcelo Jasmin (1997) remonta a Montesquieu, e por uma filosofia da história consonante com o conceito moderno de história, que neste caso compreende o curso da humanidade em direção a democratização, Alexis de Tocqueville irá compartilhar o diagnóstico de Edmund Burke de que a Revolução Francesa foi um evento evitável e desnecessário no qual se tentou forçar por meio da violência algo que poderia ter sido conquistado por outros meios. No caso de Tocqueville tratava-se de um processo histórico em curso e inevitável. Marcelo Jasmin refere-se ao posicionamento político de Tocqueville como “reformista conservador” (Idem, p. 274), mesma alcunha que pode ser usada para classificar Burke.

*O Antigo Regime e a Revolução* (TOCQUEVILLE, 2009) se divide em três livros. No primeiro o autor pretende investigar a natureza da Revolução Francesa, no segundo suas causas de longo prazo e no terceiro as causas imediatamente anteriores ao evento. Logo na primeira parte da obra o autor já deixa perceber que para ele a história da França se circunscreve em um processo universal em um mesmo sentido e direção que os Estados modernos do Ocidente. Isso fica claro na sua afirmação de que “[...] quem houver estudado e visto somente a França, ousa dizer que nunca compreenderá coisa alguma da Revolução Francesa.” (TOCQUEVILLE, 2009 p. 22). Posteriormente, o autor confirma sua interpretação de que o evento de 1789 foi desnecessário: “Se não tivesse acontecido, o velho edifício social não teria deixado de cair em todo lugar, aqui mais cedo, ali mais tarde; apenas, teria continuado a cair parte por parte em vez de desmoronar de uma só vez.” (Idem, p. 24)

Os resultados da Revolução Francesa seriam produzidos para Tocqueville mais ou menos independentemente dela. Os produtos da democratização eram alcançados também nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Alemanha. A perspectiva da igualdade não é uma realidade francesa, mas universal em relação ao mundo cristão, tal como sugere o conceito moderno e linear de história. Assim, de um lado, ele apresenta na abertura do livro a Revolução Francesa como o maior evento da humanidade e a considera, de outro, apenas um episódio do processo de transformação social, ainda que o mais importante. O laço que Tocqueville dá nessa questão é afirmar que a Revolução Francesa torna evidente e manifesta a crise do mundo aristocrático e a emergência da modernidade. A Revolução põe em evidência e acelera a história do advento da Democracia.

Segundo Marcelo Jasmin (1997), o pensamento de Tocqueville é comparativo em pelo menos dois sentidos: pelo cotejo dos diferentes estágios de cada uma das nações e pela distinção estrutural entre Democracia e Aristocracia, conceitos caros ao autor. Seu estudo mobiliza-se para entender a mudança de um passado para um presente, em pontos diferentes do universo cristão. Mais adiante, o autor afirma que sua preocupação é entender como o paciente poderia salvar-se, ou seja, como o Antigo Regime poderia ter se mantido. Isso indica que Tocqueville não encara a Revolução sob uma perspectiva fatalista, ainda que ela faça parte de um amplo processo invencível.

Tocqueville escreve o segundo capítulo do primeiro livro para defender que o problema da Revolução não era, de modo algum, vencer a religião em si, mas sim o poder e a estrutura criada pela religiosidade. Se é fato que o pensamento revolucionário francês tinha inúmeras marcas irreligiosas, ele seguramente poderia suportar o espírito religioso, como seguiu a tolerar pelos anos seguintes, mas não o poder eclesiástico, inspirado nessa sede não-humana.

A seguir ele compara a Revolução Francesa com uma revolução religiosa, porque ambas tratariam de um sujeito universal, de uma plataforma e de um programa igualmente universais. A Política e as revoluções políticas teriam dito respeito até então sempre às circunstâncias e aos problemas específicos de cada lugar. A Revolução Francesa pareceria religiosa porque falou como a Religião, ou como a Filosofia: dos homens como se fosse O Homem, daquilo que diz respeito a todos, do que é absolutamente válido e verdadeiro a qualquer tempo. A Revolução Francesa foi para Tocqueville uma revolução política que se fez conforme uma revolução religiosa. Nas palavras do autor:

A revolução francesa operou, com relação a este mundo, precisamente do mesmo modo que as revoluções religiosas agem com vistas ao outro; considerou o cidadão de um modo abstrato, apartado de todas as sociedades particulares, assim como as religiões consideram o homem em geral, independentemente do país e da época. Não indagou apenas qual era o direito particular do cidadão francês, mas quais eram os deveres e os direitos gerais do homem em matéria política. (TOCQUEVILLE, 2009. p. 15)

No capítulo seguinte, Tocqueville defende o valor da liberdade política para a igualdade. Ele se recusa a reduzir a liberdade à dimensão exclusivamente econômica, como a própria sociedade teria feito. Cada um deve fazer o que quer,

desde que isso aconteça na interação política da comunidade. A igualdade sem liberdade seria justamente a forma de despotismo que ele procura afastar, a qual ele intitula de despotismo democrático.

Nos dois outros livros que compõem a obra, o autor segue tratando respectivamente das causas que explicam a Revolução Francesa, as razões para o processo de igualação ter se dado na França como se deu e os motivos para que, apesar de seguir um rito universal da história moderna, a Revolução ter sido tão particular. No segundo livro, o autor se dedica a mostrar continuidades entre o Antigo Regime e o mundo posterior à Revolução. É possível dizer que Tocqueville destaca ali as causas de longo prazo da Democracia, ou seja, a centralização, a tutela administrativa e a igualação das condições sociais dos homens. Sua primeira explicação é que centralização política do Estado Moderno desenvolveu-se paralelamente à centralização administrativa. Todo o povo francês teria passado nesse processo a depender do Estado. Houve uma perda de autonomia por parte das comunas, das entidades rurais, das associações locais. Isso seria prejudicial na medida em que o Estado assume para si toda a tarefa de pensar e fazer o mundo da Política.

Assim como Edmund Burke, Alexis de Tocqueville entende que a Revolução Inglesa fez um percurso contrário. Ela teria sido a imposição da autonomia sobre o poder absoluto. A partir de tal análise do autor pode-se inferir as diferentes formas de democracia concebidas por ele. A igualdade poderia se combinar com a liberdade ou com a servidão, em outras palavras, ou todos têm poder ou ninguém o tem. Os homens podem determinar a si mesmos ou serem todos determinados por outros. Não adianta falar das formas exteriores da liberdade. Tocqueville dá lugar a agência humana nos processos históricos pois compreende que o problema da liberdade para os homens é que eles, e somente eles, podem pensar para si um mundo seu.

Outra explicação do autor é que Revolução foi uma reação da população que não mais suportava os privilégios do Antigo Regime. Na França, a feudalidade teria deixado de ser uma instituição civil e passado a ser uma instituição política. Isso porque a nobreza teria se esvaziado de seus deveres, mas mantido privilégios que despertaram o ódio dos franceses pelas classes dirigentes. Para o autor, a nobreza teria deixado de ser classe para ser casta. Em sua submissão ao poder central, pela centralização da administração e pela sujeição à corte, a nobreza é derrotada pelo abandono de suas funções, abandono esse que ela mesmo se impõe. O tecido social do feudalismo teria se rompido, não haveria

mais solidariedade entre os segmentos sociais. Correlato a isso, os plebeus não recebiam nenhuma contrapartida da aristocracia, mas sim do Estado. Nas palavras de Tocqueville:

Mas quando o burguês ficou assim totalmente isolado do fidalgo, e o camponês do fidalgo e do burguês; quando um trabalho análogo teve prosseguimento no seio de cada classe e formaram-se no interior de cada uma delas pequenas agregações particulares quase tão isoladas umas das outras quanto as classes o eram entre si, sucedeu que o todo formava apenas uma massa homogênea cujas partes porém não estavam interligadas. Agora nada estava organizado para atrapalhar o governo, nada tampouco para auxiliá-lo. De tal modo que o edifício todo da grandeza daqueles príncipes pôde desmoronar por inteiro e em um momento, assim que a sociedade que lhe servia de base se agitou. (TOCQUEVILLE, 2009, p.148).

Contudo, Tocqueville inova ao apresentar que isso não se deve ao fato do feudalismo francês ser mais hierárquico. Ao contrário disso, a Revolução aconteceu justamente onde a igualdade entre nobres e plebeus era maior e onde a consistência dos direitos feudais era menor. Foram as camadas mais livres do feudalismo que se levantaram. Não foram os servos mais explorados da Alemanha e Inglaterra que se engajaram em um movimento revolucionário, mas os camponeses livres e proprietários da França. Para Tocqueville, um movimento revolucionário não se faz em um momento de crise extrema, mas sim quando há uma melhora, que expande em muito a expectativa e os interesses dos demais segmentos sociais. A melhoria faz com os homens encarem as velhas formalidades e tradições como não naturais, vencíveis e vencidas. Quanto mais a servidão afrouxa, menos se impõe ou faz sentido. Para o servo o seu mundo seria tal como lhe parece, para o camponês que se liberta, qualquer resquício de sua condição anterior seria pavoroso.

No terceiro livro, Alexis de Tocqueville tenta chamar a atenção do leitor para a imprudência dos atores políticos que eram responsáveis pela Monarquia. Nos anos anteriores a 1789, ministros e administradores de Estado teriam tomado medidas temerárias que acabaram por levar ao descontentamento cada vez maior dos populares. A insatisfação francesa teria então tomado uma forma literária. A crítica teria se manifestado por um espírito filosófico e abstrato. Não se pensavam e expressavam diretamente os problemas específicos das instituições

monárquicas, mas indiretamente, a partir das questões reflexivas sobre o homem, a vida, os direitos e a Política. O espírito literário idealista caracteriza-se por pensar um mundo completamente novo, para substituir por inteiro o antigo, tal como a tábula rasa criticada por Burke. A questão é que também a novidade quando realizada iria enfrentar seus problemas concretos, obrigando que o espírito retorne a crítica e volte a elaborar um novo mundo. Para o autor esse espírito explica as fases da Revolução francesa, elas teriam sido revoluções seguidas, uma dentro da outra.

A França seria entre as nações da Europa a mais ligada à literatura. Apesar disso, seus homens de letras deixaram o isolamento e se aproximaram das atividades públicas, de onde estavam o mais afastado possível. Eles se tornaram uma espécie de vanguarda da política, sem que a conhecessem em seu cotidiano e andamento, ou seja, careciam da experiência tão valorizada por Burke para o agir político. Para o autor, as leis gerais do pensamento não seriam capazes de resolver o mundo, mas sim de lhe criar novos problemas. A abstração não seria suficiente para a sociedade justamente porque a segunda funciona no concreto. Ademais, instituições idealizadas seriam desprovidas de experiência.

Não só para Burke, mas também para Tocqueville não se teria produzido na França uma conexão entre o sistema político e a experiência da política. Quando se aniquila o mundo real para colocar em seu lugar uma ordem pensada pela Razão, a sociedade não poderia vingar em realidade. A tentativa de matematizar o mundo dos homens seria sempre um fracasso, porque o mundo dos homens se caracterizaria justamente por não ser matematizável. Assim como Burke, Tocqueville distingue a via idealista realizada na França da via ligada a experiência realizada na Inglaterra:

Enquanto na Inglaterra os que escreviam sobre o governo e os que governavam estavam juntos, uns introduzidos na prática as ideias novas e os outros retificando e circunscrevendo as teorias por meio dos fatos, na França o mundo político permaneceu como que dividido em duas províncias separadas e sem contato entre si. Na primeira administrava-se; na outra estabeleciam-se os princípios abstratos nos quais toda a administração deveria fundamentar-se. Aqui se tomavam medidas particulares que a rotina indicava; lá proclamavam-se leis gerais, sem nunca pensar nos meios de aplica-las; para uns, a condução dos assuntos; para outros, a direção das inteligências. (TOCQUEVILLE, 2009, p. 161).

Tocqueville não quer desprezar os pensadores, mas dizer que o Estado e as atividades públicas eram para eles coisas invisíveis. O que o autor faz aqui é justificar sociológica e historicamente a existência desses pensadores, pois quando se quis pensar publicamente a política, esses homens só contavam com princípios abstratos, pois não a conheciam em concreto. A multidão teria aceitado esse idealismo porque ignorava ainda mais a realidade política. Explica Tocqueville que os populares jamais se entregariam aos letrados se os franceses ainda participassem do governo. A constatação é que não havia para os homens da França outra via de participação.

### **Considerações finais: O impacto da crítica historicista da revolução francesa na Historiografia do Século XX**

Dada as comemorações de bicentenário da Revolução francesa, o historiador François Furet publica o livro *Pensando a Revolução Francesa* (FURET, 1989). Dentro do livro há um capítulo intitulado “A Revolução Francesa terminou”, nele o autor polemiza com a historiografia predominante na época. Para o historiador seria problemático o fato de estudar a Revolução Francesa implicar tão diretamente em uma tomada de posição política. Se o lugar político do historiador necessitava de um posicionamento acerca do valor da violência revolucionária, do jacobinismo e do Iluminismo, o marxismo então muito presente na historiografia francesa ainda imputava o agravante de pensar 1789 sempre em relação a 1917. Para Furet isso partiria de uma leitura etapista da história na qual o primeiro evento seria a revolução burguesa percussora da revolução socialista.

A consequência direta disso para a historiografia teria sido que o processo não foi visto mais pelas suas especificidades. Além disso, a análise da política e suas representações e ideias teria sido posta em segundo plano em relação a análises econômicas e sócias, uma vez que as primeiras eram entendidas como superestruturais. Furet discorda disso e explica que as ideias políticas não são falsa consciência e sim algo real em si mesmo. Estudar história – incluindo a história da revolução francesa – seria também estudar as representações que ela faz de si.

O título do capítulo é particularmente provocador para as tendências hegemônicas da historiografia de sua época, uma vez que o ano de publicação do livro coincide com a queda do muro de Berlim, o que levou a ruptura do horizonte de expectativas socialista compartilhado por muitos dos historiadores marxistas.

François Furet parte da tradição crítica deixada por Edmundo Burke e Alexis de Tocqueville e apresenta que a revolução francesa implicou na radicalização que foi tônica do mundo contemporâneo. Do terror jacobino até 1917 o que teria ocorrido foi a tentativa de impor ao mundo a concepção idealista que ganhara forma em 1789. A ideia de revolução como ruptura radical com a ordem já era criticada por Burke e Tocqueville por seu idealismo e consequente compreensão de que é possível transformar o mundo como se ele fosse tábula rasa. Furet partirá da mesma interpretação para explicar que desta concepção de revolução decorreu uma violência desenfreada causada por uma interpretação da realidade herdada dos revolucionários franceses. A Revolução francesa teria terminado em 1989 porque a promessa deixada por ela teve fim, logo, o processo até então em aberto teria se fechado.

A tradição de pensamento da qual Edmund Burke foi espécie de eco quase imediato e na qual Alexis de Tocqueville foi repercussão posterior deu frutos no decorrer do tempo. Se colocando como herdeiro de Tocqueville, François Furet e a tradição de pensamento historiográfico que segue depois dele recuperam por uma via política similar aos seus antecessores a crítica ao idealismo da Revolução francesa. Ao mesmo tempo, tal tradição permanece deixando em aberto a possibilidade da história como instrumento de interpretação da política e do presente em geral, seja pela via que for.

#### Referências bibliográficas

ARENDT, Hannah. *Sobre a revolução*. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Companhia das letras, 2011.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a revolução na França*. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2014.

CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. A história contra a revolução: Edmund Burke e o problema do direito natural. *Tempo de Conquista*, n. 17, p.1-22, 2015.

FURET, François. *Pensando a Revolução Francesa*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

HARTOG, François. *Regimes de historicidade: presenteísmo e experiências de*

tempo. Tradução de André Souza de Menezes, Bruna Beffart, Camila Rocha de Moraes, Maria Cristina de Alencar Silva e Maria Helena Martins. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

JASMIN, Marcelo Gantus. *Alexis de Tocqueville: a historiografia como ciência da política*. Rio de Janeiro: Acces, 1997.

KOSELLECK, Reinhart; MEIER, Christian; GUNTHER, Horst; ENGELS, Odilo. *O conceito de história*. Tradução de René Gertz. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

MANNHEIM, Karl. O pensamento conservador. In: MARTINS, José de Souza (Org.). *Introdução à Sociologia Rural*. São Paulo, 1981.

STRAUSS, Leo. *Natural Right and History*. Chicago: Chicago press, 1953.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a revolução*. Tradução de Rosemary Abílio. São Paulo: Martins Fontes, 2009.



# CRISE POLÍTICA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONFLITO DE CLASSES

Felipe Queiroz <sup>1</sup>

## Resumo

O artigo analisa a crise política do governo Dilma Rousseff (PT) a partir da perspectiva de classe, observado, sobretudo, os conflitos e as contradições no interior no bloco no poder. A hipótese central é que a crise política que culminou no processo de *impeachment* da presidente da República não surgiu em 2014, com a disputa do pleito eleitoral, antes vem se desenvolvendo desde o primeiro mandato, e é o resultado de uma crise da política neodesenvolvimentista e que foi provocada, fundamentalmente, pela ofensiva restauradora do campo político neoliberal ortodoxo. Portanto, adotou-se como recorte temporal o período que compreende os dois mandatos da governante petista (2011-2016).

Palavras-chave: Crise política; governo Dilma Rousseff; *impeachment*; neodesenvolvimentismo; luta de classes.

## **POLITICAL CRISIS AT DILMA ROUSSEFF GOVERNMENT: AN ANALYSIS FROM THE CLASS CONFLICT**

## Abstract

This article aims to analyze the political crisis at Dilma Rouseff government from social class perspective, observing especially the conflicts and contradictions within the block in power. The main hypothesis is that the political crisis that culminated in the impeachment process of president Dilma Rouseff did not arise in 2014, and results from the crisis of neo-developmental policy and it was brought primarily by the offensive of the orthodox neoliberal political field. Therefore, it was adopted as temporal clipping the period comprising the two government mandates of PT (2011-2016).

Keywords: Political crisis; Dilma Rousseff government's; impeachment; neodesenvolvimentismo Class struggle.

---

<sup>1</sup> Economista, mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP e doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: felipequeiroz\_braga@hotmail.com.

## Introdução

Analisar a crise política do governo Dilma Rousseff, a partir exclusivamente das denúncias de crime de responsabilidade acolhidas pelo então presidente da Câmara dos Deputados Federal, Eduardo Cunha (PMDB), impede outras dimensões deste intrincado tabuleiro de xadrez, que envolvem não apenas interesses partidários (ALMEIDA, 2016), mas, também, interesses de classes e frações de classes sociais (BOITO, 2016a, 2017). Portanto, o presente artigo se propõe a analisar a crise política do governo Dilma Rousseff (PT) a partir da perspectiva de classe. Apesar de adotarmos como recorte temporal o período que compreende os dois mandatos de Dilma Rousseff (2001-2016), para compreender alguns aspectos inerentes à conjuntura dessa crise é necessário remontar o cenário econômico e político sobre o qual ela se desenvolve, isto é, desde o primeiro mandato de Lula da Silva<sup>2</sup>.

De acordo com a análise de Boito Jr. (2012, 2016a), a política brasileira durante os governos petistas, sobretudo durante os três primeiros mandatos, esteve dividida em dois campos, cada um deles dirigidos por frações específicas da burguesia brasileira.

O primeiro campo, que conduzira os rumos das políticas econômicas e sociais durante a maior parte dos governos petista, era composto com uma frente heterogênea, que agrupava diversas classes e frações de classe, desde a grande burguesia interna, parte da baixa classe média, grande parte da classe operária, do campesinato e dos trabalhadores da massa marginal. Para o autor (BOITO JR., 2012, p. 67-70), o governo Lula executara uma política econômica com viés neodesenvolvimentista que favoreceu, sobretudo, a fração da burguesia interna integrada ao bloco no poder, em detrimento dos interesses do capital

---

<sup>2</sup>Em virtude de não ser o escopo de nossa análise não poderemos aprofundar na discussão sobre o lulismo. Para um debate mais aprofundado sobre o tema consultar, entre outras obras: Armando Boito Jr. e Andréia Galvão (orgs), *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000* (São Paulo: Alameda, 2012); André Singer, *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador* (São Paulo: Companhia das Letras, 2012); Emir Sader (org), *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma* (São Paulo: Boitempo Editorial, 2013); Francisco de Oliveira, *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco* (São Paulo: Boitempo, 2003); Francisco de Oliveira, Ruy Braga e Cibele Rizek (orgs), *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira* (São Paulo: Boitempo, 2010); João Sicsu, *Os Dez Anos Que Abalaram o Brasil. E o Futuro?* (São Paulo: Boitempo Editorial, 2013); Leda Paulani, *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômica* (São Paulo: Boitempo, 2008); Marcio Pochmann, *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social* (São Paulo: Boitempo, 2014); Ricardo Antunes (org), *Riqueza e miséria do Trabalho no Brasil* (São Paulo: Boitempo, 2006); *Riqueza e miséria do Trabalho no Brasil II* (São Paulo: Boitempo, 2013); Ruy Braga, *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista* (São Paulo: Boitempo, 2012);

internacional.

No segundo campo, temos uma frente de classes com uma pauta voltada à ortodoxia neoliberal, dirigida pela fração da burguesia brasileira integrada ao capital internacional, “cujas propostas de política econômica e externa preteriam interesses de grupos econômicos brasileiros integrantes da burguesia interna: abertura comercial ampla, compras do Estado e das estatais abertas indiscriminadamente para as empresas estrangeiras, vendas das estatais e redução de seus investimentos e alinhamento passivo com os Estados Unidos, entre outras” (BOITO, 2016a, p. 27).

O jogo de forças entre estes dois campos, ao longo dos dois mandatos de Lula e de parte do primeiro mandato de Dilma Rousseff, esteve mais favorável à frente de classes alinhadas ao projeto neodesenvolvimentista, porém, a situação começa a se alterar ainda em 2011, com o agravamento da crise econômica internacional e a alteração na condução da política macroeconômica, com o embate direto e frontal aos anseios das frações da burguesia alinhadas ao programa ortodoxo-neoliberal e rentista (BOITO, 2016a, 2017; SINGER, 2015).

Entendemos que esta perspectiva teórica apresenta elementos que possibilitam melhor compreender os governos petistas, não apenas, durante os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010), mas, sobretudo, possibilitam compreender as disputas no interior do bloco no poder entre as frações da burguesia interna, sobretudo, a partir do biênio 2011-2012, que se desenvolverão até culminar na crise do *impeachment*.

Ao longo deste artigo defenderemos a hipótese central que a crise política que culminou no processo de *impeachment* da presidente da República é o resultado de uma crise da política neodesenvolvimentista e que foi provocada, fundamentalmente, pela ofensiva restauradora do campo político neoliberal ortodoxo.

Alguns autores, entre eles, Jinkings (2016, p. 12), defenderão que a crise política no governo Dilma se instaurou logo após a conquista da reeleição em 2014, quando o governo “abandonou suas promessa de campanha e adotou o programa de seu oponente, Aécio Neves [...]. Aos poucos, a base social tradicional do Partido dos Trabalhadores (PT) que garantira a vitória da candidata Dilma Rousseff se afastou do governo, abrindo caminho para uma ofensiva crescente da direita”.

No entanto, a tentativa de compreensão da crise política especificamente a partir do pleito de 2014, deixa algumas lacunas, sobretudo, quando levamos

em consideração que as disputas no interior do bloco no poder entre as frações da burguesia interna e a incursão da direita já se apresentavam bem antes da corrida presidencial de 2014.

Neste sentido, entendemos que essa crise política deve ser analisada a partir da divisão em quatro momentos que se conjugam e se metamorfoseiam: i) entre 2011 e o primeiro semestre de 2013, com a tentativa de ampliação das medidas neodesenvolvimentistas e a contraofensiva de setores da burguesia interna; ii) a partir das manifestações junho de 2013 – e o surgimento de movimentos políticos e sociais de direita e extrema direita, e a ampliação do ódio de classes (QUEIROZ, 2016); iii) entre o final de 2013 e o final de 2015 - com o forte ajuste ortodoxo da economia; ampliação da ressonância social dos movimentos sociais de direita e extrema direita e o aprofundamento do ataque ao governo petista por diversas frentes; iv) a quarta fase, iniciada com o processo de *impeachment*, é a mais aguda da crise política.

### **Frente neodesenvolvimentista dos governos petistas**

Conforme já apontamos, os governos petistas apresentaram um programa de política econômica e social que favoreceu avanços no campo social, com a diminuição da extrema pobreza, redução da taxa de desemprego aumento da renda real da população, enquanto manteve intactas as bases econômicas e as estruturas de acumulação interna. A este programa político que em linhas gerais abarcou uma ampla frente de classes, desde a grande burguesia interna até os trabalhadores da massa marginal, alguns autores, entre eles, Boito (2012a, 2012b, 2016a, 2017), denominarão de neodesenvolvimentismo.

O programa neodesenvolvimentista, segundo Boito Jr. (2012), era caracterizado pelas medidas políticas e econômicas que visavam atender frações específicas da burguesia brasileira, que detinham a hegemonia no interior do bloco no poder, enquanto mantinham as políticas de recuperação do salário mínimo e transferência de renda para as camadas mais pobres da população.

Antes de aprofundarmos na análise das classes e frações de classes que compõem a ampla frente de classe neodesenvolvimentista, é importante definir com precisão dois conceitos-chaves nessa discussão: bloco no poder e hegemonia.

Em *Poder Político e Classes Sociais*, Poulantzas (1977, p. 229), o conceito de bloco no poder é definido, de forma sintética, como “a unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominante” na sua

relação com o Estado. Logo, como é uma *unidade contraditória*, os interesses das classes ou frações de classe que compõe o bloco no poder não necessariamente convergem. Conseqüentemente, dentro do bloco no poder ocorrerão disputas entre as frações que o compõem, e serão os interesses da fração hegemônica que se sobressairá. A imposição dos interesses da fração hegemônica dentro do bloco no poder como interesses do Estado, é denominada por Poulantzas de *hegemonia*.

É no campo da luta política de classes que a hegemonia se impõe. A conceituação de hegemonia em Poulantzas difere da feita por Gramsci. De forma resumida, para Gramsci, tal conceito se refere a uma forma de dominação ideológica das classes dominantes sobre as classes subalternas, enquanto para Poulantzas, o conceito aponta para a forma como a fração dominante dentro do bloco no poder impõe seus interesses. Segundo Poulantzas:

Este conceito tem como campo a luta política de classes em uma formação capitalista, recobrando particularmente as práticas políticas das classes dominantes nessas formações. *Poder-se-á assim dizer, localizando a relação entre o Estado capitalista e as classes politicamente dominantes, que esse Estado é um Estado com direção hegemônica de classe [...].* O conceito de hegemonia reveste igualmente uma outra acepção, a qual não é de fato indicada por Gramsci. Veremos, com efeito, que o Estado capitalista e as características específicas da luta de classes em uma formação capitalista *tomam possível* o funcionamento de um “bloco no poder”, composto de várias classes ou frações *politicamente dominante*. Entre essas classes e frações dominantes, uma delas detém um papel dominante particular, o qual pode ser caracterizado como *papel hegemônico*. Neste segundo sentido, O conceito de hegemonia exprime a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes em relação às outras classes ou frações dominantes de uma formação social capitalista (POULANTZAS, 1977, p. 133-137, grifos do autor).

A frente política neodesenvolvimentista durante os governos petistas era composta pela grande burguesia interna – que se apresentava como a força dirigente da frente neodesenvolvimentista, detendo a hegemonia no interior do bloco no poder –, a classe trabalhadora, o campesinato e a pequena classe média, que se encontravam excluída do bloco no poder, além da massa marginal, com a qual a frente entretém uma relação de tipo populista.

A grande burguesia interna encontra-se distribuída entre setores específicos da economia: indústria de transformação, indústria naval, extração mineral, construção civil, construção pesada, agronegócio, setor comercial e setor bancário, especificamente, os grandes bancos públicos e privados de capital predominantemente nacional. A heterogeneidade da composição desta grande burguesia interna, não impede que haja conflito de interesses entre as frações que a compõe, no entanto, há um elemento de convergência entre eles: a “reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro” (BOITO, 2012b).

A análise da condução da política econômica dos governos petistas, especialmente, os dois mandatos de Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, evidenciam como os interesses dessa fração da burguesia brasileira foram priorizados: i) aumento substancial do capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento subsidiado das grandes empresas nacionais; ii) favorecimento dos interesses das grandes empresas brasileiras na condução da política externa brasileira (DALLA COSTA, 2012; BERRINGER, 2015); iii) incremento do investimento público em infraestrutura, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); iv) política de conteúdo local da indústria; v) política macroeconômica anticíclica, para sustentar a demanda doméstica durante o período de maior recrudescimento da crise financeira internacional.

No processo político nacional, a frente neodesenvolvimentista tem como antagonista o campo neoliberal ortodoxo, representado pelo grande capital financeiro internacional, a fração da burguesia brasileira associada ao capital estrangeiro, a alta classe média e os grandes proprietários de terras. A agenda dessa frente é representada pela grande imprensa brasileira e, no campo partidário, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas (DEM) “que são partidos burgueses e neoliberais” (BOITO, 2017, p. 29).

Os interesses desse campo ortodoxo neoliberal ao longo dos governos petistas foram preteridos em favor da frente neodesenvolvimentista. No entanto, apesar de essa frente se contrapor ao bloco no poder, devemos apontar que, não necessariamente, todas as frações de classe que a compõe apresentaram perdas no período, antes, tiveram incrementos inferiores aos apresentados pelas frações que compunham o polo antagônico. Este é o caso específico da alta classe média, que durante os governos petistas também se beneficiaram com aumentos reais de salários, porém, em certo sentido, perderam alguns “privilégios”, pois, tiveram

de passar a melhor remunerar seus empregados (domésticos), além de terem de compartilhar com a classe trabalhadora locais e serviços que historicamente eram exclusivos da *high society*, como restaurantes, aeroportos e clubes.

Além das disputas entre estes dois campos antagônicos, devemos salientar que o campo neodesenvolvimentista nunca fora um bloco monolítico, coeso e homogêneo, antes, como já observamos, era composto por uma “unidade contraditória” entre segmentos específicos de classes e frações de classe que se uniam a partir de um ponto em comum: proteção e favorecimento do Estado na disputa interna (e também externa) com o capital estrangeiro. Por isso, os antagonismos e disputas entre as diversas frações de classe que compunham o bloco no poder foram postos em segundo plano durante o ciclo de crescimento econômico. Ou seja, os interesses antagônicos entre a burguesia industrial e a burguesia financeira – poderíamos inserir ainda os interesses da classe trabalhadora, para complexificar um pouco mais o quadro – nunca deixaram de existir, no entanto, com o ciclo de expansão econômica, eles ficaram em latência, num aparente *optimum de pareto*, ou, nos termos de Maringoni (2017, p. 41-42), “utopia realizada”. Este complexo equilíbrio fica evidente quando observamos o crescimento da economia, de modo geral, e o resultado dos bancos, em específico, por um lado, e os sucessivos aumentos reais dos salários da classe trabalhadora e o crescimento exponencial do número de greves durante o lulismo, por outro lado.

Porém, como veremos a seguir, o programa neodesenvolvimentista começa a entrar em colapso, ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff, com o aprofundamento da crise financeira internacional, e as medidas anticíclicas adotadas pelo governo que passam a ferir interesses econômicos e políticos de frações específicas da grande burguesia no interior do bloco no poder.

### **Crise do programa neodesenvolvimentista**

Durante a primeira fase da crise financeira internacional, logo após a quebra do banco de investimentos norte-americano Lehman Brothers, em setembro de 2008, o governo Lula da Silva adotou diversas medidas de estímulos à produção e o consumo internos. A tríade formada por flexibilização fiscal (desonerações fiscais), política monetária expansiva (aumento da liquidez no mercado doméstico, resultado na expansão da oferta de crédito e no barateamento do crédito, tanto para investimentos como para o consumo) e investimentos públicos sustentou

a demanda agregada interna nesse período de recrudescimento da demanda global. Nas palavras de Lula da Silva, estas medidas, alinhadas ao fortalecimento do mercado interno e diminuição das vulnerabilidade externa, fez com que o país passasse por uma “marolinha”, enquanto os países centrais enfrentavam uma “tsunami”.

Esta mesma receita será adotada Dilma Rousseff durante o seu primeiro mandato, na tentativa de conter os efeitos do aprofundamento da crise financeira internacional – na qual o epicentro se desloca dos Estados Unidos para a os países integrantes da Zona do Euro, sobretudo Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha – sobre o mercado doméstico. As medidas adotadas pelo governo Dilma, entre 2011 e início de 2013, podem ser divididas, basicamente, em quatro frentes: I) Política monetária - o Banco Central (BACEN) inicia o ciclo de redução da taxa Selic em agosto de 2011, prosseguindo até outubro de 2012, quando a taxa básica de juros atingiu 7,25% a.a., menor patamar histórico; II) Sustentação da oferta de crédito pelos bancos públicos. Os bancos públicos reduziram suas margens de *spread*, pressionando, por sua vez, todo o setor bancário a seguir o mesmo caminho; III) Sustentação dos investimentos públicos. Juntamente com a redução da taxa de juros e a ampliação da oferta de crédito no mercado doméstico, o governo adotou uma política fiscal expansionista, com a adoção de pacotes de compras governamentais e de investimentos públicos. IV) Estímulo à produção industrial. Entre as medidas adotadas estão o programa de Sustentação do Investimento (PSI), no qual subsidiava a aquisição de máquinas e equipamentos através do BNDES; o Plano Brasil Maior; reforma no setor elétrico que barateou 20% o preço da energia elétrica; desoneração da folha de pagamento para diversos setores intensivos em mão de obra, além das medidas de proteção à indústria doméstica como o aumento do IPI sobre veículos importados ou eu tivessem menos de 65% de componentes nacionais e o Reintegra (Regime Especial de Reintegração dos Valores Tributários para as Empresas Exportadoras).

Este conjunto de medidas adotadas pela equipe econômica da presidente petista fora denominada de “nova matriz econômica”, pelo então ministro da Fazenda, Guido Mantega. Esta “nova matriz econômica”, se propunha a dar um passo além do rígido tripé macroeconômico, para uma política macroeconômica com maior flexibilidade fiscal, alinhamento entre Fazenda e BACEN, sustentação da demanda agregada por meio de investimentos públicos e incentivos à grande burguesia interna.



Ao analisar o conjunto das medidas *anticíclicas* postas em prática pela equipe econômica do governo Dilma Rousseff, pode-se constatar que elas são voltadas especialmente à fração industrial da burguesia interna, em contraposição a alguns interesses da burguesia financeira. Para Singer (2015, p. 50-1), esta “nova matriz econômica” lança um confronto direto com a fração rentista da burguesia, sobretudo os banqueiros, na redução das taxas de juros e dos *spreads* bancários.

Enquanto Lula foi não confrontacionista, Dilma decide entrar em combates duros. Ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, tensionou o pacto estabelecido com o setor financeiro. A Fazenda e o BC sustentaram e ampliaram a decisão durante dezoito meses. [...] Além de enfrentar o núcleo duro do capital, a presidente decidiu politizar o tema, o que estava igualmente fora do script lulista. Em fevereiro de 2012, o boletim do Ministério da Fazenda afirma que o *spread* no Brasil era “elevado na comparação com outras economias”. Destacava que a expectativa era que caísse “devido ao ciclo de queda dos juros” iniciada em agosto do ano anterior. Duas semanas mais tarde, Tombini aumentaria a carga. Em audiência na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, declara que a redução do *spread* era “prioridade de governo” e “determinação” da presidente da República. Não se tratava mais de expectativa genérica inserida em publicação ordinária de ministério. A diminuição dos ganhos por parte dos bancos tornava-se ordem, emanada do topo do poder Executivo. Transmitido por funcionário de alta graduação, o recado não poderia ser mais claro: o Estado se arrogava o direito de intervir na quintessência do capitalismo, a saber, o lucro (SINGER, 2015, p.51).

Como havíamos já apontado anteriormente, o bloco no poder é formado por uma *unidade contraditória*, no qual interesses antagônicos entre as frações de classe que o compõe não deixam de existir, apenas são, em última instância, deixados em segundo plano, enquanto a contradição principal – que pode ser dar entre classes (burguesia e proletariado) ou entre burguesia interna e externa – for predominante na conjuntura política. Por isso, os interesses divergentes existentes entre a burguesia industrial e a burguesia financeira nunca deixaram de existir, apenas estavam em latência ou se apresentavam em disputas pontuais.

Estas medidas, de certo modo, alteravam o equilíbrio de forças entre os diversos interesses das frações da burguesia interna, bem como aprofundava os antagonismos político, dando origem à crise política que passou a se avolumar

nos anos seguintes. Na disputa entre as frações da burguesia interna, o governo, nesta determinada conjuntura, toma partido da fração industrial, pautado, sobretudo, na perspectiva de manutenção da produção industrial e do emprego; “apoio” da fração industrial, uma vez que as medidas eram adotadas para beneficiar, especialmente, o setor produtivo da economia; alta popularidade da presidenta e forte apoio popular; alinhamento entre a Fazenda e o Banco Central na condução da política econômica; além do alto volume em caixa nos bancos públicos e a capitalização do BNDES.

Deste modo, passa a ocorrer um realinhamento no campo político, no qual, parte da fração rentista da burguesia, que estava alinhada à fração hegemônica no interior do bloco no poder, passa a engrossar o coro da crítica ao governo, juntamente com a frente ortodoxa neoliberal.

Essa intrincada disputa esteve favorável ao governo até o início de 2013, quando a conjuntura política começa a se alterar, por um lado, motivado pela pressão inflacionária (inflação do tomate) e pelo fraco resultado do PIB, e, por outro lado, por um elemento inesperado nesse cálculo político: as manifestações de junho de 2013. Nesse período, não apenas aumentam os discursos contra o “ativismo estatal” e a recriminação à atuação do estado na economia, como, também, segmentos da burguesia que estavam sendo beneficiados pelas medidas adotadas até então, passam a reverter suas posições no jogo político. Como num movimento pendular, a fração industrial da burguesia interna, principal beneficiária das medidas políticas e econômicas adotadas até o período, passa a compor o polo oposto, criticando o “ativismo estatal”, “a carga tributária”, etc.

Para Farias e Pereira (2017) uma das possíveis explicações para o realinhamento da burguesia industrial está no receio desta fração de classe quanto a uma possível política bonapartista posterior do governo Dilma Rousseff. Conforme os autores:

[...] apesar de o governo sustentar a hegemonia do setor industrial, os representantes diretos dessa fração de classe transitaram para a postura de não fazer a defesa do governo diante das críticas do setor bancário. É que os representantes industriais intuía, mas de maneira distorcida, a possibilidade de o governo adotar uma política bonapartista, ou seja, passar a exigir sacrifícios de todas as frações do capital para garantir o crescimento econômico. Assim, identificavam no “lulismo” (o crescimento econômico com a ampliação de direitos sociais) da presidenta Dilma o fantasma de Getúlio

Vargas. O que o governo pedia, na substância, era que os industriais abrissem mão de interesse imediato (a desregulamentação das relações de trabalho) em prol de seu interesse de longo prazo (a preponderância econômica) (FARIAS; PEREIRA, 2017).

Quando eclodem os protestos em junho de 2013, o discurso do campo neoliberal ortodoxo, que recriminava a participação “intervencionista” do Estado na economia, enquanto enaltecia a ortodoxia econômica – que já era apregoadado na mídia tradicional e que vinha paulatinamente crescendo desde o início do ano – se aproveitou do caráter polissêmico do movimento para “forjar um consenso” em torno de pautas que em nada se aproximavam do clamor inicial das ruas (QUEIROZ, 2016).

### **Manifestações de junho de 2013 e a nova direita**

As manifestações de junho de 2013 constituem-se uma varável importante na análise desse processo político, uma vez que, serão a partir delas que novos elementos serão postos à conjuntura política, desde o realinhamento da burguesia interna, como já analisamos, até o “casamento entre a mídia e a classe média conservadora” numa pauta “anti-governo” (SOUZA, 2016, p. 95-116).

As manifestações têm início com protestos contra os reajustes das tarifas de transporte público em algumas cidades brasileiras, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro, e terminam polarizadas, em torno de pautas diversas das iniciais. Em linhas gerais, os acontecimentos de junho de 2013 podem ser divididos em três momentos distintos, a saber (GRIPP 2013; GOHN, 2014; SINGER, 2013): o primeiro momento, marcado pelo forte protagonismo do MPL e pela tentativa de desconstrução do movimento e de sua respectiva pauta pelos grandes veículos de comunicação e pelas forças repressivas do Estado; O segundo momento, que aponta o auge do movimento, é marcado pelo *espanto*, pela violência e pela revolta popular causada pela repressão policial frente ao crescimento dos protestos. Nesta fase dos acontecimentos ocorre tanto a adesão de outras frações da sociedade, como a dispersão das pautas reivindicativas. Dois importantes fatos marcam esta etapa das manifestações: o primeiro é a revogação do aumento da tarifa de transporte público; o segundo é a adesão de outras frações sociais, especialmente a da alta classe média, que aderiu aos protestos, já próximo ao auge do movimento, tornando a pauta difusa, porém, com viés reacionário e

conservador; a terceira e última etapa, foi marcada pela perda da força em função da alteração do discurso ideológico – motivado principalmente pela atuação da grande mídia tradicional em todas as fases dos acontecimentos de junho (QUEIROZ, 2016; SOUZA, 2016) – e da dispersão da pauta (SINGER, 2015), ou seja, passou-se de uma demanda popular e direcionada para reivindicações difusas e fortemente reacionárias, como por exemplo, a aprovação da PEC 37.

Ao analisar o desfecho das manifestações e seus resultados posteriores, constatamos que, em última instância, o campo político que saiu fortalecido foi àquele alinhado ao projeto neoliberal conservador, para utilizarmos os termos de Boito Jr. (2016). Os novos movimentos sociais de direita e extrema direita – como o MBL, o Vem pra Rua, Revoltados Online, entre outros – que surgem a partir dos acontecimentos de junho de 2013, disputarão as ruas com os partidos políticos e movimentos sociais de esquerda, nos anos seguintes, e se apresentarão como importante elemento na crise política, especialmente, compor a frente de luta do campo neoliberal ortodoxo e (de forma consciente ou não) conseguir mascarar os verdadeiros interesses por trás de suas bandeiras “morais” e “apartidárias” – “contra a corrupção”; “pelo fim da impunidade”; “contra o assistencialismo do Estado”; “sem partido” –, que envolvem o direcionamento político e econômico do país para atender a interesses da frente ortodoxa neoliberal – que vai desde a redução do orçamento público até a privatização de setores estratégicos da economia para atender aos anseios do capital internacional.

### **Ataque ao governo petista por diversas frentes**

A partir das manifestações de junho de 2013, não apenas surgem novos movimentos sociais de direita e extrema direita, como também se ampliaram os ataques contra o Governo Federal por diversas frentes: desde a cobertura dos grandes veículos de imprensa, com a construção da ideia de que os casos de corrupção se restringiam ao partido governista (PT) e alguns de seus aliados diretos (SOUZA, 2016), bem como os “vazamentos” de áudios e os juízes federais que estão à frente da Operação Lava Jato; a frente de oposição parlamentar; atuação do capital internacional, por meio das agências de classificação de risco (ratings) e consultorias econômicas; burguesia doméstica, que impuseram forte pressão sobre os investimentos, produção e o mercado cambial, na prerrogativa de que a “situação política estava gerando instabilidade no mercado”; partidos políticos e movimentos sociais, sobretudo os que surgiram após 2013, como o

MBL e o Vem Pra Rua.

Apesar de estas frentes se mostrarem em alguns casos como autônomas e independentes, em última instância, elas apresentam entre si elementos que corroboram a hipótese que defendemos neste artigo, de que se trata de uma ofensiva restauradora do campo político neoliberal ortodoxo. O próprio Michel Temer (PMDB) – vice na chapa com Dilma Rousseff –, poucos dias após o término do processo, declarou, em entrevista após a abertura da Assembleia Geral da ONU, que o *impeachment* ocorrera porque a então presidente não aceitou o programa proposto pelo PMDB em outubro de 2015, *Uma ponte para o futuro*. Ou seja, o que estava em questão, na realidade, eram os interesses econômicos e políticos vinculados a esta frente política de classes, que o PMDB assumira como seu programa.

As ações dessa ofensiva restauradora se articularam em três grandes áreas específicas, envolvendo, direta ou indiretamente, de forma articulada ou não, classes e frações de classes dessa frente política: político-partidária, jurídica e econômica.

No que se refere à esfera político-partidária, Almeida (2016, p. 28-30) aponta que o processo do *impeachment* começa a ser articulado logo após o término do pleito eleitoral de 2014, no qual o PT conquista a disputa pelo Executivo por uma pequena margem, porém, a base governista perde a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado. A oposição, capitaneada pelo PSDB e parte do PMDB, não apenas bloqueou pautas e votações, travando a agenda governista, como operou como porta-voz do grande capital internacional e da fração rentista da burguesia.

A indicação de Joaquim Levy, um economista ortodoxo e representante direto dos bancos privados nacionais, por Dilma Rousseff ao Ministério da Fazenda visava por em prática uma política fiscal ortodoxa, com forte contingenciamento de gastos, para atender aos reclames da oposição, da grande burguesia interna, que passara a compor o campo oposicionista, e do grande capital financeiro internacional, que ameaçava rebaixar o *rating* do país. Noutros termos, visava com a indicação de Levy era uma reconciliação de classes. Contudo, o tiro saiu pela culatra. Enquanto, a oposição não aprovava o orçamento proposto pelo governo – tanto por achar que os cortes propostos não eram suficientes, como por estratégia política –, a base governista, sobretudo setores internos do PT, criticava os rumos que a política macroeconômica tomava durante o segundo mandato. Deste modo, a agenda econômica ficara totalmente travada durante o

segundo mandato, ampliando ainda mais a crise política, enquanto a presidente ficara enfraquecida internamente, dentro do partido, e desgastada no jogo político partidário.

No que tange ao campo jurídico-legal, em geral, e a operação Lava Jato, em específico, ela opera como uma espécie de partido político da alta classe média, no qual sua ação e objetivos convergem com os interesses do capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele integrada. Para Boito (2016b), a Lava Jato contribui para a restauração do neoliberalismo puro e duro. No entanto, adverte o autor (BOITO, 2016b, pp. 30-33): “isso não significa, necessariamente, que a Lava Jato represente o imperialismo ou a burguesia. [...] a burocracia da Lava Jato tem dado mostras de que pode adquirir autonomia e dificultar a consolidação do governo Temer. Como revelou a confissão tornada pública de Romero Jucá, para os integrantes da equipe governamental, a Lava Jato já deveria ter acabado”.

Diante desse viés político da operação Lava Jato, Jessé Souza, aponta que Dilma Rousseff, não apenas agiu de modo ambíguo, como acreditara que esta era uma operação imparcial:

Dilma reagiu ao tema da corrupção de modo ambíguo. Ao mesmo tempo tempo em que tentou lançar o tema da reforma política como central no debate – e perdeu a batalha para a mídia dominante, que manteve o padrão da “fulanização seletiva” –, se aproximou do tema como “combatente” pessoalmente envolvida na cruzada anticorrupção. Ao fazê-lo de modo acrítico, se deixando colonizar pelo discursos do inimigo, ficou à mercê de um processo que não mais conduzia. Pior: terminou acreditando na farsa da imparcialidade da operação Lava Jato até quando ficou muito tarde para qualquer reação (SOUZA, 2016, p. 88)

Por fim, a crise política do Governo Dilma Rousseff é, em sua essência, uma crise do programa neodesenvolvimentista dos governos petistas. Esta crise se evidencia com o realinhamento de frações da grande burguesia interna, que compunham a fração hegemônica no interior do bloco no poder, durante os governos petistas, com o campo oposicionista. Acreditamos ser este um dos elementos centrais para a queda da presidente. Devemos nos lembrar que durante a crise do mensalão em 2005, apesar de oposição parlamentar estar fortalecida e a grande mídia tradicional fazer plantão na cobertura do mensalão, a grande burguesia interna que deu sustentação ao governo de Lula da Silva,

livrando-o do impeachment (MARTUSCELLI, 2015). Um dos elementos que diferenciou a crise do mensalão da crise do governo Dilma a perda do apoio entre o empresariado. Vale lembrar que durante a votação do impeachment na Câmara dos Deputados, empresários ligados à FIESP e CNI viajaram para Brasília para pressionar os deputados de seus Estados a votarem pela admissibilidade do processo.

Ainda dentro da discussão em torno do realinhamento de importantes frações da burguesia interna, devemos ponderar que, não necessariamente elas passaram a aderir ao campo ortodoxo neoliberal, como são, por exemplo, os casos da FIESP e da CNI. Antes, o que se constata é que o movimento pendular dessas frações da burguesia se deu em função do aumento da influência política que os movimentos sociais, sindicatos e a massa marginal tiveram sobre os governos petistas e o receio de que eles passassem a integrar a fração hegemônica no interior do bloco no poder. Neste sentido, duas observações devem ser feitas: i) excetuando alguns fatores conjunturais, o movimento pendular da burguesia interna, observado durante a crise política do governo Dilma Rousseff, se assemelha ao observado em 1954 e em 1964; ii) Este realinhamento da burguesia interna não é permanente, pois, a experiência histórica e a conjuntura política pós-impeachment, já mostram as contradições e antagonismo dentro desta frente política. Ou seja, pode haver a convergência entre temas que beneficiem tanto a burguesia interna como externa (ex: reforma trabalhista e previdenciária), no entanto, os antagonismos já começam a ficar evidentes em temas como: abertura do mercado doméstico ao capital internacional, política de conteúdo local, taxa de financiamento de longo prazo do BNDES e investimento público.

### **Considerações finais**

A tentativa de compreender a crise política do governo Dilma Rousseff exclusivamente a partir de seus aspectos jurídicos, levando em consideração a legalidade ou não da denúncia – não diminuindo a importância dos aspectos jurídicos e legais no contexto da crise –, pode conduzir a resultados que obliterem os interesses reais por trás do processo de impeachment. Como se pode constatar, os desdobramentos do processo ao longo de 2016 revela que as questões inerentes à base da denúncia – irregularidades contábeis na execução orçamentária – constituíam apenas um alibi, no qual se materializavam os interesses políticos, econômicos e sociais de algumas classes e frações de classes

específicas. Neste sentido, nosso objetivo foi analisar a crise a partir de uma perspectiva de classe, apontando seus conflitos, contradições e, principalmente, interesses que nem sempre são expostos tão claramente na luta política.

Ao analisar esse processo político desde a sua gênese, isto é, a crise do neodesenvolvimentismo, iniciada durante do primeiro mandato da governante petista, possibilitou compreender porque alguns setores da burguesia interna que compunham a fração hegemônica no interior do bloco no poder, se alinharam ao campo político neoliberal ortodoxo na derrubada do governo.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, R. *À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff*. São Paulo: Leya, 2016.

BERRINGER, T. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba: Appris, 2015.

BOITO, A. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Fórum Econômico da FGV-SP, 2012b. Biblioteca virtual FGV-SP. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/>>.

\_\_\_\_\_. Lava jato, classe média e burocracia de Estado. *Princípios*, v. 1, 2016b, pp. 29-34. Disponível em: < <http://www.vermelho.org.br/noticia/288272-1>>.

\_\_\_\_\_. Os atores e o enredo da crise política. In: SINGER, A. et al. *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016a.

\_\_\_\_\_; GALVÃO, A. (Orgs.). *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012a.

DALLACOSTA, A. et al. *Desenvolvimento e crise na América Latina. Estado, empresas e sociedade*. Curitiba: Editora CRV, 2012.

FARIAS, F. P; PEREIRA, F. C. *Perspectivas da crise política no Estado democrático do Brasil*. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, 7 fev. 2017. Disponível em: < <http://diplomatique.org.br/perspectivas-da-crise-politica-no-estado-democratico-do->



brasil/>.

GOHN, M. G. *Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo*. Petrópolis: Vozes, 2014.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

GRIPP, A. “Não era pelos 20 centavos”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 dez. 2013. Caderno Restrospectiva, p.2.

JINKINGS, I. Apresentação: O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. In: SINGER, A. et al. *Por que gritamos golpe? : para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

MACIEL, A. Como as federações empresariais se articularam pelo impeachment. São Paulo: Carta Maior, 28 jun 2017. Disponível em:< <http://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPolitica%2FComo-as-federacoes-empresariais-se-articularam-pelo-impeachment/>>.

MARTUSCELLI, D. *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. Curitiba: Editora CRV. 2015.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. \_\_\_\_\_; BRAGA, R; RIZEK, C. S. (Orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

PAULANI, Leda. A. Uma ponte para o abismo. In: SINGER, A. et al. *Por que gritamos golpe? : para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

\_\_\_\_\_. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômica*. São Paulo: Boitempo, 2008.

POULANTZAS, N. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_. *Poder político e classes sociais*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

QUEIROZ, F. *Orasgar do véu: as manifestações de junho de 2013 e as contradições históricas*. 2016. 207 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SADER, E. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. São Paulo: *Novos Estudos CEBRAP*, n.97, nov. 2013, pp. 23-40.

\_\_\_\_\_. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). São Paulo: *Novos Estudos CEBRAP*, n.102, nov 2015. pp. 47-71.

\_\_\_\_\_. et al. *Por que gritamos golpe? : para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

\_\_\_\_\_. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, J. *A radiografia do golpe*. A radiografia do golpe. São Paulo: Leya Editora. 2016.

# O DECLÍNIO DO PT? O PANORAMA DOS FILIADOS DO PARTIDO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Philippe Chaves Guedon<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo trabalha com o panorama de filiação ao Partido dos Trabalhadores (PT) no estado do Rio de Janeiro no período de 2011-2016. Assim, dialoga com a literatura recente sobre partidos políticos e a escassa produção específica sobre filiação partidária. A questão do artigo é, além da construção do panorama, testar se o período crítico vivido pelo partido afetou os incentivos a participação na estrutura organizacional a partir dos impulsos de filiação ou desfiliação. Para tal, utiliza os dados do Tribunal Superior Eleitoral nesses anos. Nos resultados, observa que a filiação segue estável em relação ao quadro associativo geral, apesar do número crescente de pedidos de desfiliação. O número de filiados ao partido no estado não sofre, portanto, alterações significativas. Ao fim, constata que os ex-filiados do PT tendem a realocar-se em outras legendas do sistema partidário, em detrimento de deixar de participar da política partidária, com maior presença em outras agremiações de esquerda.

Palavras-chave: filiados, partidos políticos, partido dos trabalhadores, sistema partidário.

## **THE DECLINE OF WORKERS PARTY (PT)? THE FRAMEWORK OF AFFILIATION OF THE PARTY IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

## ABSTRACT

The article tackles the affiliation framework of the Workers Party (PT) in the state of Rio de Janeiro, between 2011 and 2016. This way, it dialogues with the recent literature on political parties and the scarce production of specific literature on party affiliation. The issue presented by the article is not only the construction of the framework, but also testing if the critical period experienced by the party has affected incentives to participate within the organizational structure stemming from the impulses of affiliation or exclusion. In order to do that, data from the Supreme Electoral Court (TSE) has been used over the years. When looking at the results, it is observed that affiliation remains stable in relation to the general board of association, in spite of the increase in the number of exclusion

---

<sup>1</sup> Bolsista de Mestrado da CAPES/CNPQ. Mestrando em História, Política e Bens Culturais no PPHPBC/CPDOC/FGV. Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: philippe.guedon@fgv.br

requests. Therefore, the number of party affiliates does not suffer significant alternations. In conclusion, it is noted that PT's ex-affiliates tend to reallocate to other groupings within the political party system, in detriment of losing the opportunity to participate in party politics, obtaining a greater presence in leftist groupings.

Keywords: affiliates, political parties, workers party, party system.

## Introdução

Segundo índice calculado pelo IBOPE sobre a confiança nas instituições (ICS)<sup>2</sup>, os partidos políticos estão em penúltimo lugar dentre as vinte instituições citadas. Está à frente apenas da instituição da presidência da república. Esse dado poderia ser indicativo de questionamentos acerca das instituições representativas. Por outro lado, o Brasil possui filiações partidárias próximas ou maiores do que democracias tidas como referências a instituições fortes, como a Alemanha e França (Speck, 2013).

Dessa forma, o caso brasileiro inspira maior atenção aos estudos de partidos políticos enquanto organizações, uma vez que já se constituiu forte arcabouço teórico e metodológico sobre os partidos nas arenas governativa e legislativa. Na arena organizacional, são recentes os trabalhos sobre as organizações intrapartidárias e também sobre os processos endógenos aos partidos políticos, como o recrutamento. Dentro desse campo, os filiados compõe importante chave de interpretação sobre a vida participativa, cultura política e funcionamento interno dos partidos, conquanto seja pouco trabalhado na literatura especializada da área.

Uma das justificativas possíveis para os poucos trabalhos sobre o tema é a dificuldade metodológica. Os dados administrativos do Tribunal Superior Eleitoral apresentam maior consistência apenas a partir do cadastramento dos filiados no sistema “*filiaweb*”, a partir de 2009, que permitiu informações atualizadas sobre a filiação e desfiliação dos eleitores (Speck, 2013). Outras formas de incursão como os *surveys* são de difícil financiamento, bem como não há cadastro público

---

<sup>2</sup> Índice calculado pelo Ibope desde 2009, sempre no mês de julho. Foi realizado a partir de pesquisa com 2002 pessoas a partir de 16 anos, em 142 municípios do país. Este relatório acessado diz respeito à pesquisa de 2017: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/> (Acessado em 04/08/2017).

de informações dos filiados que possibilitem encontra-lo.

Sobre esse terreno, de incursão recente, tem-se o presente trabalho de caráter exploratório sobre o panorama da filiação do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado do Rio de Janeiro.

O período de análise se inscreve desde o ano de 2011, reeleição de Dilma Rousseff, até o ano de 2016, que se relaciona com a saída do partido no cargo da presidência do país. O trabalho discute as filiações, desfiliações, os motivos de desfiliação e os caminhos dos desfiliaados, se estes vão para novas legendas ou decidem por não participar mais enquanto filiados de partidos políticos.

Como fonte o trabalho utiliza os dados do Tribunal Superior Eleitoral, referenciados também nos estudos de Speck (2013). Os dados foram trabalhados no programa estatístico “R”, que possibilitou o tratamento das informações e, por fim, o cruzamento dos números de registros dos filiados para observar o fluxo de filiados do PT para outras legendas.<sup>3</sup>

O trabalho, apesar de panorâmico, tem como hipótese que a saída do partido do cargo à nível federal, bem como a perda de força enquanto grupo de poder nas últimas eleições se traduziria em perda, também, de filiados. Dentro desse universo de ex-filiados, alguns poderiam migrar para novas legendas e outros poderiam optar pela saída do quadro de participação político-partidária. Assim, testa-se se a perda de filiados do partido respondeu também ao incentivo de fragmentação do sistema partidário brasileiro, principalmente a partir de 2011 com a criação de seis novas legendas (PSD, SD, PROS, REDE, NOVO e PMB).

No mais, busca preencher a lacuna de estudos de caso de dinâmicas locais específicas, como no estado do Rio de Janeiro, e iluminar o panorama dos filiados de maneira geral, como esforço inicial de uma agenda de estudos que, desde já, se mostra profícua.

Dessa forma, o trabalho está estruturado da seguinte forma, além desta introdução: (i) discussão teórica sobre os partidos políticos no Brasil e a recente incursão nos filiados; (ii) análise dos dados sobre os filiados ao Partido dos Trabalhadores; (iii) considerações finais e possíveis futuras incursões.

### **Discussão teórica: a institucionalidade e os estudos sobre partidos políticos**

---

<sup>3</sup> No tratamento dos dados foram retirados 8646 que continham inconsistência em informações de filiação ou desfiliação; assim, o universo total trabalhado foi de 1.377.607 filiados.

Nos anos 90, a recente redemocratização e a articulação de novos atores na arena política ensejaram diversos trabalhos acerca da relação entre os partidos políticos e a sociedade brasileira. Nesse período, as análises foram críticas quanto à institucionalização dos partidos e sua relevância frente ao desenho institucional e a realidade local.

Assim, as características institucionais do sistema político brasileiro como o multipartidarismo, o voto proporcional de lista aberta e o federalismo foram caracterizadas como entraves ao funcionamento da democracia no país (Mainwaring, 1999; Ames, 2003). A lógica do voto proporcional incentivaria a fragmentação partidária, que, por sua vez, diminuiria a eficiência do processo legislativo (Ames, 2003). Além disso, os partidos seriam pouco determinantes na dimensão eleitoral (Ames, 1995; Samuels, 1997).

De todo modo, a interpretação corrente é de que o desenho institucional brasileiro acarretaria dificuldades de governabilidade e de identificação do eleitor para com um partido político. No entanto, em resposta a essa abordagem crítica, autores observaram que os incentivos da arena eleitoral não seriam transpostos, de igual modo, as arenas governativas e legislativas.

O ponto de inflexão nessa interpretação foi a publicação de Figueiredo e Limongi (1998). Os autores identificaram que a estrutura de funcionamento do congresso brasileiro não é atomizada, mas concentrada nas lideranças partidárias, figuras de força estruturante do trabalho legislativo. Além disso, observou que o executivo tinha ampla capacidade de aprovação de proposta e gestão orçamentária, que afetariam e incentivaram comportamentos específicos dentro da arena legislativa, tal como a cooperação entre o executivo e os parlamentares. Nessa agenda de interpretação sobre a relação executivo-legislativo seguiram diversos trabalhos demonstrando o peso dos partidos na relação e na estruturação desse campo (Pereira e Mueller, 2003; Amorim Neto, 2002; Santos, 1997).

Na arena organizativa, Braga (2008) argumenta que os estudos foram relegados ao segundo plano, uma vez que a interpretação corrente de fragilidade dos partidos deslegitimava a atenção detida nesses atores. Os partidos eram tidos como pouco institucionalizados e incapazes de impedir a autonomização dos políticos frente a organização. No entanto, também com a interpretação mais detida aos processos internos e rejeitando a transposição de incentivos entre as arenas – como da arena eleitoral para a organizativa, iniciou-se agenda sobre o recrutamento partidário.

De início, esses trabalhos sobre recrutamento trabalharam com a ideia

daqueles que “chegaram lá”, ou seja, identificavam a interação entre perfil do candidato e do partido a partir apenas dos eleitos (Perissinotto e Miríade, 2009).

São referências nesse tipo de abordagem Marengo dos Santos (1997) analisando a composição da Câmara dos Deputados em 1946-62 e 1986-1994; bem como Rodrigues (2002) analisando a bancada do PPB, PFL, PMDB, PSDB, PDT e PT na legislatura a partir de 1998. No primeiro trabalho, conclui que a representação não é um campo fechado a profissionalização, com espaço para a emergência de atores oriundos de outras esferas de vida social. Já no segundo, identifica que o perfil dos eleitos varia de partido para partido, o que evidencia que os partidos teriam celeiros diferentes de recrutamento a depender da sua posição ideológica.

Em passo posterior, alguns autores afirmaram que não seria possível constituir todo o processo de recrutamento apenas observando os indivíduos que tiveram o sucesso eleitoral. Desse modo, Bolognesi (2009) observa a composição social dos candidatos do PT e do DEM para deputado federal. Conclui que existe orientação dos partidos quanto à seleção de candidatos mais afeitos ao posicionamento ideológico. Em exemplo, trabalhadores da área de educação estavam mais no Partido dos Trabalhadores, enquanto profissionais liberais mais presentes no DEM.

Além da simples seleção de candidaturas afeitas ao posicionamento ideológico, os partidos ainda deteriam capacidade de influenciar o sucesso eleitoral de determinado candidato com a distribuição de recursos como o Fundo Partidário e o Horário Eleitoral Gratuito (Braga, Veiga e Miríade, 2009).

Assim, é possível observar que a trajetória da produção especializada brasileira foi de responder as críticas quanto à institucionalização do sistema partidário e eleitoral, olhando a partir de arenas específicas de atuação dos partidos políticos. Nessa última, organizativa, os trabalhos detiveram na fase final da conformação da trajetória do indivíduo dentro do partido, como a seleção de candidaturas ou o incentivo a esses perfis.

O balanço da literatura sobre esse tipo de abordagem, na arena organizativa, é realizado por Peres e Machado (2017). Segundo eles, estudou-se os processos finais do recrutamento partidário, como a seleção de candidaturas e o incentivo de determinadas características sociais de candidatos em detrimento de outras. No entanto, pouco observou as etapas iniciais desse processo, como a filiação e a formação de quadros dentro dos partidos políticos.

À despeito da pouca produção, os filiados são de crucial importância para

a sobrevivência dos partidos, uma vez que agregam um valor simbólico a sua existência, bem como são recursos humanos fundamentais para assegurar o funcionamento rotineiro, garantir a passagem das ideias centrais da agremiação, mobilizar recursos e apoio e, também, garantir a renovação dos quadros partidários (Lisi, 2015).

No Brasil, os dados de filiação demonstram certa relevância dos partidos políticos. Se em países europeus considerados desenvolvidos a média de filiação flutua entre 5 e 15% (Biezen, Mair e Pogundke, 2011), no Brasil a média de filiação em 2016 era de 11,6%<sup>4</sup> em relação ao número total de eleitores.

Essa relevância foi testada por Speck, Braga e Costa (2015), a partir do Estudo Eleitoral Brasileiro, para observar se a filiação seria um ato desprovido de significado ou indicaria alguma vinculação do indivíduo para com o partido político. Ao cruzarem as respostas de preferência partidária e filiação, identificaram que 50,2% dos filiados tem identificação partidária congruente (dizem gostar mais do partido que é filiado). Esse resultado varia conforme identificação ideológica, sendo os filiados de esquerda mais congruentes que os de direita. Os autores realizam uma regressão logística para observar a diferença entre os grupos dos filiados e não filiados. Nela, observam que os dois grupos possui atitudes diferentes como maiores indicadores de associativismo, ativismo e maior possibilidade de votar no partidos nos filiados. Corroboram, assim, a argumentação de que a filiação é provida de algum sentido, uma vez que, em síntese, se fosse um ato desprovido de significado, as atitudes dos filiados e não filiados seriam próximas, o que não são, segundo os autores.

No final do artigo, indica que são necessárias pesquisas mais detidas aos próprios filiados, com surveys e outros métodos que identifiquem motivações na filiação. Um passo nesse sentido é o trabalho de Amaral (2014), que investiga o PT, PSDB, PSB, PR, DEM, PTB, PPS, PMDB, PP e PDT no estado de São Paulo a partir dos seus filiados.<sup>5</sup> Como resultado, encontra que os motivos para filiação mais expressivos para “convicções políticas” estão no PT (61,9%) e PSDB (43,1%); enquanto a motivação de “carreira política” é mais presente no PR (15,2%) e PDT (17,6%). É possível observar assim que os incentivos a filiação variam de legenda

---

<sup>4</sup> Dados do Tribunal Superior Eleitoral referenciados em reportagem publicada em: <<http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/filiacao-partidaria-no-brasil.html>> (Acessado em 14/06/2017).

<sup>5</sup> O autor reconhece viés na pesquisa, uma vez que as entrevistas foram realizadas nas proximidades dos diretórios municipais dos partidos políticos. Assim, tiveram acesso aos filiados de média/alta intensidade, que frequentaram a sede do partido.



para legenda.

Outro tipo de proposição buscando identificar motivações sobre filiação está em Speck (2013). O autor trabalha com os registros administrativos do TSE para observar se as filiações seriam idealistas ou oportunistas. O primeiro grupo, dos idealistas, seriam aqueles se filiariam a um determinado partido político em contexto pré-eleitoral; enquanto o segundo seria classificado como oportunista, se ocorresse em momento pós-eleitoral, uma vez que significaria que o indivíduo buscaria benesses da organização partidária. Ao fazer o que chama de “cardiograma da filiação” observa que o grande número das filiações não deriva desses dois momentos, mas sim nos primeiros anos eleitorais, principalmente nas eleições municipais. Isso indicaria que o lançamento de candidaturas ou o apoio a determinada candidatura impulsionaria a filiação partidária. De todo modo, é um achado a partir de dados apenas de filiação, que pode ser complementado com outras pesquisas, com incentivos ao método qualitativo para observar as motivações.

Como se demonstrou, a literatura majoritária na Ciência Política brasileira institucionalista da redemocratização dialogou com as críticas quanto a baixa institucionalização do sistema político nacional. Esforços recentes demonstram que são fortes na estruturação dos trabalhos legislativos, estruturam o processo eleitoral e ainda são vitais a partir do prisma organizativo, como representantes da sociedade civil e canal único de participação do jogo político institucional.

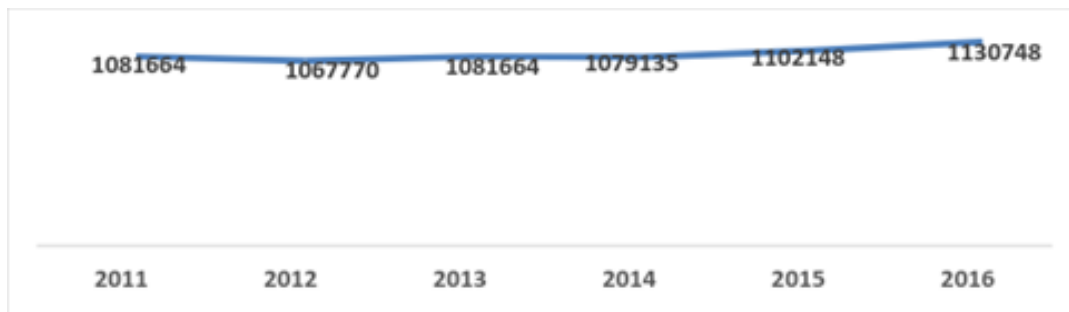
Sobre os filiados, os trabalhos ainda carecem de sistematização, tendo como característica maior o caráter exploratório. Ainda assim, já apontam que os partidos não são indiferenciados na relação entre indivíduo e estrutura.

### **Análise de dados: o panorama de filiações ao PT**

Nesse terreno apontamos para o estudo dos dados de filiados do Partido dos Trabalhadores no Rio de Janeiro. A hipótese que orienta o trabalho é de que o momento crítico vivido pelo partido afetaria o envolvimento dos indivíduos e a organização partidária, o que poderia ser observado nos filiados.

Assim, para entender o panorama geral de filiação ao PT, faz-se necessário observar o plano mais abrangente de filiação total no estado.

Gráfico 1 - Total de filiados aos partidos políticos no estado do Rio de Janeiro (mês de dezembro como referência)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – Elaboração do autor

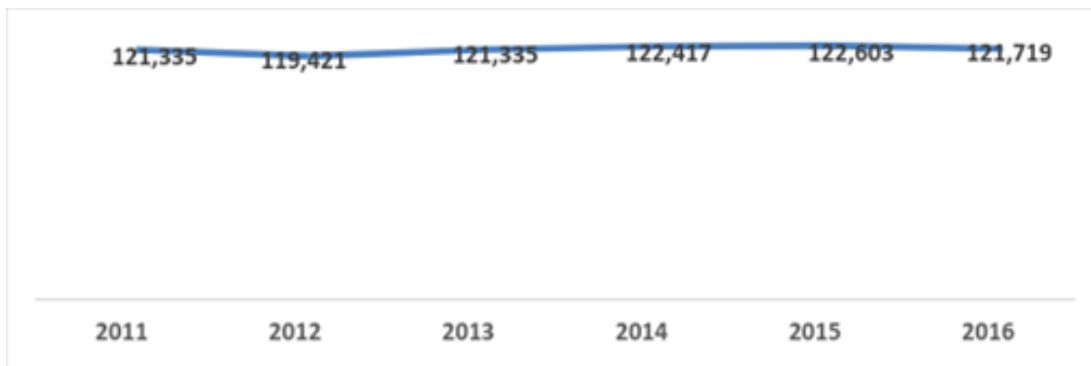
Enquanto a literatura internacional afirma que os vínculos entre a sociedade civil e os partidos políticos estão mais escassos (Manin, 2013) e que é tendência que os partidos estejam perdendo filiados nas maiores democracias do mundo (Biezen, Mair e Poguntke, 2012), os dados administrativos do TSE apontam em outra direção. No panorama estadual, há uma estabilização do número filiados e aumentos sucessivos, como em 2015 e 2016. Não é de interesse do presente artigo afirmar que o Brasil caminha no sentido contrário das tendências internacionais, até porque os registros administrativos não permitem maiores inferências<sup>6</sup>, mas é interessante notar que o sistema está estruturado com alguma participação dos eleitores dentro da estrutura político partidária.

Em relação especificamente ao Partido dos Trabalhadores, é intuitivo pensar que havia mais incentivos a participação político partidária no período em que ocupava o executivo federal. Da mesma forma, a saída em 2016 com o processo de impeachment poderia indicar caminhos de menor incentivo. No entanto, ao analisarmos os dados identificamos que há uma manutenção do número de filiados com pouca variação de tendência no período. A participação dos filiados ao PT dentro do número do total de filiados é, ainda, crescente desde 2014 (2014 – 8,82; 2015 – 8,99; 2016 – 9,29).

---

<sup>6</sup> Para trabalhar com a ideia de vínculo entre os partidos e os eleitores/filiados deve-se recorrer a outras estratégias, como surveys ou pesquisas qualitativas. A análise dos registros administrativos apenas permite construir o panorama macro da filiação partidária.

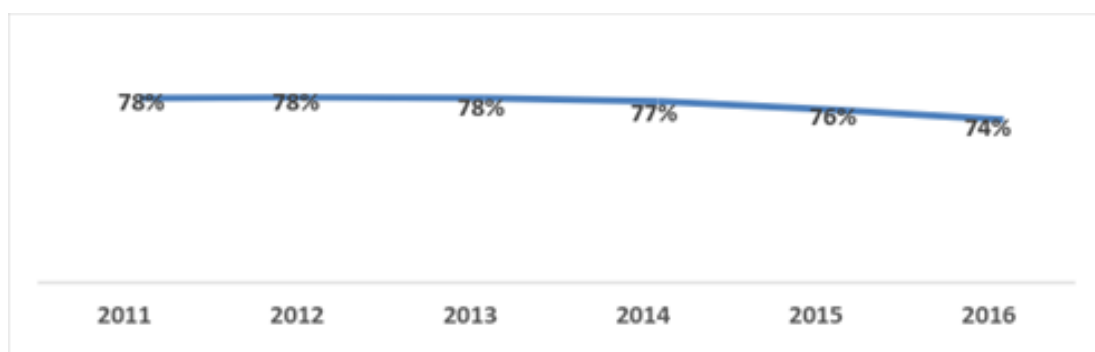
Gráfico 2 - Filiados ao PT no Rio de Janeiro (mês de dezembro como referência)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – Elaboração do autor

A perda de filiados do partido é ainda mais mitigada se compararmos com a perda de outros partidos de importância significativa. No gráfico abaixo consta a participação relativa dos dez maiores partidos<sup>7</sup> no total da filiação no estado do Rio:

Gráfico 3 - Participação relativa dos dez maiores partidos no total de filiados do estado (mês de dezembro como referência)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – Elaboração do autor

Os dados acima refletem a fragmentação do sistema partidário a partir da filiação. Se os dados de filiação demonstram estabilidade e os partidos maiores perdem força, é possível notar o crescimento de legendas menores. A criação

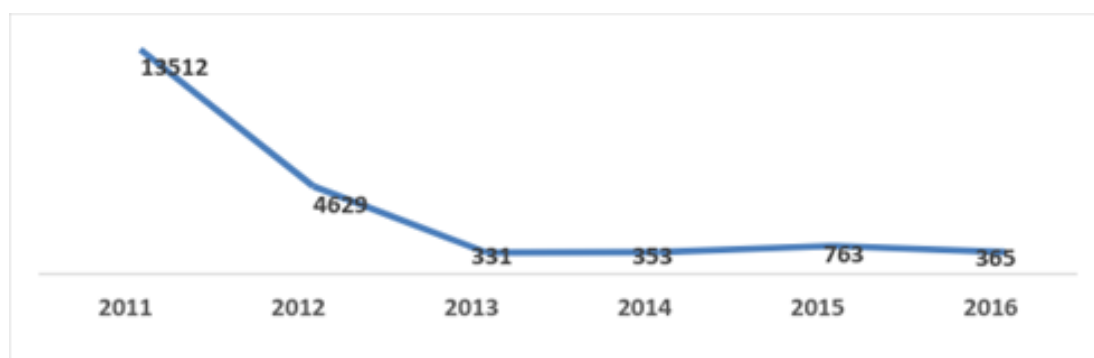
---

<sup>7</sup>Os dez maiores partidos em relação ao número de filiados são: DEM, PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PSB, PSDB, PT e PTB.

de novos partidos a partir de 2011 como REDE, SD, PSD, NOVO e PMB são incentivos à fragmentação também no universo da associação partidária.

Umavezqueoimpulsonopartidodostrabalhadoresnãoédeperdaconsiderável de seus filiados, também não há movimento de renovação em larga medida. Os dados abaixo demonstram que o ano de 2011 foi o ano de maior pico de filiação dentre os analisados. No entanto, não é pretensão desse artigo indicar a razão para esse crescimento. Indicativos podem ser a chegada de Dilma Rouseff ao executivo federal, a alta popularidade de Lula ou circunstâncias de nível local, mas todas devem ser testadas em trabalhos com atenção detida apenas a este fenômeno. No mais, desde 2013 as filiações são baixas se comparadas as outras legendas.

Gráfico 4 - Novas filiações ao PT nos anos (2011-2016)



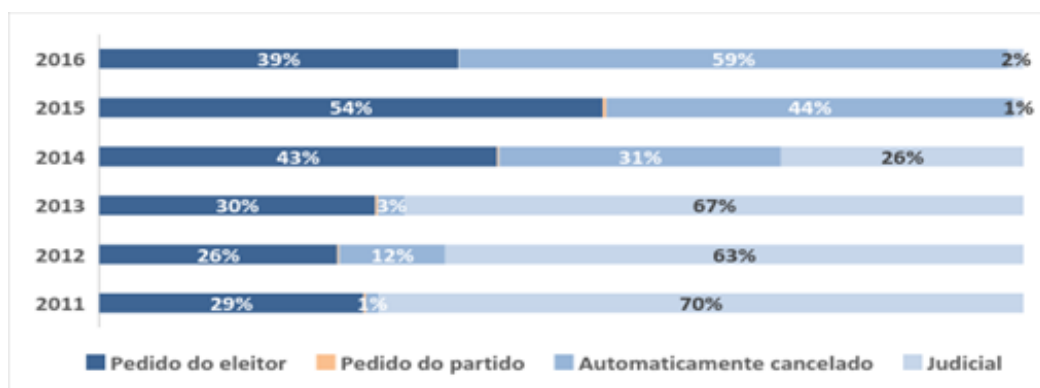
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – Elaboração do autor

Como já demonstrado, não houve tendência de perda de filiados no partido. Tampouco de renovação. Não pretendemos argumentar que isso indica que o partido mantém as mesmas bases do que tivera antes. Os dados não permitem tal conclusão. São comuns os casos de filiados de baixa participação. Além disso, não há regra para recadastramento periódico dos filiados e os custos de desfiliação – comunicar ao diretório municipal de forma escrita em três vias e encaminhar ao Cartório Eleitoral – são tidos como altos, uma vez que manter-se filiados não acarreta custos ao eleitor.

Ainda assim, houveram eleitores que tiveram esse impulso de desfiliação. No cadastro de filiados do TSE há um campo que indica a situação do filiado, podendo ser: regular, com erro, sub judice, desfiliação e cancelado. Trabalharemos, portanto, com os dois últimos para verificar, ainda que de maneira parcial o

motivo da desfiliação. Todos os que constam como “cancelados” apresentam alguma justificativa para tal, como decisão judicial, cancelamento automático, a pedido do partido e a pedido do eleitor.

Gráfico 5 - Percentual por tipo de cada tipo de cancelamento



Dados do Tribunal Superior Eleitoral – Elaboração do autor

Interessante neste ponto é o aumento de pedidos de desfiliação a pedido do eleitor. Com maior presença no ano de 2015, mas com significativo aumento já em 2014, indica que houve um incentivo do filiado para não se manter mais dentro da organização partidária.

Os que tiveram cancelamento via judicial diminuem tanto percentualmente quanto em absoluto. Se em 2011 houveram 1775 decisões judiciais, em 2016 foram apenas 26. Os automaticamente cancelados tomam maior proporção a partir de 2014, o que pode indicar maior rigor do Tribunal com os registros de filiação. Eles são automaticamente cancelados quando são constatados erros nas datas de filiação ou quando possuem dupla filiação a partidos políticos.

Para registrar-se em outro partido é necessário desfiliar-se no primeiro e filiar-se em um segundo. Esse movimento foi seguido por parte dos desfiliaados do PT. Identificamos o fluxo de migração dos filiados nesse período para as novas legendas e é possível verificar caminhos majoritários desses filiados que desejam ainda manter-se participando do jogo político-institucional, agora em nova legenda. Foram encontrados 65,5% desses desfiliaados em novas legendas.

Observando o fluxo desses filiados, os partidos de esquerda como PSB, PCdoB, PSOL, PDT são receptáculos significativos desses eleitores. Porém, se considerados em absoluto, o fluxo é maior para partidos de centro-direita.

Como mostra o fluxo, a gama de legendas que os filiados caminham é variada, contemplando todos os partidos do sistema partidário. As motivações para filiações nas organizações podem ocorrer para além de motivos ideológicos, como a partir de um cálculo pragmático, a partir de laços familiares ou de amizade, bem como das disputas à nível local com diferenças significativas das disputas nacionais. De todo modo, os dados indicam que, de maneira geral, o ex-filiado ao PT busca ainda participar do jogo político-institucional, realocando-se em outras legendas.

Tabela 1 - Distribuição dos ex-filiados do PT

<b>PSB</b>	7,1%	-	<b>REDE</b>	2,7%
<b>PC do B</b>	6,8%	-	<b>PSDC</b>	2,6%
<b>PSOL</b>	6,7%	-	<b>PRTB</b>	2,6%
<b>PHS</b>	6,0%	-	<b>DEM</b>	2,5%
<b>PDT</b>	5,6%	-	<b>PT do B</b>	2,2%
<b>PMDB</b>	4,6%	-	<b>PPL</b>	2,1%
<b>PSDB</b>	4,3%	-	<b>PPS</b>	2,0%
<b>PR</b>	4,2%	-	<b>PRP</b>	1,7%
<b>PP</b>	3,6%	-	<b>PMB</b>	1,6%
<b>PRB</b>	3,5%	-	<b>PSL</b>	1,4%
<b>PV</b>	3,5%	-	<b>PTC</b>	1,4%
<b>PTB</b>	3,3%	-	<b>PMN</b>	1,0%
<b>PROS</b>	3,2%	-	<b>PEN</b>	1,0%
<b>SD</b>	3,1%	-	<b>PSTU</b>	0,7%
<b>PTN</b>	2,8%	-	<b>NOVO</b>	0,2%
<b>PSD</b>	2,8%	-	<b>PCB</b>	0,2%
<b>PSC</b>	2,7%	-	<b>PCO</b>	0,1%

Fonte: Registros administrativos do TSE sistematizados pelo autor

### **Considerações finais: conclusões e apontamentos futuros**

Os estudos de partidos políticos no Brasil têm como principal questão a sua própria institucionalização. Há um debate já bem disseminado sobre o seu funcionamento na estruturação dos trabalhos legislativos e na arena eleitoral. Contudo, em outras esferas de atuação, como sua composição organizacional são

recentes as incursões. Os estudos de recrutamento são os mais disseminados nesse campo, ainda que detidos nas suas últimas etapas, como a seleção de candidatos (Peres e Machado, 2017).

Os filiados são subrepresentados nas análises sobre partidos políticos e o presente trabalho buscou enfrentar essa questão a partir do PT no estado do Rio de Janeiro. Encontrou que o sistema partidário é estável no que diz respeito aos filiados entre 2011-2016. Ao mesmo tempo em que os grandes partidos perdem hegemonia, dada a crescente fragmentação partidária, os pequenos partidos recrutam novos indivíduos para as suas fileiras.

Especificamente no PT, não houve rebatimento negativo efetivo no número de desfiliações no período analisado. Pode ser que a diminuição da entrada de novos filiados seja um indicativo das dificuldades do partido, mas ainda assim mantém estabilidade em relação aos associados.

Em relação aos filiados que decidiram se desfiliar, no período, a causa “a pedido do eleitor” aumenta consideravelmente a partir de 2014. Nesse ponto, é importante ressaltar que no Brasil não existem custos de manter-se filiado, portanto, são comuns os casos de indivíduos que abandonam a participação político-partidária, ou a tem de maneira lateral mas não registram o seu cancelamento. De todo modo, o número crescente de desfiliações pedidas a partir do eleitor indica algum desgaste em relação aos seus antigos apoiadores.

Além disso, observa que dentre os desfiliaados existem muitos que se realocaram em outras legendas, mais de 3/5. No geral, os partidos com maiores percentuais são de alguma proximidade ideológica. No entanto, em absoluto, a filiação não esgota as explicações para filiar a um novo partido.

No mais, o presente trabalho buscou abrir caminhos para estudos detidos as organizações partidárias a partir desses atores vitais para entender cultura política e participação: os filiados. Dessa forma, incentiva incursões qualitativas nas razões para a filiação e desfiliação, como estudos sistemáticos que permitam compreender os sentidos de alta presença de filiados nos partidos políticos a despeito da opinião corrente de sua incapacidade de conduzir as demandas sociais.

## **Bibliografia:**

AMARAL, Oswaldo. **Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade.**

Opinião Pública, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-44, 2011.

AMARAL, Oswaldo. **Por dentro das bases partidárias: uma análise do perfil dos filiados a partidos políticos no estado de São Paulo**. Paper preparado para apresentação no Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2014.

AMES, Barry. **Electoral strategy under open-list proportional representation**. American Journal of Political Science, p. 406-433, 1995.

AMES, Barry. **Entraves da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro**. Fundação Getulio Vargas Editora, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", in S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 48-78, 2002.

BIEZEN, I; MAIR, P. e POGUNGTKE, T. **Going, going...gone? The decline of party membership in contemporary Europe**. European Journal of Political Research, 51(1), pp.24-56, 2012.

BOLOGNESI, Bruno. **Candidatos e Eleitos: o recrutamento político nos partidos paranaenses nas eleições 2006**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia na Universidade Federal do Paraná, 2009.

BOLOGNESI, Bruno. **A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas**. Revista de Sociologia e Política, 21(46), pp.45-68. 201,

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **Organizações Partidárias e Seleção de Candidatos no estado de São Paulo**. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 14, p. 454-486, 2008.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; VEIGA, Luciana Fernandes; MIRIADE, Angel. **Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 24, n. 70, p. 123-142,



2009.

CARREIRAO, Yan de Souza; KINZO, Maria D'Alva G. **Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002)**. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-167, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina.; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, v. 44, p. 81-106, 1998.

LISI, Marco. **Democracia intra-partidária, filiados e elites intermédias: o caso do Partido Socialista português**. Análise Social, 214, I (1.º), 2015.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil**. Stanford : Stanford University, 1999.

MANIN, Bernard. **A democracia do público reconsiderada**. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n.97, pp. 115-127, 2013.

MARENCO DOS SANTOS, André. **Nas fronteiras do campo político: Raposas e outsiders no Congresso Nacional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12(33), pp.87-101, 1997.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro , v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PERES, Paulo e MACHADO, Amanda. **Uma tipologia do recrutamento partidário**. Opin. Publica [online]. vol.23, n.1, pp.126-167, 2017

PERISSINOTTO, Renato e Miríade, Angel. **Caminhos para o Parlamento: Candidatos e Eleitos nas Eleições para Deputado Federal em 2006**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: Partidos, ideologia e composição social**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002 .

SAMUELS, David. **Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil.** Dados [online], vol.40, n.3, 1997.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente.** DADOS, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997.

SPECK, Bruno W. **Nem ideológica, nem oportunista: A filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil.** Cadernos Adenauer, v. 14, n. 2, p. 37-60, 2013.

SPECK, Bruna ; BRAGA, Maria do Socorro.; COSTA, Valeriano. **Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil.** Revista de Sociologia e Política, vol. 23, nº 56, p. 125-148, 2015.

# ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: OS CASOS NAS ELEIÇÕES DE 2012

Ralph Crespo <sup>1</sup>

Vitor Peixoto <sup>2</sup>

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar as eleições suplementares ocorridas no Brasil nos anos de 2013, 2014 e 2015, por irregularidades no pleito de 2012. Verificam-se nesta pesquisa aspectos relativos à competição eleitoral como o perfil dos candidatos, suas relações com o pleito anulado e os partidos políticos envolvidos. Utilizou-se a metodologia quantitativa, com revisões bibliográficas, pesquisa documental de legislações e o estudo dos casos das eleições suplementares ocorridas no Brasil no período analisado. Percebeu-se com a pesquisa que as eleições suplementares ocorreram em municípios onde não há 2º turno e a quantidade de concorrentes foi maior do que nas ordinárias. A maioria dos eleitos participou de alguma forma das eleições ordinárias. Embora seja possível a realização de eleições suplementares para Presidente da República e Governadores, foca-se nesta pesquisa apenas as eleições para Prefeitos.

Palavras-chave: Eleições suplementares, Tribunal Superior Eleitoral, Candidaturas.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the additional elections that occurred in Brazil in the years of 2013, 2014 and 2015, due to irregularities in the 2012 election. In this research, there are aspects related to electoral competition such as the profile of the candidates, their relationship with the void litigation And the political parties involved. The quantitative methodology was used, with bibliographical revisions, documentary research of legislations and the study of the cases of the supplementary elections that occurred in Brazil during the analyzed period. It was noticed with the research that the supplementary elections occurred in municipalities where there is no 2nd shift and the number of competitors was greater than in the ordinary ones. The majority of the elect participated in some form of ordinary elections. Although it is possible to hold additional elections

---

<sup>1</sup> Doutorando e Mestre em Sociologia Política com ênfase na linha de pesquisa de Estado, Instituições Políticas, Mercado e Desigualdade - UENF.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

for President of the Republic and Governors, only the elections for Mayors are focused on this research.

Keywords: Supplementary Elections, Superior Electoral Court, Candidatures.

## **Introdução**

Eleições suplementares estão sendo observadas com certa frequência nos últimos anos no Brasil. Possuem previsibilidade no Código Eleitoral. Podem ser conceituadas como novas eleições que ocorrem quando são constatadas, pela Justiça Eleitoral, irregularidades no pleito regular – também chamado de eleição ordinária.

A definição da realização do pleito regular está na Constituição Federal de 1988, a saber, o primeiro e o último domingo (caso haja 2º turno) do mês de outubro dos anos eleitorais.

A legislação traz a possibilidade de realização de eleições suplementares para Presidente da República, Governadores (como no caso do estado do Amazonas que teve eleições suplementares determinadas para agosto de 2017) e para Prefeito. Foca-se nesta pesquisa apenas nas eleições para prefeitos.

Por meio de eleições é estabelecida uma competição, a competição eleitoral, e como ocorre em toda competição, alguns participantes saíram vencidos e outros saíram vencedores. Esse entendimento lembra Adam Przeworski, quando analisa a democracia, e diz que “na democracia (...) há competição organizada segundo as regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores” (PRZEWORSKI, 1994, p.25).

Porém, nem sempre as regras estabelecidas são seguidas pelos competidores, o que acaba por ensejar a intervenção da Justiça eleitoral que por vezes determina a realização de novas eleições – eleições suplementares.

Joseph Schumpeter relaciona a competição eleitoral a um jogo. Afirma Schumpeter (1961) que o mais importante e principal objetivo de todos os partidos políticos é derrotar os outros partidos, assumir o poder e conservar-se nele. Mas também destaca que esse jogo deve ter regras estabelecidas e respeitadas pelos participantes.

Verificam-se nesta pesquisa os participantes deste jogo, desta disputa, e parte dos resultados por eles alcançados nas eleições suplementares ocorridas em função de irregularidades no pleito de 2012, ou seja, eleições suplementares

ocorridas nos anos de 2013, 2014 e 2015.

Escolheu-se as eleições de 2012 por serem as primeiras eleições após o advento da Lei complementar 135 de 2010 – a “Lei da Ficha Limpa”.

Os dados aqui apresentados foram organizados conforme informações coletas nos sites do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## 1. Os municípios e a competição eleitoral

Hoje o Brasil possui 5.570 municípios, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Em 2012, ano referência desta pesquisa, o Brasil possuía 5.567 municípios.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em relação às eleições municipais de 2012, determinou a realização de 113 eleições suplementares em 112 municípios. A diferença se justifica pelo fato de que no estado do Pará, o município de Santa Maria do Pará teve duas eleições suplementares, referentes ao mesmo período eleitoral – o candidato eleito na primeira eleição suplementar também deu causa para a realização de novas eleições.

A tabela 1 apresentada a quantidade de eleições suplementares ocorridas nos municípios brasileiros, conforme seus estados, e dentro do recorte temporal analisado.

TABELA 1: Ocorrências de eleições suplementares por estados.

ESTADOS	2013	2014	2015	TOTAL
Acre	--	--	--	--
Alagoas	--	02	--	02
Amapá	01	--	--	01
Amazonas	--	--	--	--
Bahia	02	--	02	04
Ceará	02	--	01	03
Distrito Federal	--	--	--	--
Espírito Santo	02	01	--	03
Goiás	05	02	--	07
Maranhão	01	--	--	01
Mato Grosso	02	--	--	02
Mato Grosso do Sul	05	--	--	05
Minas Gerais	09	03	--	12
Pará	03	01	02	06
Paraíba	01	--	--	01
Paraná	03	01	03	07
Pernambuco	04	--	--	04
Piauí	01	--	--	01
Rio de Janeiro	01	--	01	02
Rio Grande do Norte	02	03	04	09
Rio Grande do Sul	12	01	02	15
Rondônia	--	--	--	--
Roraima	--	--	--	--
Santa Catarina	05	01	--	06
São Paulo	13	04	04	21
Sergipe	--	--	--	--
Tocantins	01	--	--	01

(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)

Os 112 municípios que tiveram eleições suplementares, referentes às eleições de 2012, representam 2,01% do total de municípios no Brasil naquele ano.

Com base na tabela 1 é possível perceber que em cinco estados e no Distrito Federal não tiveram eleições suplementares, ou seja, as eleições suplementares não ocorreram em 22,22% dos estados e no Distrito Federal.

O estado de São Paulo foi o estado onde mais eleições suplementares ocorreram. Foram 21 casos representando 18,58% do total de eleições suplementares ocorridas no Brasil. Em seguida vem o Rio Grande do Sul com 15 casos de eleições suplementares (13,27%) e Minas Gerais com 12 casos (10,62%).

Percebe-se ainda, com base na tabela 1, que 75 das 113 eleições suplementares ocorreram em 2013, o que representa 66,36%. No ano de 2014 ocorreram 19 eleições suplementares, o que corresponde a 16,82%, semelhante ao observado no ano de 2015.

A quantidade de eleições suplementares ocorridas em 2013 é quase o dobro das eleições suplementares ocorridas nos anos de 2014 e 2015 juntos. Esse fato parece ser de fácil explicação. O ano de 2013 é o ano subsequente às eleições de 2012, logo, se foram constatadas as irregularidades nos pleitos e por causa delas os candidatos eleitos não puderam tomar posse ou foram logo afastados do cargo de prefeitos, mediante denúncias e atuação do poder judiciário, era de se esperar que este mesmo poder colaborasse para restabelecer a estabilidade política e social, buscando resolver o quanto antes as questões de irregularidades do pleito ordinário, determinando novas eleições.

Uma constatação importante é que os municípios onde ocorreram as eleições suplementares foram municípios com menos de 200 mil eleitores e desta forma, conforme a Constituição Federal de 1988, municípios onde não ocorreriam segundo turno. Garcia (2016) também chegou a essa constatação. Diz Garcia que “nenhum dos municípios em que houve pleito suplementar possui mais de 200 mil eleitores e, conseqüentemente, a possibilidade de realização de 2º turno” (GARCIA, 2016, p.62).

TABELA 2: Ocorrências de eleições suplementares nas regiões.

Regiões	Ocorrência de eleições suplementares	% de eleições suplementares por regiões	% de municípios da região que tiveram eleições suplementares
Norte	7	6,20	1,56
Nordeste	25	22,12	1,39
Centro Oeste	15	13,27	3,22
Sudeste	38	33,63	2,28
Sul	28	24,78	2,35

(Elaborada pelo autor com base em informações do IBGE e TSE)

Conforme a Tabela 2, em termos de números absolutos, a região sudeste foi a região onde ocorreu maior número de eleições suplementares (38 casos), seguida pela região sul (28 casos). A região norte foi a que teve menor número de eleições suplementares (7 casos).

No entanto, em termos percentuais, considerando o total de municípios da região, a região centro oeste foi a de maior ocorrência (3,22%), seguida pela região sul (2,35%). A região nordeste foi a de menor incidência em termos percentuais (1,39%).

Em relação à competição eleitoral, uma obra de destaque é a obra de Robert Dahl (1997) – Poliarquia. A competição eleitoral em Dahl é apresentada como contestação pública (oposição), trazendo a ideia de uma competição institucionalizada onde os participantes do jogo aderem às regras deste jogo e respeitam os resultados eleitorais (PEIXOTO, 2011). Essa ideia alinha-se com Schumpeter (1961) – democracia como um jogo, e com a ideia de Przeworski (1994) – democracia como disputa de partidos políticos.

Em relação às candidaturas, constatou-se que 281 candidatos que participaram das eleições ordinárias para prefeitos nos municípios analisados, conforme informações do TSE. Com base nestes dados, foi possível definir a média de candidatos em cada região e a média total de candidatos nas eleições ordinárias. Verifica-se na tabela 3 que a média de candidatos nas eleições ordinárias foi 2,51 candidatos.

Em relação às eleições suplementares, 306 candidatos que participaram. A média de candidatos por região também foi estabelecida, da mesma forma que a média total de candidatos nas eleições ordinárias. Essa média ficou em 2,71 candidatos.

As médias de candidatos aqui apresentadas estão próximas as encontradas por Garcia (2016).

TABELA 3: Ocorrências de eleições suplementares nas regiões.

Regiões	Quantidade de candidatos nas eleições ordinárias	Quantidade de candidatos nas eleições suplementar	Média de candidatos nas eleições ordinárias	Média de candidatos nas eleições suplementar
Norte	16	20	2,67	2,86
Nordeste	65	64	2,60	2,56
Centro Oeste	37	44	2,47	2,93
Sudeste	99	114	2,61	3,00
Sul	64	64	2,29	2,29
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>306</b>	<b>2,51</b>	<b>2,71</b>

(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)

Percebe-se que praticamente em todas as regiões houve aumento do número de candidatos, exceto na região nordeste, onde houve pequena redução e na região sul que teve o mesmo número de candidatos.

A região onde houve o maior aumento no número de candidatos nas eleições suplementares foi a região sudeste. O aumento do número total de concorrentes nas eleições suplementares foi de 8,89% em relação às eleições ordinárias.

## **2. Os candidatos**

Segundo Schumpeter (1961), a democracia está relacionada a livre competição pelo voto. Schumpeter faz uma comparação entre o mercado econômico e o “mercado” político. Segundo Schumpeter, assim como no mercado econômico há competição dos empresários pela preferência dos consumidores, no “mercado” político os políticos (empresários) disputam a preferência dos eleitores (consumidores de bens públicos). Neste “mercado” político são ofertados aos eleitores os candidatos.

Confrontando dados sobre o perfil dos candidatos em relação aos parâmetros sexo, grau de instrução e idade, disponíveis no site do TSE, os resultados sugerem que nas eleições ordinárias, os candidatos de maior preferência eram do sexo masculino, com nível superior completo e na faixa etária entre 45 e 59 anos. Nas eleições suplementares, os resultados apontam para algo um pouco diferente. Os candidatos de maior preferência eram do sexo masculino, com nível superior completo, porém na faixa etária entre 35 e 44 anos, ou seja, candidatos mais novos.

Analisando os candidatos em relação a sua participação (ou não) no pleito ordinário, foi possível estabelecer oito grupos de candidatos. São estes os oito grupos: 1) Candidatos que ficaram na 2ª colocação nas eleições ordinárias; 2) Candidatos que concorreram a vice prefeitos nas eleições ordinárias; 3) Candidatos que concorreram nas eleições ordinárias e não foram eleitos (não incluindo aqui os 2os colocados); 4) Prefeitos eleitos nas eleições ordinárias; 5) Vereadores eleitos nas eleições ordinárias; 6) Vereadores eleitos suplentes nas eleições ordinárias; 7) Candidatos a vereadores não eleitos nas eleições ordinárias; e 8) Candidatos que não concorreram nas eleições ordinárias.

A tabela 4 a seguir mostra a quantidade de candidatos em cada um dos grupos estabelecidos nesta pesquisa.



TABELA 4: Grupos de candidatos das eleições suplementares em relação à participação nas eleições ordinárias

<b>GRUPOS</b>	<b>Quantidade de candidatos</b>	<b>% dos candidatos</b>	<b>% dos eleitos</b>
<b>Não concorreram nas eleições ordinárias</b>	106	35,29	30,10
<b>Vereadores eleitos nas eleições ordinárias</b>	88	28,76	29,20
<b>2º colocado nas eleições ordinárias</b>	62	20,26	27,43
<b>Candidato não eleito nas eleições ordinárias</b>	14	4,58	1,77
<b>Candidato a Vice-prefeito nas eleições ordinárias</b>	12	3,92	2,65
<b>Prefeitos eleitos nas eleições ordinárias</b>	10	3,27	7,10
<b>Vereadores não eleitos nas eleições ordinárias</b>	08	2,61	0,88
<b>Vereadores suplentes nas eleições ordinárias</b>	06	1,96	0,88

(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)

Destaca-se que dos 306 candidatos que participaram do pleito suplementar, 200 candidatos haviam participado de alguma forma do pleito ordinário, ou seja, 64,71% dos concorrentes do pleito suplementar estiveram envolvidos nas eleições ordinárias, o que sugere que a participação no pleito suplementar é mais atrativa para aqueles que estiveram participando do processo eleitoral. Os resultados das eleições suplementares mostram que eles também tiveram maior sucesso (aceitação), pois representam 69,90% dos candidatos eleitos nas eleições suplementares.

Parecia natural que aqueles que haviam participado das eleições ordinárias concorrendo ao cargo de prefeito e que haviam ficado em segundo lugar, viessem a participar do novo pleito, uma vez que quase foram eleitos. No entanto, apenas 62 dos candidatos que ficaram em segundo lugar, nos 112 municípios que tiveram eleições suplementares, participaram. Esse número representa 20,26% dos candidatos das eleições suplementares e 54,86% dos candidatos que ficaram em segundo lugar nas eleições ordinárias.

Um ponto de destaque é a quantidade de vereadores eleitos nas eleições ordinárias participando das eleições suplementares. A legislação brasileira permite essa participação. Foram 88 vereadores eleitos concorrendo ao cargo de prefeito nos pleitos suplementares. Dentre os grupos em que os candidatos

participaram das eleições ordinárias, o grupo de vereadores eleitos é o maior, representando 28,76% dos candidatos, mostrando a atratividade deste grupo pelo pleito suplementar.

Da mesma forma como parecia natural a participação dos segundos colocados das eleições ordinárias nas eleições suplementares, igualmente natural parecia a não participação de candidatos que concorreram ao cargo de vereadores e não foram eleitos, uma vez que isso indicava que não havia preferência dos eleitores por seus nomes. No entanto, conforme se verifica na tabela 4, oito candidatos integram esse grupo. O resultado para este grupo de candidatos corrobora com o que parecia natural, pois os candidatos deste grupo não tiveram êxito na disputa eleitoral suplementar para Chefe do Executivo local, com exceção de um deles. Essa exceção ocorreu no Município de Paulo de Faria – SP.

Tentando entender esta exceção, verificou-se que nas informações disponíveis no site do TSE, a candidatura para a Câmara Municipal do referido candidato indica renúncia, assim, provavelmente o candidato desistiu de concorrer ao cargo de vereador, mas por ocasião da eleição suplementar aceitou concorrer ao cargo de prefeito, vindo a ser eleito. Buscou-se contato com o referido candidato, mas não se teve sucesso.

Merece destaque também a participação de candidatos nas eleições suplementares que foram eleitos prefeitos nas eleições ordinárias. Foram 10 (dez) participantes. Esse fato inicialmente pode causar estranheza, pois normalmente nas decisões que definem novas eleições é estabelecido que aqueles, que deram causas as mesmas, não devem delas participar, alguns inclusive, com a determinação de inelegibilidade.

No entanto, constatou-se que alguns prefeitos eleitos nas eleições ordinárias participaram das eleições suplementares. Puderam participar porque a irregularidade que ensejou na nova eleição estava relacionada ao vice-prefeito, não alcançando todos os integrantes da chapa, ou outro fator não relacionado diretamente ao candidato eleito prefeito na eleição ordinária.

Destes 10 candidatos, 8 conseguiram se “eleger novamente” no pleito suplementar, um sucesso de 80% dentro deste grupo, o que mostra a força política e a aceitação que os mesmos possuíam. Garcia (2016) apresenta estes dados e afirma que isso representa que estes candidatos “eram lideranças reconhecidas em seus municípios e que a anulação do pleito ordinário não afetou a popularidade deles (ou, se o fez, não alcançou intensidade capaz de torná-los menos competitivos)” (p.124).

Porém, o que chama mais a atenção não é o número de candidatos que conseguiu se “eleger novamente”, mas o número daqueles que não conseguiram. Por que foram escolhidos nas eleições ordinárias para governar o município e não foram nas eleições suplementares? Essa é uma resposta complexa que envolve diversos aspectos, o que exige um estudo mais aprofundado, na expectativa de se ter uma resposta consistente e que reflita a realidade dos fatos. Os dois casos ocorreram nos municípios de Benedito Novo – SC e Flores de Goiás – GO.

### **3. Os partidos políticos**

Retornando a Przeworski, entende-se que na democracia há partidos que competem pelo poder e nesta competição alguns sairão perdedores e outros vencedores (PRZEWORSKI, 1994). Entende-se, assim, ser importante verificar os partidos políticos na dinâmica das eleições suplementares.

Muitos prefeitos eleitos nas eleições ordinárias concorreram por uma coligação partidária, porém estas não foram analisadas nesta pesquisa; tão somente os partidos que pertenciam os prefeitos que foram afastados do cargo ou impedidos de assumi-lo.

A representação política no Brasil passa pelos partidos políticos, uma vez que para se candidatar a um cargo político, o interessado deve ser indicado pelo partido político, após as convenções partidárias, para concorrer nas eleições. É a filiação partidária, inclusive, condição de elegibilidade.

Hoje no Brasil há 35 partidos registrados no TSE, conforme dados disponíveis pelo próprio Tribunal. Nicolau (2017) afirma que “o Brasil tem atualmente (2016) um número de partidos representados na Câmara dos Deputados (28) superior ao de qualquer democracia” (p.89). Esse fato torna-se possível em função do pouco rigor que a legislação brasileira traz à criação de novos partidos.

Em 2012 (ano de análise desta pesquisa) haviam 30 partidos políticos, porém destes, 6 não possuíam representantes no Congresso Nacional. Sobre essa questão, diz Nicolau:

No Brasil, o grande número de partidos não expressaria nem uma ampla divergência ideológica nem a politização de clivagens sociais, mas seria decorrente de fatores institucionais. O primeiro deles é a vigência da regra das coligações nas eleições proporcionais, propiciando que partidos com números muito reduzidos de votos ingressem no Legislativo. O segundo

é a legislação partidário-eleitoral, que oferece benefícios a legendas com pequeno apoio eleitoral: o acesso à verba do Fundo partidário e aos meios de comunicação (nas eleições e nos programas partidários) (NICOLAU, 2017, p.93).

Na prática, o alinhamento destes fatores, leva a observação de que apesar de existirem hoje 35 partidos políticos registrados no TSE, e 30 partidos em 2012, nem todos realmente se apresentam (ou se apresentavam em 2012) como partidos políticos com peso eleitoral.

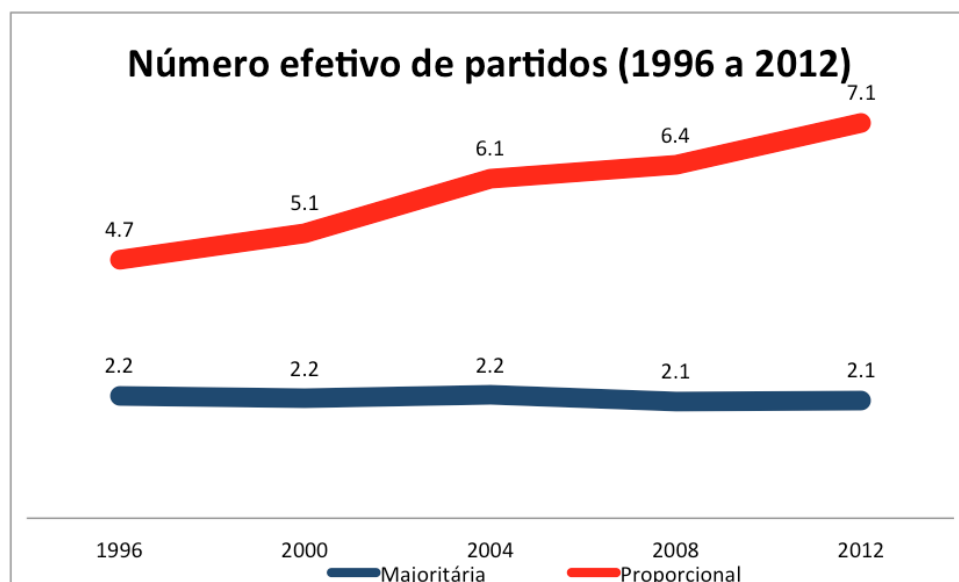
Laakso e Taagepera em 1979 criaram um indicador, o Número Efetivo de Partidos (NEP), usados para mensurar a competitividade dos sistemas eleitorais. O Número Efetivo de Partidos indica a quantidade de partidos com relevância em um sistema político, definindo o estado de fragmentação do sistema partidário e avaliando a força relativa das legendas que compõem o referido sistema.

Conforme destaca Peixoto e Goulart (2014), talvez seja este o indicador mais comum na literatura especializada. Destacam ainda que pouca atenção tem sido dada aos sistemas eleitorais locais, maioria das análises focam o cenário nacional. No entanto, os referidos autores voltaram-se para a análise das eleições municipais.

Comparando as eleições municipais de 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012, verifica-se que os indicadores de Número Efetivo de Partidos (NEP) tem apresentado uma tendência de crescimento na competição eleitoral a nível municipal.

O Gráfico 1 mostra as médias do NEP, tanto para as eleições majoritárias quanto para as proporcionais dos anos indicados.

Gráfico 1: Número efetivo de partidos nos municípios (1996-2012)

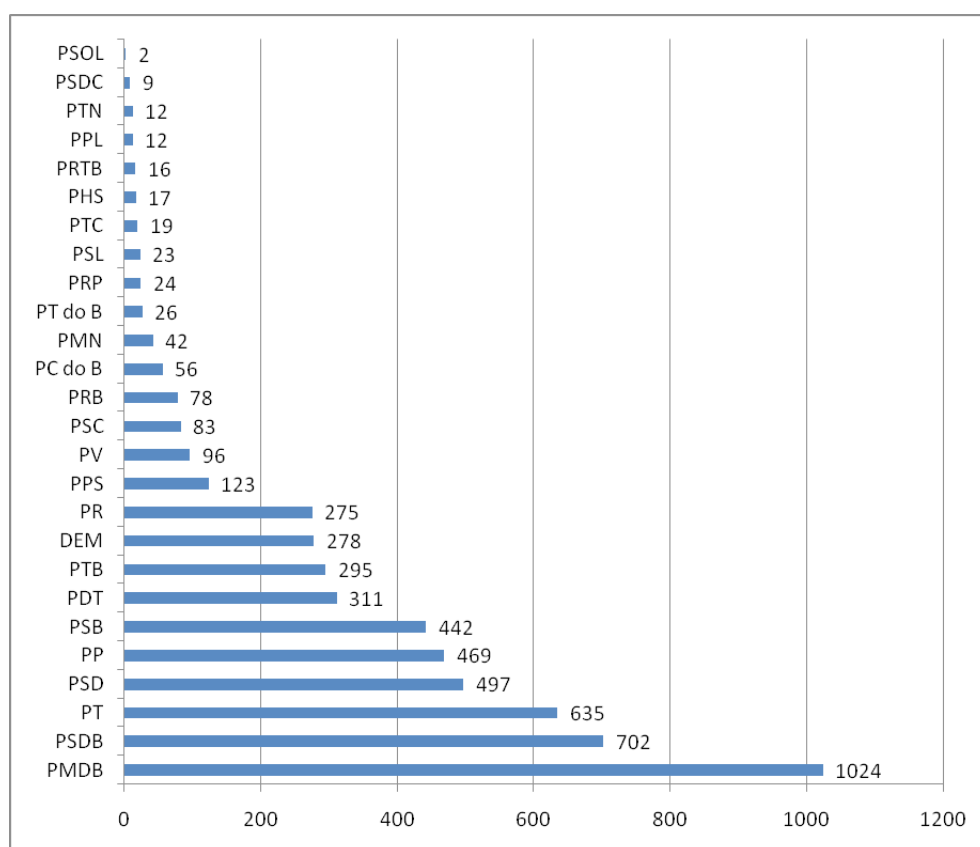


Fonte: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/395/266>

De acordo com a gráfico 1, “observa-se um crescimento contínuo da competição das eleições proporcionais e uma aparente estabilidade nas eleições majoritárias” (PEIXOTO e GOULART, 2014, p.52).

Voltando a olhar para as prefeituras, o gráfico 2 apresenta a distribuição de prefeituras conquistadas pelos partidos políticos nas eleições ordinárias de 2012, conforme informações disponíveis no site do TSE.

GRÁFICO 2: Prefeituras conquistadas por partidos nas eleições ordinárias.



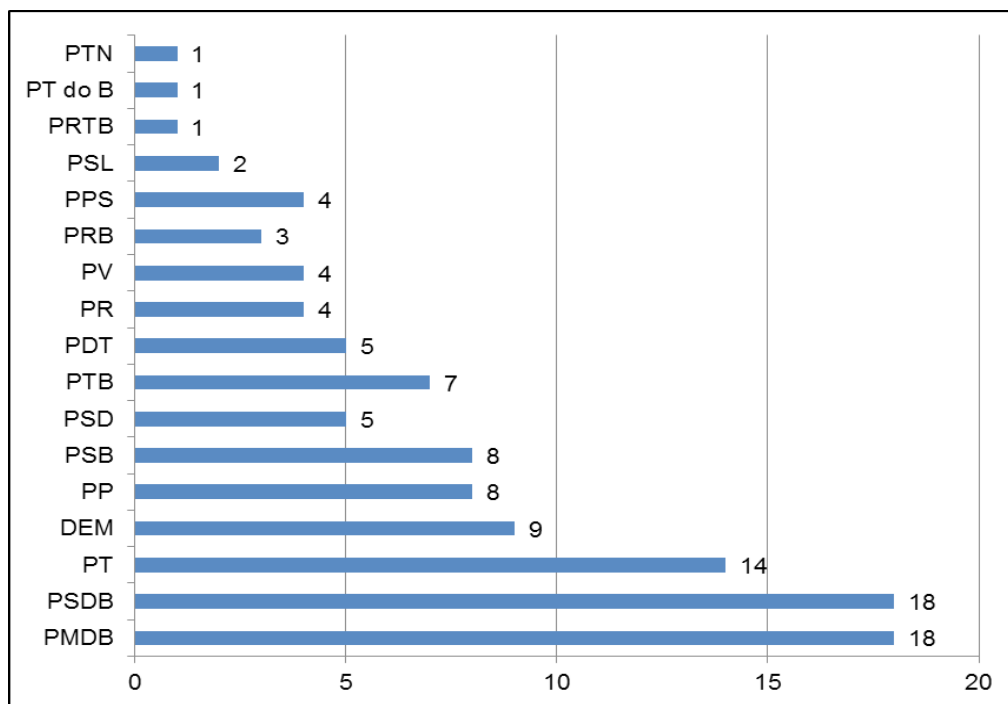
(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)

Percebe-se que nas eleições municipais de 2012, 26 partidos conseguiram eleger candidatos para as prefeituras. Porém, a quantidade de prefeituras conquistadas não se apresenta de forma equilibrada. Do total de prefeituras, 42,43% dessas foram conquistadas por apenas 3 partidos (PMDB, PSDB e PT),

enquanto que o restante, 57,57% das prefeituras, foram conquistadas pelos outros 23 partidos juntos.

Situação semelhante é verificada nas eleições suplementares, conforme se verifica no gráfico 3 a seguir.

GRÁFICO 3: Prefeituras conquistadas por partidos nas eleições suplementares.



(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)

Percebe-se que 17 partidos estiveram conquistaram prefeituras nas eleições suplementares. Comparando os gráficos 2 e 3, percebe-se que não houve alteração em relação ao desequilíbrio na quantidade de prefeituras conquistadas pelos partidos políticos. Do total de prefeituras que tiveram eleições suplementares, 44,64% dessas foram conquistadas por pelos mesmos três partidos que mais prefeituras conquistaram nas eleições ordinárias (PMDB, PSDB e PT). Os outros 14 partidos políticos que conquistaram prefeituras nas eleições suplementares representaram 56,25%.

Embora 14 partidos políticos tenham conquistado prefeituras nas eleições suplementares, o número de partidos envolvidos nos pleitos suplementares é de 21 partidos políticos. Destes, 10 diminuíram o número de prefeituras que conquistaram nas eleições ordinárias, (PDT, PMN, PP, PPL, PPS, PR, PRP, PSC,

PSDB e PTB); 7 aumentaram o número de prefeituras conquistadas (DEM, PMDB, PRB, PSD, PSL, PT e PV) e 4 mantiveram o número de prefeituras conquistadas (PRTB, PSB, PT do B e PTN).

TABELA 5: Comparativo entre as eleições ordinárias e suplementares em relação à distribuição de prefeituras por partidos nas regiões brasileiras

PARTIDOS	NORTE		NORDESTE		CENTRO OESTE		SUDESTE		SUL		TOTAL	
	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.	Ord.	Supl.
<b>PMDB</b>	91	93	285	285	109	108	245	247	294	292	1024	1025
<b>PSDB</b>	69	68	119	120	68	66	325	320	121	122	702	696
<b>PT</b>	52	53	187	188	39	40	199	201	158	160	635	642
<b>PSD</b>	68	67	206	207	61	61	69	70	93	95	497	500
<b>PP</b>	23	23	104	103	23	22	109	110	210	209	469	467
<b>PSB</b>	28	29	264	262	25	25	91	92	34	34	442	442
<b>PDT</b>	09	09	92	91	22	21	75	72	113	114	311	307
<b>PTB</b>	17	17	108	107	20	22	105	104	45	44	295	294
<b>DEM</b>	13	12	81	81	34	36	113	114	37	38	278	281
<b>DEM</b>	13	12	81	81	34	36	113	114	37	38	278	281
<b>PR</b>	36	36	96	96	30	29	94	97	19	17	275	275
<b>PPS</b>	08	08	23	22	09	09	55	53	28	28	123	120
<b>PV</b>	04	04	31	33	01	01	50	52	10	10	96	100
<b>PSC</b>	07	07	31	31	05	05	26	25	14	13	83	81
<b>PRB</b>	01	01	53	53	02	02	22	23	00	01	78	80
<b>PMN</b>	03	03	15	15	01	01	20	19	03	03	42	41
<b>PT do B</b>	02	02	15	14	04	05	04	04	01	01	26	26
<b>PSL</b>	02	02	07	08	00	00	12	12	02	02	23	24
<b>PRP</b>	04	04	08	08	04	04	07	06	01	01	24	23
<b>PRTB</b>	03	03	06	06	01	01	04	04	02	02	16	16
<b>PTN</b>	03	02	06	07	01	02	02	02	00	00	12	13

(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)

Como dito anteriormente, tanto nas eleições ordinárias, quanto nas eleições suplementares, a distribuição de prefeituras por partidos deu-se de forma não uniforme, com concentração considerável em três partidos, PMDB, PSDB e PT. Desta forma, olhando para a tabela 5, algumas considerações podem ser feitas em relação a estes três partidos:

1. O PMDB, após as eleições suplementares, aumentou sua participação nas regiões norte e sudeste e diminuiu nas regiões centro oeste e sul.

2. O PSDB aumentou sua participação nas regiões nordeste e sul e diminuiu nas regiões norte, centro oeste e sudeste (região onde mais perdeu prefeituras).

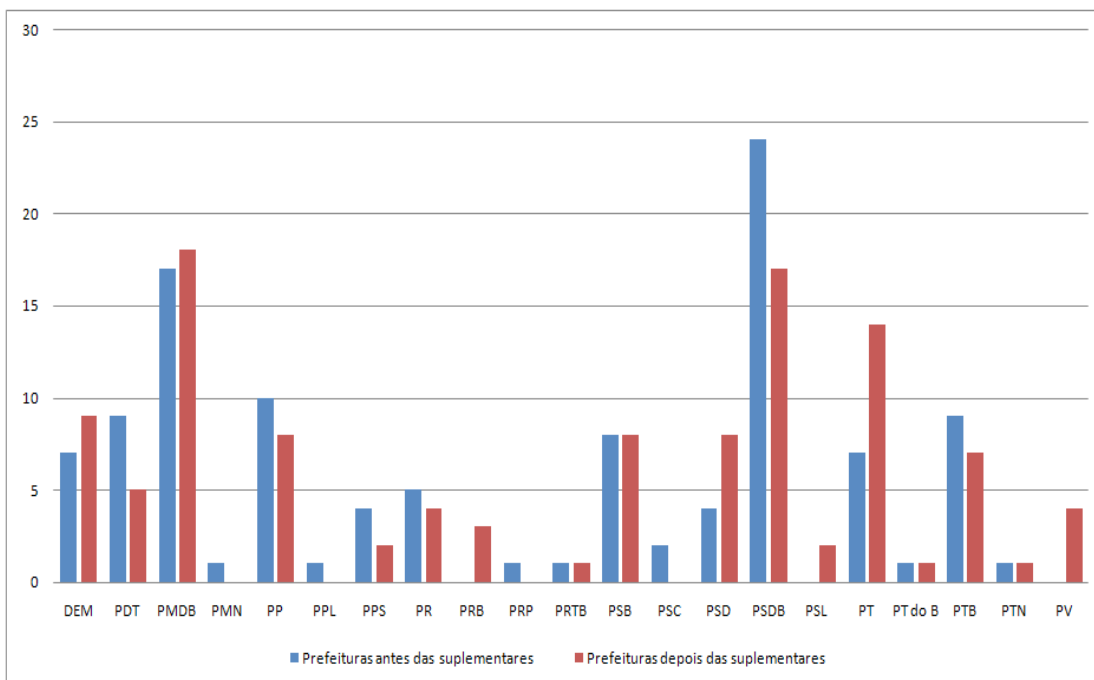
3. O PT aumentou sua participação em todas as regiões.

Vale destacar que nas prefeituras conquistadas pelos partidos PV, PRB e PSL nas eleições ordinárias não houve a determinação de eleições suplementares, mas eles participaram dos pleitos suplementares em outros municípios e conquistaram novas prefeituras. Destes partidos, o que mais ganhou foi o PV – 4 prefeituras.

Em contrapartida, o PMN, o PPL, o PRP e o PSC, tiveram a determinação de eleições suplementares em uma das prefeituras por eles conquistadas nas ordinárias. Nas suplementares não conseguiram manter-se a frente destas prefeituras e como também não conquistaram novas prefeituras nas eleições suplementares ocorridas pelo Brasil, estes partidos tiveram uma redução da quantidade de prefeituras por eles conquistadas nas eleições ordinárias.

Olhando somente para os 21 partidos envolvidos nas eleições suplementares, o gráfico 4 mostra o resultado da dinâmica de “perde e ganha”.

GRÁFICO 4: Comparativo de conquistas dos partidos nas eleições ordinárias e suplementares.



(Elaborada pelo autor com base em informações do TSE)



Em termos de números absolutos, o partido que mais perdeu prefeituras nas eleições suplementares foi o PSDB e o que mais ganhou foi o PT.

### **Considerações finais**

Estudos sobre as eleições suplementares são raros na Ciência Política. Destacam-se os trabalhos de Zalamena (2013) e Garcia (2016), sendo o primeiro com uma abordagem estadual, analisando as eleições suplementares no Rio Grande do Sul em relação ao pleito de 2008 e o último, semelhante a esta pesquisa, de abordagem nacional, porém analisando aspectos socioeconômicos dos municípios onde as eleições suplementares ocorreram.

O processo eleitoral e as eleições propriamente ditas são bastante analisados e estudados por pesquisadores, mas as eleições suplementares, que tem ocorrido com certa frequência nos últimos anos precisam de estudos específicos, pois indubitavelmente tem o potencial de modificar significativamente o cenário político.

Em relação a presente pesquisa os resultados mostram que a quantidade de concorrentes nas eleições suplementares foi maior do que nas eleições ordinárias, confirmando uma das hipóteses levantadas nesta pesquisa. Atribui-se como uma das causas desse aumento à participação de vereadores eleitos.

Os dados levantados sugerem que nas eleições suplementares a preferência dos eleitores é pela escolha de candidatos já experimentados e com boa aceitação, como é caso dos vereadores eleitos e daqueles que ficaram em segundo lugar no pleito ordinário. Esse fato não confirma uma das hipóteses apresentadas, pois se acreditava que a preferência do eleitorado seria pelos candidatos que não haviam participado do pleito anulado.

Outro dado importante é que embora se observe a nível regional algumas variações, quanto à distribuição de prefeituras pelos partidos políticos, a nível nacional estas variações se diluem e a situação de participação dos partidos políticos nas prefeituras brasileiras pouco varia. Esse fato confirma outra hipótese apresentada nesta pesquisa.

Entende-se que este é um tema que merece ser estudado, pois está diretamente relacionado com o desenvolvimento da democracia, sua operacionalidade e condições de controle, estando interligado com temas transversais de relevante importância para a sociedade como judicialização e *accountability*, que, apesar de serem entendidos como importantes, não constituíram objeto desta pesquisa.

## Referências bibliográficas

GARCIA, Bruno Souza. *Eleições suplementares para Prefeito (2013-2015): do perfil socioeconômico dos municípios ao comportamento eleitoral e partidário*. 2016. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, RS.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?: os (des) caminhos do seu voto da urna à câmara dos deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. *Competição eleitoral nos municípios brasileiros*. 2011. Disponível em: < <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/Vitor-de-Moraes-Peixoto.pdf> > Acesso em: 20 abr. 2017.

PEIXOTO, Vitor de Moraes Peixoto e GOULART, Nelson Luis Motta. *Evolução da competição eleitoral municipal no Brasil (1996 a 2012)*. Teoria e Pesquisa Revista de Sociologia Política. 2014. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/395/266>>. Acessado 18 set. 2017.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas no leste europeu e na América Latina*. Tradução Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

VIANA, Nildo. *O que são Partidos Políticos*. Goiânia: Edições Germinal, 2003

ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. *Judicialização, competição política local e eleições municipais no Rio Grande do Sul*. 2013. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. RS

# GASTO PÚBLICO E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2002-2015)

Maycon Rohen Linhares <sup>1</sup>  
Vitor de Moraes Peixoto <sup>2</sup>

## Resumo

Este trabalho buscou analisar se há diferença entre os partidos políticos, tamanho do eleitorado e região geográfica no volume de recursos públicos municipais alocados no pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e nas funções Administração, Assistência Social, Educação, Saúde e Urbanismo. Para isso foi utilizado o método de comparação de médias, que demonstrou diferenças significativas entre as regiões geográficas, o tamanho do eleitorado e os partidos políticos, no que se refere aos percentuais médios destinado a cada uma das cinco funções. Já o gasto com Pessoal e Encargos Sociais apresentou baixa variação entre os partidos políticos.

Palavras-chave: Gasto Público; Partidos Políticos; Federalismo; Municípios.

## **PUBLIC EXPENDITURE AND POLITICAL PARTIES: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES (2002-2015)**

## Abstract

This work sought to analyze if there is a difference between the political parties, the size of the electorate and geographic region in the volume of municipal public resources allocated in the payment of Personnel and Social Charges and in the functions Administration, Social Assistance, Education, Health and Urbanism. For this, the method of comparison of means was used, which showed significant differences between the geographic regions, the size of the electorate and the political parties, with regard to the average percentages assigned to each of the five functions. Already the spending on Personnel and Social Charges presented low variation among political parties.

Keywords: Public Spending; Political parties; Federalism; Municipality.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

<sup>2</sup> Doutor e Mestre pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF.

## **INTRODUÇÃO**

As instituições brasileiras impõem aos municípios pisos ou tetos de gasto em determinadas áreas, como saúde, educação e pessoal, ao passo que outros gastos são de total discricionariedade do chefe do executivo municipal, por exemplo, urbanismo, assistência social e o gasto para administração da máquina pública. A questão que se coloca é: dentro das margens de discricionariedade em que o chefe do executivo municipal pode atuar, há diferença entre os partidos no comando da prefeitura? As características do gasto têm relação com o tamanho do município ou com a região geográfica?

O objeto de análise deste trabalho são as despesas agregadas por função, a saber: saúde; educação; assistência social; urbanismo; e administração; além da despesa por natureza orçamentária: pessoal e encargos sociais. Tendo como unidade de análise os 5.570 municípios brasileiros entre os anos 2002 e 2015. Serão utilizadas as informações fornecidas pelos municípios a Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Para ser ter uma ideia no período analisado as despesas declaradas pelos municípios brasileiros somam um valor nominal de quase 4 trilhões de reais. No recorte temporal definido o ano com menor N de municípios declarantes foi 2015, onde 4.934 municípios forneceram informações para a STN e o maior N foi no ano de 2006 com 5.536 municípios declarantes, nesse período 3.930 municípios estavam presentes em todos os anos.

Para responder as questões inicialmente propostas, serão realizadas as análises descritivas do gasto público dos municípios no período estudado, mensurando o peso dos gastos por função e natureza orçamentária na despesa total do município. Após a operacionalização dos percentuais gastos em cada área será possível comparar as médias por tamanho do município, região geográfica e partido político nos quatro ciclos eleitorais que compreendem o período estudado. Para compreender o contexto brasileiro em que os municípios estão inseridos apresentaremos uma breve revisão bibliográfica sobre o federalismo fiscal e a legislação que trata sobre os limites do gasto público e orientam as finanças municipais.

## **FEDERALISMO FISCAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO CONTEXTO BRASILEIRO**

O Brasil é um dos poucos países que adotam o federalismo como divisão

territorial e de governo em três níveis (União, Estados e Municípios), cada um com seu próprio poder executivo e legislativo, no caso dos estados e da União com seu próprio poder judiciário. Junto com o desenho federativo da Constituição de 1891 surge a promessa da descentralização, porém alguns poucos estados efetivamente receberam recursos públicos, evidenciando a concentração e a baixa relação entre os entes federados (SOUZA, 2005).

Sob o comando de militares em 1966 é realizada uma grande reforma tributária que centraliza os recursos no poder central. Apesar da centralização de recursos, foi nesse período que se instituiu os mais importantes mecanismos de transferência de recursos para os entes subnacionais o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Após o período militar se inicia a fase de redemocratização do país, com isso os municípios começam a exercer um papel mais relevante na administração pública brasileira, principalmente com a consolidação do desenho institucional definido pela Constituição de 1988. Porém, ao mesmo tempo em que a CF 1988 garante aos municípios capacidade tributária, política e administrativa ela também amplia consideravelmente o rol de obrigações na prestação de serviços públicos.

Os municípios, desse modo, foram os que mais se beneficiaram com o processo de redemocratização (AFONSO e ARAUJO, 2001). Os municípios ganharam mais importância, podendo formular e implementar políticas públicas, além de serem agraciados com transferências constitucionais e tributos próprios aumentando sua receita disponível o que em grande parte justifica o boom de municípios criados após a constituição de 1988.

A emancipação dos municípios ocorreu de forma mais intensa entre os anos de 1984 e 2000, como apresenta Magalhães (2007). Em grande medida como efeito de um processo mais amplo de descentralização, nesse período o autor identifica a instalação de 1.405 novos municípios o que representa um crescimento de 34,3%. O autor também demonstra que desde meados da década de 1960 os municípios tiveram um incremento proporcionalmente maior de recursos disponíveis do que o crescimento dos Estados e da União, tanto em valores nominais quanto em relação ao PIB.

O processo de descentralização que se intensificou com a reforma tributária proporcionada pela CF 1988 é denominado por Afonso e Araújo (2000) como um “movimento de municipalização da receita”. Apesar de não ser adequadamente planejado aumentou significativamente a participação dos municípios no cenário da administração pública nacional. Os autores identificaram ainda que

no ano 2000 a receita própria agregada dos municípios já superava a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Segundo Souza (2005) o federalismo brasileiro foi fortalecido com o texto constitucional promulgado em 1988 por ter promovido um maior equilíbrio entre os entes federados. Apesar da Constituição Federal de 1988 criar mecanismos para mitigar as desigualdades regionais, são escassos os canais de comunicação entre os entes federados que estimulem a cooperação e coordenação intergovernamentais, o que atenuaria a competição entre eles. O atual Estado federativo brasileiro é composto pela União, 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, distribuídos em cinco grandes regiões.

### **LIMITES INSTITUCIONAIS DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL**

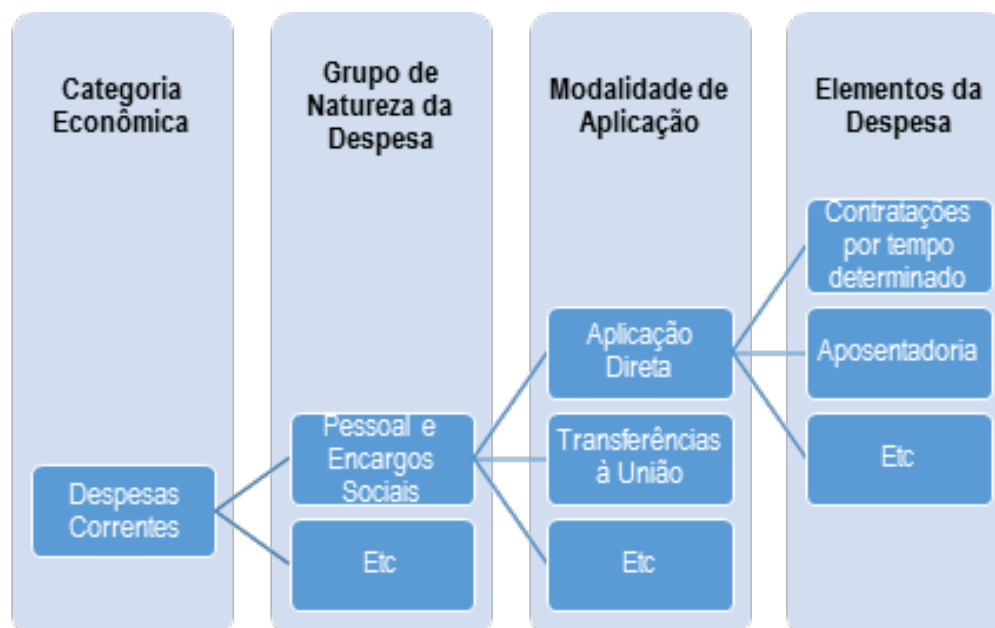
A Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais estabelecem gastos mínimos que os entes federativos devem alocar em saúde e educação e o percentual máximo destinado ao pagamento do funcionalismo. Em seu artigo 212 a Constituição define que a União deverá gastar no mínimo dezoito por cento e os Estados e Municípios no mínimo vinte e cinco por cento da receita proveniente de impostos na educação. Nos termos do § 3º do art. 198 da Constituição Federal a Lei Complementar 141/2012 determina a aplicação mínima quinze por cento da arrecadação de impostos por parte dos municípios na saúde. Ao passo que a Lei Complementar 101/2000 impõe limite a despesa com pessoal, com base em percentuais sobre a Receita Corrente Líquida, a saber: 50% para União e 60% para Estados e Municípios.

Antes de começar as análises algumas instruções são necessárias para responder questionamentos de natureza contábil e metodológicas. Não pretendemos aqui apresentar nenhum debate sobre normas contábeis ou definições complexas contidas em manuais de contabilidade pública, pretendemos perpassar os conceitos de forma didática.

A primeira questão é: por que não podemos comparar as despesas com Saúde e Educação e os valores gasto com Pessoal e Encargos Sociais? De maneira sucinta, a despesa com Saúde e Educação refere-se a uma classificação funcional da despesa, ou seja, uma classificação que agrega as dotações orçamentárias com base na área governamental que a despesa será realizada. Dessa forma, se considerarmos o gasto destinado ao pagamento de professores ele estará incluso na despesa total da função Educação, ao mesmo tempo que é considerado um

gasto com Pessoal e Encargos Sociais. Quando classificamos um gasto como “Pessoal e Encargos Sociais” estamos nos referindo a natureza da despesa orçamentária, que por sua vez é dividida em uma série de níveis, com numerações fixas, que ao fim geram um código.

Figura 1: Fluxograma da natureza das despesas orçamentárias



Fonte: Elaborado pelos autores.

O primeiro nível diferencia a despesa por Categoria Econômica (corrente ou capital) e posteriormente por Grupo de Natureza da Despesa, que agrega as despesas com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. A Modalidade de Aplicação registra se o recurso será diretamente aplicado por um órgão ou entidade da mesma esfera de governo ou será transferido para outros entes governamentais, consórcios públicos, entidades privadas, sem fins lucrativos, etc. Por fim, o Elemento da Despesa indica o objeto de gasto que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins, tais como vencimentos, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos, auxílios, etc. Esses quatro níveis de diferenciação da despesa, juntos, geram um número de seis<sup>3</sup> dígitos que representa a Classificação

---

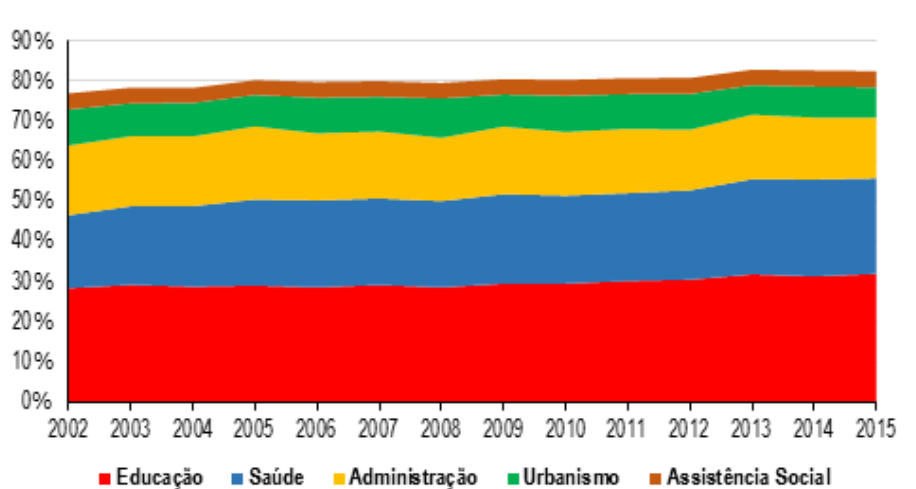
<sup>3</sup> Caso apareça o 7º e 8º dígitos trata-se dos subelementos da despesa.

Orçamentária.

A segunda questão que se coloca é: por que as análises utilizam como referência a despesa pública e não a receita? A legislação que impõe mínimos de gasto público com Saúde e Educação, tem como parâmetro o valor da receita tributária, já a legislação que determina limites ao gasto com funcionalismo utiliza como base de cálculo a receita corrente líquida. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nos permitem conhecer esses valores, porém não conseguimos mensurar o quanto da receita tributária foi destinado a Saúde e Educação, esse papel geralmente é exercido pelos Tribunais de Contas ao julgar as contas de gestão. Quando analisamos a despesa com Pessoal e Encargos Sociais conseguimos aplicar o cálculo estipulado na LRF, uma vez que os dados estão disponíveis na STN.

Outro fator importante para explicar a escolha por analisar a participação das despesas por função na despesa total e não na receita, se dá pelo fato de que os municípios podem terminar seu exercício financeiro com superávit ou déficit. O que se pretende aqui não é saber se os municípios cumprem ou não a legislação em vigor, mas sim qual a prioridade na hora de executar o gasto público e se essa decisão é influenciada pelo partido do governante ou por características demográficas, como tamanho do eleitorado e a região geográfica em que o município se localiza.

Figura 2: Percentual médio do gasto por função na despesa total dos municípios brasileiros (2002-2015)



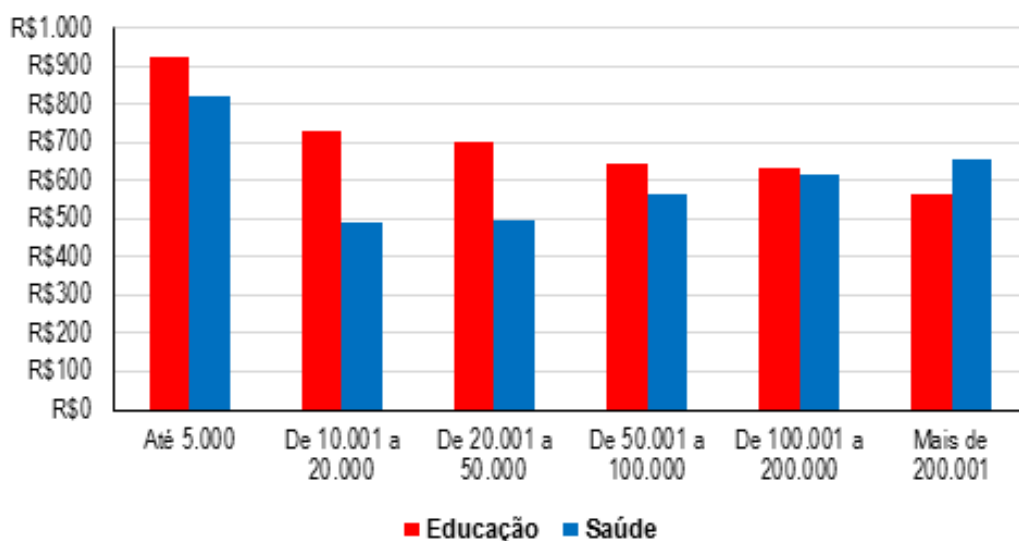
Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.



A Figura 2 apresenta o percentual médio que cada uma das cinco funções analisadas neste trabalho representa na despesa total do município. Podemos observar que as cinco funções juntas representam mais de 80% do gasto total dos municípios, sendo as despesas com Educação e Saúde, onde a legislação determina percentuais mínimos de gasto, responsáveis por mais de 50% da despesa total dos municípios. Dentre as despesas onde o chefe do executivo tem maior discricionariedade, as que possuem maior peso na despesa total são: Administração (16%), Urbanismo (8%) e Assistência Social (4%).

Podemos notar também que nos últimos anos da análise os percentuais médios de gasto com Saúde e Educação elevam sua participação na despesa total dos municípios, ao passo que os gastos com Urbanismo e Administração apresentam redução média, o gasto em Assistência Social sofre pouca alteração. O fato dos gastos com Saúde e Educação aumentarem sua participação na despesa total não significa necessariamente que houve um aumento nominal do gasto nessas funções, esse aumento pode ser provocado também por um corte na despesa total. Em momentos de crises econômicas os municípios tendem a cortar gastos em áreas que o governante não considere prioridade, desde que atendam os percentuais legais, e em momentos de expansão econômica a tendência é a ampliação dos gastos em áreas designadas como prioritárias pelo governante.

Figura 3: Gasto municipal per capita em Saúde e Educação por tamanho do eleitorado no ano de 2015



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional

Os municípios brasileiros são muito heterogêneos, por isso ao segmentar por tamanho do eleitorado pretendemos agrupar municípios que tenham demanda por serviços públicos similar. A Figura 3 tem como parâmetro o gasto público municipal do ano de 2015, apresenta o valor per capita dos gastos nas funções onde a legislação define valores mínimos, Educação e Saúde. No gráfico podemos perceber que os valores per capita gasto em Educação são decrescentes, enquanto nos municípios até 5.000 eleitores o gasto per capita em Educação é cerca de R\$ 921,00 os grandes municípios com mais de 200 mil eleitores gastam menos de R\$ 567,00 per capita. No caso da função Educação parece claro que há um ganho de escala, ou seja, o aumento da demanda diminui o preço médio da unidade.

O mesmo não se verifica quando olhamos para o gasto na função Saúde, que apresenta gasto médio per capita em formato de U, os pequenos municípios gastam em média R\$ 822,00 per capita e os grandes municípios aproximadamente R\$ 658,00, enquanto os médios municípios com eleitorado de 10.001 a 50.000 gastam em torno de R\$ 490,00 per capita. Isso pode ser explicado pelo fato do alto custo de uma unidade produzida em municípios muito pequenos, ou seja, quanto menor o município maior é o custo marginal do serviço público, enquanto os municípios médios conseguem explorar ganhos de escala, já os grandes municípios sofrem com custo de congestionamento e alta diversificação nos serviços oferecidos a população (MENDES e SOUSA, 2006).

#### *Gasto mínimo com Educação*

A vinculação constitucional de gastos mínimos com educação não é uma inovação da CF de 1988, ela aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, determinando que a União e os Municípios gastassem um mínimo de 10% e os Estados no mínimo 20% da receita de impostos em educação. Porém poucos anos depois com a instalação do Estado Novo por Getúlio Vargas esses dispositivos foram suprimidos na nova Constituição Federal de 1937.

Os gastos mínimos com educação voltam a compor o texto constitucional em 1946, elevando o percentual mínimo dos municípios para 20% e mantendo os demais, a vinculação é novamente suprimida na Constituição Federal de 1967 sob o regime militar, retornando apenas em 1983 através de Emenda Constitucional. Como mostra Davies (2012) a vinculação constitucional é um dos aspectos mais importantes do debate sobre o financiamento público da educação e se faz presente apenas em períodos democráticos, a desvinculação constitucional se

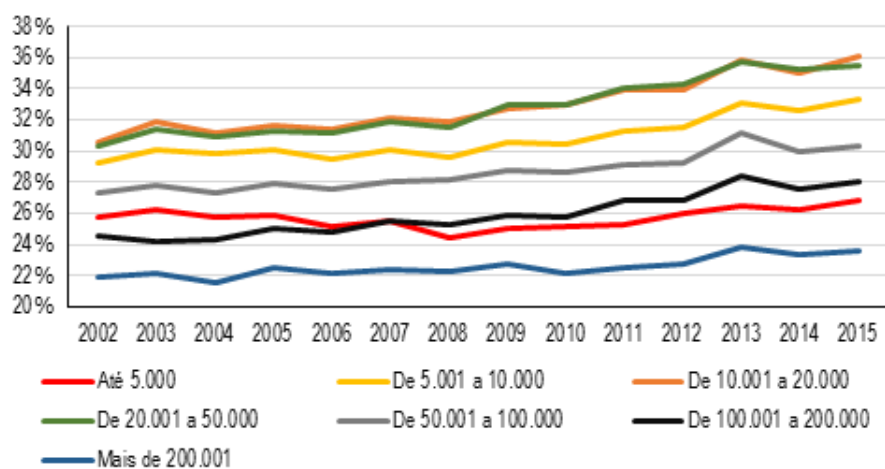
dá justamente nos períodos autoritários.

Após muitas vinculações e desvinculações, aumentos e reduções de alíquotas a Constituição Federal vigente fixou o percentual mínimo de 18% para União e 25% para Estados e Municípios. Vale ressaltar que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais podem elevar os percentuais mínimos, o que segundo Davies (2012) ocorreu por exemplo nos estados de São Paulo (30%) e Rio de Janeiro (35%) e em diversos municípios brasileiros nos anos 90. Ainda segundo o autor a maioria dos governantes conseguiram liminares, moveram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) ou conseguiram apoio dos vereadores para reverter o percentual estipulado em Lei Orgânica retornando aos 25% estabelecidos pela CF 1988, como foi o caso de alguns municípios fluminenses.

Compete aos Tribunais de Contas a fiscalização dos percentuais mínimos gastos pelos entes federativos e, principalmente, o que os entes contabilizam como despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino. Uma das principais críticas à atuação dos Tribunais de Contas vem das divergências no entendimento do que podem ser considerados ou não despesas legais em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em grande medida as críticas recebidas pelos Tribunais de Contas foram sanadas pela Lei 9394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que listou oito espécies de despesas que serão consideradas e seis que não constituirão o cálculo de despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. Ainda assim segundo estudo de Davies (2012) algumas despesas por não serem expressas de forma clara na lei são incluídas de forma equivocada, o autor cita o caso do município do Rio de Janeiro que contabilizou no ano de 1999 o gasto com inativos da educação como manutenção e desenvolvimento do ensino e não foi questionado pelo Tribunal de Contas, o que não aconteceu nos estados do Pará, Maranhão e Paraíba onde os Tribunais de Contas apontaram como irregularidade.

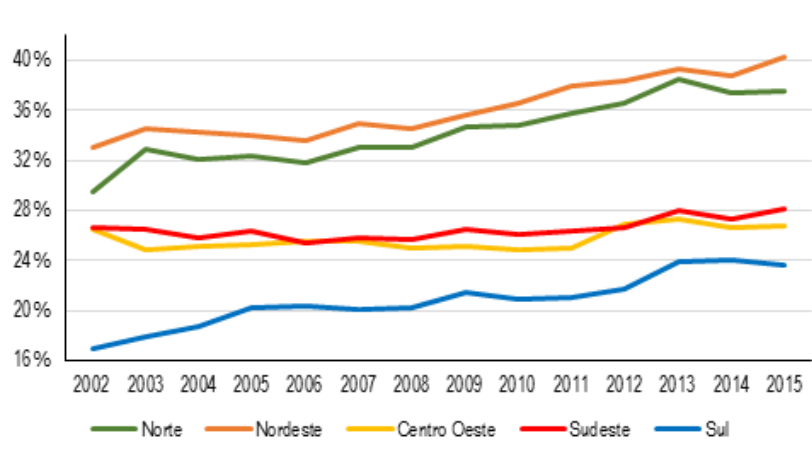
Figura 4: Percentual médio gasto com Educação por tamanho do eleitorado (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para demonstrar o quanto o gasto em Educação representa na despesa total dos municípios, a Figura 4 reproduz o gasto médio destinado a Educação agrupando os municípios por tamanho do eleitorado. Enquanto os grandes municípios destinam pouco menos de 24% de suas despesas para área da Educação, os municípios de médio porte com eleitorado de 10.001 a 50.000 eleitores destinam em média 36%, uma diferença de 12 pontos percentuais. Apesar dos municípios com até 5.000 eleitores apresentarem o maior gasto médio per capita em Educação, eles comprometem um percentual médio da despesa total menor do que os municípios de médio porte na função Educação, uma diferença de quase 10 pontos percentuais.

Figura 5: Percentual médio gasto com Educação na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando os municípios são segmentados pela região geográfica a qual pertence, observamos uma grande disparidade entre as médias. Os municípios das regiões Norte e Nordeste comprometem em média quase 40% da sua despesa total em Educação, ao passo que o gasto nos municípios do Sul em média não atingem 25%. O gasto médio em Educação na despesa total dos municípios localizados nas regiões Centro Oeste e Sudeste giram em torno de 28%.

#### *Gasto mínimo com Saúde*

No que se refere ao financiamento da saúde pública, a Lei Complementar 141 regulamenta questões orçamentárias, financeiras, transferências dos recursos entre os entes federativos, controle e fiscalização dos recursos do SUS e dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que tange a oferta de serviços públicos na área da saúde.

Três dispositivos da Lei chamam a atenção, são eles: definir quais serviços e ações podem (e não podem) ser financiados com os recursos destinados a saúde; imposição de percentuais mínimos a serem gastos em saúde com as devidas vinculações de receitas; e por fim, as sanções cabíveis aos entes federativos e seus gestores em caso de descumprimento dos dispositivos impostos pela lei e os responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos.

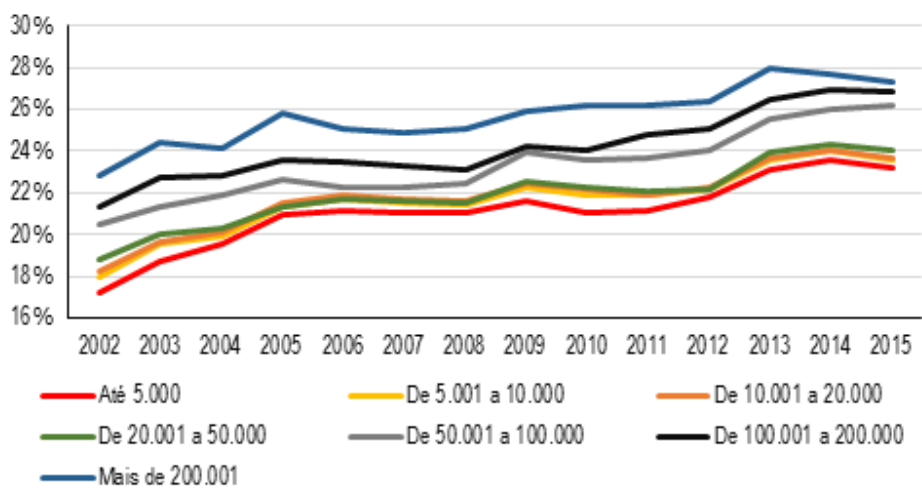
Logo em seus primeiros artigos a lei complementar lista doze ações ou serviços no qual a alocação de recursos será considerada despesa em saúde e dez ações ou serviços que não irão compor a despesa com saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata a lei. Essas normas servem como mecanismo para a limitação da discricionariedade do gestor público que passa a ser obrigado a se enquadrar no dispositivo legal na hora da aplicação dos recursos da saúde em ações e serviços.

Ao estipular os recursos mínimos que deverão ser aplicados pelos entes federativos a lei determina que os municípios destinem 15% de suas receitas, os estados 12% e a União o valor do ano anterior acrescido da variação do PIB. Caso o PIB tenha variação negativa, não poderá ser reduzido o valor nominal de um exercício financeiro para o outro. Um ponto a ser ressaltado é que os entes federativos devem observar suas respectivas Constituições ou Lei Orgânicas

pois as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais podem estipular gastos mínimos superiores aos determinados pela lei complementar.

No que se refere ao controle e fiscalização dos recursos destinados a saúde a lei determina que as movimentações sejam realizadas através de fundos específicos para a saúde, além da exigência de conselho de saúde em funcionamento, elaboração e execução de planos e relatórios periódicos que serão fiscalizados pelos Poderes Legislativos, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da federação. Em caso de alocação inadequada de recursos o ente federativo deverá repor os recursos aplicados indevidamente e reaplicá-los nas ações e serviços de saúde prejudicados. Em caso de malversação o ente responderá administrativamente e penalmente, conforme a infração cometida.

Figura 6: Percentual médio da despesa total gasto com Saúde por tamanho do eleitorado (2002-2015)

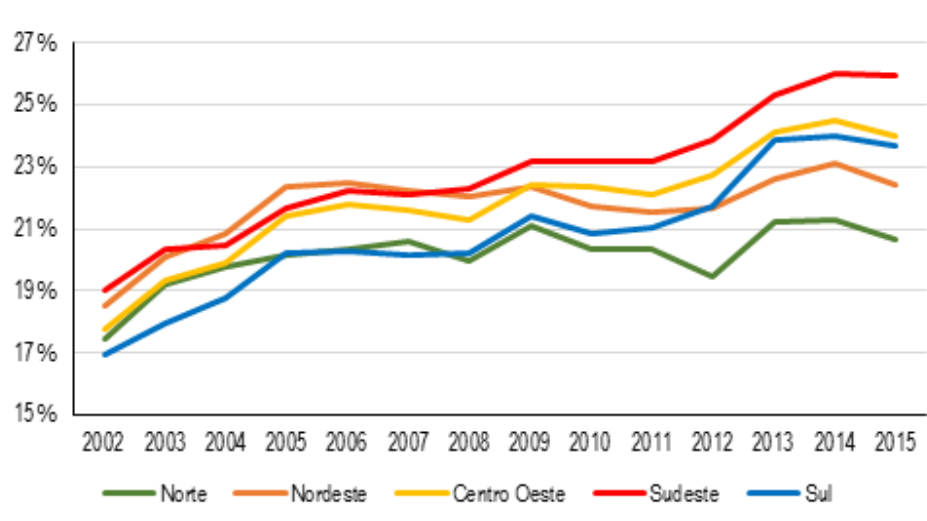


Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 6 retrata o percentual médio da despesa total que os municípios destinam a função Saúde por tamanho do eleitorado. Podemos perceber que em média os municípios com até 5.000 eleitores são os que apresentam o menor percentual, ao passo que os grandes municípios, com mais de 200.000 eleitores, são os que em média gastam um percentual maior. Se compararmos com os percentuais gasto em Educação, conforme demonstrado na Figura 4,

veremos uma inversão. Enquanto os grandes municípios são os que destinam um percentual médio menor para função Educação, são eles os que apresentam maiores médias percentuais na função Saúde, já os municípios de médio porte que gastam percentualmente mais que os grandes municípios em Educação, apresentam percentuais médios menores no gasto em Saúde.

Figura 7: Percentual médio gasto com Saúde na despesa total dos municípios por região geográfica (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Quando comparamos os percentuais médio de gasto com Educação na despesa total notamos uma grande disparidade entre as regiões geográficas. Ao analisar o gasto médio em Saúde na despesa total podemos observar que essa diferença, apesar de existir, é bem menor. Como mostra a Figura 7 a região Norte é a que apresenta a menor média, enquanto os municípios localizados na região Sudeste são os que possuem a maior média de gasto em Saúde na despesa total dos municípios. O percentual médio gasto em Educação tem uma variação maior do que o gasto com Saúde, se retomarmos a Figura 5 perceberemos que a variação entre a região com menor percentual de gasto médio e a de maior percentual apresenta uma variação de 16 pontos percentuais, ao passo que a variação nos percentuais de gasto com Saúde entre as regiões geográficas é de 5 pontos percentuais.

*Lei de Responsabilidade Fiscal e o teto de gasto com Funcionalismo*

A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, é um instrumento institucional que estabelece normas para as finanças públicas dos entes federados buscando a responsabilidade na gestão fiscal através de ações planejadas, prevenção de risco, equilíbrio nas contas e cumprimento de metas. Os mecanismos utilizados pela LRF para planejar o gasto público são os mesmos definidos constitucionalmente para o PPA, a LDO e a LOA. A transparência é outra importante ferramenta da LRF, que determina a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e execução orçamentária, a participação popular na elaboração dos planos e orçamentos, além de sua ampla publicidade para todos os cidadãos e instituições da sociedade.

No que tange ao gasto público a LRF determina limites rígidos para a despesa com pessoal e endividamento público, em seu artigo 18º caracteriza tudo o que é considerado gasto total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL. LEI COMPLEMENTAR No 101, 2000)

Segundo Nascimento e Debus (2002) a folha de pagamento representa a maior parte da despesa do setor público brasileiro, de acordo com os autores entre os anos de 1996 e 2000 o conjunto dos Estados brasileiros gastaram em média 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal.

A LRF determina o percentual máximo da Receita Corrente Líquida que poderá ser destinado ao gasto com pessoal, são eles: 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para União e 60% para Estados e Municípios, divididos entre Executivo, Legislativo<sup>4</sup>, Judiciário e Ministério Público. No caso dos municípios a partilha se dá entre o Legislativo com 6% e o Executivo com 54%.

---

<sup>4</sup> Nos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites serão repartidos entre os seus diversos órgãos.



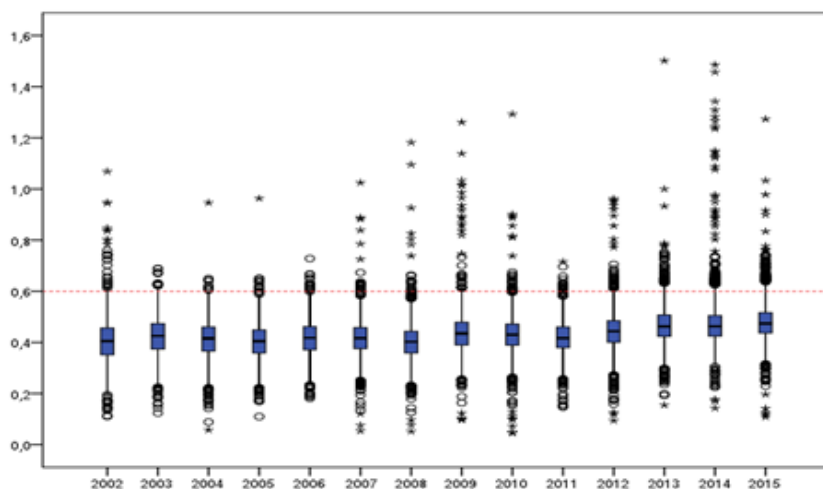
Uma das maiores críticas recebidas pela LRF vem justamente da imposição dos limites para gasto com pessoal, porém como argumenta Nascimento e Debus (2001) essa exigência é cabível uma vez que esses limites permitem ao administrador público realizar o investimento em infraestrutura podendo proporcionar bem-estar a população, portanto essa limitação em percentual de RCL se faz necessário para a manutenção do setor público e atendimento as demandas sociais.

Analisando o gasto público com pagamento de pessoal Fioravante, Pinheiro, Vieira (2006) construíram uma base de dados divididos em dois períodos, caracterizados como “antes” (1998-2000) e “depois” (2001-2004) da LRF. Ao calcular as médias do gasto com pessoal dividido pela receita corrente líquida dos municípios os autores encontraram a média de 42,6 para o primeiro período (antes da lei) e 42,0 para o segundo período (depois da lei). Ao observar o comportamento dos municípios antes e depois da lei os autores identificaram que os poucos municípios que ultrapassavam o limite imposto pela LRF acabaram se adequando e a diferença entre os municípios que mais gastavam e os que menos gastavam diminuiu, houve uma tendência à mediana dos gastos.

Os autores tecem diversas críticas a lei principalmente aos limites por ela estabelecidos, pois os municípios que gastavam valores muito abaixo dos 60% determinados pela lei acabaram se aproximando do teto imposto. Para os autores a imposição desse limite “estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado” (FIORAVANTE, PINHEIRO e VIEIRA, 2006 p.5).

O descumprimento das regras impostas pela LRF acarretam dois tipos de sanção: a sanção institucional que se dá pela impossibilidade do ente federativo em receber transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal e ao impedimento de contratação de operações de crédito; a sanção pessoal que poderá expor o administrador público a condenações penais e administrativas, ocasionando a depender da infração a cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos.

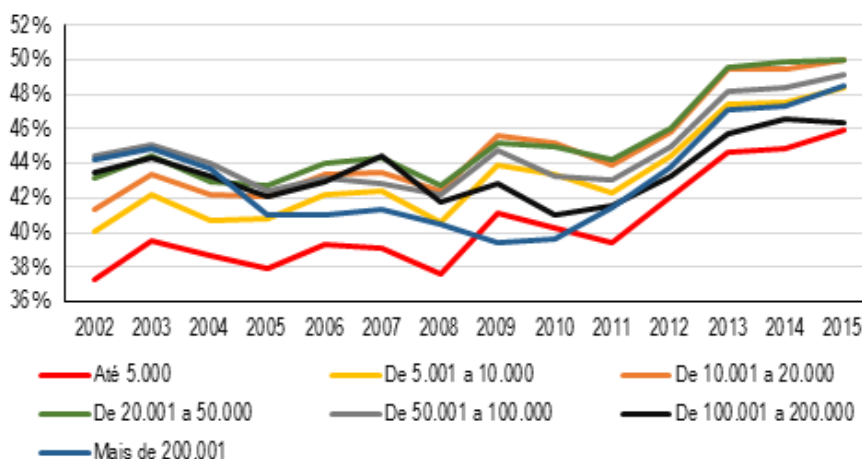
Figura 8: Percentual do gasto com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente dos municípios brasileiros (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 8 mostra o comportamento dos municípios brasileiros em relação ao percentual de gasto destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais em relação a Receita Corrente do município. Como podemos observar a linha pontilhada vermelha marca o limite máximo permitido por lei, em quase todos os anos o limite superior do diagrama de caixas está bem próximo ao percentual máximo permitido. Apesar de conter no gráfico um grande número de *outliers*, em média os municípios brasileiros gastam 46% da receita corrente para o pagamento de Pessoal e Encargos Sociais e 75% dos municípios comprometem menos de 52% da Receita Corrente para o pagamento de pessoal, ou seja, a grande maioria dos municípios cumprem a legislação em vigor.

Figura 9: Percentual da Receita Corrente destinada ao pagamento do Funcionalismo por tamanho do eleitorado (2002-2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para elucidar como a LRF afeta de forma distinta os municípios de acordo com o tamanho, e conseqüentemente a demanda por serviços públicos, a Figura 9 apresenta o percentual médio da receita corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por tamanho do eleitorado. Podemos observar que os pequenos municípios com até 5.000 eleitores e os grandes municípios com mais de 200.000 eleitores são os que apresentam menores percentuais médios, cerca de 46%. Enquanto os municípios de médio porte comprometem 50%.

Outro fator que chama atenção no gráfico é o ponto de inflexão que se inicia no ano de 2011 e se estabiliza em 2014, vale a pena ressaltar que isso não significa necessariamente que os municípios passaram a desembolsar um valor nominal maior para o pagamento do funcionalismo, esse incremento percentual pode ser fruto de uma queda na arrecadação. No federalismo tributário brasileiro políticas adotadas pela União afetam diretamente a arrecadação dos municípios, para exemplificar, ao reduzir ou isentar o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) o governo central afeta diretamente o montante a ser repassados aos municípios via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 22,5% do arrecadado com Imposto de Renda (IR) e IPI.

#### *Gasto Público Municipal Discricionário*

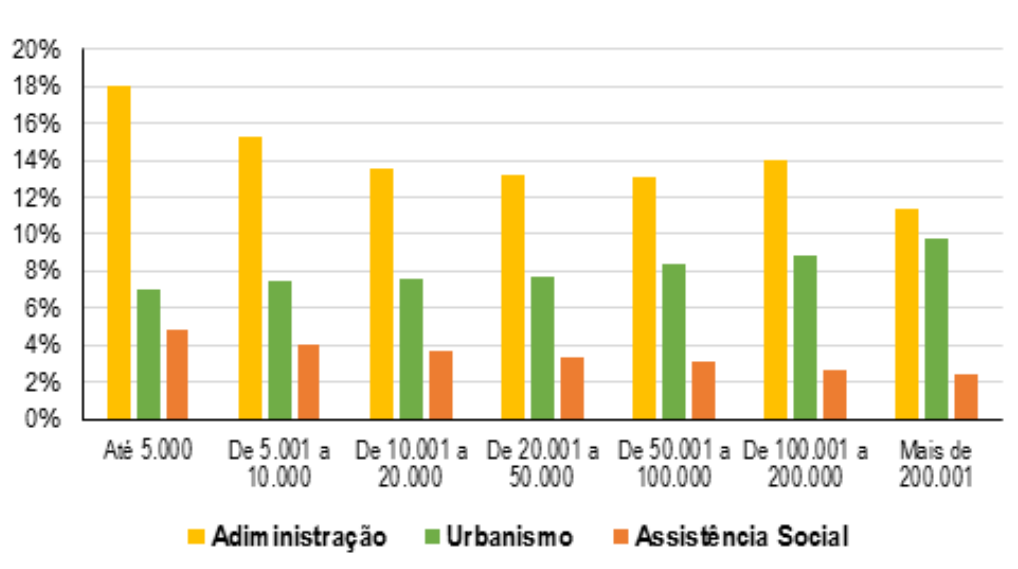
Quando o governante ganha nas urnas o direito de comandar uma prefeitura, passa a ter legitimidade para ditar as políticas públicas que serão implementadas. Os recursos são escassos, por isso cabe ao gestor público a escolha entre a política A ou B. Como vimos anteriormente, dentre essas escolhas alguns requisitos devem ser cumpridos, como os percentuais mínimos e máximo de gasto em determinadas áreas. Mesmo nas funções onde a legislação impõe regras o gestor tem uma margem de discricionariedade, por exemplo, utilizar os recursos públicos para realizar exames preventivos e comprar remédios são considerados gasto na função Saúde, dessa forma o gestor pode optar por qual política considera prioritária na saúde.

Outras funções, onde não há incidência de legislação que controle o volume de recursos empregados, permitem ao governante maior discricionariedade na hora de gastar os recursos públicos, como é o caso dos gastos em Administração, Urbanismo e Assistência Social. Nessas áreas o gestor tem maior liberdade para

a tomada de decisão, desde que cumprida as normas legais, é possível diminuir os gastos em programas sociais municipais e ampliar o gasto na conservação e manutenção de vias e espaços públicos, ou seja, realocar recursos da Assistência Social para a função Urbanismo.

Devido a essa alocação arbitrária de recursos públicos, são nessas funções que espera-se maior diferença nos montantes de recursos aplicados, uma vez que não há legislação que determine o quanto deve ser gasto e nem o que é considerado ou não gasto nessas funções.

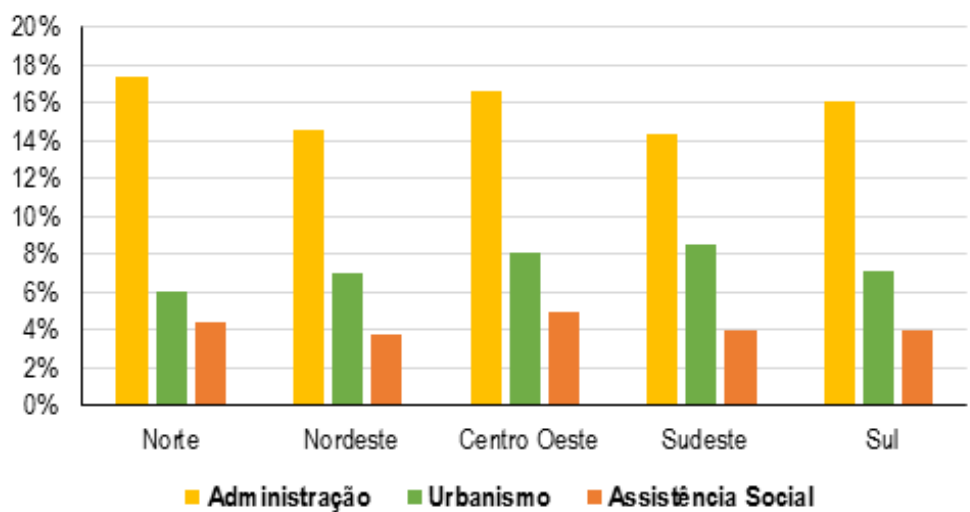
Figura 10: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por tamanho do eleitorado (2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Figura 10 ilustra os percentuais médios da despesa total, por tamanho do eleitorado, tendo como referência os recursos do ano de 2015, alocados em cada uma das três funções aqui analisadas: Administração, Urbanismo e Assistência Social. Podemos observar que os percentuais médios do gasto em Administração são maiores nos pequenos municípios, e decrescem conforme aumentam o número de eleitores, o mesmo acontece com os percentuais médios destinados a Assistência Social. Quando analisamos os percentuais médios destinado a função Urbanismo, temos um movimento inverso. Quanto maior o tamanho do eleitorado, maior o percentual médio destinado ao Urbanismo.

Figura 11: Percentual médio gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social na despesa total dos municípios por região geográfica (2015)



Fonte: Dados calculados pelos autores com base no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao segmentar a análise por região geográfica chegamos ao gráfico da Figura 11. Se compararmos o gasto médio destinado a Administração, perceberemos que a região Norte é a que apresenta o maior percentual médio de gasto, enquanto a região Sudeste apresenta o menor percentual de gasto médio, uma diferença de 3 pontos percentuais. O inverso acontece se tomarmos como referência os percentuais médios gastos em Urbanismo, a região Sudeste é a que destina o maior percentual médio a essa função, aproximadamente 2 pontos percentuais a mais do que a região Norte. Apesar da pouca variação, a região Centro Oeste é a que destina maior percentual médio a Assistência Social, e a região Sul o menor percentual médio.

## **PARTIDOS POLÍTICOS E A EXECUÇÃO DO GASTO PÚBLICO MUNICIPAL**

Atualmente no Brasil, cerca de 35 partidos possuem registro no Tribunal Superior Eleitoral. Quando olhamos para os quatro ciclos eleitorais objetos deste trabalho, percebemos que dos partidos registrados no TSE, a cada pleito eleitoral, de 24 a 27 siglas vencem em pelo menos 1 município e conquistam o direito de comandar as políticas públicas locais nos próximos quatro anos. Porém quando percebemos o número de municípios controlados por cada partido político, fica notório que poucos partidos governam um percentual muito expressivo dos

municípios. Por isso, para este trabalho selecionamos cinco grandes partidos, de relevância nacional e que governam um quantitativo significativo de municípios, a saber: PMDB, PSDB, PT, DEM<sup>5</sup> e PP<sup>6</sup>.

Tabela 1: Número de municípios governados por partido após os pleitos eleitorais

<b>Partido</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>
PMDB	1244	22,3%	1041	18,7%	1197	21,5%	1018	18,3%
PSDB	980	39,9%	871	34,3%	787	35,6%	706	31,0%
PT	186	43,3%	409	41,7%	562	45,7%	633	42,3%
DEM	1027	61,7%	792	55,9%	492	54,6%	274	47,3%
PP	600	72,5%	538	65,6%	549	64,4%	469	55,7%

Fonte: Dados calculados pelos autores com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral.

A Tabela 1 apresenta o número de municípios controlados por cada um dos cinco partidos selecionados, após o resultado das eleições majoritárias e o percentual acumulado em relação ao total de municípios. Para se ter uma ideia, após o resultado eleitoral do pleito de 2000 esses cinco partidos juntos passaram a governar mais de 4 mil municípios, dentre os pouco mais de 5.550 que realizaram eleições municipais. É fato que esses cinco partidos juntos vêm diminuindo sua participação, gradativamente, a cada pleito eleitoral em relação ao total de municípios governados, mas ainda assim, em 2012 esses partidos juntos controlavam mais de 3 mil municípios.

<sup>5</sup> Nas Eleições de 2000 e 2004 o DEM usava a antiga nomenclatura, PFL.

<sup>6</sup> Na eleição de 2000 o PP usava a antiga nomenclatura, PPB.

Tabela 2: Gasto médio per capita por Ciclo Eleitoral

<b>Sigla do Partido</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Urbanismo</b>	<b>Administração</b>	<b>Assistência Social</b>
PMDB	R\$ 148,22	R\$ 210,85	R\$ 66,82	R\$ 141,32	R\$ 30,48
PSDB	R\$ 145,02	R\$ 212,03	R\$ 72,03	R\$ 133,95	R\$ 32,73
PT	R\$ 161,15	R\$ 187,28	R\$ 58,99	R\$ 126,65	R\$ 26,50
DEM	R\$ 142,66	R\$ 206,45	R\$ 66,41	R\$ 129,84	R\$ 31,90
PP	R\$ 146,73	R\$ 217,03	R\$ 58,43	R\$ 147,71	R\$ 32,24
PMDB	R\$ 270,61	R\$ 339,13	R\$ 116,01	R\$ 223,89	R\$ 49,05
PSDB	R\$ 256,00	R\$ 329,70	R\$ 118,64	R\$ 197,72	R\$ 50,35
PT	R\$ 245,93	R\$ 315,99	R\$ 102,62	R\$ 204,81	R\$ 42,95
DEM	R\$ 247,01	R\$ 328,04	R\$ 106,06	R\$ 195,96	R\$ 46,26
PP	R\$ 271,63	R\$ 347,39	R\$ 110,13	R\$ 230,54	R\$ 47,26
PMDB	R\$ 429,89	R\$ 544,33	R\$ 171,63	R\$ 330,66	R\$ 79,34
PSDB	R\$ 438,69	R\$ 568,84	R\$ 198,00	R\$ 310,94	R\$ 84,30
PT	R\$ 398,25	R\$ 520,03	R\$ 151,27	R\$ 308,36	R\$ 70,00
DEM	R\$ 438,41	R\$ 543,31	R\$ 178,06	R\$ 323,26	R\$ 83,48
PP	R\$ 461,03	R\$ 578,31	R\$ 171,46	R\$ 373,81	R\$ 82,86
PMDB	R\$ 603,73	R\$ 740,33	R\$ 187,44	R\$ 427,65	R\$ 105,80
PSDB	R\$ 606,97	R\$ 727,36	R\$ 203,34	R\$ 386,66	R\$ 110,69
PT	R\$ 532,10	R\$ 678,99	R\$ 158,21	R\$ 353,19	R\$ 88,00
DEM	R\$ 595,84	R\$ 711,68	R\$ 205,78	R\$ 386,61	R\$ 109,18
PP	R\$ 600,78	R\$ 708,63	R\$ 172,52	R\$ 438,70	R\$ 99,29

Fonte: Dados calculados pelos autores com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

Para representar o gasto público em cada uma das cinco áreas propostas nesse estudo a Tabela 2 foi estruturada da seguinte forma: para cada ciclo eleitoral, compreendido entre o ano que o partido assume a prefeitura até o último ano do mandato, foi calculado o valor médio per capita gasto por cada um dos cinco partidos, em quatro ciclos eleitorais distintos, para as cinco funções escolhidas nesse trabalho. Na função Saúde, em cada um dos ciclos eleitorais o partido com maiores e menores gasto se alternam. Analisando a função Educação, nos quatro

ciclos eleitorais o PT aparece com os menores valores médios per capita, ao passo que, com exceção do último ciclo eleitoral, o PP é o partido que apresenta as maiores médias de gasto per capita em Educação. O PSDB é o partido com os maiores gastos médios per capita nas funções Urbanismo e Assistência Social, enquanto o PT apresenta as menores médias per capita para ambas as funções. Considerando os gastos em Administração percebemos que o PP apresenta os maiores gastos per capita, já o PT, com exceção do segundo ciclo eleitoral (2005-2008), é o partido com os menores gastos médios per capita na função Administração.

Tabela 3: Percentual médio da Receita Corrente destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais por ciclo eleitoral

<b>Partido</b>	<b>2002-2004</b>	<b>2005-2008</b>	<b>2009-2012</b>	<b>2013-2015</b>
PMDB	41,5%	41,0%	42,5%	47,3%
PSDB	41,5%	41,2%	43,2%	46,9%
PT	42,4%	41,7%	43,3%	47,5%
DEM	40,7%	41,4%	43,1%	47,6%
PP	39,9%	40,1%	42,7%	47,0%

Fonte: Dados calculados pelos autores com base no Repositório de dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral e no banco Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 3 retrata uma situação oposta ao visto na Tabela 2, se na análise do gasto por função percebemos uma diferença entre as médias dos partidos, quando tomamos como referência o gasto destinado ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais sobre a receita corrente, a diferença entre os partidos é quase nula. Com exceção da diferença entre o PT e o PP (2,5 pontos percentuais) no primeiro ciclo eleitoral, em nenhum outro momento a diferença média entre os partidos é maior do que 1 ponto percentual.

## CONCLUSÃO

Os municípios brasileiros ampliaram ser poder de tributação nas últimas



décadas, o que aumentou sua capacidade de executar políticas públicas. Por sua vez, a legislação brasileira impôs uma série de normativas quanto aos percentuais destinados a algumas áreas, como Saúde e Educação, além de limites para o gasto em Pessoal e Encargos Sociais. Enquanto outras áreas não receberam nenhum tipo de regulação, por exemplo, o gasto com Administração, Urbanismo e Assistência Social.

Dentre os gastos com percentuais mínimos estipulados por lei, a Educação tem uma variação maior entre as regiões geográficas e o tamanho do eleitorado municipal do que a Saúde. Os gastos ditos discricionários, variam mais de acordo com o tamanho do eleitorado do que com a região geográfica. Por fim, quando analisamos a diferença nas médias de gasto tendo como referência o partido do prefeito, chegamos à resultados não esperados, como o PSDB apresentando maior gasto médio per capita em Assistência Social do que o PT, já no que se refere ao gasto com Pessoal e Encargos Sociais, não há diferença significativa entre os partidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** p. 1-11, 2001.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.

BRASIL. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.** Presidência da República. 2000.

DAVIES, N. **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil : novos ou velhos desafios ?** Revista Educação On-line PUC-Rio, v. 10, n. 9, p. 31-63, 2012.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. DA S. **Texto para discussão no 1223: Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Ipea, 2006.

MAGALHÃES, J. C. **Dinâmica dos Municípios. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil,** p. 13-52, 2007.

MENDES, C. C.; SOUSA, M. D. C. S. DE. **Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Economia, v. 60, n. 3, p. 281–296, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Tesouro Nacional, 2001.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 105–121, 2005.

# LOBBY E POLÍTICA EXTERNA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO: A COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS <sup>1</sup>

Paula Boarin <sup>2</sup>  
Ciro Resende <sup>3</sup>

## Resumo

O artigo traz uma análise descritiva sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados durante as 52ª, 53ª e 54ª legislaturas e sob a perspectiva dos grupos de interesse. Os dados utilizados partiram de pesquisa realizada pelo CEL-UFMG em parceria com o IPEA, da plataforma Dados Abertos e de relatórios anuais da CREDN. Entre os resultados, destaca-se a significativa presença PMDB, PT e PSDB na Comissão e a participação preponderante das instituições do Poder Executivo.

Palavras-chave: Poder Legislativo; grupos de interesse; política externa brasileira.

## **LOBBY AND FOREIGN POLICY IN THE BRAZILIAN PARLIAMENT: THE COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS AND NATIONAL DEFENSE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES**

## Abstract

The article presents a descriptive analysis on the Committee on International Relations and National Defense (CREDN) of the Chamber of Deputies during the 52nd, 53rd and 54th legislatures and from the perspective of the interest groups. The data used were based on research conducted by CEL-UFMG in partnership with IPEA, the Dados Abertos platform and annual reports of CREDN. Among the results, we highlight the significant PMDB, PT and PSDB presence in the Commission and the preponderant participation of the Executive institutions.

Key-words: parliament; interest groups; brazilian foreign policy.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado ao GT de Ciência Política da V Jornada de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora.

<sup>2</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais; Contato: paulaboarin@hotmail.com.

<sup>3</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; Contato: ciro.sr@hotmail.com.

## Introdução

A atuação dos grupos de interesse nas instituições políticas, sobretudo o financiamento privado de campanhas eleitorais e as atividades de *lobby*, tem recebido a atenção de pesquisadores que buscam compreender e mensurar sua influência no processo decisório de políticas públicas (BAUMGARTNER & LEECH, 1998; MATTHEWS, 1989; NOWNES, 2006; SCAROW, 2007; STRATMAN, 2005). Na literatura brasileira, os estudos na área, baseados na caracterização do sistema de representação de interesses (DINIZ & BOSCHI, 2004; THOMAS & GOZETTO, 2014), têm se concentrado nas estratégias de pressão das organizações corporativas na arena congressual (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011). No tocante à política externa, porém, as contribuições são ainda incipientes (CARVALHO, 2003; 2010; OLIVEIRA & ONUKI, 2008), especialmente diante do papel desempenhado pelo Poder Legislativo em seu processo decisório (LIMA, 2000; LIMA & SANTOS, 2001; ANASTASIA et al, 2012).

Diante de tal lacuna, o objetivo deste artigo é refletir sobre a atuação dos grupos de interesse no processo decisório da política externa brasileira, tendo como foco a arena legislativa federal. Para tanto, são mobilizados dados referentes à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados durante as 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas. O foco na CREDN se dá em atenção à literatura especializada, que afirma que as comissões legislativas têm se constituído no *locus* preferencial da ação dos interesses organizados, tendo em vista seu papel informacional frente aos parlamentares (ALMEIDA, 2015; SANTOS, 2011; ZAMPIERI, 2013).

Sendo assim, verifica-se: (i) os grupos de interesse que atuaram na CREDN, lançando luz sobre a identificação da *comunidade de lobby* da política externa brasileira; (ii) perfil dos parlamentares que compuseram a Comissão ao longo das referidas legislaturas e; (iii) as temáticas que estiveram presentes em suas audiências públicas. O artigo se inicia com uma discussão da literatura especializada, buscando conectar os estudos sobre influência aos que abordam o papel do Poder Legislativo no processo decisório da política externa brasileira. São considerados, ainda, alguns aspectos referentes às comissões. Em seguida, são apresentados os achados da pesquisa e as considerações finais.

## Diálogo com a literatura

Na Ciência Política, a atuação dos grupos de interesse<sup>4</sup> em sistemas políticos democráticos se desenvolveu a partir das abordagens pluralista (DAHL, 1989; BENTLEY, 1994; TRUMAN, 1951)<sup>5</sup>, neo-pluralista (DAHL, 1997), neo-marxista (JESSOP, 1990; OFFE, 1984), corporativista (MIDDLEMAS, 1979; PANITCH, 1976; SCHIMITTER, 1974; 1979) e neo-institucionalista (IMMERGUT, 1992; PIERSON, 2006; SKOCPOL, 1985). De modo geral, o foco desses estudos está nos Estados Unidos (GILENS & PAGE, 2014; HACKER & PIERSON, 2010; WINTERS & PAGE, 2009) e persegue a perspectiva da influência decisória (BAUMGARTNER & LEECH, 1998; MATTHEWS, 1989; NOWNES, 2006; SCAROW, 2007; STRATMAN, 2005). Entre as poucas análises voltadas à América Latina, encontram-se Amorim Neto (2006) e Thomas e Klimovich (2014). Enquanto o primeiro se concentra na atuação dos grupos de pressão nos regimes presidenciais, Thomas e Klimovich (2014) apontam que estes têm sido ignorados pelos estudiosos, obscurecendo a possibilidade de *insights* sobre a consolidação da democracia na região.

Já os estudos sobre o caso brasileiro se assentam nas características do sistema de representação de interesses, cuja principal contribuição foi dada por Diniz e Boschi (2004). Para os autores, a Constituição Federal de 1988 representou o marco legal da hibridização deste sistema, uma vez que práticas pluralistas de influência se somaram aos elementos corporativistas sobreviventes. Para Thomas e Gozetto (2014)<sup>6</sup>, tais transformações se traduzem em estratégias mais diversificadas, adotadas pelos tradicionais grupos corporativistas e pelos novos interesses que passaram a se desenvolver e a se organizar<sup>7</sup>. Ao conferir acesso a interesses que, até então, estavam alijados dos espaços decisórios – classes de menor poder econômico, alguns segmentos da classe média e grupos de minorias –, a Nova República representaria para o país a primeira experiência concreta como democracia pluralista, fazendo com que o desafio da consolidação

---

<sup>4</sup> Embora existam consensos e dissensos em torno do conceito de grupos de interesse (BAUMGARTNER & LEECH, 1998; THOMAS, 2004), neste artigo se assumirá a posição de Santos (2011; 2014), que utiliza como sinônimos os termos interesses organizados, grupos de pressão e grupos de interesse.

<sup>5</sup> O Pluralismo surge como perspectiva crítica aos elitistas competitivos. Ver Polsby (1960).

<sup>6</sup> Enquanto Diniz e Boschi (2004) caracterizam o sistema de representação de interesses do Brasil contemporâneo como um híbrido, Thomas e Gozetto (2014) o definem como corporativista modificado. Essas tensões, porém, não serão exploradas aqui.

<sup>7</sup> Entre os exemplos dados pelos autores estão os trabalhadores rurais, que, no Brasil, passaram a se organizar somente no ano de 1966, durante o regime militar, por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais.

democrática fosse acompanhado pelo lugar ocupado pelos grupos.

Nesse sentido, entre as significativas transformações para o sistema de representação de interesses brasileiro trazidas pela Constituição Federal de 1988, encontra-se a possibilidade do Congresso Nacional contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995; 1999). Com ela, os grupos de interesse passaram a exercer pressão por meio de estratégias diversificadas que se dão em diferentes momentos do processo decisório, destacando-se seu emprego na arena congressual (DINIZ & BOSCHI, 2004).

Para demonstrar a ampliação da arena legislativa como canal de vocalização dos interesses organizados e corroborar a ideia de que, após o arranjo legal instaurado em 1988, a sociedade civil passou a direcionar demandas para o parlamento, Santos (2014) apresenta a evolução do cadastro da Primeira Secretaria da Câmara dos Deputados. Uma vez que tal cadastro não é obrigatório, torna-se impossível afirmar que ele represente, com exatidão, o número de grupos de interesse que atuam na Casa. Porém, a frequência bianual estabelecida para o recadastramento permite a observação da evolução do cadastro ao longo da série histórica: enquanto o biênio 1983-1984 registra o cadastro de 47 grupos, o biênio 2011-2012 conta com 179 grupos<sup>8</sup>.

Resumindo, o parlamento tem sido espaço de decisão e atuação política cada vez mais disputado. Considerando que o *lobby* e a representação sistemática de interesses têm custos elevados e exigem a mobilização de recursos por parte dos grupos de pressão, a mobilização cada vez maior desses grupos visando atuar no parlamento parece um indicador relevante para confirmar, como já dito, as duas proposições que a literatura vem sugerindo. A primeira é que o Legislativo foi revalorizado como espaço decisório, convertendo-se em uma arena política relevante no período pós-1988. A segunda é que o pluralismo vem aumentando, acompanhado por uma observação cada vez mais criteriosa do Estado (SANTOS, 2014, p. 18).

Diante disso, os estudos sobre influência que têm como foco as relações entre o Poder Legislativo e os grupos de interesse no Brasil investigam o impacto de suas atividades sobre o comportamento dos congressistas a partir, sobretudo,

---

<sup>8</sup> O autor utilizou regressão linear bivariada.

das doações de campanha e das atividades de *lobby* (SANTOS et al, 2015). Estas são, portanto, assumidas como as principais atividades capazes de influenciar o processo decisório na arena parlamentar. O financiamento é definido por Speck (2006) como os recursos materiais empregados junto aos competidores. De acordo com Marengo (2010, p. 822), “o acesso a fontes de financiamento necessárias para dar suporte a campanhas eleitorais adquiriu lugar estratégico na competição partidária em poliarquias institucionalizadas”. O *lobby*, por sua vez, envolve estágios que se baseiam, especialmente, no acesso ao tomador de decisão, cujo alcance pode se dar a partir, por exemplo, de algum grau de dependência deste em relação ao grupo de interesse (THOMAS, 2004).

A análise do referido campo de estudos, porém, aponta para a existência de resultados pouco congruentes. Na literatura internacional, enquanto alguns autores não identificam influência do financiamento sobre a atividade parlamentar (DOW & ENDERSBY, 1994; BRONARS & LOTT, 1997; WAWRO, 2001), outros consideram este efeito significativo (HALL & WAYMAN, 1990; DAVIS, 1993; STRATMANN, 2002; HOLIAN & KREBS, 1997). Alguns estudos, porém, argumentam que esta relação se dá somente sob determinadas condições (WRIGHT, 1990; ABLER, 1991; LANGBEIN, 1993), entre as quais se encontra o exercício de práticas de *lobby* por parte dos grupos de interesse, tal qual o apontado por Sabato (1985) e Evans (1986).

Sobre o caso brasileiro, embora grande parte dos estudos se volte para o efeito do financiamento sobre o desempenho eleitoral dos candidatos (PEIXOTO, 2014; LEMOS et al, 2010; CERVI, 2009), tem-se demonstrado interesse em estimar sua relação frente ao comportamento dos legisladores. Entre os poucos estudos situados nesse campo, encontra-se o trabalho de Santos et al (2015). Os autores analisaram a votação dos deputados federais brasileiros em Plenário, no que se refere aos projetos de interesse da Confederação Nacional da Indústria (CNI), concluindo que influência do financiamento específico da indústria sobre o comportamento parlamentar em matérias de interesse do setor não se confirma. Ainda assim, são encontrados alguns resultados substantivos, tendo em vista que quanto mais recursos recebidos de empresas (de modo geral, e não apenas das indústrias) durante a campanha, maior é a cooperação dos deputados com os interesses da CNI.

Quanto à análise das práticas de *lobby* na arena parlamentar brasileira, a exemplo de Mancuso (2007) e Santos (2011), observa-se resultados que se alinham à literatura internacional naquilo que se refere ao seu efeito sobre

o comportamento dos legisladores. Entretanto, uma vez que as instituições geram diferentes resultados em diferentes contextos (DINIZ & BOSCHI, 2004; MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011), a literatura sobre influência não é suficiente para o teste de hipóteses sobre a assertividade do Poder Legislativo na produção da política externa brasileira, sendo, portanto, fundamental conhecer as especificidades de seu processo decisório (ANASTASIA et al, 2012). Este é regularmente associado ao Poder Executivo, na forma do Ministério das Relações Exteriores, Itamaraty, relegando à arena legislativa condição subalterna e de chancela automática dos atos internacionais acordados pelo governo. A sobreposição do Itamaraty é explicada por seu caráter insulado que, por sua vez, deve-se a fatores como a grande autonomia concedida ao Poder Executivo pelo arcabouço constitucional do país (ALCÂNTARA, 2001; ALEXANDRE, 2006; FARIA, 2008; PINHEIRO, 2009).

Todavia, a política externa, por ser política pública, está sujeita a jogos de interesse, constrangimentos institucionais domésticos e demanda pela produção de efeitos distributivos (SANCHEZ et al, 2006). Além disso, conforme Lima (2000), o insulamento burocrático do Itamaraty e sua alta capacidade de determinação dos rumos da política externa brasileira são indesejáveis, dado que a autonomia das burocracias públicas representa um grande risco às democracias. Conceber a política externa como política pública demanda, ainda, considerar que sobre sua elaboração incidem interesses e dissensos de variados grupos domésticos e internacionais (BELÉM LOPES, 2011).

Nesse sentido, a confluência de dois eventos ocorridos no final do século XX, ao lado das transformações no cenário internacional, forneceu as bases para a progressiva democratização do processo decisório da política externa brasileira. O primeiro diz respeito à consolidação da democracia representativa, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo marco central é a reformulação do papel do Poder Legislativo. O segundo, por sua vez, refere-se ao processo de liberalização econômica iniciado nos anos 1990, que retirou os agentes de sua proteção pública prévia e os expôs à competitividade do mercado internacional, sendo permeado pela crescente necessidade de inserção internacional (FARIA, 2008; LIMA, 2000; PINHEIRO & SALOMÓN, 2013; SANTOS, 2006). Ao gerar consequências distributivas no cenário interno, as decisões do governo ligadas aos assuntos internacionais fizeram dos atores domésticos ganhadores ou perdedores dos jogos políticos, sobretudo em relação aos acordos comerciais, levando-os a buscar representatividade e a empreender



esforços crescentes de mobilização e influência (LIMA & SANTOS, 2001).

A literatura internacional tem buscado investigar, sobretudo, os elementos que constituem a capacidade e o sucesso da influência dos grupos de interesse na política externa (MILBRATH, 1967; SPANIER & USLANER, 1982). A agenda de pesquisa também se dirige ao campo das políticas públicas (AVELINO et al, 2007; MELO, 2004), aos estudos sobre corporações multinacionais (ADAMS, 1982; BAYES, 1982) e grupos minoritários (CURTISS, 1990; TRICE, 1977). Nas Relações Internacionais, as principais contribuições vêm a partir da consideração de que elementos domésticos impactam as decisões de política externa de um país (MARTIN, 2000; McCUBBINS & SCHWARTZ, 1993; MILNER, 1997; MILNER & ROSENDORFF, 1996; PUTNAM, 1988).

No Brasil, são poucos os autores que investigam a relação entre os grupos de interesse e a política externa (CARVALHO, 2003; 2010; MILANI & OLIVEIRA, 2012; OLIVEIRA & ONUKI, 2008; SANCHEZ, 2007; VEIGA, 2007). Milani e Oliveira (2012) afirmam que, embora os empresários se constituam como atores tradicionais naquilo que se refere à atuação junto ao Estado nos assuntos internacionais, novos grupos assumem papéis cada vez mais significativos. Para Sanchez (2007), contudo, as inúmeras barreiras à participação mantêm as organizações empresariais como as mais informadas e ativas, o que reforça a afirmação de que a política externa é uma política pública *sui generis* (MILANI & OLIVEIRA, 2012), na qual um limitado grupo de atores arroga para si a determinação do interesse público.

Não havendo previsão constitucional para formas de participação de atores da sociedade civil na condução da política externa, as mesmas se dão, quase em sua totalidade, sob a tutela do Poder Executivo. Algumas dessas experiências, além de indiretas, não são permanentes e não ocorrem de forma pública, a exemplo das reuniões entre atores políticos e empresários antes de rodadas comerciais (SANCHEZ, 2007). Para Milani (2011), porém, o reconhecimento da pluralidade do interesse nacional deve nortear os esforços para que a política externa seja transposta para a arena pública de discussão, deliberação e decisão, rompendo com o monopólio de sua elaboração, seja por parte da organização burocrática ou de um grupo de interesse dirigente. Dessa forma, com a profusão do número de atores atingidos pelos rumos da política externa, aumenta também a demanda por um processo decisório mais transparente e que permita a notoriedade de suas *constituencies*.

Quanto à atuação dos grupos na arena congressual, no escopo dos estudos

que desafiam as abordagens tradicionais<sup>9</sup>, Anastasia et al (2012) afirmam que os legisladores contam com instrumentos institucionalizados que lhe permitem interferir *ex ante* e *ex post* na produção da política externa: *ex ante* através do poder de agenda e dos instrumentos de canalização das preferências dos parlamentares em relação às mensagens presidenciais encaminhadas ao Legislativo; *ex post* ao acordar ou discordar das proposições legislativas, o que os constitui em *veto players*. Assim, observa-se que a arena legislativa é, também para as matérias de política externa, aquela para a qual se voltam os interesses organizados, sobretudo naquilo que se refere ao exercício de pressão. O Congresso Nacional passa, ainda, a incorporá-los como fonte de informação e orientação, sendo este um “mecanismo legítimo e parte integrante do processo político de um país democrático” (SANTOS, 2006, p. 3).

Assim como o apontado por Santos (2006), Santos (2011), Dinize Boschi (2004), o foco de atuação dos *lobbies* no Congresso Nacional está, preferencialmente, nas comissões especializadas. Estas surgem como *locus* onde as políticas públicas são discutidas, suscitando a necessidade de se conhecer os interesses envolvidos e seus impactos para o conjunto do país. Entretanto, assim como o observado por Pereira e Muller (2000), o sistema de comissões brasileiro, se comparado ao dos Estados Unidos, é enfraquecido frente aos extensos poderes legislativos do Poder Executivo, o que sugere a necessidade de uma breve inflexão.

Os estudos sobre o sistema de comissões nos Estados Unidos as situam no centro da dinâmica institucional (GROSECLOSE & KING, 2000), enquadrando-se em três abordagens teóricas: distributivista (SHEPSLE & WEINGAST, 1987; WEINGAST & MARSHALL, 1988), informacional (GILLIGAN & KRENBIEL, 1987) e partidária (COX & McCUBBINS, 1993; 1994)<sup>10</sup>. A primeira se refere à potencialidade do recebimento de ganhos de troca por parte dos membros, enquanto a segunda se assenta na perspectiva da especialização, que servirá às decisões em plenário. A abordagem partidária, por sua vez, se concentra na centralidade do partido majoritário. Diante disso, Pereira e Muller (2000)<sup>11</sup> analisam o funcionamento das comissões do Congresso Nacional brasileiro a partir dessas três abordagens, concluindo sua fragilidade em função da preponderância do Poder Executivo, ao qual é permitido: (i) iniciar legislação;

---

<sup>9</sup> Para uma revisão da literatura sobre o papel do Poder Legislativo no processo decisório da política externa brasileira, ver Alexandre (2006).

<sup>10</sup> Em sua análise, Groseclose e King (2000) inserem a abordagem da rivalidade bicameral.

<sup>11</sup> Ver também Santos (2003), Muller (2005) e Araújo (2012).

(ii) emitir pedido de urgência para retirar propostas; (iii) vetar legislações; (iv) influenciar a composição; (v) influenciar a escolha dos presidentes e relatores; (vi) criar comissões especiais.

Ora, sendo assim, por que é racional para os grupos de pressão dirigir suas estratégias de influência para as comissões? Cabem aqui ao menos dois exercícios explicativos. O primeiro, voltado para os Estados Unidos e fornecido por Groseclose e King (2000), trata-se da complexidade institucional e da conseqüente insuficiência das abordagens quando aplicadas separadamente. Ainda que essas teorias apresentem problemas e, portanto, possam ser falseadas, sua combinação é desejável para análises que busquem apreender o real funcionamento das comissões<sup>12</sup>.

Os autores acreditam que tais perspectivas são relevantes, na medida em que arranjos institucionais derivam de uma variedade de mecanismos ou experiências históricas, de modo que diferentes fatores causais, incluído o fator temporal, podem explicar o sistema comissional. Tal concepção se aproxima de Epstein e O'Halloran (1999), que, tal qual o ressaltado por Muller (2005, p. 376), "afirmam que as comissões podem exercer tanto as funções distributivistas e informacionais, como partidárias, dependendo dos objetivos dos atores".

Members are rewarded for making laws that rely on the best available information and predictions (information theory). Yet members are also rewarded for bringing district-specific benefits back home, often at the expense of other members (distributive theory). As coalitions of interest groups themselves, political parties are the biggest interest groups in politics, and their very survival necessitates institutionalizing and rewarding party discipline (party cartel theory). Finally, members need to amass financial and other rewards to mount reelection bids, and this is easiest when petitioners can be cleverly extorted (bicameral rivalry theory) (GROSECLOSE & KING, 2000, paginação irregular)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Há estudos sobre comissões a partir dessas teorias aplicados a outros casos, a exemplo Raymond e Holt (2013) para o Canadá, ou em perspectiva comparada, como em Rocha e Barbosa (2008) para a América do Sul.

<sup>13</sup> Membros são recompensados por fazer leis que dependem da melhor informação disponível (teoria da informação). No entanto, os membros também são recompensados por trazer benefícios específicos para seu distrito, muitas vezes à custa de outros membros (teoria distributiva). Como coalizões, os partidos políticos são os maiores grupos de interesse. Sua própria sobrevivência demanda institucionalizar e recompensar a disciplina do partido (teoria do cartel do partido). Finalmente, os membros precisam acumular recompensas financeiras, entre outras coisas, para a reeleição, o que é facilitado quando os petionários podem ser extorquidos inteligentemente (teoria da rivalidade bicameral) (tradução nossa).

O segundo exercício explicativo faz retornar ao caso brasileiro sob a perspectiva da influência decisória. A estrutura das oportunidades políticas molda as estratégias dos interesses organizados e as suas crenças em relação à eficácia de diferentes tipos de ação, constituindo seu espaço de influência (IMMERGUT, 1992; 2007). Nesse sentido, a construção do parecer nas comissões da Câmara dos Deputados emerge como um momento relevante para o exercício da influência por parte dos grupos de interesse, o que se baseia, em grande medida, na relação dos mesmos com os parlamentares em um processo que se inicia com a definição da relatoria e é finalizado com a conformação do posicionamento da comissão. É diante disso que a literatura sobre influência sinaliza para a relevância do papel informacional das comissões no processo legislativo (AMBRUS et al, 2013; TAGLIALEGNA & CARVALHO, 2006; ZAMPIERI, 2013)<sup>14</sup>.

### **Influência decisória na CREDN**

As comissões permanentes são órgãos técnicos auxiliares do processo legislativo, tendo sido criados pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que as trata no Capítulo IV do Título II (Órgãos da Câmara). O RICD (art. 24) sinaliza para suas atribuições, entre as quais se destacam a legisladora e fiscalizadora do Poder Legislativo. No tocante à função legisladora, observa-se que cabe às comissões a emissão de pareceres técnicos acerca de determinadas matérias, que são, na sequência, levadas ao plenário. Outras proposições podem ter sua tramitação conclusiva, cabendo a esses órgãos sua aprovação ou rejeição.

Entre as comissões permanentes da Casa se encontra a CREDN<sup>15</sup>, que possui competência para apreciar matérias referentes aos seguintes campos temáticos e áreas de atividade: (i) relações diplomáticas e consulares com outros países, entidades internacionais multilaterais e regionais; (ii) política externa brasileira e serviço exterior brasileiro; (iii) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos; (iv) direito internacional público, nacionalidade, imigração, entre outros; (v) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional; (vi) política de defesa nacional,

---

<sup>14</sup> Ademais, os estudos sobre influência, a exemplo de Santos (2011), consideram a preferência do Poder Executivo como variável de controle.

<sup>15</sup> Criada por resolução do RICD no ano de 1936, somente em 1996, com a Resolução nº 15, passou a denominar-se Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (art. 32, inciso XI), após alterações em sua nomenclatura nos anos de 1947 e 1957.

estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; (vi) Forças Armadas e Auxiliares, envio de tropas para o exterior, entre outros; (vii) faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; (viii) legislação de defesa nacional, além de direitos marítimo, aeronáutico e espacial; (ix) litígios internacionais, declaração de guerra, entre outros, e; (x) demais assuntos pertinentes ao seu campo temático (BRASIL, 2017).

Embora alguns estudos tenham se debruçado especificamente sobre a Comissão (BOARIN, 2016; LIMA, 2011; PINHEIRO, 2009; OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA & ONUKI, 2008; SANTOS & VILAROUCA, 2007; SILVA, 2012), há pouco conhecimento sistematizado sobre o seu funcionamento e a atuação dos interesses organizados. Sendo assim, este artigo busca identificar e analisar os parlamentares que compuseram a Comissão ao longo das 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, sua agenda e os grupos de interesse atuantes. Os achados advêm de dados contidos no banco construído pela pesquisa “Representação de interesses no Congresso Nacional: papel dos grupos de pressão no processo decisório”, realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-UFMG) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Além disso, foram coletados dados na plataforma Dados Abertos da Câmara dos Deputados<sup>16</sup> e nos relatórios anuais da CREDN<sup>17</sup>, ambos disponibilizados pela via eletrônica.

Conforme previsão regimental (art. 25), o número de membros efetivos das comissões permanentes é fixado no início de cada legislatura a partir de ato da Mesa, o qual se dá após consulta ao Colégio de Líderes. A fixação desse número considera a composição da Casa face ao número de comissões e visa observar o princípio da proporcionalidade partidária (parágrafo 1º do art. 25). Segundo Boarin (2016), na CREDN, seguindo as bancadas partidárias, os representantes são indicados pelas lideranças, não se verificando, portanto, disparidades ou singularidades entre as normas e o real funcionamento da Comissão. Porém, quais seriam os critérios utilizados pelos partidos e suas lideranças para indicar parlamentares a compor uma comissão permanente?

De acordo com a literatura voltada para o sistema de comissões dos Estados Unidos, tal qual o demonstrado na seção anterior, a perspectiva informacional aponta para os ganhos advindos da especialização dos membros. Todavia, ainda

---

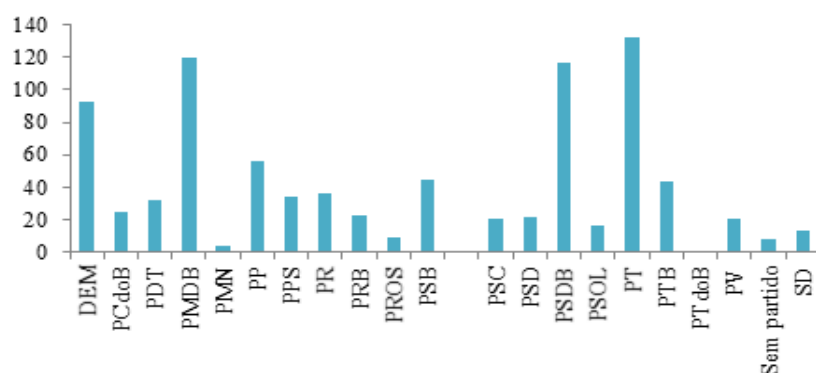
<sup>16</sup> Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br/>.

<sup>17</sup> Disponível em: [goo.gl/LkETvH](http://goo.gl/LkETvH).

conforme Boarin (2016), os deputados federais que compuseram a CREDN no ano de 2015<sup>18</sup> não apresentaram ou indicaram a necessidade de conhecimento especializado, tendo emergido o suporte da consultoria legislativa, órgão da Casa, como suficiente. Além disso, cada parlamentar contrata um número determinado de profissionais que irão trabalhar diretamente para o seu mandato, os assessores, que podem ser escolhidos por motivos políticos ou técnicos. Contudo, o estudo revelou que parte dos membros da CREDN possui alguma proximidade com os temas internacionais, seja através da presença em fóruns internacionais, seja na relação direta com entidades de cooperação entre os países. Isso não representa, porém, que os parlamentares contem com *expertise*, tal qual o demonstrado por Oliveira (2014). Outro aspecto averiguado junto aos deputados federais membros da Comissão, em 2015, foi que esta conta com certo *status* entre as comissões da Câmara dos Deputados.

O comportamento parlamentar é tratado como variável dependente nos estudos sobre influência na arena congressual (MANCUSO, 2007; SANTOS, 2011), sendo central para a análise a consideração de variáveis de atributo desses atores políticos. Entre estas, o partido político se apresenta como preponderante, ao lado de informações sobre o *background* e o financiamento privado de campanhas eleitorais. O Gráfico 1 apresenta a frequência para partidos políticos dos deputados federais que compuseram a Comissão nas legislaturas analisadas.

Gráfico 1: Relação entre partidos políticos e composição parlamentar da CREDN (52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas)



Fonte: Elaboração própria.

<sup>18</sup> Embora a pesquisa de campo de Boarin (2015) tenha sido realizada no ano de 2015, seu estudo teve como recorte temporal o período compreendido entre 1998 e 2014, sendo, portanto, possível extrair informações pertinentes à finalidade deste artigo.

Ao longo das 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, a CREDN foi composta por 872 deputados federais, cujos partidos, majoritariamente, foram: (i) PMDB com 120 deputados; (ii) PT com 132; (iii) PSDB com 117 e; (iv) DEM com 93. Os parlamentares pertencentes aos demais partidos somam 389, aqueles sem partido foram 8 e 13 é o número para os quais não se obteve o dado. No Quadro 1 é possível observar a porcentagem representada pelos referidos partidos na composição da Comissão, além de outros que apresentaram maior frequência – PP, PSB e PTB.

Quadro 1: Partidos políticos que mais compuseram a CREDN  
(52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas)

<b>Partido político</b>	<b>PT</b>	<b>PMDB</b>	<b>PSDB</b>	<b>DEM</b>	<b>PP</b>	<b>PSB</b>	<b>PTB</b>	<b>Outros</b>	<b>Sem Partido</b>	<b>Sem dado</b>
<b>Frequência</b>	132	120	117	93	56	45	44	244	8	13
<b>%</b>	15	14	13	11	6	5	5	28	1	1

Fonte: Elaboração própria.

Se as legislaturas de análise forem olhadas separadamente, verifica-se que, entre os três partidos majoritários na Comissão, PMDB e PT aumentaram o número de parlamentares participantes, em 2,28% e 1,75%, respectivamente. Na 52<sup>a</sup> Legislatura, foram 37 deputados federais pertencentes ao PT na CREDN, passando para 42 na 53<sup>a</sup> e 53 na 54<sup>a</sup>. Já o PMDB apresentou 35, 48 e 37 parlamentares nas referidas legislaturas. Cabe ressaltar que, enquanto o crescimento da presença do PT na Comissão foi constante, o PMDB teve queda significativa entre as 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas. O PSDB, por sua vez, teve queda de 1,95% entre as 52<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas, passando de 37 para 30 parlamentares. Na 53<sup>a</sup> Legislatura, entretanto, 50 deputados do partido compuseram a Comissão, sendo o segundo maior valor observado para o período.

Se comparados aos dados para a totalidade das comissões permanentes da Câmara dos Deputados nas mesmas legislaturas, os achados sobre a CREDN apresentam algumas particularidades. Os três partidos majoritários na Comissão tiveram queda entre as 52<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas: o PT passou de 1.613 na 52<sup>a</sup> para 1.315 na 53<sup>a</sup> e 1.529 na 54<sup>a</sup>; o PMDB contava com 1.462 na 52<sup>a</sup>, 1.239 na 53<sup>a</sup> e 1.318 na 54<sup>a</sup>; e o PSDB passou de 1.197 na 52<sup>a</sup> para 1.001 na 53<sup>a</sup> e 908 na 54<sup>a</sup>. As quedas correspondem a 84 parlamentares do PT, 144 do PMDB e 289 do

PSDB. Cabe ressaltar, porém, que o PSDB se constituía em oposição a governos de maioria<sup>19</sup> nas três legislaturas, sendo necessário conhecer as normas regimentais para a composição das comissões permanentes da Casa.

Quanto à presidência da CREDN, observa-se que o presidente e os vices são eleitos pelos membros já na primeira reunião ordinária do ano, sendo as candidaturas construídas nos dias anteriores (BOARIN, 2016). Tal qual consta no RICD, as comissões permanentes contam com um presidente e três vice-presidentes eleitos pelos membros da própria comissão. Os mandatos se dão até a posse dos novos componentes do órgão no ano subsequente, não podendo haver reeleição. Considerando suas atribuições regimentais (art. 41), verifica-se que o presidente se constitui em ator político central nesta arena. Também diante de suas atribuições (art. 129), os relatores dos pareceres desenvolvidos nas comissões se mostram relevantes. O Quadro 2 traz a relação de atribuições dos presidentes e relatores das comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Quadro 2: Atribuições regimentais dos presidentes e relatores das comissões permanentes da Câmara dos Deputados

Cargo ocupado pelo parlamentar	Norma	Atribuições
Presidente	Art. 41 RICD	Convocar e presidir todas as reuniões da comissão.
		Submeter os projetos a discussão e votação.
		Informar aos membros da comissão sobre todas as matérias recebidas.
		Informar à comissão e às lideranças sobre a pauta das reuniões.
		Designar relatores e relatores-substitutos e distribuir-lhes as matérias sujeitas a parecer
		Conceder a palavra aos membros da comissão e aos líderes.
		Submeter a voto as questões sujeitas a deliberação da comissão.
		Conceder vista das proposições aos membros da comissão.
		Enviar à Mesa toda a matéria destinada à leitura em Plenário.
		Requerer ao presidente da Câmara, quando julgar necessário, a distribuição de matérias a outras comissões.
Representar a comissão nas suas relações com a Mesa, outras comissões e os líderes		
Relator	Art. 129 RICD	Produzir um parecer por escrito que constará de três partes.
		Relatório em que expõe a matéria em exame.
		Voto, com sua opinião sobre a conveniência de aprovação ou rejeição, total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de substitutivo ou emenda.
		Parecer da comissão, com as conclusões desta e a indicação dos deputados votantes e respectivos votos.

<sup>19</sup> As 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas correspondem ao período compreendido entre os anos de 2005 e 2014, isto é, governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) em seu primeiro mandato.



Fonte: Elaboração própria a partir do RICD.

O Quadro 3 apresenta os deputados federais que presidiram a CREDN nas legislaturas de análise, destacando informações que a literatura especializada, a exemplo de Santos (2011), tem considerado relevantes para a mensuração da influência política sobre o comportamento parlamentar. É possível depreender que a presidência da CREDN não acompanhou sua composição em termos partidários, o que pode ser indicado pela ausência do PMDB e por uma única observação para o PT, sendo esta no ano de 2013 com o deputado federal Nelson Pellegrino. Por outro lado, os dados acompanham a perspectiva da coalizão formada pelos governos PT durante o período de análise. A exceção é verificada nos anos 2010, 2011 e 2014, que traz presidentes pertencentes ao PSDB, sendo eles Emanuel Fernandes, Carlos Alberto Lereia e Eduardo Barbosa, respectivamente.

Quadro 3: Presidentes na CREDN nas 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas

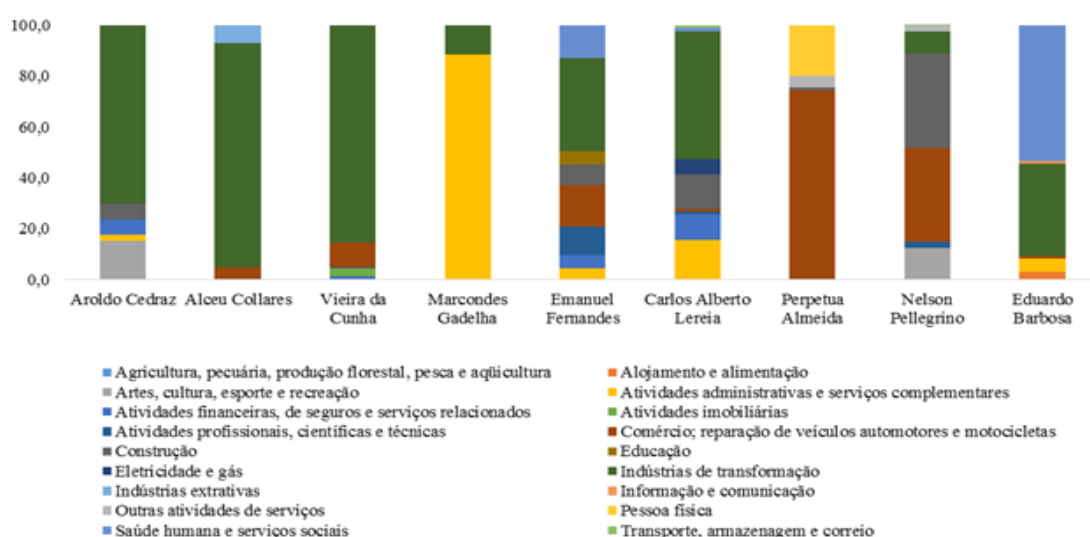
<b>Ano</b>	<b>Deputado</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>	<b>Profissão</b>
2005	Aroldo Cedraz	PDT	RS	Advogado
2006	Alceu Collares	PDT	RS	Advogado
2007	Vieira da Cunha	PDT	RS	Procurador de Justiça
2008	Marcondes Gadelha	PSB	PB	Médico
2009	Damião Feliciano	PDT	PB	Médico, empresário e radialista
2010	Emanuel Fernandes	PSDB	SP	Engenheiro Aeronáutico
2011	Carlos Alberto Lereia	PSDB	GO	Radialista
2012	Perpétua Almeida	PCdoB	AC	Professora e bancária
2013	Nelson Pellegrino	PT	BA	Advogado
2014	Eduardo Barbosa	PSDB	MG	Médico

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Brasil (2017)

Assim como o demonstrado na seção anterior, outro aspecto que emerge na literatura sobre influência decisória na arena legislativa é a doação privada de campanhas eleitorais. De acordo com Santos et al (2015), quanto maior o financiamento de campanha de um grupo de interesse, mais próximo de suas preferências será o resultado político oriundo do comportamento parlamentar. Diante disso, o Gráfico 2 traz informações sobre o financiamento dos presidentes da CREDN no período de análise.

Embora seja possível verificar a preponderância do setor de indústrias de transformação, sobretudo para os presidentes pertencentes ao PDT, os dados revelam certa diversidade em detrimento de um padrão para a origem das doações, o que pode representar que as mesmas não se constituam em um critério central para a escolha dos presidentes na comissão em questão. Entretanto, os dados apresentados no Gráfico 2 se referem somente às doações classificadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como recursos de pessoas jurídicas. Existem outros tipos de receita, como recursos de outros candidatos e recursos de comitês, que podem originar-se de pessoas jurídicas. Embora seja fundamental que tais aspectos sejam incorporados para uma análise mais acurada, as informações sobre os doadores originários não foram encontradas para as eleições de 2010.

Gráfico 2: Dados sobre financiamento dos presidentes da CREDN (por setor)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Novamente com base na literatura voltada para os Estados Unidos, Clapp (1962) e Polsby (1968), tal qual o destacado por Muller (2005, p. 374), consideram que, com o tempo, as regras do jogo se dissipam, reduzindo “os espaços de ‘ingresso lateral’, transformando a *seniority* em critério de ‘promoção’ interna, seja pela deferência prestada por “novatos”, seja pelo acúmulo de conhecimento específico”<sup>20</sup>. Entretanto, não há evidências nesse sentido no âmbito da CREDN (SILVA, 2012)<sup>21</sup>.

A CREDN, bem como todas as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, realiza audiências públicas com a participação de entidades da sociedade civil. De acordo com o RICD, as audiências são um mecanismo de instrução das matérias em trâmite (art. 255), podendo ser demandadas pelos membros ou entidades, ainda que o convite seja atribuição do presidente (art. 256). Desse modo, é possível inferir que esse é o espaço para a participação institucionalizada dos interesses organizados, sendo um meio de contato do parlamentar com o conhecimento especializado e fonte para o cálculo que envolve a tomada de decisão (AMBRUS et al, 2013).

O Gráfico 3 traz a agenda das audiências públicas promovidas pela Comissão, classificada de acordo com as competências previstas em regimento. As categorias são: (i) tratados e acordos internacionais com países estrangeiros e organizações internacionais; (ii) política comercial; (iii) medidas em assuntos internacionais; (iv) medidas referentes ao Ministério das Relações Exteriores e representações diplomáticas e; (v) defesa nacional. Os dados utilizados para esta composição se referem especificamente às audiências públicas promovidas pela Comissão, não tendo sido consideradas as audiências públicas conjuntas.

Gráfico 3: Agenda das audiências públicas da CREDN nas 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas (percentual)



Fonte: Elaboração própria.

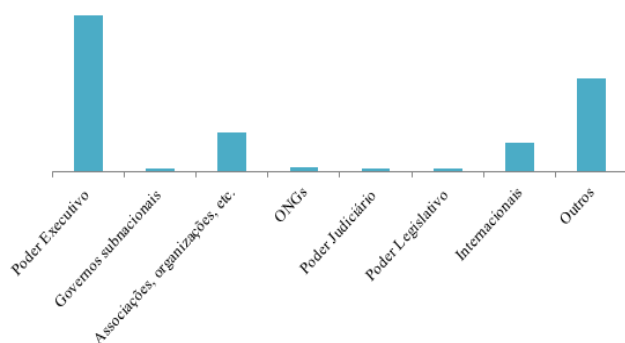
<sup>20</sup> Além da *seniority* congressional, é possível se dirigir para a *seniority* partidária.

<sup>21</sup> De acordo com Santos (2002, p. 250), tendo em vista que a escolha dos integrantes das comissões parte dos líderes partidários, “analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido”.

O Gráfico 3 permite observar que os temas mais abordados nesses espaços se referem ao campo da defesa nacional, correspondendo a 30% do total da agenda. Já a incidência de audiências sobre tratados e acordos com países estrangeiros e organizações internacionais e medidas em assuntos internacionais foi de 16% e 13%, respectivamente. As medidas referentes ao Ministério das Relações Exteriores e representações diplomáticas foram tema de somente 2%. As audiências públicas sobre comércio internacional, por sua vez, constituíram-se em 13%<sup>22</sup> e aquelas que entraram na categorização como outros em 26%.

Uma vez que a participação em audiências públicas é uma das estratégias empregadas pelos grupos de interesse na arena congressual, sua identificação permite conhecer os atores que apresentam preferências nos campos temáticos compreendidos pelas comissões. Desse modo, os grupos de interesse que participaram das audiências públicas promovidas pela CREDN durante as legislaturas de análise foram mapeados a partir da seguinte classificação: (i) Poder Executivo (ministérios, Presidência da República e suas secretarias com *status* de ministério, agências); (ii) governos subnacionais (poderes Executivo e Legislativo de estados e municípios); (iii) associações, conselhos, organizações, corporações e sindicatos; (iv) Organizações não Governamentais; (v) Poder Judiciário dos três níveis de governo; (vi) Poder Legislativo federal; (vii) representantes internacionais (consulados, embaixadas, governos, grupos não governamentais, blocos regionais, organizações internacionais) e; (viii) outros. A frequência pode ser observada no Gráfico 4, que foi construído com um N de 543 observações, sendo importante considerar que algumas se referem a uma mesma audiência pública.

Gráfico 4: Grupos de interesse que participaram de audiências públicas na CREDN nas 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas (por categoria)



<sup>22</sup> Ainda que tal temática seja uma das mais sensíveis à política externa brasileira, sobretudo por envolver interesses corporativos, sua apreciação extrapola as competências da CREDN, sendo necessário dirigir o olhar para outras comissões da Câmara dos Deputados (BOARIN, 2016).

Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 4 permite observar a predominância das instituições do Poder Executivo nas audiências públicas da CREDN realizadas durante as legislaturas analisadas, cuja frequência é de 47%. Os dados revelam que tal preponderância não se deve, exclusivamente, à participação do Ministério das Relações Exteriores, tendo em vista o envolvimento da pluralidade de agências que compõem o gabinete presidencial. Frente à literatura especializada, a exemplo de Santos (2014), não é possível afirmar que se trate de uma especificidade da Comissão, tendo em vista que seus achados se aproximam desta evidência. Chama a atenção, porém, a centralidade da participação dos ministérios e das secretarias da Presidência da República, que, juntos, compõem 73% da categoria Poder Executivo e 34% do total das observações.

A participação dos governos subnacionais, de Organizações Não Governamentais e dos poderes Judiciário e Legislativo são incipientes, correspondendo a 1% cada. A incidência de interesses organizados internacionais, por sua vez, é de 8%, tendo sido verificada a presença da Organização das Nações Unidas, Organização Mundial de Comércio e Fundo Monetário Internacional. Os grupos para os quais não houve classificação correspondem a 28%, o que sugere a necessidade de um tratamento mais minucioso. Já as associações, organizações, corporações, sindicatos e afins alcançam 12% do total. Nesse sentido, destaca-se a Confederação Nacional da Indústria, que, tal qual o apontado por Thomas (2004) e considerado por Mancuso (2007) e Santos (2011), trata-se do principal agente de *lobby* do país. Criada nos anos 1930, a Confederação incorporou o modelo corporativista de intermediação de interesses e se adaptou às transformações advindas da inserção das práticas pluralistas, que tem na Constituição Federal de 1988 seu marco legal.

A nova Carta foi também considerada corolário de um processo de conquistas e oportunidade de reversão de sua exclusão frente ao sistema bipartite de negociação junto ao Estado, no qual tradicionalmente predominavam os interesses patronais (DINIZ & BOSCHI, 2004). Entre os grupos que representam os interesses dos trabalhadores na CREDN, o outro ponto da clivagem capital *versus* trabalho, destacam-se a Central Única dos Trabalhadores e a Força Sindical. Além disso, tal qual o observado na seção anterior, Thomas e Gozetto (2014) chamaram a atenção para a inserção de novos atores no sistema de representação de interesses em operação no Brasil contemporâneo, entre os

quais se destacam os de minorias. Na CREDN, são exemplos desses grupos a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conectas e Rede Brasileira para Integração dos Povos. Entretanto, sua participação não é significativa, podendo a contribuição dos autores não ser refletida no campo da política externa.

## Conclusão

A partir de uma abordagem descritiva, este artigo analisou a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a CREDN, da Câmara dos Deputados ao longo das 52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup> legislaturas. Tendo como foco os grupos de interesse, realizou-se breve discussão da literatura especializada. A incipiência de estudos sobre influência, por um lado, e sobre o papel dos parlamentares no processo decisório da política externa, por outro, demanda que diferentes perspectivas sejam articuladas, a fim de construir caminhos analíticos válidos. Nesse sentido, também se buscou refletir as abordagens sobre o sistema de comissões. Os dados utilizados partiram de pesquisa realizada pelo CEL-UFMG em parceria com o IPEA, da plataforma Dados Abertos e de relatórios anuais da CREDN.

Uma vez consideradas as atribuições regimentais das comissões, constatou-se significativa presença dos seguintes partidos políticos na Comissão: PMDB, PT e PSDB. A literatura foi mobilizada para pensar os critérios de recrutamento de seus membros, concluindo-se baixa incidência de *seniority* e *expertise*, a despeito do *status* com o qual, de acordo com a percepção de alguns deputados federais, a CREDN conta. Quanto aos atores políticos que exercem papéis chave nas comissões, as normas apontam para os presidentes e os relatores, o que conta com respaldo da literatura sobre influência. Já a análise sobre a agenda da CREDN, a partir de dados sobre as audiências públicas promovidas nas legislaturas de interesse, revelou a centralidade dos assuntos ligados à defesa nacional. Sobre a atuação dos grupos de pressão, verificou-se a preponderância da participação das instituições do Poder Executivo. Outros interesses organizados que se destacam são os internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas, a Organização Mundial de Comércio e o Fundo Monetário Internacional.

Ademais, verificou-se a presença dos interesses corporativos, sobretudo a Confederação Nacional da Indústria, e ligados ao trabalho, a exemplo da Central Única dos Trabalhadores. Grupos ligados às minorias, porém, não apresentam participação expressiva, o que destoa de contribuições da literatura especializada e sugere que a incorporação de determinados segmentos ao

sistema de representação de interesses deve ser objeto de aprofundamento. Sendo assim, observa-se que a comunidade de *lobby* da CREDN não parece diferir da observada para as demais políticas públicas. Não havendo espaços institucionalizados de participação nas decisões de política externa no Brasil, mostra-se relevante, sobretudo, o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre as audiências públicas da Comissão, seus atores e os resultados políticos nela produzidos.

### Referências bibliográficas

ABLER, D. Campaign contributions and house voting on sugar and dairy legislation. *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 73, p. 11-17, 1991.

ADAMS, Gordon. *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1982.

ALCÂNTARA, Lucio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 44 (1): 13-21. 2001.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

AMBRUS, A.; AZEVEDO, E.; KAMADA, Y. & TAKAGI, Y., 2013. Legislative committees as information intermediaries: A unified theory of committee selection and amendment rules. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 94, pp.103-115.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ANASTASIA, F.; MENDONÇA, C.; ALMEIDA, H. Poder Legislativo e Política Externa: jogando com as regras. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, no 2, julho/dezembro 2012, p. 617-657.

AVELINO; BROWN, G.; HUNTER, W. *Internacionalização Econômica, Democratização e Gastos Sociais na América Latina, 1980-1999*. In: HOCHMAN,

G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2012). Perfil Parlamentar e Composição das Comissões no Senado Federal. In: VIII Encontro da ABCP, 2012, Gramado. Anais do VIII Encontro da ABCP.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B.. Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BAYES, Jane H. Ideologies and Interest-Group Politics: The United States as a Special Interest State in the Global Economy. Navato, Calif.: Chandler & Sharp, 1982.

BELÉM LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.54, n.1, pp. 67-86, 2011.

BENTLEY, Arthur F. The Process of Government. A Study of Social Pressures. New Brunswick; Transaction Publisher, 1994.

BOARIN, Paula. A CNI e a política comercial internacional: *lobby* no legislativo brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016.

BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>>. Acesso em julho de 2017.

BRONARS, S.; LOTT, J. JR. Do campaign donations alter how a politician votes? Or, do donors support candidates who value the same things that they do? Journal of Law and Economics, vol. 40, no 2, p. 317-350, 1997.

CARVALHO, Maria Isabel V. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. Contexto Internacional, vol. 25, no 2, pp. 363-401, 2003.



\_\_\_\_\_. Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha. *Dados*, vol. 53, no 2, pp. 405-445, 2010.

CLAPP, Charles L. (1962), *The Congressman. His Work and He Sees it*. Washington, The Brookings Institution, 1962.

CERVI, E. U. Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil: análises das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanha. In: *Anais do 33 Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais*. Caxambu, MG, p. 1-30, 2009.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew (1993). "Legislative Leviathan. Party Government in the House". Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

\_\_\_\_\_. (1994). Bonding, structure, and the stability of political parties: party government in the House. *Legislative Studies Quarterly*, 2: 215-32.

CURTISS, Richard H. *Stealth PACs: How Israel's American Lobby Seeks to Control U.S. Middle East Policy*. Washington, D.C.: American Educational Trust, 1990.

DAHL, Robert. *Who Governs? Democracy and power in an american city*. New Haven: Yale University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997.

DAVIS, F. L. Balancing the perspectives on PAC contributions: in search of an impact on roll calls. *American Politics Quarterly*, vol. 21, 1993.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/ IUPERJ, 2004.

DOW, J. K.; ENDERSBY, J. W. Campaign contributions and legislative voting in the California Assembly. *American Politics Quarterly*, vol. 22, 1994.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn (1999). "Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers". Cambridge University Press.

EVANS, D. PAC contributions and roll-call voting: conditional power. In: CIGLER, A. J.; LOOMIS, B. A. (Orgs.). *Interest group politics*. 3a ed. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1986.

FARIA, Carlos Aurélio Pimentade. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança Institucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995, pp. 175-200.

\_\_\_\_\_. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1999.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics*. September 2014 | Vol. 12/No. 3.

GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith. (1987), Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3: 287-335.

GROSECLOSE, Tim; KING, David C. (2001). Committee theories reconsidered. In: Lawrence Dodd e Oppeinheimer, *Congress reconsidered*, 7 ed. Washington, Congressional Quarterly Inc.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.

HALL, R. L.; WAYMAN, F. W. Buying time: moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees. *American Political Science Review*, vol. 84,

p. 797-820, 1990.

HOLIAN, D. B.; KREBS, T. B. Constituency opinion, Ross Perot, and Roll-Call Behavior in the U.S. House: The Case of the Nafta. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, 1997.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRECH. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis*. Nova York, Cambridge University Press, 1992.

\_\_\_\_\_. O Núcleo teórico do Novo Institucionalismo. 1998. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. 2007.

JESSOP, Bob. *State Theory: Putting Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press: 1990.

LANGBEIN, L. PACs, lobbies, and political conflict: the case of gun control. *Public Choice*, vol. 77, p. 551-572, 1993.

LEMONS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. Por que dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública [online]*, vol. 16, no 2, p. 366-393, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições democráticas e política exterior*. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. O Congresso Brasileiro e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001.

LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. *Grupos de Interesse e Legislativo: A Atuação do Empresariado na Política Comercial Brasileira*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, no 4, 2010, pp. 821 a 853.

MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MATTHEWS, S. Veto Threats: Rhetoric in a Bargaining Game. *QJE* 1989, 104(2), 347-369.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. In: MCCUBBINS, M. D.; SULLIVAN, T. (Eds.). *Congress: structure and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 426-440.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *Dados*. Vol.47 no.1. Rio de Janeiro, 2004.

MIDDLEMAS, K. *Politics in industrial society*. London: 1979.

MILANI, Carlos; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, no 2, 2012, pp. 367 a 401.

\_\_\_\_\_. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (organizadores). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Editora FGV, 1ª edição. Rio de Janeiro, 2011.

MILBRATH, Lester W. Interest Groups and Foreign Policy. In: *Domestic Sources of Foreign Policy*. Ed. James Rosenau. New York: Free Press, 1967.

MILNER, Helen. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. ROSENDORFF, B. P. Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: the role of domestic groups. *Economics and Politics*. 8 (jul.) 145-189. 1996.

MÜLLER, Gustavo (2005). Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes. *Dados*, v. 48, p. 371-394.

NOWNES, Anthony J. 2006. *Total Lobbying: What Lobbyists Want and How They Try to Get It*. New York: Cambridge University Press.

OFFE, Claus. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press: 1984.

OLIVEIRA, A. J. de; ONUKI, J. Grupos de Interesse e Política Comercial Brasileira: a atuação na arena legislativa. *Papéis Legislativos*, n 8, dez. 2008.

OLIVEIRA, Andréa Benetti. Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados: medindo o grau de especialização de seus integrantes. *The observatory of social and political elites of Brazil*. V. 1. Novembro, 2014.

PANITCH, L. (1976) *Social Democracy and Industrial militancy. The Labour Party, The Trade Unions and Incomes Policy 1945-1974*. Cambridge, England: Cambridge Univ. Press.

PEIXOTO, V. Financiamento de campanhas nas eleições legislativas brasileiras em 2010. *Em Debate*, Belo Horizonte, vol. 6, p. 36-54, 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67.

PINHEIRO, Flávio Leão. Incorporação da Venezuela ao Mercosul: razões para o impasse no Legislativo brasileiro. *Observatório Político Sul Americano (OPSA)*. Observador online. v.4, n.03, mar. 2009.

PINHEIRO, Letícia. SALOMÓN, Mônica. Análise de Política Externa e Política

Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 56 (1): 40-59, 2013.

POLSBY, N. W. 1960. How to Study Community Power: The Pluralist Alternative. *Journal of Politics*, Statesboro, v. 22, n. 3, p. 474-484, Aug.

\_\_\_\_\_. The Institutionalization of U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. LXII, março, 1968.

PUTNAN, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, nº 3, 1988.

RAYMOND, Christopher; HOLT, Jacob (2013). Due North? Do American Theories of Legislative Committees Apply to Canada?. *The Journal of Legislative Studies*, Online Ahead of Print, p. 1-19. Acesso em: 5 de maio de 2014.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares no Cone Sul. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 93-104, ago. 2008.

SABATO, L. PAC power: inside the world of political action committees. New York: W.W. Norton, 1985.

SANCHEZ, M. R. Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros. *Revista Direito GV*. V. 3 N. 2 | P. 077 - 110 | jul-dez, 2007.

\_\_\_\_\_. Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros. *Revista Direito GV*. V. 3 N. 2 | P. 077 - 110 | jul-dez, 2007.

SANTOS, Fabiano. (2003). "O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão". Editora UFMG.

\_\_\_\_\_. Democracia, Legislativo e os novos desafios para a expansão do

capitalismo brasileiro. Análise de Conjuntura OPSA. n. 9. Setembro de 2006.

\_\_\_\_\_. VILAROUCA, Márcio. Adesão da Venezuela ao Mercosul: des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional. Papéis Legislativos. N. 4. Ago. 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. O Parlamento sob Influência: o *lobby* da indústria na Câmara dos Deputados. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

\_\_\_\_\_. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2014.

\_\_\_\_\_; SILVA, Mariana Batista da; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 33-59.

SCARROW, S., 2007. Political Finance in Comparative perspective. Annual Review of Political Science, 10, pp.193-210.

SCHMITTER, P. C. Still a century of corporatism? Review of Politics, v. 36, 1974.

\_\_\_\_\_. Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In: SCHMITTER, P. C.; LEHMBRUCH, G. (Orgs.). Trends Toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills and London: Sage Publications, 1979.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry. (1987), Institutional foundations of committee power. American Political Science Review, 81: 85-104.

SILVA, Rodrigo Santiago da. A política externa brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco. 2012.

SPANIER, John; USLANER, Eric M. *Foreign Policy and the Democratic Dilemmas*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1982.

SPECK, Bruno Wilhelm. *O Financiamento de Campanhas Eleitorais*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STRATMAN, T. Can special interests buy congressional votes? Evidence from financial services legislation. *Journal of Law and Economics*, vol. 45, no 2, p. 345-374, 2002.

\_\_\_\_\_. Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. *Public Choice*, 124(1), pp.135-156, 2005.

TAGLIALEGNA, G. & CARVALHO, P., 2006. Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, 43(169), pp.161-188.

THOMAS, C. S. *Research Guide to U.S. and International Interest Groups*. London: Praeger, 2004.

\_\_\_\_\_.; GOZETTO, A. C. O. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. In: *Journal of Public Affairs*. Volume 14, Number 3, p. 212-239. 2014.

\_\_\_\_\_.; KLIMOVICH, Kristina. Interest group and lobbying in Latin America: theoretical and practical considerations. In: *Journal of Public Affairs*. Volume 14, Number 3, p. 165-182. 2014.

TRICE, Robert H. *Congress and the Arab-Israeli Conflict: Support for Israel in the U.S. Senate, 1970-1973*. *PSQ* 92: 443-63, 1977.

TRUMAN, David B. *The Governmental Process*. New York: Knopf, 1951. P. 544.

VEIGA, Pedro da Motta. *Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e Policy-Making*. In: M. S. Jank e S. D. Silber (orgs.).



Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais. São Paulo, Singular, pp. 71-162., 2007.

ZAMPIERI, E., 2013. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. *E-Legis*, 12, pp.122-136.

WAWRO, G. A panel probit analysis of campaign contributions and roll call votes. *American Journal of Political Science*, vol. 45, p. 563-579, 2001.

WEINGAST, B.R. e MARSHALL, W.J. (1988), The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy*, 96 (1): 133-63.

WINTERS, Jeffrey A., PAGE, Benjamin. 2009. Oligarchy in the United States? *Perspectives on Politics* 7(4): 731-51.

WRIGHT, J. R. Contributions, *lobbying*, and committee voting in the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 84, p. 417-438, 1990.

# A GEOGRAFIA DOS VOTOS E A CONSTRUÇÃO DISCURSIVA DOS MANDATOS DE DEPUTADOS FEDERAIS DA ZONA DA MATA MINEIRA: UMA ANÁLISE DAS ÊNFASES DE MANDATO A PARTIR DE VARIÁVEIS POLÍTICAS E COMUNICATIVAS

Gustavo Fernandes Paravizo Mira  
Paulo Roberto Figueira Leal  
Luiz Ademir de Oliveira  
Paula Emília Gomes de Almeida\*

## Resumo

Este paper apresenta alguns resultados das análises eleitorais de 2014 e do conteúdo produzido em 2015 e 2016 a partir da trajetória política, do desempenho eleitoral e das postagens publicadas nas redes sociais pelos deputados federais com domicílio na cidade mineira de Juiz de Fora, na mesorregião da Zona da Mata, entre eles, Marcus Pestana, Júlio Delgado e Margarida Salomão. A partir da discussão epistêmica dos campos da comunicação e da política, desenvolve-se um aparato teórico-metodológico capaz de verificar as especificidades dos mandatos. Neste sentido, confirmou-se a existência de diferentes padrões de acordo com as evidências geradas a partir da conjugação das variáveis supracitadas.

Palavras-chave: Comportamento Político. Deputados Federais. Juiz de Fora.

## **ELECTORAL GEOGRAPHY AND DISCURSIVE CONSTRUCTION OF CONGRESSMEN OF ZONA DA MATA: AN ANALYSIS OF MANDATE'S EMPHASES FROM POLITICAL AND COMMUNICATIVE VARIABLES**

## Abstract

This paper presents some of the results of the 2014 electoral analysis and the content produced in 2015 and 2016 based on the political trajectory, electoral performance and Facebook posts published by congressmen domiciled in the city of Juiz de Fora – Marcus Pestana, Júlio Delgado e Margarida Salomão –, in the region of Zona da Mata, Minas Gerais. From the epistemic discussion of the

---

\*Autores: Universidade Federal de Juiz de Fora

fields of communication and politics, a theoretical-methodological apparatus were developed to verify the specificities of the mandates. We confirmed the existence of different patterns according to the evidence generated from the conjugation of the variables.

Keywords: Political Behavior. Congressmen. Juiz de fora.

## 1. Introdução

Este artigo<sup>1</sup> se propõe a investigar a zona de interface estabelecida entre a esfera da comunicação e o campo da política, com enfoque nos mandatos dos deputados federais com domicílio eleitoral em Juiz de Fora (Júlio Delgado – PSB, Marcus Pestana – PSDB e Margarida Salomão – PT)<sup>2</sup> e suas estratégias de visibilidade midiática e de conexão política e eleitoral com o cidadão/eleitor nos dois primeiros anos do mandato iniciado em 2014. Parte-se da hipótese de que as conexões com o eleitor/cidadão, as quais podem garantir a legitimidade do mandato bem como o capital político do deputado federal, ocorrem de formas variadas, dependendo do reduto eleitoral, do perfil do eleitor e das idiosincrasias do mandato, o que implica variáveis políticas (o elo estabelecido com as lideranças políticas, comunitárias, religiosas e de movimentos sociais que funcionam como líderes de opinião e mediadores, visitas a bairros de Juiz de Fora e cidades próximas, destinação de verbas para os municípios onde têm maior votação etc.) e as variáveis comunicacionais (boa visibilidade na mídia, canais de comunicação com o eleitor).

Supõe-se que variáveis políticas e comunicativas afetaram de maneiras distintas os parlamentares. Isto porque os políticos não atribuíam igual importância à construção de visibilidade midiática, ao contrário do que sustenta a maior parte da literatura sobre comunicação política, segundo a qual a questão comunicativa seria uma variável de primeira grandeza. Assim, a lógica de funcionamento dos mandatos estaria submetida a fatores sobredeterminados pelo campo político,

---

<sup>1</sup> Este trabalho é um dos resultados da dissertação intitulada “Visibilidade e representação: as conexões as conexões midiáticas e políticas dos deputados federais da zona da mata mineira”, a qual também engloba dados e discussões do projeto de pesquisa “Carreira parlamentar e poder simbólico: a relevância da comunicação para os deputados federais”.

<sup>2</sup> Não foi incluída neste artigo a análise referente ao mandato do deputado federal suplente Wadson Ribeiro (PC do B). Os dados referentes ao parlamentar podem ser encontrados na versão integral da dissertação e em outros artigos relacionados a esta pesquisa.

especialmente no que se refere ao processo representativo.

Desta maneira, o principal objetivo é compreender as ênfases de mandato a partir das concentrações dos votos na Zona da Mata e dos processos comunicativos desenvolvidos pelos parlamentares, considerando-se elementos como a trajetória política, sua importância na estrutura partidária e suas redes de apoiadores em um momento de fragilização dos vínculos democráticos entre mandatos e mandatários. Afinal, quais são estratégias de conexões políticas e eleitorais dos deputados federais com os seus interlocutores? Dada a amplitude do objeto, a pesquisa empírica examina especificamente a distribuição espacial dos votos dos deputados na Zona da Mata Mineira em 2014 e a construção de sentido dos mandatos nas redes sociais nas 296 postagens publicadas entre dezembro de 2015 e janeiro de 2016.

## **2. Discussão teórico-metodológica**

Para analisar as variáveis comunicativas e políticas dos mandatos dos deputados federais com domicílio eleitoral em Juiz de Fora foi necessário estabelecer como ponto de partida a teoria de campo proposta por Bourdieu (1999). Segundo ele, o campo social deve ser entendido como um universo que obedece a suas próprias regras, o que evidencia a independência pretendida pelos campos sociais. Relativamente autônomos, com lógicas, princípios, ideais e objetivos próprios, os campos da mídia e da política estariam em constante interpenetração e influência mútua.

A atuação da mídia como ator político e espaço de articulação e construção de sentidos sociais ganha destaque a partir de debates a respeito do funcionamento das democracias e do avanço nos estudos em comunicação, com efeitos na política (Tocqueville, 1998; Berelson, Lazarsfeld e Mcphee, 1954; Dahl, 1997; Lima, 2009). A interface entre a comunicação e a política abre espaço para estudos voltados a compreensão dos incentivos produzidos nas práticas eleitorais e políticas.

Neste sentido, pesquisas ligadas aos estudos congressuais, especialmente ao distributivismo (Limongi, 2004; Lemos, 2011; Ames 2012) sugerem que a percepção de que as tomadas de decisão no relevo político são profundamente influenciadas pela racionalidade da classe política e pelo funcionamento dos sistemas político e eleitoral (Nicolau, 2006; Rojas de Carvalho, 2009; Carvalho Júnior, 2013)<sup>3</sup>.

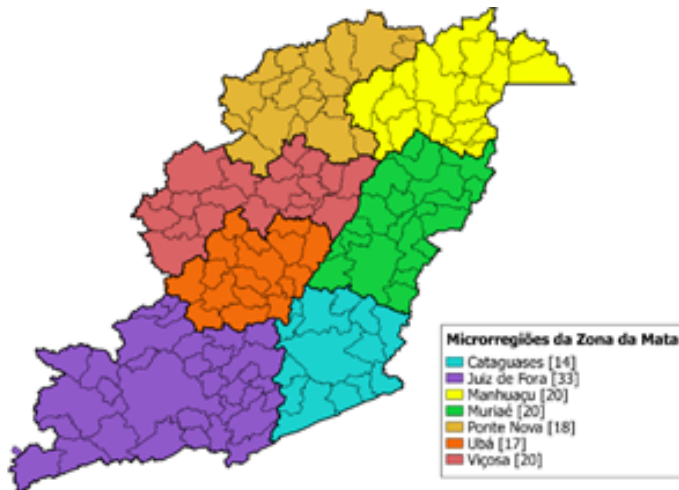
Considerando-se a perspectiva distributivista e os efeitos do sistema eleitoral como fatores determinantes para o escopo do trabalho, percebeu-se a necessidade lógica de recorrer à literatura sobre conexão eleitoral e geografia dos votos (Mayhew, 2004; Rojas de Carvalho, 2009; Ames, 2012) para conceber a relação de maximização de benefícios e distribuição de recursos segundo as quais os políticos estabeleceriam seus vínculos locais. Dado a extensão dos distritos – no Brasil, os estados – nas disputas eleitorais, a relativa autonomia dos candidatos e ao sistema eleitoral de lista aberta (Nicolau, 2006), o horizonte da reeleição seria uma variável relativamente comum entre os políticos.

Tendo em vista as propriedades da comunicação e da política – especificamente, a visibilidade (Miguel e Biroli, 2010; Gomes, 2004, Carvalho Júnior, 2013) e a representação (Bobbio, Matteuci e Pasquino, 1998; Pitikin, 2006) –, a *práxis* política demandaria uma íntima relação entre as variáveis para a manutenção do vínculo democrático, amplamente dependente do *accountability* (ou simplesmente prestação de contas). Segundo Veiga e De Paula (2007) esta relação, quando os eleitores são percebidos como consumidores que utilizam as informações disponíveis na mídia para avaliar, fazer julgamentos, comparações, e se posicionar, de forma positiva ou não, diante dos seus candidatos/representantes.

Por meio da combinação multimetodológica entre as técnicas de pesquisa, buscou-se entender de que forma as variáveis comunicativas e políticas estabeleceram uma relação dialógica no âmbito dos mandatos de deputados federais. A delimitação das variáveis possibilitou a análise e a sistematização dos dados, em primeiro lugar, como uma investigação específica sobre as estratégias de conexão dos deputados e, em segundo lugar, permitiu a compreensão de um grande volume de informações relevantes à atividade política na mesorregião da Zona da Mata. A partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a respeito do desempenho dos deputados federais nas urnas, buscamos entender a distribuição dos votos de cada um deles no âmbito do estado de Minas Gerais e, na sequência, enfocamos os 142 municípios da mesorregião da Zona da Mata Mineira (MAPA 1) e a subsequente votação em Juiz de Fora (MAPA 2).

---

<sup>3</sup> Importante contraponto a esta vertente é feito por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo.



MAPA 1 – Detalhe do município de Juiz de Fora na mesorregião da Zona da Mata

Fonte: elaboração própria



MAPA 2 – Detalhe do município de Juiz de Fora na mesorregião da Zona da Mata

Fonte: elaboração própria

Dado a importância crescente da internet como ferramenta de comunicação na vida do brasileiro<sup>4</sup> e a gradual utilização de plataformas digitais pela classe política, optou-se por analisar as *fanpages* a partir das postagens publicadas nos meses de dezembro de 2015 e janeiro de 2016, os quais compreendem o fim do primeiro ano de mandato e início do segundo, estabeleceu-se um ponto de

---

<sup>4</sup> A Pesquisa Brasileira de Mídia realizada em 2014 revelou que a internet está presente no cotidiano de 48% dos indivíduos. O percentual de pessoas que a utilizam todos os dias cresceu de 26% para 37% em um ano. A atenção exclusiva a esta plataforma, ou seja, não realização de nenhuma outra tarefa no momento da conexão, foi verificada em 32% dos usuários (BRASIL, 2015).

coleta partindo-se do pressuposto de que neste período a prestação de contas do mandato e suas perspectivas de ação tendem a ficar mais evidentes com o fim do ano fiscal e os balanços produzidos a respeito do ano anterior.

### **3. Marcus Pestana**

#### 3.1. Distribuição dos votos

Deputado federal eleito por quociente partidário em 2014, Marcus Vinicius Caetano Pestana da Silva é um dos principais quadros do PSDB no estado de Minas Gerais<sup>5</sup>. Fundador do partido em Juiz de Fora e filho do ex-prefeito Agostinho Pestana (1971-1973), iniciou sua atividade política no final da década de 1970 como militante de movimentos sociais ligados à educação, à anistia e às comunidades eclesiais de base da igreja católica.

O percurso institucional de Marcus Pestana, no entanto, é iniciado nas eleições municipais de 1982, na qual foi eleito vereador pelo PMDB – o mais jovem parlamentar da Câmara juiz-forana até aquele momento. Com formação em Economia pela UFJF, Pestana finalizou seu primeiro mandato como vereador em 1988.

Em 1992, exerceu pela primeira vez um cargo executivo. Por indicação do tucano Custódio Mattos, Pestana foi secretário de governo nos anos de 1993 e 1994 e, nos três anos seguintes, ocupou a cadeira de secretário-adjunto da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral em nível estadual, na qual foi efetivado como secretário em 1998 pelo governador Eduardo Azeredo. Também ocupou, ainda em 2002, o cargo de Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente. Em ambos os Ministérios, o político mineiro exerceu o cargo de ministro interino.

O regresso de Marcus Pestana a Minas Gerais ocorreu a convite de Aécio Neves, na campanha do então postulante a governador em 2002. Com a vitória de Aécio, Pestana assumiu o cargo de secretário de Estado da Saúde de Minas Gerais, onde iniciou um ciclo de oito anos ininterruptos no executivo estadual em congruência com os dois mandatos consecutivos de Aécio Neves.

---

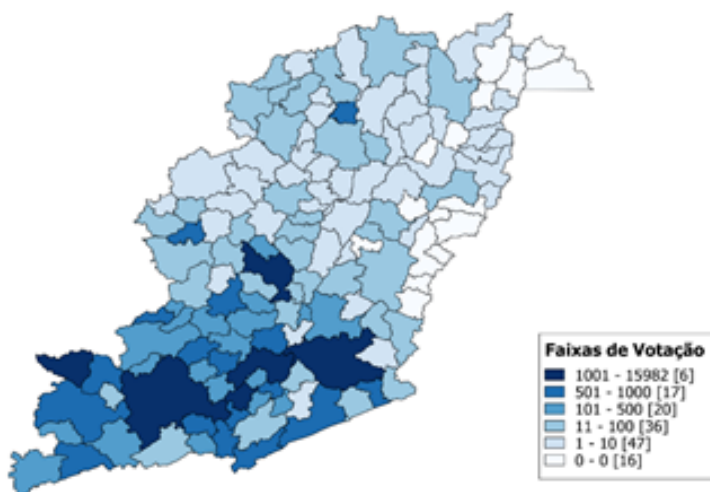
<sup>5</sup> As informações a respeito da trajetória política de Marcus Pestana foram coletadas no endereço eletrônico do parlamentar, na seção biografia, no portal do Câmara dos Deputados e na entrevista em profundidade disponível na versão final da dissertação.

O retorno ao poder Legislativo ocorreu em 2010, 23 anos depois de sua primeira eleição para a Câmara Municipal de Juiz de Fora. Após um longo período em cargos executivos, Pestana disputou pela primeira vez a cadeira de deputado federal e foi eleito com 161.892 votos. O político juiz-forano se reelegeu em 2014 com a décima quinta votação no Estado, totalizando 131.687 votos e uma significativa queda em números totais, com um resultado negativo de 30.205 votos em relação ao pleito anterior.

Na microrregião de Juiz de Fora, o tucano recebeu o voto de 32.856 eleitores, o que representa 68,93% de seu total na Zona da Mata. A cidade de Juiz de Fora, como maior colégio eleitoral da região (392.619 votantes) e quarto maior do estado de Minas Gerais, tem um peso significativo neste aspecto, embora os votos provenientes do município representem apenas 12.982, 12,98% de toda a região. O desempenho do tucano cai de maneira significativa na medida em que os votos vão se distanciando da cidade em que Marcus Pestana iniciou sua carreira política.

Nas microrregiões de Cataguases e Ubá, o deputado federal obteve, respectivamente, 6367 (13,36%) e 6562 (13,77%) votos. A tendência de queda também se efetivou na microrregião de Muriaé, 104 (0,22%); teve ligeiro aumento em Viçosa, 812 (1,70%); nova queda em Manhuaçu, 63 (0,13%), e novo crescimento registrado em Ponte Nova, 900 (1,89%).

Com o objetivo de evidenciar as cidades que registraram maiores votações na Zona da Mata, estabelecemos seis faixas de votação nas quais é possível identificar onde estão concentradas as maiores votações do tucano. Este detalhamento microrregional das 142 cidades da mesorregião pode ser visto a seguir (MAPA 3).





MAPA 3 – Detalhamento das votações de Marcus Pestana nas cidades da mesorregião da Zona da Mata  
Fonte: elaboração própria

Ao observar o Mapa 3, é possível inferir que os municípios com maiores votações se concentram na microrregião de Juiz de Fora e nas vizinhas Cataguases e Ubá, onde se localizam as votações das três primeiras faixas em azul mais escuro. Nas microrregiões de Viçosa, Muriaé, Manhuaçu e Ponte Nova, as votações tendem a ficar mais escassas e, por essa razão, os tons de azul também ficam mais claros – exceto na cidade de Santo Antônio do Gramma, na microrregião de Ponte Nova. Também é importante ressaltar que os votos da quarta (36 municípios) e da quinta faixas (47 municípios) são relativamente menos predominantes, o que se verifica com mais facilidade nas regiões de Muriaé, Viçosa, Ponte Nova e Manhuaçu.

Considerando-se o percurso sugerido, no qual se enfoca desde as votações no âmbito estadual (macro) até a especificidade regional da mesorregião da Zona da Mata (micro), é possível dimensionar o desempenho eleitoral de Marcus Pestana, em 2014, como altamente estadualizado e intimamente conectado à sua trajetória política, tendo em vista os cargos ocupados durante os mandatos. Além disso, o tucano tem boa circulação na cúpula nacional de seu partido e foi cogitado, neste mesmo pleito, ao cargo de governador – o que não aconteceu em razão da escolha de Pimenta da Veiga.

### 3.2. Análise do conteúdo postado no Facebook

Considera-se que a característica de maximização competitiva dos benefícios verificada no relevo político, em boa medida produzida pelo sistema político para tipos de comportamentos individualistas e desvinculados dos partidos, tende a aumentar os custos de ações coletivas, com reflexos diretos na arena eleitoral (NICOLAU, 2006; AMES, 2012). Nesta perspectiva, as recorrências das postagens auferidas na página do deputado foram analisadas e recenseadas nas categorias a seguir (QUADRO 1).

QUADRO 1 – Categorização das postagens de Marcus Pestana na página do Facebook entre 1º de dezembro 2015 e 31 de janeiro de 2016

Tipos	Categorias	Recorrências	%	
<b>Propaganda (Advertisement) (1)</b>	Construção da imagem do deputado (valores pessoais, capacidade de gestão, etc.)	59	2	1,3%
	Construção da imagem do partido (objetivos, ações e diretrizes)		3	2,0%
	Inserções/participações na mídia e agendas com lideranças (municipais/regionais, estaduais e nacionais)		22	14,6%
	Postagens de estímulo ao eleitor para a ação política (reforço do vínculo democrático)		7	4,6%
	Ataque aos adversários		25	16,6%
<b>Crédito Reivindicado (Credit Claiming) (2)</b>	Prestação de contas do mandato (accountability)	2	0	0,0%
	Divulgação de agendas de entrega de recursos a instituições, grupos, municípios, etc.		0	0,0%
	Discussão da atividade parlamentar do deputado (Projetos de Leis/emendas parlamentares)		0	0,0%
	Reivindicação de ações congressuais		2	1,3%
<b>Tomada de Posição (Position Taking) (3)</b>	Temas políticos e fatos contemporâneos municipais e regionais	90	4	2,6%
	Temas políticos e fatos contemporâneos estaduais		5	3,3%
	Temas políticos e fatos contemporâneos nacionais		67	44,4%
	Conexão política com indivíduos ou grupos de apoiadores		2	1,3%
	Tomadas de posição em espaços da Câmara (comissões, CPIs, plenário, etc.)		12	7,9%
<b>TOTAL</b>		<b>151</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaboração própria

Das 296 postagens coletadas nas páginas oficiais dos deputados com domicílio eleitoral em Juiz de Fora, 151 correspondem ao conteúdo produzido e publicado por Marcus Pestana. De acordo com os dados, verifica-se uma preponderância da tipologia “Tomada de Posição” em relação as demais, com 90 recorrências, seguida de “Propaganda”, com 59, e “Reivindicação de Crédito”, com apenas dois registros.

Isto sugere que Marcus Pestana enfocou juízos e posições sobre temas de interesse do mandato e questões ligadas à imagem em detrimento da reivindicação de ações como os empenhos de emendas parlamentares, a divulgação de agendas de entrega de recursos e a proposição e discussão de Projetos de Lei. Neste período, a categoria “Temas políticos e fatos contemporâneos nacionais” foi a mais acionada, com 67 recorrências, o que representa 44,4% de todas as postagens de Marcus Pestana. Este número, conforme se observa, tem relação direta com o cenário de crise institucional vivida no país após as eleições de majoritárias de 2014, cujo efeito de engajamento dos atores políticos era praticamente inescapável. Numericamente, as postagens centraram-se em temáticas políticas, onde foi destacada a crise institucional, o papel de Dilma Rousseff, Lula e do PT

no processo, e a questão da corrupção, em alguns momentos comentada por Aécio Neves.

Constatou-se que o mandato praticamente não deu visibilidade às destinações de empenhos de emendas parlamentares, seus respectivos eventos de entrega/cessão dos recursos junto os grupos e lideranças, além das demais atividades congressuais como a sugestão e aprovação de projetos de leis. A ênfase das postagens concentrou-se na tipologia “Tomada de posição”, cujas categorias demonstraram a predominância de posicionamentos críticos ao governo, com destaque para questões nacionais, especialmente em relação às temáticas ligadas a política. Economia e saúde também foram áreas destacadas nas postagens, temáticas nas quais Marcus Pestana esteve diretamente inserido ao longo de sua trajetória em razão de sua formação acadêmica e do exercício de cargos políticos. Verifica-se também, na tipologia “Propaganda”, um grande volume de ataques aos adversários e inserções de Pestana na mídia.

Conclui-se, a partir da análise proposta, que o vínculo democrático estabelecido com o eleitor/cidadão por meio da prestação de contas e da reivindicação de ações congressuais não se manifestou nas publicações de Marcus Pestana veiculadas no Facebook. Também é razoável supor que as inserções do deputado na mídia nacional podem reforçar a percepção de terceiros e aliados sobre a sua relevância política, e concomitantemente, em relação a sua capacidade de intermediar pleitos municipais nas três esferas de poder nacional.

## **4. Margarida Salomão**

### 4.1. Distribuição dos votos

Deputada federal eleita por quociente partidário em 2014, Maria Margarida Martins Salomão é um dos principais quadros do PT na cidade de Juiz de Fora. Iniciou sua trajetória nos movimentos estudantis e sindicais durante a década de 1980 e foi atuante na campanha pela redemocratização do país pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Desde então, exerceu funções no executivo municipal e no legislativo federal.

As primeiras disputas políticas de Margarida surgiram no ambiente acadêmico

---

<sup>6</sup> As informações a respeito da trajetória política de Margarida Salomão foram coletadas no endereço eletrônico da parlamentar, na seção biografia, no portal do Câmara dos Deputados, no portal ACESSA.com e na entrevista em profundidade disponível na versão final da dissertação.

por sua atuação em entidades de classe como a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) e a Associação de Professores de Ensino Superior de Juiz de Fora (APES JF). Margarida Salomão é graduada em Letras pela UFJF, tem mestrado em Linguística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestrado e doutorado pela Universidade da Califórnia, e pós-doutorado pela Universidade de Berkeley.

Depois de disputar a reitoria da UFJF em 1984, nas primeiras eleições diretas para a escolha do reitor do campus, esteve à frente das secretarias de Administração e de Governo de Delgado por cinco anos, entre 1983 e 1987. No ano seguinte, Margarida Salomão disputou a prefeitura como vice-prefeita na chapa do ex-ministro Murilo Hingel, vencida em cenário de votação minoritária. Margarida deixou o PMDB em 1990 e passou a fazer parte dos quadros do PCB, mais tarde transfigurado em PPS.

Depois da derrota nas eleições e da mudança de partido, Margarida retornou à política da UFJF em 1998. Foi eleita a primeira mulher reitora da universidade desde a sua fundação, em 1960 – cargo que também foi ocupado por seu pai, Gilson Salomão (1968-1972). Em 2002, a deputada se filiou ao PT, pelo qual disputou a maior parte dos cargos eletivos de sua carreira. Reelegeu-se reitora e administrou a UFJF até o ano de 2006.

A parlamentar voltou a disputar as eleições municipais em 2008 quando se candidatou à prefeita de Juiz de Fora – ocasião em que foi vencida por Custódio Mattos (PSDB) com uma votação acirrada (51% do tucano contra 48% da petista). Em nova candidatura, em 2012, a diferença a favor de Bruno Siqueira foi maior: 57,16% contra 42,84%. Em 2016, Bruno Siqueira venceu novamente, desta vez com 57.87% dos votos.

A primeira candidatura à Câmara Federal ocorre 2010, quando Margarida é eleita primeira suplente de sua coligação. A petista assume o mandato como deputada federal em janeiro de 2013, em função da saída do deputado Gilmar Machado (PT-MG), eleito prefeito na cidade de Uberlândia. No pleito de 2014, a Margarida é eleita com 0,78% dos votos válidos, com votação concentrada em Juiz de Fora e na Zona da Mata. Ao todo, foram 78.973 votos recebidos, dos quais 53.485 provém de seu domicílio eleitoral.

A petista participou, em 2016, da quinta eleição consecutiva se forem consideradas as corridas eleitorais ao executivo municipal e ao legislativo federal (2008, 2010, 2012, 2014, 2016). Se comparados, os desempenhos eleitorais da deputada em 2010 e 2014 revelam uma ligeira queda no total de votos. Em

2010, foram contabilizados 79.388, contra 78.973 em 2014, uma diferença de 415 votos. Ainda assim, o resultado da coligação e do partido garantiram a cadeira à parlamentar.

Entre os parlamentares analisados, a petista é aquela que mais depende dos eleitores de sua localidade de origem, algo que sugere contornos regionalistas às atividades de mandato e ações pontuais em outras mesorregiões. O desempenho eleitoral da deputada federal reflete, em larga medida, os cargos ocupados ao longo de sua trajetória política, eleitoral e acadêmica, considerando-se a militância, a administração da UFJF e o papel exercido no executivo juiz-forano.

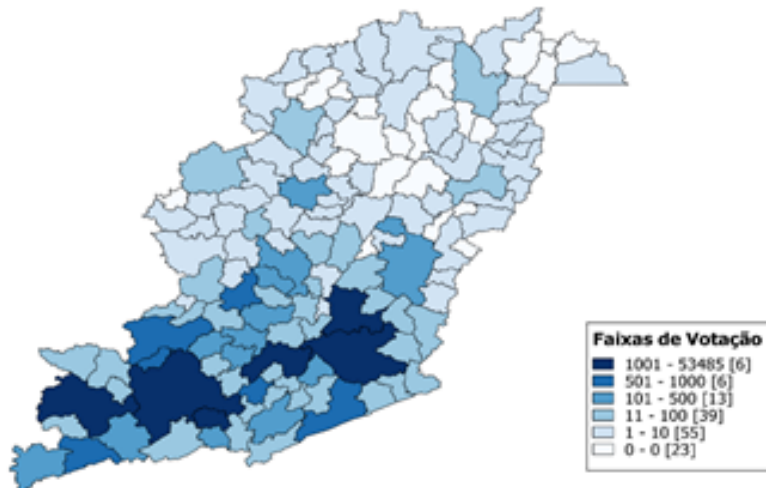
Na Zona da Mata está disposta uma importante parcela de 62.974 votos da petista, 90,39% de todo o seu montante na região – a votação mais concentrada entre todos os deputados juiz-foranos. Fica evidente o peso eleitoral da cidade de Juiz de Fora, com o maior colégio eleitoral da região e quarto maior do Estado em 2014. Além disso, a votação da deputada federal se acentuou bastante nesta cidade, afinal, 53.485 de seus votos, 76,8%, vieram desta localidade.

O percentual cai fortemente quando se compara a microrregião de Juiz de Fora com as demais. O melhor desempenho de Margarida Salomão ocorre na microrregião de Cataguases, 4.182 votos, 6%, e diminui na medida em que se afasta do centro de irradiação de sua influência política. A quantidade de eleitores que confiam no trabalho da deputada diminui nas microrregiões de Ubá, 1867 (2,68%), e Muriaé, 245 (0,35%); teve ligeira alta em Viçosa, 269 (0,35%); e voltou a cair em Manhuaçu, 58 (0,08%) e Ponte Nova, 71 (0,10%).

As faixas de votação a respeito do desempenho eleitoral de Margarida dizem respeito aos votos conquistados em cada uma das sete microrregiões e ilustram em que medida as votações variaram ao passo em que houve afastamento da microrregião de Juiz de Fora, na qual a deputada construiu seu capital político. Foram estabelecidas sete divisões dispostas no canto inferior direito do mapa, nas quais é possível identificar, a partir das regiões com cores mais fortes, de que forma estão distribuídos os votos da petista. O detalhe da variação microrregional dos votos da deputada, com destaque para os 142 municípios da região, pode ser visto a seguir (MAPA 4).

---

<sup>9</sup> Dados do Human Development Report (2015). Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_statistical\\_annex.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf)



MAPA 4 – Detalhamento das votações de Margarida Salomão nas cidades da mesorregião da Zona da Mata

Fonte: elaboração própria

Observando-se as peculiaridades na distribuição geográfica do voto, tornou-se possível verificar o desempenho eleitoral de Margarida no ano 2014 como altamente concentrado e influenciado sua trajetória política. Vale dizer, no entanto, que Margarida se posiciona como uma deputada regionalista e, talvez por este motivo, o mandato não tenha avançado na captação de votos desde o pleito de 2010. Ao contrário, Margarida recebeu, em Juiz de Fora, 66.779 em 2010, contra 53.485 em 2014 – uma diminuição de 13.294 votos. Este valor, ainda com uma pequena baixa já citada, possivelmente foi diluído entre as mesorregiões e microrregiões, o que atenuou a significativa queda em seu reduto eleitoral.

A tendência regionalista dos votos de Margarida reforça sua dependência da Zona da Mata e, especialmente, de Juiz de Fora. Ao mesmo tempo em que Marcus Pestana conseguiu bons percentuais fora de suas localidades de origem e desempenhos relativamente fracos na mesorregião, Margarida e Júlio Delgado obtiveram ampla votação derivada de distintos capitais políticos. No caso de Júlio, a influência maior talvez seja a figura do pai, Tarcísio Delgado; Margarida, por sua vez, têm a influência construída ao longo de sua trajetória política e devido à exposição acumulada no HGPE<sup>7</sup>, o que automaticamente lhe assegura

---

<sup>7</sup> Para se ter uma ideia, a TV Integração, afiliada da Rede Globo em algumas regiões de Minas Gerais, tem área de cobertura de 106 municípios nas regiões da Zona da Mata e Campo das Vertentes, em um universo de 674.346 domicílios com televisão e aproximadamente 2.025.169 espectadores, segundo informações da emissora. Disponível em: <<http://redeglobo.globo.com/mg/tvintegracao/noticia/2011/11/area-de-cobertura.html>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

penetração e capilaridade em uma vasta parcela de municípios.

#### 4.2. Análise do conteúdo postado no Facebook

Neste ambiente comunicacional, onde são abundantes as possibilidades técnicas e as gramaticais de conversação, objetivos políticos definidos como o sucesso eleitoral e a manutenção do vínculo democrático são relativamente importantes para a efetivação da relação entre o cidadão/eleitor e a classe política. Diante destas perspectivas, as recorrências das postagens auferidas na página de Margarida Salomão foram analisadas e recenseadas nas categorias a seguir (QUADRO 2).

QUADRO 2 – Categorização das postagens de Margarida Salomão na página do Facebook entre 1º de dezembro 2015 e 31 de janeiro de 2016

<b>Tipos</b>	<b>Categorias</b>	<b>Recorrências</b>		<b>%</b>
<b>Propaganda (Advertisement) (1)</b>	Construção da imagem do deputado (valores pessoais, capacidade de gestão, etc.)	37	3	2,52%
	Construção da imagem do partido (objetivos, ações e diretrizes)		1	0,84%
	Inserções/participações na mídia e agendas com lideranças (municipais/regionais, estaduais e nacionais)		5	4,20%
	Postagens de estímulo ao cidadão/eleitor para a ação política (reforço do vínculo democrático)		10	8,40%
	Ataque aos adversários		18	15,13%
<b>Crédito Reivindicado (Credit Claiming) (2)</b>	Prestação de contas do mandato (accountability)	18	5	4,20%
	Divulgação de agendas de entrega de recursos a instituições, grupos, municípios, etc.		1	0,84%
	Discussão da atividade parlamentar do deputado (projetos de lei/emendas)		4	3,36%
	Reivindicação de ações congressuais		7	5,88%
<b>Tomada de Posição (Position Taking) (3)</b>	Temas políticos e fatos contemporâneos municipais e regionais	65	3	2,52%
	Temas políticos e fatos contemporâneos estaduais		3	2,52%
	Temas políticos e fatos contemporâneos nacionais e internacionais		55	46,22%
	Conexão política com indivíduos ou grupos de apoiadores		2	1,68%
	Tomadas de posição em comissões e espaços da Câmara (Comissões, CPIs, Plenário, etc.)		2	1,68%
<b>TOTAL</b>		<b>119</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaboração própria

Das 296 postagens nas páginas oficiais dos deputados com domicílio eleitoral em Juiz de Fora, 119 se referem ao conteúdo produzido e publicado por Margarida Salomão. Dado o volume total de recorrências, Margarida é a segunda parlamentar mais ativa na rede social durante o período analisado. Tomando como ponto de partida a investigação empírica, observa-se uma preponderância das “Tomada de Posição” em relação às demais, com 65 recorrências. “Propaganda”, com 37, e “Reivindicação de Crédito”, com menos da metade, 18 registros, representam as outras duas tipologias.

Neste sentido, afirma-se de antemão que Margarida Salomão enfocou, em primeiro lugar, os posicionamentos sobre temáticas de interesse do mandato; em segundo, questões ligadas à sua imagem e dos seus adversários; e no terceiro momento, as reivindicações de ações ligadas à sua atividade parlamentar, como a divulgação de agendas de entrega de recursos, empenhos de emendas parlamentares e a proposição e discussão de Projetos de Lei.

Verificou-se que a deputada se preocupou com uma atuação regional, mas também se dedicou a produzir conteúdos que estabelecessem diálogo com um público de esquerda em nível nacional. Nas redes sociais, assim como na distribuição de empenhos de emendas parlamentares, a deputada privilegiou e destacou as ações na Zona da Mata, especialmente em seu principal reduto eleitoral, a cidade de Juiz de Fora. Em suas publicações na página, a parlamentar deu visibilidade às atividades de mandato em algumas das principais cidades da microrregião e também expôs atividades de cunho bastante localizado, em especial, em alguns bairros.

A carreira política construída localmente via ocupação de cargos está conectada à influência do PT no município e aos cinco pleitos seguidos de exposição e campanhas, as quais reiteram a ênfase personalista e regional do mandato. Talvez pelo fato de não ocupar os principais cargos na hierarquia partidária, espaços de diálogo e opinião na mídia foram escassos, embora sejam aparentemente importantes para deputados que pretendem capilarizar o mandato em vastas regiões como o estado de Minas Gerais.

## 5. Júlio Delgado

### 5.1 Distribuição dos votos

Deputado federal eleito por quociente partidário em 2014, Júlio César Delgado



é o atual presidente do PSB em Juiz de Fora e um dos principais quadros do partido em âmbito estadual e nacional<sup>8</sup>. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), tem pós-graduação em Processo Legislativo na Universidade de Brasília (UnB) e curso de Administração de Fundos de Pensão pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

Filho do político Tarcísio Delgado – ex-vereador (1966-1969), ex-deputado estadual (1970-1973) e federal (1974-1978, 1979-1982, 1990-1994) e por três vezes prefeito de Juiz de Fora (1983-1988, 1997-2000, 2001-2004) –, o primeiro contato do parlamentar com contato com a política aconteceu ainda no berço. Júlio é o único dos cinco filhos que escolheu a política como ocupação.

A primeira participação do pessebista ocorreu inicialmente com a filiação ao PMDB e, mais tarde, por meio do movimento estudantil via Diretório Acadêmico. Logo depois da graduação, em 1990, assumiu o cargo de assessor parlamentar na Câmara dos Deputados. Em seguida, convidado por Eduardo Azeredo, assumiu a cadeira de secretário-adjunto da Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Estado de Minas Gerais. Além disso, foi presidente e vice-presidente do Conselho Estadual de Direitos da Criança de Minas Gerais, 1995 e 1998. Estas foram as únicas posições na hierarquia estadual ocupadas pelo político.

Em 1994, Delgado buscou a sua primeira legislatura na Câmara dos Deputados, mas não conseguiu se eleger naquela ocasião. Já no governo de Minas Gerais, candidatou-se novamente em 1998 e terminou o pleito como suplente. Assumiu o mandato em 1999 como suplente, ainda filiado ao PMDB. Nesta eleição, Júlio obteve 27.168 no estado de Minas Gerais, sendo 15.198 em Juiz de Fora, apesar de não ter exercido nenhum tipo de cargo na cidade.

Em 2001, deixou o PMDB para se filiar ao PPS e foi reeleito deputado federal em 2002 depois de quase triplicar seu desempenho eleitoral no estado e dobrar seus votos em Juiz de Fora: no total, Delgado somou 67.681 votos em Minas Gerais, sendo 35.629 em sua terra natal. Nesta mesma legislatura, foi líder do partido na Câmara no ano de 2004 e, no ano seguinte, deixou o PPS e para se filiar ao PSB, pelo qual foi eleito deputado federal nas três legislaturas seguintes. Vale notar, entretanto, que no momento das duas primeiras eleições parlamentares de Júlio, em 1998 e 2002, Tarcísio Delgado cumpria seus dois mandatos seguidos à frente da prefeitura de Juiz de Fora.

---

<sup>8</sup> As informações a respeito da trajetória política de Júlio Delgado foram coletadas no endereço eletrônico da parlamentar e no de seu pai Tarcísio Delgado, na seção perfil, no portal do Câmara dos Deputados e na entrevista em profundidade disponível na versão final da dissertação.

Nas eleições de 2006, as votações de Júlio Delgado superaram os números anteriores. Eleito para o terceiro mandato na Câmara Federal, o pessebista mediu 75.504 votos no estado e, como nos outros pleitos, garantiu mais da metade de seus eleitores na cidade de Juiz de Fora – ao todo 41.839, pouco mais que 55%. Em 2010, o deputado registrou a sua primeira queda no número de votos, embora essa diminuição não tenha sido relevante para o resultado eleitoral. Foram contabilizados 70.945 votos, dos quais 34.410 em Juiz de Fora – pouco menos que 50% e uma redução de 4.559 votos. Notou-se também uma queda de aproximadamente 6 mil votos em Juiz de Fora.

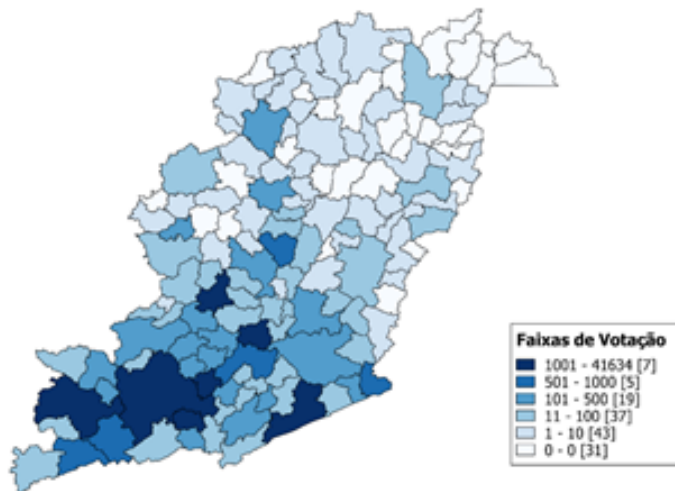
Nas eleições de 2014, Delgado obteve 86.245 votos e retomou o crescimento registrado em seus três primeiros mandatos. Em seu domicílio eleitoral, o deputado voltou a receber votação expressiva e atingiu a marca de 41.634 eleitores. A melhora no desempenho do pessebista ocorreu em paralelo ao retorno de Tarcísio Delgado<sup>9</sup> ao cenário eleitoral, depois de Júlio ter sido cogitado como possível candidato ao governo de Minas Gerais, com apoio do então candidato à presidência Aécio Neves.

Com 89,29% dos votos, os 52.509 eleitores da microrregião de Juiz de Fora que votaram em Júlio Delgado tiveram peso determinante na corrida eleitoral que levou o parlamentar ao quinto mandato consecutivo. A votação foi expressiva nesta microrregião e demonstrou que o capital político do deputado está fortemente arraigado a esta localidade. Somadas as outras seis microrregiões, Júlio obteve apenas 6.299 votos, aproximadamente 11% do total.

Neste aspecto, Delgado registrou a votação mais baixa entre todos os representantes com domicílio em Juiz de Fora. As votações do deputado caíram significativamente nas microrregiões de Cataguases, 2.956 (5,03%), e Ubá, 2.511 (4,27%). Conforme aconteceu com Margarida e Pestana, o desempenho de Júlio também piorou na medida em que os votos se afastaram de seu domicílio eleitoral. Em Muriaé, 157 (0,27%), Viçosa, 392 (0,67%), Manhuaçu, 23 (0,04%) e Ponte Nova, 260 (0,44%), ocorreram quedas em relação às microrregiões anteriores e pequenas melhoras quando consideradas apenas as quatro localidades. A especificidade das variações microrregionais dos votos do parlamentar, com destaque para os municípios da Zona da Mata, pode ser vista a seguir (MAPA 5).

---

<sup>9</sup> Também candidato pelo PSB, Tarcísio disputou o governo de Minas Gerais e obteve 395.039, dos quais 68.275 foram provenientes de Juiz de Fora, segundo dados do TRE.



MAPA 5 – Detalhamento das votações de Júlio Delgado nas cidades da microrregião da Zona da Mata

Fonte: elaboração própria

É possível visualizar a predominância de tons mais fortes nas microrregiões de Juiz de Fora, Cataguases e Ubá, ao passo o azul se torna mais fraco em Muriaé, Viçosa, Ponte Nova e Manhuaçu, inclusive com uma mancha em tons de azul claro entre estas localidades. No plano das votações, é perceptível que o parlamentar depende em grande medida de Juiz de Fora e da Zona da Mata. Júlio concentra significativa parcela de seu eleitorado na mesorregião, enquanto Marcus Pestana consegue percentuais melhores fora de suas localidades de origem. Júlio mantém seus percentuais na cidade natal ao longo dos pleitos, embora com variações de aproximadamente 6 mil votos desde a sua primeira eleição, tanto para mais quanto para menos.

## 5.2. Análise do conteúdo postado no Facebook

A orientação de objetivos políticos definidos como o sucesso eleitoral e a manutenção do vínculo democrático são significativamente importantes para a efetiva conexão entre cidadão/eleitor e a classe política. A partir das clivagens propostas, as recorrências das postagens observadas na página de Júlio Delgado foram separadas e analisadas nas categorias observadas a seguir (QUADRO 3).

QUADRO 3 – Categorização das postagens de Júlio Delgado na página do Facebook entre 1º de dezembro 2015 e 31 de janeiro de 2016

<b>Tipos</b>	<b>Categorias</b>	<b>Recorrências</b>		<b>%</b>
<b>Propaganda (Advertisement) (1)</b>	Construção da imagem do deputado (valores pessoais, capacidade de gestão, etc.)	14	1	3,85%
	Construção da imagem do partido (objetivos, ações e diretrizes)		0	0,00%
	Inserções/participações na mídia e agendas com lideranças (municipais/regionais, estaduais e nacionais)		13	50,00%
	Postagens de estímulo ao eleitor para a ação política (reforço do vínculo democrático)		0	0,00%
	Ataque aos adversários		0	0,00%
<b>Crédito Reivindicado (Credit Claiming) (2)</b>	Prestação de contas do mandato (accountability)	1	0	0,00%
	Divulgação de agendas de entrega de recursos a instituições, grupos, municípios, etc.		0	0,00%
	Discussão da atividade parlamentar do deputado (projetos de leis/emendas)		1	3,85%
	Reivindicação de ações congressuais		0	0,00%
<b>Tomada de Posição (Position Taking) (3)</b>	Temas políticos e fatos contemporâneos municipais e regionais	11	1	3,85%
	Temas políticos e fatos contemporâneos estaduais		0	0,00%
	Temas Políticos e Fatos contemporâneos nacionais		7	26,92%
	Conexão política com indivíduos ou grupos de apoiadores		0	0,00%
	Tomadas de posição em comissões em espaços da Câmara (Comissões, CPIs, Plenário, etc.)		3	11,54%
<b>TOTAL</b>		<b>26</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaboração própria

Entre as 296 postagens coletadas nas páginas oficiais, apenas 26 foram auferidas na fanpage de Júlio Delgado. Considerando-se o volume total de recorrências, o deputado foi o político com o menor número de publicações e, concomitantemente, com o maior número de categorias não contempladas por nenhuma peça (sete, ao todo).

Isto pode ser verificado nas distribuições das publicações nas tipologias propostas para a investigação empírica, as quais mostram uma predominância do eixo “Propaganda” em relação as demais, com 14 recorrências – mais da metade de todas as peças veiculadas pelo deputado em sua página. Na sequência, o segundo eixo mais acionado foi “Tomada de posição”, onde foram inferidos 11 registros, seguido por “Reivindicação de Crédito”, com menos apenas um recenseamento.

No conteúdo produzido e publicado por Júlio Delgado foi possível apurar, no primeiro momento, que a ênfase das postagens esteve centralizada nas inserções do deputado na mídia e suas agendas com lideranças, em detrimento dos posicionamentos sobre as temáticas ligadas à política nacional, assim como ocorreu nos demais mandatos analisados; em segundo lugar, encontram-se as postagens de conjuntura ligadas à temáticas de abrangência nacional; e por último, tiveram destaque os posicionamentos de Câmara, onde foram evidenciadas as

atividades realizadas no Congresso.

No geral, as peças publicadas por Júlio Delgado utilizaram poucas vezes recursos como fotos, imagens e vídeos, ao passo que ganharam visibilidade notícias e reportagens dos maiores jornais do país com circulação física e conteúdo disponível na internet. Os materiais gráficos produzidos pelo mandato foram poucas vezes identificados com o nome do deputado grafado em amarelo e branco, contido em semicírculos vermelhos e alaranjados.

O fato de ter sido investigado na Operação Lava Jato talvez tenha impactado a produção e a publicação de conteúdos nas redes sociais, seja como uma estratégia de gerenciamento de visibilidade ou apenas como reflexo de uma ênfase de atuação política. Este fato também foi colocado em discussão na entrevista em profundidade, quando Júlio foi questionado a respeito do papel da mídia e de plataformas comunicativas como variável para o mandato, além dos possíveis impactos negativos da menção de seu nome no escândalo das doações de recursos por empreiteiras ligadas à esquemas de corrupção na Petrobras ao seu partido, o PSB.

Ainda que o deputado tenha afirmado que não modificou suas estratégias em função do cenário negativo proporcionado pela acusação do delator Ricardo Pessoa, a sua preocupação com a repercussão do caso ocasionou uma modificação no contato com a mídia no momento a pauta da corrupção ganhou mais força no país, tendo culminado na saída da presidente Dilma Rousseff e na prisão de inúmeros acusados – sem considerar o mérito destas matérias. Vale lembrar, também, que a produção de conteúdo do pessebista foi reduzida no mesmo período, fato observado por esta pesquisa durante a coleta das postagens. Além disso, Júlio dispunha de duas empresas (para os níveis local e nacional) e uma funcionária responsável pelo contato com a imprensa e pela produção de conteúdo destinada veiculação na página, ou seja, um volume relativamente grande de profissionais preocupados com as conexões comunicativas do deputado.

## **6. Considerações Finais**

O estudo da distribuição dos votos e do conteúdo postado nas páginas dos deputados no período de prestação de contas apontou um alto grau de independência e autodeterminação por parte das variáveis do campo político em relação ao campo comunicativo, o que confirma a hipótese de que as conexões

políticas e comunicativas dos deputados estão mais ligadas às especificidades do campo político do que necessariamente a variáveis comunicativas para estes casos, de acordo com a síntese dos dados de votação e conteúdo (QUADRO 4).

QUADRO 4 – Síntese da distribuição dos votos e das ênfases verificadas nas páginas dos deputados

<b>Parlamentar</b>	<b>Distribuição dos votos</b>	<b>Conteúdo publicado na página</b>
Marcus Pestana (PSDB)	Estadualizada (disperso), com aproximadamente 30% de suas votações na Zona da Mata, das quais apenas 27% são provenientes de Juiz de Fora. Queda de aproximadamente 30 mil votos registrada entre os pleitos de 2010 e 2014.	Ênfase generalista dada ao conteúdo postado em sua página, com foco em questões de saúde, economia e ataque aos antagonistas políticos.
Margarida Salomão (PT)	Regionalizada (concentrado), enfatiza a expansão regional ancorada em uma forte concentração de votos na cidade de Juiz de Fora, o que pode ser evidenciado nas variações nos volumes de voto entre 2010 e 2014 no estado Minas Gerais e em Juiz de Fora.	Ênfase em questões regionais com conteúdo voltado para a militância já estabelecida e para a desconstrução dos adversários, defesa do partido e prestação de contas.
Júlio Delgado (PSB)	Regionalizada (concentrado), concentra os votos na mesoregião da Zona da Mata, onde se destaca o seu eleitorado em Juiz de Fora – constituído a partir da influência de seu pai, o ex-prefeito e ex-deputado Tarcísio Delgado e pelo exercício de cinco mandatos.	Ênfase pequena no aspecto comunicativo – a visibilidade teve a sua valência invertida no momento em que o deputado foi mencionado em um escândalo político. Alheio às discussões locais, à divulgação de agendas com lideranças e à prestação de contas.

Fonte: elaboração própria

A capacidade de representação, conforme se verificou, está conectada ao aspecto midiático, já que a visibilidade na mídia nacional – para Marcus Pestana, por exemplo – é um indicativo de força e capacidade de diálogo, embora não esteja sobredeterminada por esta variável. No entanto, situações pontuais como escândalos políticos podem ocasionar danos de imagem derivativos de superexposições negativas (Thompson, 1998), especialmente se as linhas centrais de atuação do mandato vão de encontro às supostas denúncias/transgressões, como no caso de Júlio Delgado e sua participação efetiva na Comissão de Ética.

É possível afirmar que a visibilidade e a representação (Miguel e Biroli, 2010; Pitikin, 2006) são entendidas pelos parlamentares estudados como elementos centrais para a circulação de informações e para a efetivação dos vínculos democráticos na sociedade contemporânea. Do ponto de vista da especificidade dos mandatos, as variáveis políticas e comunicativas, ao serem conjugadas na análise, apresentaram respostas distintas de acordo os padrões observados em

cada mandato, entre elas, a distribuição dos votos e o conteúdo publicado.

No período analisado, em função da forte contaminação do cenário político pelas investigações da Operação Lava Jato e pela aceitação do processo que culminou no impedimento da presidente Dilma, foi evidenciada uma significativa atuação dos deputados em relação a estas pautas, algo que evidentemente modificou a rotina dos mandatos, a prestação de contas e o contato com o eleitor/cidadão – inclusive, transpondo e alimentando as discussões políticas no meio digital e, possivelmente, no âmbito das relações face-a-face.

De forma sintética, o mandato de Marcus Pestana é estadualizado, com aproximadamente 30% de suas votações na Zona da Mata, das quais apenas 27% são provenientes de Juiz de Fora. Os recursos de empenhos, ao seu turno, foram divididos igualmente entre o estado e a mesorregião de origem do deputado, o que sugere a preocupação do deputado em manter ativo o seu domicílio eleitoral, considerando-se a queda de aproximadamente 30 mil votos registrada entre os pleitos de 2010 e 2014. Além disso, o tucano é um dos fundadores do partido, teve forte atuação na administração de Aécio Neves no governo de Minas Gerais e já ocupou cargos importantes na cúpula do partido – fatores que influenciam diretamente as tomadas de decisão do mandato e, por consequência, a ênfase generalista dada ao conteúdo postado em sua página.

O mandato de Margarida Salomão enfatiza a expansão regional ancorada em uma forte concentração de votos na cidade de Juiz de Fora, o que pode ser evidenciado nas variações nos volumes de voto entre 2010 e 2014 no estado Minas Gerais e em Juiz de Fora. As emendas parlamentares confirmam esta tendência, posto que Juiz de Fora continua sendo a principal cidade beneficiária, acompanhada de outros municípios localizados em sua órbita. A carreira política construída localmente via ocupação de cargos está conectada à influência do PT no município e aos cinco pleitos seguidos de exposição e campanhas, as quais reiteram a ênfase personalista e regional do mandato. Talvez pelo fato de não ocupar os principais cargos na hierarquia partidária, espaços de diálogo e opinião na mídia foram escassos, embora sejam aparentemente importantes para deputados que pretendem capilarizar o mandato em vastas regiões como o estado de Minas Gerais.

Júlio Delgado, por sua vez, concentra os votos na mesorregião da Zona da Mata, onde se destaca o seu eleitorado em Juiz de Fora – constituído a partir da influência de Tarcísio. Neste sentido, o personalismo presente na figura do pai se reproduz na relação eleitoral do filho com a Zona da Mata, cuja trajetória como

político de carreira abriu espaços em outros níveis e posições de interlocução, tanto na estrutura hierárquica do PSB quanto no âmbito da Câmara dos Deputados, especificamente na Comissão de Ética. A visibilidade, antes vista como um dado positivo, inverteu a sua valência no momento em que o deputado foi mencionado em um escândalo político, algo que lhe exigiu uma ênfase bastante particular no aspecto comunicativo. Neste sentido, o parlamentar se mostrou alheio às discussões locais, evitando a divulgação de agendas com lideranças e à prestação de contas do mandato.

### Referências bibliográficas

AMES, B. **A estratégia eleitoral na representação proporcional com lista aberta.** Cadernos Metrôpole, São Paulo: EDUC, v.14, n.27, jan/jun 2012, pp.59-87.

BERELSON, B; LAZARFELD, P.; MCPHEE, W. **Voting:** a study of opinion formation in a Presidential Campaign. Chicago: The University of Chicago Press, 1954.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política I.** Tradução de Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora UNB, 1.ed., 1998.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Informações sobre as eleições – Eleições 2014.** Brasília: TSE, 2014b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/eleicoes-2014>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa Brasileira de Mídia 2014:** hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. – Brasília: Secom, 2015.

CARVALHO JÚNIOR, O. L. **Visibilidade midiática e carreiras parlamentares:** análise comparativa entre deputados do Brasil e da Alemanha. In: Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política. Anais... Curitiba: Compólitica, 2013.



DAHL, R. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

LEMOS, L. **O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994**: uma análise distributivista. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UERJ, v.44, n.3, 2001, pp.561-605.

LIMA, V. A. **Revisitando as sete teses sobre mídia política no Brasil**. In: Comunicação & Sociedade, Ano 30, n. 51, jan./jun, 2009, pp. 13-37.

LIMONGI, F. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**: a literatura norte-americana recente. Boletim Informativo Bibliográfico, Uberlândia: UFU, n.37, 1994, pp.3-38.

MAYHEW, D. **Congress**: the electoral connection. 2.ed. New Haven: Yale University Press, 2004.

MIGUEL, L. F; BIROLI, F. **Visibilidade na Mídia e Campo Político no Brasil**. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UERJ, vol.53, n.3, 2010, pp.695-735.

NICOLAU, J. **O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil**. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UERJ, v.49, n.4, 2006, pp. 689-720.

PITIKIN, H. **Representação**: palavras, instituições e ideias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo: CEDEC, n.67, 2006, pp.15-47.

ROJAS DE CARVALHO, N. **Geografia política das eleições congressuais**: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. Cadernos MetrÓpole, São Paulo: EDUC, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009, pp. 367-384.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

VEIGA, L. F; DE PAULA, C. **Deputados, eleitores e mídia**. In: II Compolítica – Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política, Belo Horizonte, 2007. Anais...Belo Horizonte: UFMG, 2007.

# PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS E AS COLIGAÇÕES NAS 10 MAIORES CIDADES DA MESORREGIÃO SUL E SUDOESTE DE MINAS GERAIS: UMA SÉRIE HISTÓRICA 2000 A 2016

Zara Rego de Souza <sup>1</sup>  
Antonio Carlos Andrade Ribeiro <sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise descritiva da inserção dos partidos políticos brasileiros na Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais. Consideramos a presença das legendas nos 146 municípios e a análise de coligações eleitorais formadas nas 10 maiores cidades da região. Analisamos as informações sobre as eleições municipais ocorridas nos anos de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016 disponíveis no sítio do TSE utilizando a linguagem R e o *Software Pajek*. Comparamos o desempenho dos partidos políticos nas eleições municipais considerando o número de cadeiras legislativas e prefeituras conquistadas. O estudo permitiu a construção de um painel com a evolução das organizações político-partidárias na mesorregião. A partir da descrição dos dados identificamos tendências do comportamento organizacional que serão investigadas em outras etapas da pesquisa sobre a atuação dos partidos políticos na região.

Palavras-Chave: Partidos Políticos. Eleições Municipais. Redes organizacionais.

---

<sup>1</sup>Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alfenas. Bolsista de iniciação científica PROBIC/UNIFAL.

<sup>2</sup>Professor de Ciência Política na Universidade Federal de Alfenas

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo analisar descritivamente a inserção dos partidos políticos brasileiros na Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais. Pouco se tem investigado sobre a atuação dos partidos políticos nas pequenas cidades do interior. Geralmente, a literatura destaca a fragilidade das organizações partidárias nas cidades que “rendem pouco voto” como consequência da imersão em contextos marcados fortemente por relações de dependência e fortemente hierarquizadas. Além do fato de serem deixadas à deriva pelas cúpulas nacionais e estaduais nas cidades que apresentam menor ou nenhum potencial estratégico (RIBEIRO, 2013). A análise descritiva dos dados sobre os processos eleitorais nas cidades da Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais se justifica, então, ao se inserir neste quadro como uma análise da atuação dos partidos políticos em cidades sem 2º turno. Considera-se ainda o fato dessa mesorregião de Minas Gerais reunir cidades que variam de tamanho entre 1.727 a 152.435 habitantes e com Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal variando entre 0,643 e 0,787 (IBGE, 2010).

Os dados analisados foram coletados do sítio do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) utilizando a linguagem R e dizem respeito às eleições municipais entre os anos de 2000 e 2016. As seguintes questões orientaram a análise: quais são os partidos políticos que disputaram recorrentemente as eleições municipais? Quais partidos políticos ganharam as eleições nesta mesorregião do estado? Os partidos diferenciaram suas estratégias em relação ao número de candidatos lançados? Como os partidos se comportaram em relação a formação das coligações para o executivo nas 10 maiores cidades? Para responder estas questões empregamos técnicas de análise quantitativa e de análise de redes sociais. Do ponto de vista quantitativos foram elaboradas e descritas tabelas e gráficos. Também criamos indicadores de desempenho dos partidos políticos considerando o número de candidatos e eleitos; o número de eleitos e o número de votos conquistados; e o número de vezes que lideram coligações. Do ponto de vista da análise de redes sociais, analisamos as coligações nas 10 maiores cidades na região considerando o número de vezes que os partidos políticos repetem a coligação nas cidades da região.

O estudo segue estruturado em duas seções: (1) uma revisão da literatura, sobre partidos políticos e seu comportamento, coligações e o sistema partidário

com o objetivo de apresentar alguns conceitos e questões pertinentes à nossa análise; e (2) a apresentação e discussão dos dados coletados com o intuito de responder as questões iniciais que orientaram a análise, seguida de algumas considerações.

## **2. PARTIDOS POLÍTICOS E O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Ao realizar um estudo sobre os partidos políticos brasileiros, deve-se ter em mente que estes vivenciaram períodos de atuação e negação ao longo da história. Em determinado momento, os partidos são vistos como ameaça, levando o Estado a reconhecer a existência de poucos partidos políticos. Esta posição pode resultar em uma legislação mais rigorosa quanto a permissão para se criar novas organizações. O caso, do bipartidarismo brasileiro no período do governo militar ilustra este comportamento, quando o sistema partidário constituído era composto por MDB e ARENA<sup>3</sup>. Na atualidade, o Estado brasileiro pós-redemocratização legítima, através da legislação eleitoral, o multipartidarismo. Assim, favorece a coexistência de vários partidos políticos que visam representar os múltiplos interesses presentes e organizados na sociedade brasileira.

Por partidos políticos, entende-se, aqui, organizações centrais nas democracias contemporâneas cuja principal finalidade é disputar eleições para ocupar cargos no governo. Os partidos políticos atuam em diferentes frentes e desenvolvem profundas relações com o Estado sem necessariamente aprofundar vínculos societários. Eles disputam com outras associações pela canalização de interesses dos diversos grupos que conformam a sociedade civil (BRAGA, 2010). De uma perspectiva minimalista, Downs (1999), define partidos políticos como uma equipe de indivíduos que procuram controlar o aparelho de governo através da obtenção de cargo numa eleição. O modelo de análise das democracias modernas proposto pelo autor, destaca que eleitores e políticos agem racionalmente para alcançar seus objetivos. Deste ponto de vista, partidos buscam maximizar o apoio político para se reeleger quando fazem parte do governo ou para ganhar eleições quando são oposição. Partidos são, portanto, organizações que lutam pela conquista dos votos dos eleitores. Enquanto atores racionais, eles estabelecem

---

<sup>3</sup> O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (Arena) foram os dois partidos que dividiriam a cena política brasileira após o ano de 1964, sendo que o MDB era o partido de oposição e a ARENA o partido aliado ao governo vigente.

alianças interpartidárias temporárias que maximizam as chances de ocuparem cargos no governo.

Przeworski (1994, p. 26) destaca outra característica dos partidos contemporâneos ao propor uma definição da democracia contemporânea como um sistema em que habitam vencedores e perdedores, ou seja, “um sistema em que partidos perdem eleições”. Nesse sentido, a vitória de um partido não é o resultado mais importante da democracia atual, ao contrário, a qualidade da democracia está associada à capacidade de garantir que partidos perdedores continuem disputando eleições. Organizações político-partidárias aparecem neste argumento como atores que sustentam uma expectativa de ganho futuro. Elas agem racionalmente considerando as regras e recursos disponíveis no jogo político. Partidos políticos aceitam a derrota porque as instituições da democracia garantem a possibilidade permanente de participarem de novas competições criando a expectativa de vitórias futuras.

Na ampla gama de estudos sobre os partidos políticos brasileiros, um tema relevante refere-se ao grau de institucionalização do sistema político (MAINWARING; TORCAL, 2005). Por um lado, uma parte dos estudos destacou este sistema como formado por organizações partidárias debilmente organizadas, sem interesse em atrair novos filiados e em promover canais internos de participação, apoiados por uma militância de base restrita aos momentos eleitorais sem capacidade de influenciar suas decisões, com baixa atividade fora do período eleitoral e funcionando como agências formais para obter mandatos. Por outro lado, outros estudiosos, ao mudar o foco de análise da arena eleitoral para a arena parlamentar contribuíram para a construção de uma nova imagem das organizações no sistema político brasileiro. Sob este prisma, destaca-se que tais organizações são capazes de disciplinar e manter coesas suas bancadas no âmbito legislativo. Os líderes partidários são apontados como atores com poder para fazer valer suas indicações e dotados de recursos que tornam os partidos elementos essenciais na formação e sustentação dos governos. Mesmo na arena eleitoral, os estudos mais recentes têm mostrado que os maiores partidos do sistema alcançam votações cada vez mais nacionalizadas e tem despertado uma identificação partidária mais consistente com setores da população que apresenta menos variações a médio e longo prazo (LUCAS; SAMUELS, 2011; NEIVA, 2011; MELO; GUARNIERI, 2011; CÂMARA, 2012; RIBEIRO, 2013; CARREIRÃO, 2014, MELO, 2015).

O debate sobre a atuação das organizações partidárias no Brasil tem revelado em alguma medida que nos últimos anos uma estrutura de competição partidária foi nacionalizada com partidos que estão organizados em todos os estados da federação, a exemplo de DEM, PDT, PMDB, PSDB, PT e PTB. Mesmo nas disputas municipais em eleições estrategicamente pouco atrativas, as principais legendas do país se fazem presentes, variando no grau de autonomia que cedem à organização local das agremiações (RIBEIRO, 2013). Todavia, apesar dos avanços dessa literatura, um dos aspectos fundamentais a serem destacados é a escassez de estudos sobre a dinâmica política no âmbito municipal (LOPEZ, 2004; CARNEIRO; ALMEIDA, 2008; CARREIRÃO, 2014). Sobre esse assunto, Lopez (2004) aponta que há uma ideia de que a política municipal não possui uma grande importância do ponto de vista teórico, sendo assim, pouco relevante para compreender o sistema político de maneira mais ampla.

Todavia, entendemos que a observação do comportamento das organizações partidárias na arena eleitoral municipal pode relevar novos aspectos do papel destes atores no sistema político brasileiro. Considera-se, por exemplo, o papel de mobilização e educação dos eleitores, com o intuito de estimular a participação e criar símbolos para identificação e fidelidade e, assim, simplificar a escolha do voto. Como organizações, os partidos no âmbito municipal recrutam e treinam as lideranças para ocupar governos, bem como articulam e agregam interesses políticos. Ao conquistarem o governo, espera-se que coloquem em prática suas propostas tendo em vista processos eleitorais futuros. Assim, produzem políticas públicas respondendo as responsabilidades pelas ações do governo juntamente com a condução do desempenho da administração (DOWNS, 1999; VEIGA, 2007).

Outro ponto de interesse considerado nas análises apresentadas diz respeito ao caráter multipartidário do sistema partidário brasileiro. A presença de muitos partidos com capacidade de conquistar espaço significativo nos diferentes níveis de governo impulsiona o desenvolvimento de estratégias de cooperação manifestas em coligações para disputas de votos e coalizões pós-eleitoral. Sistemas multipartidários forçam o consenso entre os competidores (LIJPHART, 2003). Relações cooperativas entre partidos no sistema político brasileiro visando a eleição de representantes é algo comum e permitido por lei. Essa prática é conhecida como coligações (ou alianças eleitorais), sendo parte do jogo eleitoral e amplamente discutida na literatura (KINZO, 2005; GUARNIERI,

2011; MACHADO, 2012; LUCAS; SAMUELS, 2011; MELO, 2015; LINHARES; MENDONÇA, 2016). Machado (2012) afirma que as coligações agradam a todos os partidos políticos e que há incentivos institucionais para que seja realizada essa prática. Um aspecto importante analisado é que as coligações evitam que o sistema eleitoral favoreça somente os maiores partidos. Para a autora, a distribuição de cadeiras legislativas no sistema brasileiro é um exemplo do incentivo institucional à prática das coligações, pois a fórmula de repartição de cadeiras dificulta os pequenos partidos a alcançarem o quociente eleitoral. “Os votos são contados como se pertencessem a uma única legenda (a coligação). As cadeiras conquistadas pela aliança eleitoral são preenchidas pelos candidatos com mais voto dentro da aliança – independentemente de seus partidos” (MACHADO, 2012, p. 34).

Em relação às alianças eleitorais, os estudos sobre os partidos políticos apontam um comportamento cada vez mais inconsistente ideologicamente. Por coligações inconsistentes, Carreirão (2006) as classifica como as alianças formadas entre partidos formalmente situados à esquerda e à direita do espectro ideológico. Além disso, haveria no Brasil uma forte tendência de se encontrar poucos partidos intensos em termos de restrição ideológicas quando se passa da esquerda para a direita. Isso reforça a ideia de que as coligações são atrativas para todos os partidos políticos, e está além da questão ideológica (CARREIRÃO, 2014; MACHADO, 2012). Ao realizar um estudo empírico das eleições de 1994 a 2010 para os cargos de deputados (federal e estadual), governadores e senadores, Carreirão (2014, p. 280) aponta que “[...] de 2002 para cá, a ideologia partidária não parece central para estruturar a competição, pelo menos para os cargos de governador, senador e deputado federal”. O mesmo comportamento é observado pelo autor em coalizões de governo em âmbito federal. Embora constata-se uma mudança nos padrões de relacionamento entre os partidos no governo depois do período de 1986 a 2002, os estudos apontam a mesma inconsistência ideológica presente na arena eleitoral. Isso não significa que a questão ideológica foi descartada, mas que perdeu a importância no decorrer do tempo como fator da estruturação do sistema partidário.

A literatura tem apresentado diversos estudos sobre o tema da classificação dos partidos no espectro ideológico, o que é imprescindível para a análise de sua atuação (NOVAES, 1994; RODRIGUES, 2002; FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999). Rodrigues (2002, p. 44) realizou uma pesquisa empírica na 51ª legislatura



da Câmara dos Deputados selecionando 6 partidos para observar a “relação entre os grupos socio-ocupacionais que formam as bancadas e os blocos ideológicos (direita, centro e esquerda)”. O autor observa as profissões dos membros e candidatos, bem como o patrimônio, para analisar as coligações feitas entre os partidos. O resultado é que “o cruzamento dos valores patrimoniais com as profissões/ocupações e com as legendas partidárias mostrou-se congruente com a classificação ideológica dos partidos e com a distribuição socio-ocupacional das bancadas” (RODRIGUES, 2002, p. 59). Linhares e Mendonça (2016) argumentam que os posicionamentos ideológicos dos partidos podem ser encontrados empiricamente a partir dos pronunciamentos dos seus parlamentares, bem como por meio da análise de ações desses atores em votações específicas, tais como medidas provisórias, projetos de lei, políticas públicas, etc. Apesar de ter vários trabalhos sobre o assunto, a literatura não possui ainda um consenso sobre essa classificação. Carreirão (2006) aponta que o continuum esquerda-direita ainda utilizado, talvez não seja mais capaz de afirmar o comportamento dos partidos e seus membros, sendo assim, seria necessário repensar a classificação dos partidos que tem predominado até agora.

Por fim, vale ressaltar a discussão acerca do número efetivo de partidos. Lijphart (2003, p. 88) utiliza do índice desenvolvido por Markku Laakso e Rein Taagepera para calcular o número de partidos existentes em um determinado sistema partidário. Seu estudo passa pela questão de “se devemos contar ou não os partidos menores e, em caso negativo, que tamanho deve ter um partido para ser incluído na contagem”. Suas conclusões demonstram que a força do partido está ligada com a sua efetividade, mas, achar o número efetivo não significa saber o que consiste um partido político.

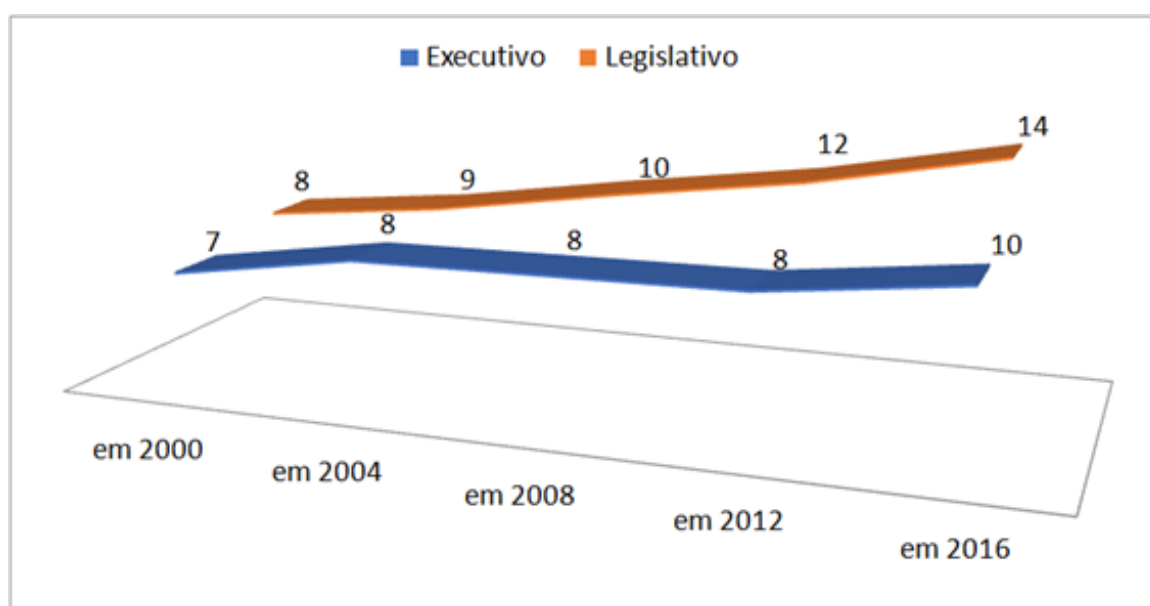
### **3. PARTIDOS POLÍTICOS E O SISTEMA PARTIDÁRIO NA MESORREGIÃO DO SUL E SUDOESTE DE MINAS GERAIS: apresentação e discussão dos dados**

Nesta seção, será apresentado os dados das eleições municipais de 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016 sobre a mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais. Os dados foram extraídos do TSE utilizando a linguagem R; para análise além do R utilizamos os *softwares* Excel e Pajek, respectivamente, para construir os gráficos e sociogramas apresentados. O gráfico 1 mostra o aumento no número

efetivo de partidos (NEP)<sup>4</sup> na mesorregião analisada. Para realizar este cálculo considerou-se todas as cadeiras em disputa em dois grupos: Poder Executivo e Poder Legislativo. Deste modo, a Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais foi considerada virtualmente uma única arena de representação política. Essa estratégia foi utilizada para contornar uma limitação em nosso banco de dados: a falta de dados nas eleições de 2000 e 2004. Nessas eleições há informações apenas para 81 e 78 cidades, respectivamente.

De 2000 a 2016, o número efetivo de partidos nos legislativos municipais aumentou em 8 para 14, com uma média de 11 organizações e nas eleições para o executivo o número efetivo de partidos passou de 7 para 10, apresentando um média para os cinco anos de 8 organizações. Com base nestes dados observa-se um ganho em representatividade, já que mais organizações vem alcançando espaço nas arenas formais de exercício da política na mesorregião.

Gráfico 1 - N° de Partidos efetivos na mesorregião Sul e Sudoeste de Minas Gerais no Poder Executivo e Legislativo



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

<sup>4</sup> O número efetivo de partidos foi calculado dividindo-se 1 pelo somatório do quadrado das proporções de cadeiras obtidas pelos partidos em cada eleição. O NEP indica a quantidade de partidos que contam efetivamente em cada eleição na mesorregião estudada (LIJPHART, 2003). Neste estudo, arredondou-se os valores para números inteiros.

Todavia, quando se analisa o desempenho dos partidos políticos destaca-se que o poder político conquistado encontra-se concentrado em algumas organizações. Embora o sistema partidário tenha aumentado seu potencial para representar interesse, a configuração do sistema partidário na mesorregião analisada revela que o poder político está concentrado nas mãos dos grandes partidos. Na próxima seção, apresentaremos como os partidos se fazem presentes nas arenas formais tradicionais de exercício do poder político na região analisada. Observada a tendência de aumento no número efetivo de partidos, a análise dos dados a seguir mostrará outras informações dessa representação.

### 3.1 A presença dos partidos políticos na mesorregião

Os gráficos 2, 3, 4, 5, e 6 mostram o desempenho dos partidos na disputa pelos cargos de prefeito e vereadores na mesorregião analisada. Os dados do gráfico 2 referem-se às informações disponíveis no site do TSE para a eleição de 2000 em 81 das 146 cidades da mesorregião, contendo os partidos que conquistaram cadeiras na disputa eleitoral. É possível observar que o PMDB foi o partido que mais conquistou prefeituras (23) e cadeiras legislativas (137), seguido do PFL (atualmente DEM) e do PSDB. Observa-se também o desempenho do PSB e do PSD, considerando que ambos conquistaram 19 e 11 cadeiras legislativas, respectivamente, mas nenhuma cadeira do executivo. Vale destacar que 5 partidos não conquistaram nenhuma cadeira nas cidades analisadas, sendo eles o PAN (incorporado atualmente ao PTB), PC do B, PHS, PRP, PRTB, PSDC, PST (extinto) e PT do B.

O gráfico 3 refere-se as eleições municipais de 2004 e possui dados referentes a 78 das 146 cidades da mesorregião. O PMDB, PSDB, PFL/DEM e PTB conquistaram a maioria das cadeiras executivas e legislativas nesse ano. 6 partidos envolvidos na disputa eleitoral não conseguiram conquistar nenhuma cadeira nas cidades analisadas.

Os dados do gráfico 4 demonstram que os partidos que mais conquistaram cadeiras executivas foram o PSDB (24), PMDB (22), PTB (22) e o PT (22). Vale destacar a presença do PR, pois foi a primeira eleição em que o partido participou na região após sua criação em 2006. O partido fruto da fusão entre o PRONA e o PL possui um desempenho menor comparado aos partidos que mais conquistaram cadeiras executivas, porém, foi o 3º que mais conquistou cadeiras

legislativas. Nessa eleição, 2 partidos não conquistaram nenhuma cadeira na disputa eleitoral, sendo o PSOL e o PSTU.

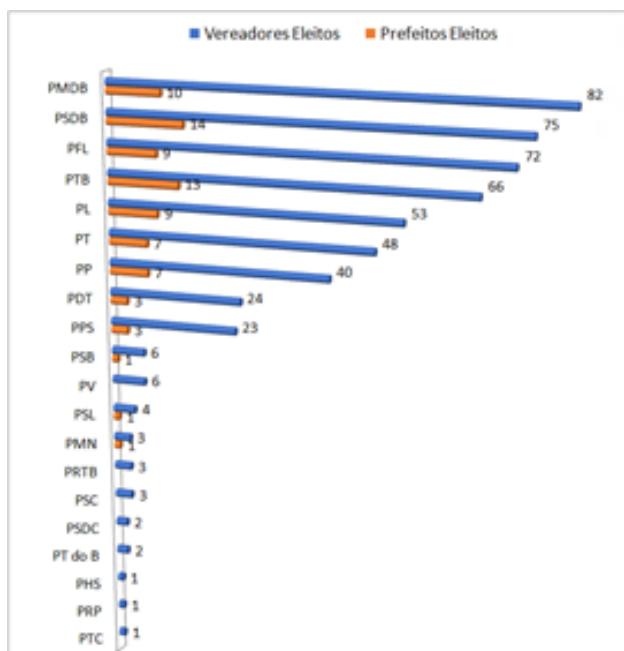
No Gráfico 5, observa-se que os partidos PT (30), PSDB (26), PMDB (18) foram os que mais conquistaram prefeituras nesse ano, com destaque para os dois primeiros que ganharam mais de 10 prefeituras em relação ao quarto lugar (PP com 14 prefeituras). Além destes partidos notamos a presença de partidos que conquistaram 10 ou mais prefeituras, são eles: PTB (12), DEM (11), PR (10). Ao compararmos o desempenho dos partidos em relação às disputas pelos cargos legislativos, encontramos que estes 7 partidos foram também aqueles que expressaram mais fortes na arena eleitoral em 2012 na região. Como se observa no gráfico, todos conquistaram mais de 70 vagas para os legislativos municipais, superando o 8º em 24 cadeiras. Outras organizações político-partidárias alcançaram uma expressão relevante na região, como no caso dos partidos PSD, PDT, PSD, PPS. Todos elegeram mais de 25 vereadores e pelo menos 2 prefeitos. O caso do PV chama atenção, já que o partido conquistou um número de 36 cadeiras nos legislativos municipais, mas elegeu apenas 1 prefeito. Este desempenho nas eleições para o executivo também pode ser notado nos partidos que expressaram menor inserção na região. Entre eles, destaca-se o PPL que elegeu apenas um vereador na região.

Gráfico 2 – Eleições de 2000 – Eleitos.



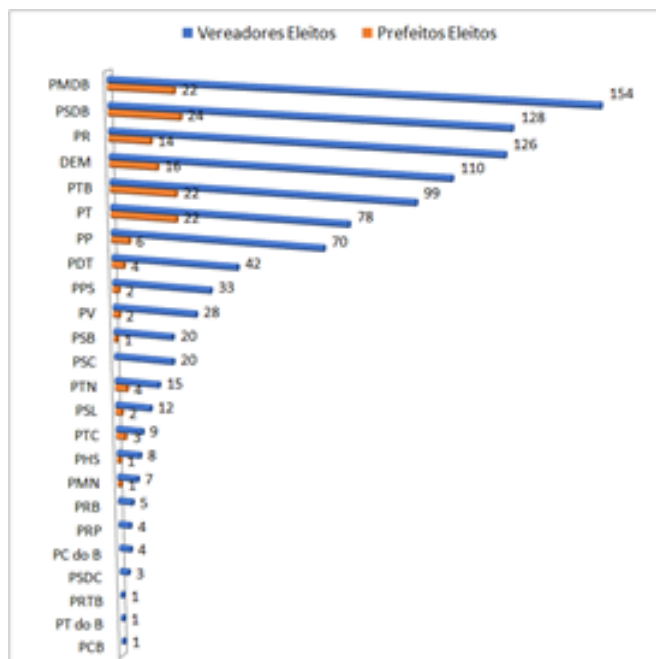
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Gráfico 3 – Eleições de 2004 – Eleitos.



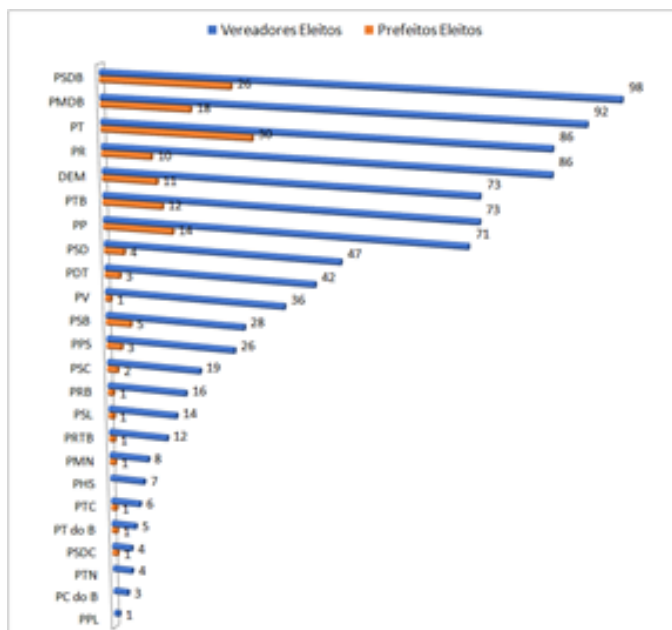
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Gráfico 4 - Eleições de 2008 – Eleitos.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

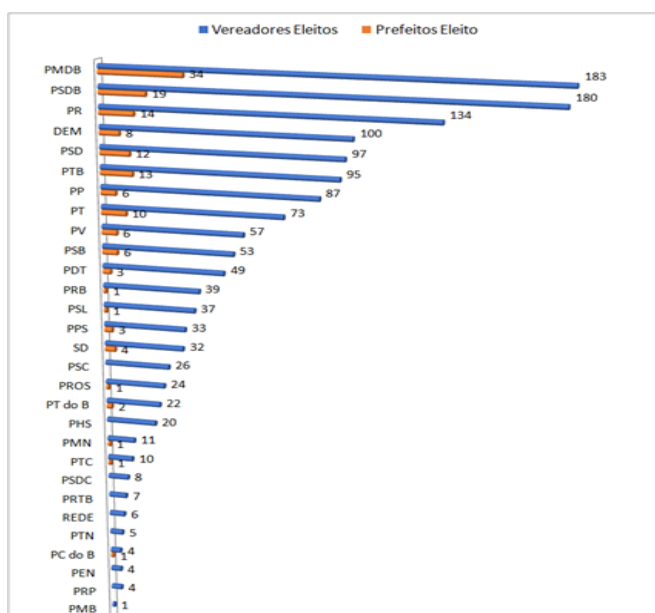
Gráfico 5 - Eleições de 2012 – Eleitos.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Por fim, no gráfico 6 observa-se que no ano de 2016, os partidos que mais conquistaram cadeiras executivas e legislativas foram o PMDB, PSDB e PR. Vale destacar a inserção do PC do B na conquista de cadeiras, ainda que com um baixo desempenho, no ano de 2016 o partido conseguiu conquistar 1 cadeira executiva, diferente das últimas eleições. O partido conquistou a prefeitura da cidade de Guapé, encabeçando a coligação formada com o PSD / PRTB / PT / DEM.

Gráfico 6 – Eleições de 2016 – Eleitos.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Com essas constatações, é possível fazer algumas observações em relação a representação local. Utilizando de uma classificação ideológica feita por Carreirão (2006), será considerado aqui partidos de direita: PP (PPB; PPR; PDS); PFL/DEM; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e PRONA; de centro: PMDB e PSDB; e de esquerda: PT; PDT; PPS; PC do B; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN. Assim, considerando os 8 partidos que possuem uma maior quantidade de votos para o executivo e o legislativo, observa-se que eles se constituem em partidos de esquerda, de centro e de direita. Em todas as eleições, os dois partidos de centro (PMDB e PSDB) são os que mais conquistam cadeiras na mesorregião. A presença dos partidos de esquerda (PT e PDT) também apontam uma marca de 2 partidos até as eleições de 2008; em 2012 e 2016, houve apenas 1 partido de esquerda que conquistou a maioria das cadeiras na mesorregião. Os partidos de direita (PFL/DEM; PPB; PL; PTB e PSD) representam a maioria entre os que mais conquistam cadeiras. Com isso, pode-se dizer que houve uma mudança no padrão local de representatividade, considerando que há uma diminuição dos partidos de esquerda na conquista dessas cadeiras.

### 3.4 As coligações nas 10 maiores cidades da Mesorregião Sul e Sudoeste de Minas Gerais

Por fim, a análise das coligações nas disputas de prefeituras nas 10 maiores cidades da mesorregião lança nova luz sobre os resultados apresentados. Não pretendemos neste artigo investigar a relação de causalidade entre coligação e desempenho eleitoral, mas comparando a presença dos partidos e as coligações que formaram nas últimas 5 eleições é possível ampliar nossos achados. Nas 10 maiores cidades observamos que o número de coligações sofre um considerável aumento. Sendo que em 2016 registrou-se 21 alianças eleitorais na região. Nestas eleições mais organizações partidárias, nas 10 maiores cidades da região, aplicaram a estratégia de aliança eleitoral. Em parte, essa mudança pode estar relacionada ao aumento das legendas. Entretanto, no ano de 2016 observou-se uma menor tendência de se repetir relações de coligação em mais de uma cidade, predominando o número de alianças eleitorais em apenas um município (147 laços de coligação). Este dado sugere uma estratégia diversificada nas eleições

de 2016 em comparação com as anteriores, o que é confirmado pelo dos partidos participarem, em média, de 7 coligações nas 10 maiores cidades. Assim, observa-se que tais coligações provavelmente não respondem a afinidade de interesse.

Tabela 1 – Indicadores das redes de coligações entre 2000 e 2016.

<b>Eleições</b>	<b>Nº de coligações por eleição</b>	<b>Nº partidos coligados por eleição</b>	<b>Média de Coligações por partido</b>	<b>Coligações NÃO repetidas pelos partidos</b>	<b>Coligações repetidas pelos partidos</b>	<b>Tendência para repetir coligações em mais de uma cidade</b>
<b>2000</b>	11	23	4,35	47	27	0,57
<b>2004</b>	16	25	5,85	87	33	0,38
<b>2008</b>	S.I.*	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>2012</b>	17	27	6,18	91	45	0,49
<b>2016</b>	21	32	7,02	147	39	0,27

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE. \* Sem Informação.

As figuras de 1 a 4, mostram as coligações entre os pleitos de 2000 e 2016<sup>5</sup>. Em 2000 as coligações mobilizaram a cooperação entre o mínimo de 9 e o máximo de 13 partidos. Nas eleições seguintes estes números passaram para 8 e 19 (em 2004), 8 e 21 (em 2012) e 6 e 24 (em 2016). As menores coligações foram encabeçadas pelos seguintes partidos PT, PPB, PDT, PSL e PSDB. Respectivamente estes partidos conquistaram 2, 1, 1, 1 e 3 prefeituras na mesorregião analisada. Já as maiores coligações foram lideradas pelas seguintes organizações: PMDB em 2000, PFL/DEM em 2004, PSDB em 2012 e PMDB em 2016. Os partidos que puxaram as coligações mais amplas venceram as disputas eleitorais em 2, 3, 3 e 2 cidades. O partido que adotou uma estratégia mais autônoma<sup>6</sup> foi o PT. Em 2000, o PT liderou 5 coligações e participou de mais uma. Em 2004 e 2012, o PT liderou coligações em 8 cidades e participou em coligações de outros partidos em dois municípios. Em 2016, os partidos se envolveram em mais coligação lideradas por outros partidos. No caso do PT, por exemplo, esteve em 4 coligações lideradas por outros partidos. As figuras de 1 a 4 mostram as coligações que foram realizadas o apoio dos partidos quando uma coligação ocorreu em mais de uma cidade. O nome das coligações é dado pelo

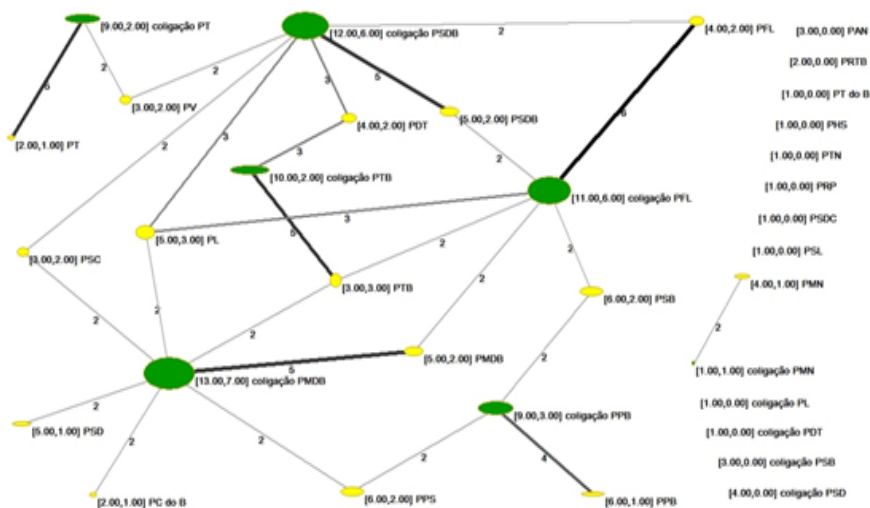
<sup>5</sup> Não há dados disponíveis sobre as coligações de 2008 no sítio do TSE.

<sup>6</sup> Uma estratégia autônoma corresponde a encabeçar coligações em muitas cidades e participar pouco de coligações lideradas por outros partidos em outras cidades.



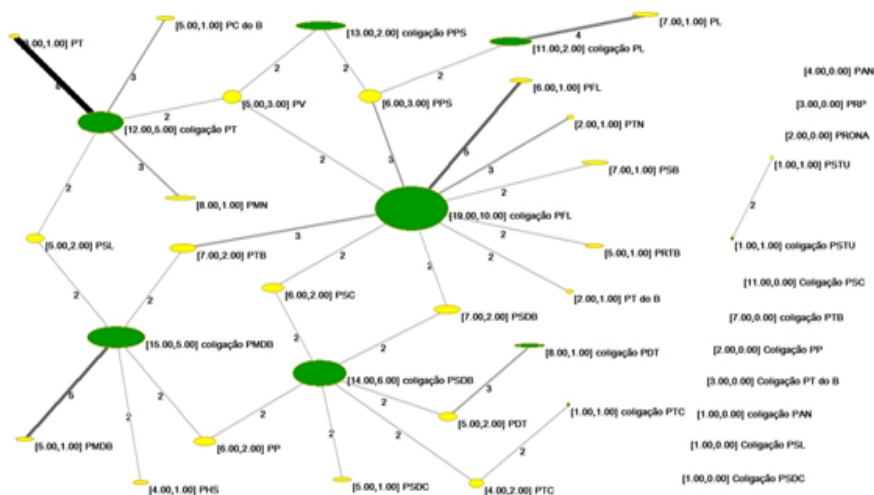
cabeça da chapa candidata à prefeitura. Além disso é possível ver (à direita das figuras) os partidos que não repetiram o apoio a uma mesma coligação ou não estabeleceu uma aliança eleitoral.

### Alianças Eleitorais em 2000



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

### Alianças Eleitorais em 2004



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.



municipal possui suas peculiaridades e é importante analisá-las para se observar o sistema partidário brasileiro. A partir do painel criado sobre as organizações político-partidárias na mesorregião estudada, foi possível constatar uma marcante presença dos grandes partidos nacionais na região, os quais apresentam força na arena eleitoral. O PMDB, PSDB, PR e DEM, possuem um melhor desempenho quando se trata da conquista de cadeiras executivas e legislativas nas últimas 5 eleições recorrentemente, quando comparado com outros partidos. O PT, com um desempenho significativo, teve seu auge registrado até o momento nas eleições de 2012, quando conquistou 86 cadeiras legislativas e 30 cadeiras executivas. Porém, nas eleições de 2016, o partido conquistou 73 cadeiras legislativas e 10 cadeiras executivas, apontando uma queda no seu desempenho quando se trata da conquista de prefeituras.

Além disso, o aumento significativo na estratégia de realizar alianças eleitorais foi constatado nessa mesorregião, considerando ainda que, na eleição de 2016, houve uma menor tendência de se repetir as relações de coligação. A partir disso, os dados parecem indicar que os atores envolvidos no jogo político do Sul de Minas estão utilizando cada vez mais da prática de alianças eleitorais para maximizar suas chances de conquista de cadeiras.

Duas pautas serão enfrentadas como desdobramentos dessa fase da pesquisa: 1) qual é a tendência que podemos observar na relação entre as coligações nas 10 menores cidades da mesorregião e o desempenho eleitoral? 2) como partidos, em cidades sem segundo turno, escolhem seus parceiros eleitorais? A primeira pauta será tratada com os dados que já levantamos, mas a segunda exigirá uma pesquisa qualitativa com as lideranças locais dos partidos.

## **SIGLAS**

DEM	Democratas
PAN	Partidos dos Aposentados da Nação
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Pacifista Brasileiro
PPL	Partido Pátria Livre
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRD	Partido da Real Democracia
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reestruturação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partidos Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSP	Partido Social Progressista
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional

Presença das organizações político-partidárias e as coligações nas 10 maiores cidades da Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais, pp. 266 - 286

PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Maria do Socorro. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 4, p. 43-73, jul/dez de 2010.

CARNEIRO, Leandro; ALMEIDA, Maria Hermínia. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na Federação Brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 2, p. 403-432, 2008.

CARREIRÃO, Yan. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 136-163

CARREIRÃO, Yan. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 14, p. 255-295, mai/ago de 2014.

DOWNS, Anthony. A estática e a dinâmica de ideologias partidárias. In: **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GUARNIERI, Fernando. A força dos partidos “fracos”. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 1, p. 235-258, 2011. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/mbpk3f>>. Acesso em: 16 de março de 2017

IBGE. 2010. **Brasil em síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 12 de jun de 2017.

Presença das organizações político-partidárias e as coligações nas 10 maiores cidades da Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais, pp. 266 - 286

KINZO, Maria D'alva. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 20, nº 57, fev de 2005.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 2003.

LINHARES, Bianca; MENDONÇA, Daniel. Ideologia e partidos políticos no Brasil: elementos teóricos e metodológicos para uma proposta de classificação. In: **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 2016, Belo Horizonte. Anais Eletrônicos do 10º Encontro da ABCP, 2016.

LOPEZ, Félix Garcia. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº22, p. 153-177, jun. 2004

LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. A “coerência” ideológica do sistema partidário brasileiro. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade: o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. XI, nº 2, p. 249-286, out de 2005,

MELO, Carlos Ranulfo. Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 2, ago de 2015.

MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael. Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 1, p. 71-117, 2012.

Presença das organizações político-partidárias e as coligações nas 10 maiores cidades da Mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas Gerais, pp. 266 - 286

NEIVA, Pedro. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 19, nº 39, p. 183-196, jun de 2011.

NOVAES, C. A. M. **Dinâmica institucional da representação** – individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 99-147, março 1994.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 10, p. 225-265, jan/abr de 2013.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**. São Paulo: Edusp, 2002.

VEIGA, Luciana. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. **Revista Opinião Pública**, Campinas, vol. 13, nº 2, p.340-365, nov de 2007.

# O LUGAR DO TURISMO NA ARENA POLÍTICA: UM ESTUDO SOBRE AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2016 EM JUIZ DE FORA

Rafael Marcos da Silva Lima <sup>1</sup>

Orientador:  
André Daibert <sup>2</sup>

Co-autores:  
Raphael G. Rompinelli <sup>3</sup>  
Thaís Cerqueira <sup>4</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo principal fazer um estudo comparado dos programas de governo dos candidatos ao cargo de chefe do poder executivo municipal de Juiz de Fora, com o foco voltado ao setor do turismo. Construímos o mesmo de modo a ressaltar a maneira que os candidatos propõem o desenvolvimento do setor de turismo, ou através de políticas públicas ou por meio da participação do setor privado ou ainda a não proposição de nenhuma forma de trabalho, relegando o turismo a uma subárea de trabalho, sendo esta afetada de maneira indireta por outras proposições. A análise a ser desenvolvida é uma pesquisa documental. Desenvolvemos três modelos complementares de análise, em que cada candidato fique disposto nestes modelos de acordo com suas propostas no que toca o setor do turismo. Desta forma esperamos que este trabalho estudo possa contribuir para a continuidade de pesquisas sobre a atuação do setor público do turismo na cidade de Juiz de Fora, bem como para o fortalecimento da atividade turística no município.

Palavras Chave: Políticas Públicas em Turismo; Planos de Governo; Modelos de Análise.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Humanas e Graduando em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atualmente é bolsista do GET Turismo (Grupo de Educação Tutorial) desde janeiro de 2015. E-mail: rafael.lima@ich.ufjf.br

<sup>2</sup> Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Turismo da Universidade Federal de Juiz de Fora e tutor do GET Turismo (Grupo de Educação Tutorial). E-mail: abddaibert@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Bacharel em Ciências Humanas, Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais, Especialista em Ciências da Religião, Mestrando em Ciências Sociais, pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atuou como bolsista no GET Turismo (Grupo de Educação Tutorial) entre agosto de 2016 e fevereiro de 2018. E-mail: raphaelrompinelli@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Bacharel em Ciências Humanas e Bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Atuou como bolsista no GET Turismo (Grupo de Educação Tutorial) entre janeiro de 2016 e dezembro de 2017. E-mail: thaiscerqueira05@gmail.com



## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas só se tornam objeto de estudo político a partir da década de 50 e não possuem uma definição única e mais correta (PIMENTEL, 2014). Elas podem ser consideradas como o conjunto de atividades de um governo. À vista disso os estudos sobre políticas públicas de turismo são ainda mais recentes e escassos no Brasil, com maior expansão a partir do início do século XXI, entretanto o turismo não é uma pauta prioritária das políticas públicas nos três níveis de governo conforme afirma Beni (2006).

Segundo a Organização Mundial de Turismo (2001), o turismo se configura como uma das principais atividades geradoras de emprego e renda na economia mundial. O Turismo, de acordo com Montejano (2001), é uma atividade humana fundamentada em disciplinas relacionadas com as ciências sociais e humanas, interligado diretamente com o tempo livre e com a cultura do lazer. Na visão de Hermann Von Schattenhofen (apud MOESCH, 2002, p. 10), o turismo “compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado”. Hall (2001) afirma que a partir da Segunda Guerra Mundial o turismo passou a ser uma atividade planejada e que desde então as práticas e processos de gestão do turismo transformaram-se progressivamente. Uma das mudanças é a atuação do poder público no planejamento e desenvolvimento do turismo.

A partir de meados do século XX a atividade turística emerge como tema relevante nas agendas pública de diversos países, entre eles, o Brasil. Porém, tal temática ficou à margem das decisões governamentais por diversas vezes. E mesmo com tal dificuldade, a temática turística cresce em importância, principalmente a partir dos anos 1990 e mais ainda após a criação do MTUR (Ministério do Turismo) a partir do ano de 2003.

Com a criação do Plano Nacional de Municipalização do turismo, em 1992, assume-se uma postura de descentralização político-administrativo da atividade turística, conferindo maior poder de decisão aos governos municipais. Desta forma o desenvolvimento do setor passa a ser de responsabilidade local. Após a criação do ministério do Turismo, institui-se o Programa de Regionalização do Turismo e adota-se uma postura de desenvolvimento regional do turismo. Apesar das mudanças na estrutura política do turismo no país, existe uma grande carência com as políticas públicas que permeiam o setor, principalmente nos

municípios brasileiros. Entre eles está a cidade de Juiz de Fora.

Juiz de Fora apresenta números relevantes sobre a contribuição do turismo na economia local. Segundo dados do Observatório do Turismo de Minas Gerais, em 2014 o setor empregava cerca de 18.305 pessoas, com renda média nominal de R\$1 154,37. Apesar de estar inserida no Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais e ser classificada como um destino indutor, porém ainda são tímidas as ações governamentais no que tange o incentivo a atividade turística na cidade. Nas últimas administrações municipais, o turismo não se apresentou como uma pauta relevante na agenda de “desenvolvimento econômico” municipal, e isso fica claro, por exemplo, quando observamos a enxuta estrutura burocrática voltada para o setor do turismo junto a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF).

Em vista disso, a presente pesquisa pretende analisar como o turismo aparece (e se aparece) como tema relevante nos planos de governo dos candidatos ao cargo de prefeito da cidade nas últimas eleições municipais, disputadas no ano de 2016, buscando responder a seguinte questão: qual é o lugar do turismo nos debates políticos das eleições municipais?

A fim de tentar responder tal questionamento, o presente artigo tem como objetivo principal fazer um estudo comparado dos planos de governo disponibilizados no site TSE (Tribunal Superior Eleitoral<sup>5</sup>) dos candidatos ao cargo de chefe do poder executivo municipal de Juiz de Fora, no que toca principalmente à atenção dada ao setor do turismo. Trabalharemos de modo a ressaltar a maneira que os candidatos propõe o desenvolvimento do setor de turismo, ou através de políticas públicas ou por meio da participação do setor privado ou ainda a não proposição de nenhuma forma de trabalho, relegando o turismo a uma subárea de trabalho, sendo esta afetada de maneira indireta por outras proposições.

## **2. METODOLOGIA DE PESQUISA**

A análise a ser desenvolvida é uma pesquisa documental. Utilizaremos os

---

<sup>5</sup> Vale ressaltar que a divulgação dos Planos de Governo no site do TSE é uma nova exigência instituída pela lei 13.165 de 29 de setembro de 2015 pelos candidatos ao cargo do poder executivo nas diferentes esferas que devem apresentá-los como pré-requisito de suas candidaturas. Vale ressaltar que os candidatos apresentaram novas versões de seus “Planos de Governo” durante diferentes momentos das eleições, mas optamos por analisar os Planos postados no site do TSE por duas razões: 1) entender o posicionamento dos candidatos antes mesmo da corrida eleitoral se iniciar oficialmente; 2) possuir um instrumento metodológico mais factível de comparação, visto que ambos os planos foram publicados concomitantemente.

planos de governo dos candidatos ao cargo de prefeito na cidade de Juiz de Fora, como fonte a ser explorada a partir de uma perspectiva teórica em que colocaremos como plano de fundo, três modelos analíticos a partir destes, faremos a disposição dos candidatos, como suas propostas se encaixam dentro desta forma de interpretação.

Propomos estes modelos, para que os mesmos funcionem como uma base de apoio e uma leitura possível das propostas feitas pelos candidatos no que toca principalmente as ênfases dadas ao setor do turismo e desta maneira perceber como os planos ficam dispersos de acordo com a afinidade específica de cada modelo.

Para isso, construímos um modelo de trabalho que se aproxima do conceito desenvolvido pelo sociólogo alemão Max Weber (1864 - 1920) denominado de tipo ideal. Um artifício metodológico que pode ser elaborado no intuito de construir através de um constructo teórico que possui, dentre as finalidades, a possibilidade de enfatizar determinados aspectos que o pesquisador deseja estudar de determinado fenômeno e conforme salienta:

Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isolados dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de formar um quadro homogêneo de pensamento (WEBER, 1999, p. 106).

Tal modo de análise contribui para o nosso artigo, na medida em que podemos elaborar os modelos “puros” e assim melhor compreender como a filosofia partidária, o posicionamento do próprio candidato e o que por eles são propostos nos planos de governo disponíveis, podem ser coerentes com a realidade juiz-forana.

Esta, é uma possibilidade de tentar compreender de que maneira as políticas de governos pelos candidatos dispostos na plataforma do TSE (tribunal superior eleitoral), poderiam alimentar: ora o setor público, ora o setor privado, como também de levar em consideração o fato do turismo na cidade ser ou não um ponto chave para o possível chefe do executivo municipal.

MODELO 1: o turismo é dado como uma instância a parte da esfera privada, existe uma interferência mínima ou nula da instância municipal e do poder

público. Nesta perspectiva o turismo é enxergado como sendo um campo ser desenvolvido e explorado pelo setor privado. A partir das regulações do mercado e das empresas e instituições particulares.

MODELO 2: o turismo é trabalhado através de programas e projetos públicos municipais que contemplem a apropriação de setores relativos ao turismo pela população de forma geral. Assim sendo, esse campo é enxergado como um mecanismo próprio e coerente que deve ser construído a partir de políticas públicas municipais, sendo regulado e mantido por secretarias e pastas específicas, o que proporciona uma relação entre o âmbito público e o setor do turismo de modo mais estreito e interligado.

MODELO 3: esta terceira via se dá de modo a evitar a ambiguidade provocada pela dicotomia dos dois modelos e se coloca de modo a contradizê-los. Propomos aqui um modelo em que o setor do turismo sequer é mencionado, como uma proposta que não seja prioritária dentro dos planos, sendo assim, o campo do turismo não é algo que deva ser relegado à esfera privada, como também não é uma possibilidade ao setor público. Desta forma, este setor seria contemplado de maneira secundária, sendo afetado de modo indireto através de programas que tenham como foco outros setores como mobilidade urbana, acesso ao patrimônio público, desenvolvimento cultural entre outros.

A partir deste ponto discutiremos de maneira a encaixar os candidatos em setores que ora se aproximam da primeira esfera, ora se aproximam da segunda, ou de nenhuma das duas. Entendemos que nenhum candidato se coloca exatamente dentro destas esferas, isso fica claro devido à querela de propostas, como também a falta delas no que se refere ao turismo propriamente dito. Em outro ponto notamos que os candidatos ao se aderirem a um partido e, por conseguinte a uma coligação, já estão aderindo a uma corrente ideológica partidária que de maneira geral lhes representam e para dela são representantes.

### **3. PLANOS DE GOVERNO DOS CANDIDATOS**

#### **3.1 BRUNO SIQUEIRA - PMDB**

O candidato Bruno Siqueira era o atual prefeito de Juiz de Fora e concorria a reeleição pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na coligação “Pro Futuro e Agora”. No plano de governo do candidato são perceptíveis projetos que possuem proximidades com as duas linhas ideológicas nas quais se baseia esta análise. Ao apresentar propostas de Valorização,

proteção, manutenção de patrimônios culturais bem como o acesso às atividades de esporte e lazer pela população, constata-se uma postura de atribuição de maior responsabilidade a esfera pública, que segundo o documento divulgado site do Tribunal Superior Eleitoral, tem o dever de disponibilizar meios para que esse direito possa ser exercido pela comunidade do município.

É importante ressaltar que no plano de governo o turismo não é apresentado por meio de propostas diretas, e sim indiretas elencadas dentro de outras dimensões, como de Cultura, Esporte e Lazer, Meio ambiente / Desenvolvimento Urbano / Mobilidade e em Desenvolvimento econômico e Inovação. Nesta última citada apresentam-se propostas mais efetivas, visto que o então departamento responsável pelo turismo na Prefeitura de Juiz de Fora pertencia a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo – SEDETTUR. Nesta dimensão identificam-se propostas de ação de investimentos articuladas com o setor privado, seguindo a linha ideológica que concebe o turismo como uma prática ativa e movimentada pelo mesmo. Esta perspectiva é observada através de propostas apresentadas no plano como: *“Atrair investidores que explorem o potencial turístico do município, com o objetivo de proporcionar maior desenvolvimento econômico da cidade”* (p. 7).

Neste plano de governo o candidato não menciona a elaboração do Plano Municipal de Turismo, uma de suas ações que teve início na sua primeira gestão. As propostas para o turismo são poucas e consideram somente as necessidades mais gerais, sem apresentar uma proposta de ação clara para o desenvolvimento do setor no município.

No dia 17 de setembro de 2016, o candidato e seu vice lançaram um novo plano de governo com metas e diretrizes para o segundo mandato, caso seja reeleito.

A perspectiva observada através da leitura do plano de ação do candidato é de que, apesar de apresentar ações articuladas com o setor privado, pode-se inferir que se confere ao setor público a maior parte da responsabilidade da atuação de práticas voltadas para turismo, aproximando-se do modelo 2 de análise desta pesquisa.

### 3.2 LAFAYETTE ANDRADA - PSD

Outro candidato que se encaixa nessa esfera de turismo privado, é Lafayette Luiz Doorgal de Andrada, ou popularmente conhecido como Lafayette Andrada. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora, doutorando em Direito pela Universidad Nacional de Lomas de Zamora (Argentina), Lafayette

disputou o cargo de prefeito de Juiz de Fora pelo Partido Social Democrata (PSD). Suas diretrizes de plano de governo, 2017-2020, se subdividindo em 13 vertentes - gestão responsável e integrada; sustentabilidade; saúde; educação; cidadania; acessibilidade assistência e inclusão social; segurança; mobilidade e urbanismo; desenvolvimento econômico; inovação tecnológica; cultura, turismo e esporte; zona rural; CEASA; e animais em situação de risco. Das 13 diretrizes apresentadas 8 possuem ações diretas e indiretas, ou que possam intervir, relacionadas ao Turismo no município de Juiz de Fora.

Dentre os principais pontos, o candidato comprometeu a realizar a atualização do inventário do acervo cultural de Juiz de Fora; a recuperação de equipamentos de cultura que estejam em más condições; garantia de viabilidade de execução da Lei Murilo Mendes de incentivo à cultura; elaboração de um Plano Municipal de Cultura; criação da Agência Municipal de Turismo com o objetivo de fomentar o turismo em Juiz de Fora de modo integrado com eventos culturais, de negócios e esportivos; ampliação do fluxo de turismo de negócios, mantendo a competitividade da cidade; incrementar o fluxo de turismo de lazer, elaborar roteiros turísticos em conjunto com o mercado beneficiário e estabelecer parcerias para ampla divulgação; realização de manutenção e sinalização dos principais pontos turísticos; incentivar e facilitar a realização de eventos culturais, de turismo e esportivos de pequeno, médio e grande porte em Juiz de Fora; elaboração de um calendário de eventos culturais, esportivos e de turismo de Juiz de Fora possibilitando o planejamento e organização destes eventos em curto, médio e longo prazo.

Também informa que pretende realizar a instalação de centros de cidadania que oferecem atividades lúdicas, culturais e esportivas para jovens de regiões com maior vulnerabilidade e que apresentam alto índice de violência. Revitalizar a Região da Praça da Estação, entre outras regiões, em conjunto com iniciativas privadas visando a restauração e conservação dos prédios e monumentos históricos; a criação de um polo de atrações turísticas, gastronômicas e culturais; a revitalização da região central com o intuito de resgatar o seu valor cultural e histórico; a criação de um novo Plano Diretor para o centro de Juiz de Fora e para os principais centros de bairros correlacionado ao trânsito; a manutenção contínua de pavimentos, calçadas, praças, jardins e equipamentos urbanos objetivando a melhoria da acessibilidade e o estabelecimento de parcerias com a comunidade para a manutenção e revitalização de praças partindo da premissa de que todos os bairros possuam seus espaços públicos de lazer

Ao observar as diretrizes de plano de governo do candidato Lafayette Andrada, torna-se notória a percepção nas suas linhas de ações a abordagem da temática do Turismo, de modo direto e indireto, como possível forma de integração, desenvolvimento, planejamento e organização. A todo o momento durante sua campanha, o candidato fez questão de enfatizar que o turismo na cidade seria uma importante veia de comunicação entre a geração de empregos e o desenvolvimento da atividade turística para a cidade. Entende-se que o candidato trabalha por um viés de economia liberal, sem qualquer participação estatal ou de órgãos regulatórios. O candidato acredita que é necessário vender o que a cidade oferece para atrair turistas durante o ano, e assim movimentar a economia local.

### 3.3 MARGARIDA SALOMÃO – PT

Um destes candidatos é Margarida Salomão, candidata do Partido dos Trabalhadores ao cargo de prefeita de Juiz de Fora. Dentre suas propostas, nota-se pouca ênfase dada ao setor de turismo diretamente. Este ainda é tratado como um subtema ou não como uma instituição primária, que poderia ser contemplado, dentro das propostas da candidata, através de políticas que inicialmente se referem aos setores de mobilidade urbana, desenvolvimento, cultura e acessibilidade.

Diretamente o turismo, representado em seu plano de governo, somente através do segmento de eventos, é colocado como um instrumento de uso da cidade pela população em geral. Margarida Salomão, dentro de suas variadas perspectivas de governo, propõe uma em específico que está ligada a este setor turístico, denominada de: “Desenvolvimento para todos”, ela propõe uma “Juiz de Fora que retome o caminho do desenvolvimento”, como polo atrativo para a região da Zona da Mata mineira. Segundo sua proposta os governos anteriores investiram em: “buscar o desenvolvimento exclusivamente através da atração de grandes investimentos. Em geral, ela tem fôlego curto, quando não se articula às atividades e potencialidades locais” (p. 6). O que proporcionou um fôlego inicial de desenvolvimento, mas que não se sustentou por longo período, a partir disso a candidata pensa em uma estratégia que contempla e promove as indústrias e o comércio local, principalmente os setores de logística e de turismo de eventos:

[...] a política de desenvolvimento para todos deve explorar ao máximo as possibilidades de conversão de Juiz de Fora à condição de centro estratégico

na área de logística e turismo de eventos, derivada de sua localização especial e do peso significativo do setor de serviços no município. Por fim, deve ampliar seu alcance, de modo a favorecer a dinamização das atividades da economia solidária e das micro, pequenas e médias empresas (TSE, 2016).

Todavia, gostaríamos de salientar aqui mais um ponto que pode ser contemplado dentro de nossa análise. Outro ponto que está ligado ao setor de mobilidade urbana e de acessibilidade existe uma proposta que nos chama atenção, o “direito à cidade” que através de uma medida simples, mas não menos importante, a candidata propõe a igual acessibilidade aos bens públicos a todos: “trata-se de criar os meios para que a população possa acessar, de modo igualitário, todos os bens públicos oferecidos pelo município”.

A partir destes pontos gostaríamos de fazer um pequeno exercício de reflexão para pensarmos como ficaria disposta a proposta desta candidata perante as esferas de poder que construímos. Se de um lado a candidata ressalta que o setor turístico de eventos deve ser fomentado através de políticas desenvolvimentistas que contemplem as micro e pequenas empresas, uma aliança com o setor privado. Por outro ela propõe uma rede acessibilidade aos bens públicos como uma forma de direito a cidade; a apropriação dos bens pela própria população civil.

Enquadrar as propostas de Margarida em uma esfera específica é um erro, já que como foi demonstrada acima ela possui duas concepções diferentes ao que tange o turismo e ao acesso a bens públicos. Contudo, dado um panorama horizontal em que de um lado temos a esfera que é representante do âmbito público e no outro o turismo com sendo uma instituição que deveria ser oferecida ao setor público, tendo a encaixar este plano de governo mais próximo ao que tange ao setor privado. Primeiro devido ao forte apelo que é proposto ao turismo de eventos sendo uma instância que deve ser fomentada para o desenvolvimento do setor urbano e depois pela aliança as empresas. Por outro lado é a falta de um projeto que construa a acessibilidade aos setores de turismo com sendo um bem público e de primeira ordem no plano municipal de Juiz de fora.

### 3.4 MARIA ÂNGELA - PSOL

Através de uma proposta de governo que se assemelha bastante a um manifesto partidário, a candidata Maria Ângela representante do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), dialoga com um projeto bem aberto, no intuito de modificar o sistema capitalista vigente, por um caminho a ser traçado pelos trabalhadores



que dá maior ênfase e maior participação destes no governo municipal de Juiz de Fora. Esta forma de participação se daria por meio de associações comuns denominadas de Conselhos municipais.

Desenvolvendo este projeto em grandes blocos: Economia e Planejamento, Direitos Humanos e Combate às Opressões, Cultura e Educação. A proposta toca diretamente no setor do turismo uma única vez, dentro de um dos blocos que está diretamente ligado ao desenvolvimento econômico da cidade.

Neste bloco específico: Economia e Planejamento, o turismo é colocado como último ponto a ser tocado e diretamente ligado à recuperação do patrimônio histórico. Todavia o plano de governo apresentado toca nos segmentos turísticos culturais e ecológicos, como forma possível a ser desenvolvida visando o aproveitamento e obtenção de renda para o município através de políticas públicas a serem desenvolvidas pela possível gestão da candidata.

Conforme argumentado acima, este plano se assemelha a uma carta manifesto, não contemplando o setor do turismo como um dos principais segmentos de contemplação de sua candidata. Contudo temos que ressaltar que é pensado em um desenvolvimento ou criação de políticas que incentivem o turismo. O modo como essas políticas se constituíram, a quem contemplariam se seria desenvolvida pela esfera pública ou privada, isso não é ressaltado.

Em um primeiro exame, tenderíamos a colocar o plano da candidata Maria Ângela, mais próximo à esfera pública, devido a grande ênfase que seus projetos dão ao fato da construção do poder popular, do empoderamento e da maior e mais efetiva participação da população trabalhadora e a comunidade juiz-forana, isso segundo sua proposta seria um aprimoramento e instituir a democracia participativa direta. Todavia, aproximamos esta candidata ao terceiro modelo, apesar de sua ênfase se dar sob a soberania popular e uma forma de democracia mais participativa, suas propostas mal tocam no setor do turismo, sendo este relegado a outras áreas, ou sendo tratado de modo vago sem qualquer ênfase dada a suas possibilidades.

### 3.5 NORALDINO – PSC

Dando continuidade à análise dos candidatos para encaixá-los em uma esfera de poder no que se refere ao dimensionamento turístico e suas aplicações em Juiz de Fora, temos o candidato Noraldino Lúcio Dias Júnior, que concorreu à prefeitura de Juiz de Fora pelo Partido Social Cristão (PSC). Graduado em Turismo pela Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC), com pós-

graduação em Gestão Ambiental em Problemas Urbanos pela Faculdade Estácio de Sá, Noraldino se coloca em posição privilegiada, por ter atuado em áreas relevantes como a de segurança pública e meio ambiente, integrando diversas secretarias e comitês municipais e estaduais.

Tendo em vista sua formação acadêmica e política, o candidato elabora um plano de governo voltado para o eixo de Turismo no eixo de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Geração de Emprego e Renda. Dentro deste eixo, afirma que Juiz de Fora precisa consolidar-se como uma cidade empreendedora para que haja geração de emprego. Para isso, propõe à “implementação da Casa do Empreendedor, a consolidação e a aplicação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, a melhoria do ambiente de negócios para o pequeno e médio empreendedor e ações para estruturar o comércio popular” (p.05). Ressalta também a importância de articular com os municípios da região, Estado e União melhorias na infraestrutura rodoviária, ferroviária e aérea. Em especial, descreve que pretende consolidar o modal aéreo do Aeroporto Itamar Franco e definir um modelo de negócios para o Aeroporto da Serrinha.

O tema específico de turismo é descrito como um indutor de desenvolvimento. Como forma de aprimorá-lo, sugere a elaboração de um Plano Municipal de Turismo e uma política de Incentivo a Projetos Turísticos. Além disso, a criação de um Plano de Marketing Turístico e criação da Rede de Turismo Regional no intuito de promover a regionalização do turismo, em parceria com o Circuito Caminho Novo. Menciona também a necessidade de melhorar a sinalização turística do município e do seu entorno. No que tange a eventos, compreende que a cidade carece de um espaço adequado para os mesmos, como feiras. Nesse sentido, aponta que é possível implantar a Casa do Turista, mas não descreve como ela funcionaria.

É importante ressaltar, que mesmo possuindo formação e atuação em importantes áreas de políticas públicas, o candidato pouco trabalhou essas propostas em campanha, tampouco quais parcerias iria realizar para implementação das propostas. Contudo, levando em consideração o proposto neste artigo, o candidato se encaixa numa esfera onde o turismo é considerado um produto para geração de emprego e renda, tendo toda sua elaboração voltada para uma visão empresarial de desenvolvimento. O candidato reafirma que somente com o empreendedorismo, Juiz de Fora poderá alavancar sua atividade turística nos moldes de outras grandes cidades brasileiras.

### 3.6 VICTORIA MELLO – PSTU

Victoria de Mello concorreu à prefeitura pelo Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Victoria não apresenta em seu plano de governo nenhuma proposta direta para a potencialização do turismo em Juiz de Fora. Todo programa de governo de sua chapa, está voltado para a estatização de todos os serviços públicos. A candidata não menciona em seu plano como seria feito um eventual processo de estatização da atividade turística e nem como o município faria para gerir eventuais gastos com a manutenção dos locais turísticos.

### 3.7 WILSON REZENDE – PSB

O plano de governo publicado no TSE de Wilson Rezende Franco, candidato à Prefeitura de Juiz de Fora pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) com a coligação “A Mudança está em suas mãos”, apresentando propostas com forte interferência da instância municipal em ações como de apoio a manifestações culturais, ao afirmar que pretende disponibilizar o maior número de espaços possíveis para atividades culturais, de esporte e lazer e apresentar um projeto de realização do carnaval, porém o candidato não cita nenhuma proposta para o turismo. Durante a campanha é divulgado um novo plano de ações onde se apresenta propostas diretas para o setor turístico.

Dado o instrumento de análise da pesquisa, o plano de governo divulgado pelo TSE, o candidato corresponde ao terceiro modelo de análise, não mencionando sequer uma ação indireta no que concerne a atividade turística.

## 4. RESULTADOS PRELIMINARES

A seguir temos a disposição exemplificada da posição dos candidatos que concorreram à prefeitura de Juiz de Fora conforme os modelos apresentados anteriormente. Podemos identificar que temos candidatos que em momento algum citaram o Turismo, como Maria Ângela e Wilson Rezende, e outra que não citou diretamente, porém se aproxima de um modelo público de gestão. Em contrapartida, temos Lafayette que explana em seu plano de governo um modelo de turismo voltado ao setor privado e fortalecimento das empresas turísticas. Noraldino também trabalha com o modelo privado, porém acredita que o setor público também seja importante para a melhoria do setor Turístico de Juiz de Fora. Já Bruno Siqueira trabalha com o fortalecimento do setor público não descartando parcerias com empresas privadas. A questão curiosa ficou por conta

da candidata Margarida Salomão que trabalha com ambos os modelos (público e privado) e muito pouco falou do Turismo em si.

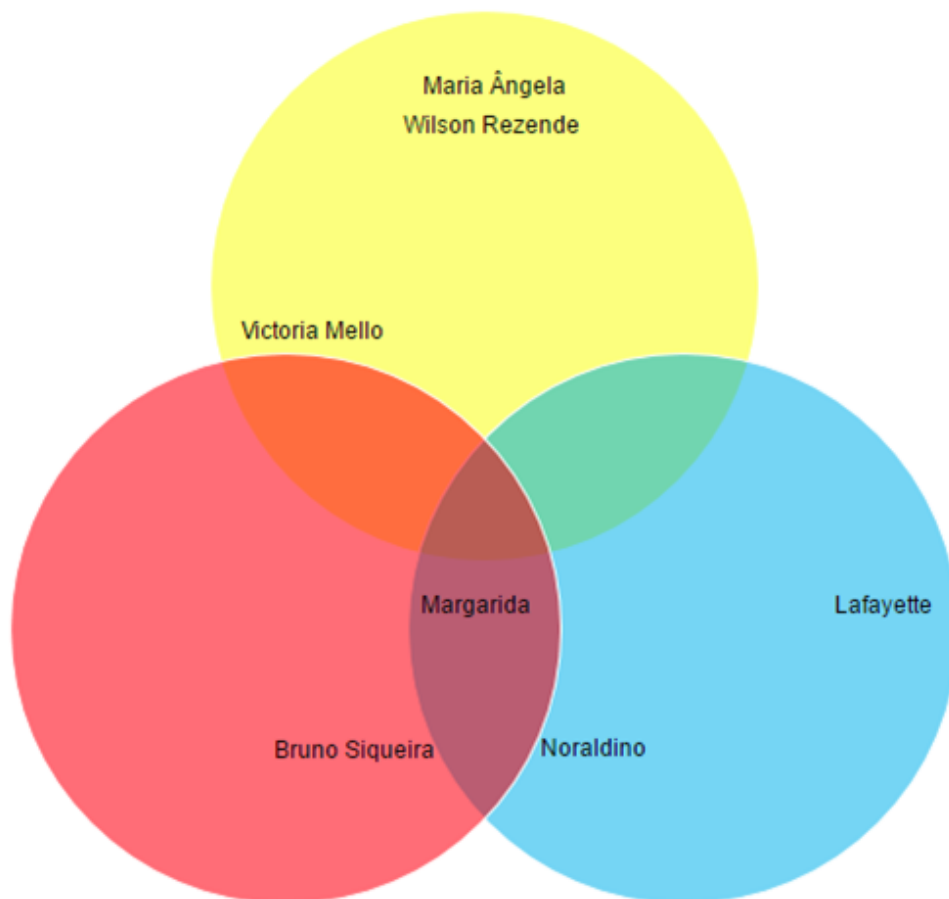


Figura 1. Posicionamento dos candidatos.

Fonte: Autores.

Legenda:

Modelo 1 - Privado

Modelo 2 - Público

Modelo 3 - Não cita o Turismo em nenhuma esfera

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel da gestão pública e a definição de políticas públicas para o setor é

recente na atividade turística e complexo por perpassar por diversas dificuldades como a ausência de interesse da administração pública e a falta de articulação entre os diversos setores pelos quais se desdobra o turismo e conseqüentemente geram os problemas principais enfrentados pelos órgãos públicos de turismo já citados, como estrutura burocrática escassa, falta de investimentos, insuficiência de ações e planejamento, entre outros. Todos esses impasses foram observados ao estudar os planos de ações dos candidatos a prefeitura de Juiz de Fora.

Os candidatos apresentaram propostas bastante díspares, como por exemplo, o candidato Lafayette Andrada que posicionou-se totalmente a favor do modelo privado, por meio de propostas claras e bem definidas, diferente dos candidatos Wilson Rezende e Maria Ângela que não apresentaram ações que sequer perpassam pelo setor do turismo, os candidatos Bruno Siqueira e Margarida Salomão posicionaram-se no meio termo, apresentando propostas de responsabilidades das esferas pública e privada.

Diante da análise apresentada, comprovaram-se os resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos sobre a gestão pública do turismo no Brasil de que o turismo é um tema limitadamente tratado como pauta de interesse público. A ausência de propostas concretas para o turismo nos planos dos candidatos impossibilitou uma análise efetiva do posicionamento dos mesmos por meio da metodologia proposta.

Espera-se que este estudo possa contribuir para a continuidade de pesquisas sobre a atuação do setor público do turismo na cidade de Juiz de Fora, bem como para o fortalecimento da atividade turística no município.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENI, Mario. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006

**DIVULGAÇÃO DE CANDIDATURAS E CONTAS ELEITORAIS**. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2016/2/47333/candidatos>> Acesso em 21 de outubro de 2016.

HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **PLANO NACIONAL DO TURISMO - Diretrizes, Metas e Programas 2003 - 2007**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004. 48 p.

MOESCH, Marutschka. *A produção do saber turístico*. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2002.

MONTEJANO, Jordi Montaner. **Estrutura do mercado turístico**. 2ª ed. São Paulo: ROCA, 2001.

Organização Mundial do Turismo. (2001). **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca.

**OBSERVATÓRIO DO TURISMO DE MINAS GERAIS**. 2016. Disponível em: <<https://www.observatorioturismo.mg.gov.br/>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

PIMENTEL, M. P. C.. **A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil, de 1930 a 2010**. In: Thiago Duarte Pimentel; Magnus Luiz Emmendoerfer; Edegar Luis Tomazzoni. (Org.). *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. 1ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais**. In: COHN, Gabriel (Org.). FERNANDES, Florestan (Coord.). *Weber – Sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13. São Paulo: Ática, 1999, p. 79-127.

# ESCÂNDALO POLÍTICO E OS IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Matheus Vitorino Machado<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo explorar a bibliografia acerca do tema dos escândalos políticos, a partir da problemática dos possíveis impactos oriundos de sua cobertura midiática, positivos ou negativos, para os regimes democráticos. Tendo em vista o advento das democracias representativas modernas, cujo desenvolvimento se faz paralelo com o dos meios de comunicação de massa, se reconhece um estreitamento entre este regime político e esta forma de comunicação. Tal contato não só possibilitou o desenvolvimento de uma democracia de massas, como alterou a percepção sobre as democracias, tanto a nível da percepção empírica quanto de sua dimensão normativa. Os meios de comunicação de massa possuem papel predominante no funcionamento das democracias modernas, produzindo um entrelaçamento no qual a mudança em um destes campos interfere no funcionamento do outro. Assim, ao reconhecermos a regularidade das coberturas de escândalos políticos nos noticiários, a pergunta imediata a se fazer passa a ser dos possíveis efeitos desse fato sobre a democracia. Para responder a esta pergunta foi empreendida uma breve análise bibliográfica da vasta literatura pertinente ao tema. As conclusões extraídas da análise dos textos selecionados foram a de uma cadeia complexa de produção de escândalos, cujos efeitos são usualmente negativos.

Palavras Chave: Escândalo Político, Democracia, Meios de Comunicação de Massa, Mídia.

---

<sup>1</sup> Graduando do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). vitorino.mvm@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A preponderância do escândalo político nos noticiários é um fato facilmente observado. A centralidade dada as alarmantes notícias sobre desvios, subornos e chantagens podem nos dar a impressão de uma profunda crise da democracia na qual estamos inseridos. Porém, se o impacto dos desvios de conduta da classe política para a democracia é óbvio, devemos nos perguntar quais são os impactos causados pela cobertura dos escândalos políticos, cada vez mais centrais na vida pública. Tal evento está ligado a mudanças na mídia, na cultura e na política. Para compreendermos tal cenário propomos uma revisão bibliográfica das produções acadêmicas que possam elucidar como os escândalos políticos viriam a se desenvolver, e seus possíveis impactos sobre as democracias contemporâneas.

É do século XV ao século XVIII, na Europa, que começariam a se desenvolver as primeiras redes de comunicação de massa. O avanço da técnica permitiu a criação de formas avançadas de impressão, permitindo publicações periódicas de jornais, folhetos e livros, tal como o crescimento de serviços postais regulares. O novo alcance das informações criava a percepção de um mundo de eventos públicos ainda distantes, mas relevantes para a vida cotidiana. (THOMPSON, 1998) Este desenvolvimento reforçou identidades nacionais e a capacidade de divulgação de informações de caráter público, proporcionando o crescimento dos governos representativos através da Europa, ao passo em que o sufrágio universal incluiria os até então marginalizados dos processos democráticos, e os partidos de massa passavam a mobilizar bases de caráter popular e abrangente. (MANIN, 1995) A conjunção entre os fatores citados criaram as condições necessárias para o desenvolvimento de uma democracia de massa.

O contínuo desenvolvimento da técnica aplicada a comunicação levaria ao advento de formas ainda mais sofisticadas de comunicação, como o rádio e a televisão, responsáveis por criar as condições necessárias para a forma contemporânea dos governos representativos, a Democracia do Público. Segundo Manin (1995), as novas formas de comunicação se tornam capazes de apresentar diretamente os candidatos, dispensando assim a mediação das relações partidárias. A democracia do público passa a ter o especialista da mídia como fator central, fazendo da performance de líderes midiáticos o foco da relação política do público.

De tal forma, a comunicação e a mídia de massa passam a ter uma importância central no funcionamento das democracias representativas modernas.



As mensagens transmitidas, sua frequência, foco, abordagem e etc. são fundamentais para a formulação da opinião pública e seus impactos nos atores políticos inseridos nos processos de tomada de decisão (BOBBIO, 2000)

A centralidade da circulação de informações seria continuamente interpretada como fundamental para o funcionamento da democracia. O autor Anthony Downs (1999) defenderia o processo de *accountability*, transparência institucional na divulgação de informações políticas, como um dos meios de legitimidade dos governos eleitos. Um papel de suma importância seria reservado para as mídias nas práticas de *accountability*, pois elas seriam responsáveis por proporcionar um ambiente rico de informações úteis e coerentes. (DOWNS, 1999). Assim, um ambiente democrático onde o eleitorado seja capaz de elaborar suas preferências e opiniões de maneira livre, depende também da consolidação de meios de comunicação de massa que forneçam, de maneira coesa, informações de cunho público.

Porém, impera a impressão de que os meios de comunicação de massa noticiam majoritariamente escândalos políticos em detrimento de outros tipos de notícia. A ideia de que a política é representada através da mídia como uma sucessão de escândalos passa por tanto a ser um importante objeto da ciência política e sociologia, pois se o ambiente informacional disponível ao público é um componente central das democracias modernas, os possíveis impactos dos escândalos políticos sobre a democracia devem ser investigados.

## 2. ENQUADRAMENTOS, REFERÊNCIAS COGNITIVAS E MÍDIA

Dado o cenário de centralidade dos meios de comunicação de massa nas democracias contemporâneas, ainda devemos salientar um importante dado acerca do papel da mídia para a realização das aspirações democráticas. Como observado por Manin (1995), os governos representativos seriam caracterizados, em termos gerais, pela eleição periódica dos representantes, a independência parcial dos representantes, o debate parlamentar como pré-requisito para tomada de decisões e por fim, a liberdade de opinião pública. As duas últimas características elencadas por Manin centralizam o papel da mídia, ao passo que destacam o caráter cognitivo dos processos democráticos. De tal forma, faz-se necessário explorar, mesmo que brevemente, o amplo consenso na literatura de que a mídia fornece esquemas explicativos da política que são socialmente compartilhados. Para tanto, iremos sintetizar o conceito de enquadramento, fundamental para

entendimento do papel da mídia no fornecimento de quadros cognitivos.

Os enquadramentos, segundo Goffman, são “definições da situação construída de acordo com os princípios de organização que governam os eventos – ao menos os eventos sociais – e nosso envolvimento subjetivo com eles” (GOFFMAN, 1974 apud ALDÉ, 2004). Desta forma, os enquadramentos atuam como quadros fornecedores de referências utilizadas para explicação do mundo social.

As referências fornecidas pelos enquadramentos compõe um conjunto que abarca valores, crenças, regras e atitudes que estruturam nossas interpretações e atitudes no mundo social. Assim, os meios de comunicação de massa atuam como um importante campo de produção de enquadramentos, visto o seu alcance e capacidade de veiculação de mensagens acerca do mundo político e social: “Enquadramentos de mídia são padrões persistentes de cognição, interpretação e apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, através dos quais os manipuladores de símbolos organizam rotineiramente o discurso, seja verbal ou visual” (GITLIN, 1980, p.7 apud ALDÉ, 2004, p. 47)

Porém, este não é um processo unilateral na qual a mídia atua como uma instituição hermética, fornecendo enquadramentos para indivíduos análogos a uma tabula rasa. Pelo contrário, a mídia usualmente está em sintonia com sua audiência, visto as necessidades comerciais e a origem dos profissionais midiáticos. Assim, as perspectivas veiculadas pelos meios de comunicação de massa não só são originários de outros enquadramentos, como também convivem com enquadramentos diversos presentes na sociedade, como os fornecidos pelos ambientes religiosos, familiares e profissionais. (ALDÉ, 2004)

Contudo, a mídia se projeta como um agente proeminente no fornecimento de enquadramentos, mesmo frente a seus concorrentes. Sua capacidade de fornecer quadros de referência homogêneos, capazes de interpelar as demais esferas sociais da vida cotidiana. De tal forma, pode-se presumir que os meios de comunicação de massa assumem um papel predominante de fornecedor primário de referências cognitivas para a audiência. (ALDÉ, 2004)

### 3. ESCÂNDALO POLÍTICO MIDIÁTICO

Jonh B Thompson, em “O Escândalo Político: Poder e visibilidade na era da mídia” (2002) procura não só delinear de maneira mais precisa o conceito de escândalo político, como propor uma teoria social do escândalo, série de proposições teóricas úteis a uma compreensão mais abrangente, mas ainda sim precisa, do

fenômeno do escândalo político. Para Thompson, as profundas alterações das estruturas políticas, sociais e comunicacionais criaram as condições necessárias para o surgimento do escândalo político.

As democracias liberais, tal como se estabeleceram ao longo do século XIX e XX, criaram um campo político no qual os atores políticos travam uma disputa pela reputação e confiança, recursos que exercem um papel de poder simbólico. A noção de campo e poder simbólico aqui presentes tem origem em Bourdieu, autor que Thompson mobiliza para explorar a ideia de que as democracias liberais, por se fundamentarem em torno de eleições livres e competitivas, criaram um campo cujo capital simbólico primeiro é a legitimidade. O cenário de declínio dos partidos e aumento da preponderância das personalidades midiáticas levaria o eleitor a procura de características notáveis, como confiança, moral e competência, estas que proporcionam legitimidade política a um ator. O escândalo passa, por tanto, a ser utilizado e instrumentalizado como forma de deprimir legitimidade de atores políticos inseridos no campo. (THOMPSON, 2002)

Para tanto, foi necessário que os meios de comunicação de massa se convertessem também em um campo no sentido dado por Bourdieu. A expansão dos meios de comunicação de massa, e a posterior profissionalização do jornalismo e desenvolvimento de uma vocação investigativa para esses profissionais, levaria a consolidação de um campo midiático. Quando um escândalo escapa dos subcampos da política, isto é, das instituições cuja circulação é restrita aos atores políticos, e entra em contato com o campo midiático, surge o escândalo político midiático. (THOMPSON, 2002)

A análise de Patrick Champagne (1998) vai de encontro com a perspectiva de Thompson. Os escândalos como descritos por Thompson atuam de forma similar aos acontecimentos midiáticos descritos por Champagne. Os acontecimentos, porém, pouco são fruto de uma ação manipuladora da mídia quanto de fenômenos espontâneos da realidade. Os acontecimentos são fruto de uma complexa ação coletiva, na qual é no engendramento do campo midiático e dos diferentes campos sociais que são produzidos acontecimentos. Para tanto, o acontecimento midiático ou jornalístico deve fugir do habitual, cotidiado e rotineiro, ao mesmo tempo, produzir uma performance diante da mídia, um espetáculo de natureza física, política ou até mesmo estética. (CHAMPAGNE, 1998)

A opinião pública, como demonstrado por Patrick Champagne (1998), passa a existir enquanto ferramenta política apenas na segunda metade do século XX.

A partir da década de 60, se desenvolvem os institutos de sondagem de opinião pública, os quais procuravam uma autoridade simbólica a partir da capacidade de elaborar uma crença com validade pretensamente coletiva e universal. Estas sondagens permitiram a emergência de um novo capital simbólico no campo político, a legitimidade das ações políticas expressas pela opinião pública. Porém, distante da pretensa universalidade de seu conteúdo, a opinião pública nasce de procedimentos cientificamente ambíguos, já que ao contrário da sua pretensão de captação da realidade social, as sondagens na realidade produzem uma opinião. Continuamente, seu uso jornalístico e político é costumeiramente impreciso, sazonal e contraditório. Distante da expressão do bem comum republicano, a opinião pública emerge como uma fonte de tecnologia social e poder simbólico.

Neste sentido, os atores envolvidos nas lutas simbólicas do campo político, devem primar sempre pela legitimidade do capital simbólico fornecido pela opinião pública. Assim, um escândalo político pode deprimir a legitimidade traga pela opinião pública:

Por vezes, basta um incidente lamentável, uma declaração inoportuna de um dirigente amplamente comentada pela mídia, para que se opere uma reviravolta das 'opiniões' dadas aos entrevistadores de sondagem. Ter a 'opinião pública' de seu lado constitui igualmente para os manifestantes um capital político específico, mas particularmente incerto. É a razão pela qual, nos movimentos de alguma importância que se desenvolvem e tomam dimensões não previstas, os dirigentes ficam, muitas vezes, inquietos porque, como nos jogos de azar, temem perder ao menor erro um capital de mobilização e simpatia, por vezes, pacientemente acumulado. ( CHAMPAGNE, 1998, p. 231)

Voltando a Thompson, o autor afirma que tal cenário proporcionou as condições necessárias para a criação de uma cultura política do escândalo. Como cultura política o autor compreende "um agrupamento relativamente difuso de regras, convenções, atitudes e expectativas que sustentam a conduta da vida política e modelam as formas de interação e comunicação que têm lugar no campo político." (THOMPSON, 2002, p.150). A cultura política do escândalo, portanto, se configura na tradição e permanência do uso do escândalo político midiático enquanto ferramenta midiática e política.

De tal forma, o escândalo passa a ser algo que necessita de gerenciamento.

Sob o risco de serem levados ao “tribunal da opinião pública”, e perderem uma importante fonte de capital simbólico, os partidos políticos passam a examinar e produzir seus candidatos, gerenciando o que Thompson denominou como “fator de risco de escândalo”. O gerenciamento deste risco visa minimizar as chances de um escândalo ocorrer, ou em casos específicos, os danos possíveis causados por um escândalo que veio a tona. Parte integral das campanhas políticas e planos de governo, tal gerenciamento alterou a forma como os partidos se comportam, abrindo espaço dentro de suas hierarquias para a figura do especialista de mídia.

Três tipos de escândalo são categorizados por Thompson, os escândalos sexuais, escândalos financeiros e escândalos de poder. Cada um desses tipos de escândalo possui características específicas, ainda que possuam traços em comum. Thompson define o escândalo sexual como revelações públicas sobre a vida privada de figuras públicas. Envolvem a transgressão de códigos sexuais, e se convertem em uma luta simbólica pela moralidade, cujas consequências políticas podem ser irreversíveis.

O segundo tipo de Thompson, os escândalos financeiros são aqueles que envolvem o abuso de poder econômico,. Usualmente relacionados a descoberta ou desnudamento de conexões secretas entre políticos e grupos econômicos e infrações nas leis de obtenção, acumulação e distribuição de recursos financeiros, tais escândalos possuem maior probabilidade de resultar em punições legais do que o escândalo sexual. Este tipo de notícia tem origem em uma série de fatores complexos, que vão dos arranjos institucionais, a características histórico-culturais e a existência de grupos de poder econômicos politicamente interessados. Tal contexto também se aplica aos escândalos de poder, que veremos a seguir.

Os escândalos de poder, o terceiro e último tipo, são aqueles que envolvem abuso de poder político, ações que transgridem as normas e leis que regulamentam o exercício de poder. Por essa forma de escândalo pode ser compreendida como a forma mais pura de escândalo, isso pois as democracias liberais pressupõe que o exercício de poder deve ser norteado por uma série de normas e leis que a regulam, e por isso, sua transgressão ou recusa pode ser compreendida como subversão da legitimidade do poder. Tais escândalos desnudam o jogo oculto por poder, velado pelas pretensões democráticas tanto dos candidatos e representantes, quanto do sistema político em si.

Porém, tais afirmações não significam dizer que o escândalo passa a ser o único fator relevante no jogo político das democracias modernas. Desemprego,

pobreza, saúde e violência continuam como temas pertinentes para qualquer processo político, tanto para os representantes quanto para os representados. A análise de Thompson, porém, aponta para uma importante dimensão. O escândalo não é um acontecimento espontâneo e imprevisível, pelo contrário, é uma ocorrência que tem origem em uma série de “convenções e expectativas que definem essa forma cultural” (THOMPSON, 2002, p. 152)

#### 4. IMPACTOS DO ESCANDALO POLÍTICO MUDIÁTICO SOBRE A DEMOCRACIA.

Thompson considera que os impactos do crescimento dos escândalos políticos midiáticos para a democracia são diversos, e não podem ser reduzidos a uma única dimensão. Os escândalos políticos podem trazer atividades ocultas e interesses velados a tona, fazendo com que o jogo do poder se torne visível ao público. Importantes reformas políticas, como por exemplo as reformas na função pública nos Estados Unidos da América ao final do século XIX, surgiram após a profusão de escândalos políticos.

Porém, da mesma forma como o escândalo político pode trazer benefícios, ele pode trazer mazelas imprevistas para o funcionamento da democracia. Escândalos Sexuais contra atores políticos podem ser realizados sem trazer nenhuma forma de relação com a vida pública, e surgir apenas na tentativa de reduzir a legitimidade de opositores políticos. (THOMPSON 2002) Nadia Urbinati (2013) observa como os escândalos envolvendo Silvio Berlusconi, ex primeiro-ministro italiano, exploravam apenas um caráter estético do escândalo, sem nunca exprimir um caráter político e público.

Outra dimensão apontada por Thompson é a de que os escândalos possuem a capacidade de crescer em tamanho e complexidade. Os escândalos políticos aumentam os riscos políticos e o valor simbólico para os atores envolvidos, tanto para os opositores e situação, quanto para as instituições midiáticas envolvida. Assim, os escândalos tendem a se auto-reproduzirem e se auto-reforçarem a medida que incrementam os conflitos políticos e midiáticos, podendo levar um ambiente de crise generalizada cujas consequências podem ser da debilidade a paralisação governamental. (THOMPSON, 2002)

Outras pesquisas demonstraram como o funcionamento dos meios de comunicação de massa reforçam a veiculação de escândalos políticos em detrimento de outros tipos de informação. Mário Fuks (2009) demonstrou como

o ambiente informacional reforça escândalos ao estudar o jornal Estado de Minas, onde a cobertura do jornal foi analisada na tentativa de identificar a recorrência de notícias vinculadas ao escândalo dos mega salários, em contraposição com as que noticiavam as inovações institucionais da Assembleia Legislativas de Minas Gerais. Foi observado que as notícias envolvendo escândalos eram mais frequentes e centrais nos jornais, enquanto as notícias sobre as inovações institucionais ou bom desempenho político eram menos frequentes e marginais, criando um cenário de melhor cobertura das piores notícias, e pior cobertura das melhores notícias. (FUKS, 2009).

As análises da interação entre mídia e política através do escândalo do mensalão, de Alessandra Aldé e Fábio Vasconcellos (2005) reforçam as perspectivas de impactos negativos da preponderância dos escândalos políticos sobre a democracia. Os atores políticos seriam levados a se comportar a partir de um “oportunismo midiático”, definida como:

Oportunismo midiático, assim, é um conceito relativo ao ambiente, às regras implícitas ou explícitas do campo: uma rede de ações e reações orientadas para a visibilidade, no contexto de eventos com grande potencial em termos de notícia, como é o caso dos escândalos midiáticos. Será que a *mídia* conduz o escândalo ou é conduzida, instrumentalizada pelas estratégias de comunicação oportunistas dos políticos? Na verdade, o que percebemos é uma relação de cooperação entre esses dois campos. A imprensa tem que resolver o problema da urgência produtiva do noticiário e, para isso, precisa de cenas e acontecimentos para narrar; atores políticos, como aqui foi lembrado, aproveitam essa necessidade para atender à demanda e, assim, ganhar o noticiário. (ALDÉ, 2008, p. 63)

Os atores políticos, inseridos neste contexto de ganhos relativos a uma maior visibilidade midiática, no anseio de angariar recursos simbólicos, se engajariam na luta pelos espaços concedidos pela mídia. Os atores com maior capacidade de gerar novos fatos e acontecimentos, em especial acusações de escândalos políticos, acabam por aumentar as desigualdades das disputas eleitorais, principalmente no que tange tempo de visibilidade na grande mídia, em detrimento do caráter proporcional da disputa eleitoral. (ALDÉ, 2008)

Tal contexto se mescla com a crescente crise de desconfiança da população para com as elites dirigentes de nosso país. O declínio da confiança política é

observável em diversos países do mundo, resultando nos números crescentes de abstenção partidária, queda da lealdade partidária e baixa mobilização política. Uma das hipóteses para erosão da confiança é a da “espiral do cinismo”, proposta por Joseph N. Cappella e Kathleen Hall Jamieson, termo que designa uma reação de cinismo das elites políticas em reação ao cinismo do público, estimulados pelo comportamento midiático. A cobertura política, focada nos escândalos e notícias de mau desempenho, alimentariam o cinismo do público e políticos, que por sua vez reforçariam a cobertura política, gerando um mecanismo de retro-alimentação. (MIGUEL, 2008).

A hipótese da espiral do cinismo advém de um conceito anterior, a espiral do silêncio, de Elisabeth Noelle-Neuman. O receio do isolamento ou marginalização social leva indivíduos adultos a reproduzirem opiniões e discursos tidos como majoritários e a omitir as opiniões tidas como desviantes. Assim, as perspectivas fornecidas pela mídia, por seu caráter homogêneo e massificado, se convertem em perspectivas aparentemente majoritárias, levando o público a reforçarem. (NOELLE-NEUMAN, 1995)

Enquanto o conceito de espiral do silêncio procura demonstrar como a cobertura pode reforçar o ocultamento de determinados posicionamentos políticos, a espiral do cinismo explora os efeitos das perspectivas midiáticas enquanto fornecedoras de quadros de referência para percepção do mundo da política. Em ambos os casos, os efeitos apontam para a construção de um ambiente pouco plural de opiniões e homogêneo quanto as informações. (MIGUEL, 2008).

Em tendência contrária, Norris Pipa (2000) procura desmistificar a afirmação recorrente de que as coberturas jornalísticas de meios de comunicação de massa seriam responsáveis pelo mal estar social e político. No estudo de título *“A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies”*, Norris argumenta que o entendimento dos índices mal-estar social e político devem ser procurados nas falhas e contradições dos sistemas representativos modernos, e não na cobertura midiática dos fatos.

Segundo Norris, ainda que notícias negativas possam fragilizar a credibilidade de determinadas questões políticas, em geral, elas tendem a contribuir para um ambiente informacional rico, que possui importante relação com índices de conhecimento político, confiança e participação política. Tal relação geraria um “círculo de virtude”, na qual a mídia, mesmo que através de escândalos e notícias negativas, atrai a atenção da audiência para questões políticas, as quais se convertem em interesse pela participação política. De forma contrária a espiral



do silêncio ou cinismo, o círculo da virtude funcionaria como um mecanismo de retroalimentação na qual a mídia reforça a democracia, e a democracia reforçaria a mídia. (NORRIS, 2000)

## 5. CONCLUSÃO

A investigação preliminar da bibliografia sobre escândalos políticos revelam impactos multi-dimensionais, mas majoritariamente negativos. Ainda que autores como Norris Pipa defendam que os meios de comunicação de massa são responsáveis pelo desenvolvimento de uma democracia responsiva e virtuosa, mesmo que na presença dos escândalos políticos, os outros autores analisados tendem a uma perspectiva mais pessimista. Mesmo que Thompson assuma os possíveis efeitos benéficos da transmissão do escândalo, seus escritos apontam para um olhar crítico e desconfiado, nos quais os possíveis efeitos negativos devem ser levados em consideração a mesma medida que os positivos.

Talvez mais concreta do que as conclusões sobre efeitos positivos e negativos, tenha sido a conclusão extraída da leitura bibliográfica de que o escândalo político não é um fenômeno surgido apenas do mal desempenho dos políticos, mas sim um instrumento do conflito político. Todas as pesquisas abordadas alertam para o erro de se pressupor uma origem unilateral dos escândalos políticos, nem mesmo os meios de comunicação de massa, ou as classes políticas dirigentes, seriam os responsáveis inequívocos pelos escândalos políticos e suas consequências.

Pensar tais problemáticas se tornam um esforço de se pensar também possíveis alternativas, construídas a partir do paradigma da democracia representativa. Thompson, em “A Mídia e a Modernidade” (1998) aponta para a necessidade de se reinventar a publicidade. Em um primeiro nível, Thompson indica a necessidade de se pensar uma forma de partilha de informações pública, que não esteja subordinada ao Estado, mesmo ponto de partida que levou Habermas a formular o conceito de esfera pública. Porém, tal ideia não se converte em uma fé acrítica pela organização da mídia pelo mercado, visto que:

O mercado sozinho não cultiva necessariamente a diversidade e o pluralismo na esfera da comunicação. Como em outros campos produtivos, as indústrias da mídia são orientadas principalmente pela lógica do lucro e da acumulação de capital, e não há correlação necessária entre a lógica do lucro e o cultivo da diversidade (THOMPSON, 1998, p.208.)

No lugar de confiar ao mercado a tarefa de promover um ambiente informacional democrático, o autor de “Mídia e a Modernidade” defende o “princípio de pluralismo regulado”. Este conceito se refere a uma estrutura institucional que garantiria a pluralidade e diversidade, independente de organizações de mídia. Tal princípio assume a premissa liberal da liberdade de expressão, ao passo que apreende a noção de que o mercado quando opera a partir do *laissez-faire* não garante necessariamente as condições para liberdade de expressão, sem que isto se converta necessariamente em um exercício de poder do Estado. Assim, o princípio de pluralismo regulado aponta para regulação das instituições de mídia, evitando a concentração de recursos e estimulando a criação de organizações de comunicação de massa que não componham grandes monopólios ou iniciativas estatais.

Em um segundo nível, é discutido o princípio organizativo na qual esta reinvenção operaria. A noção de vida pública grega clássica se baseava na noção de um espaço público comum, no qual eram levadas as pautas e questões de interesse comum, que em muito difere do desenvolvimento de vida pública das democracias representativas e dos meios de comunicação de massa, onde especialmente este último, implicam em uma visibilidade sem precedentes, mas que não necessita da reunião de indivíduos em um espaço comum. A publicidade mediada substituiria a necessidade de um espaço em comum, abrindo potencialidades para tornar visíveis pautas ocultas para atores até então marginalizados dos processos democráticos.

Assim, a mesma medida que os meios de comunicação de massa e o escândalo político transformaram a democracia de maneiras imprevistas, eles também podem nos servir de ponto de partida para pensarmos transformações planejadas e previstas. Para tanto, se faz necessário assumir que sua recorrência se dá por fatores complexos, tal como seus impactos.

## BIBLIOGRAFIA

ALDÉ, Alessandra; VASCONCELLOS, Fábio. Ao vivo, de Brasília: escândalo político, oportunismo midiático e circulação de notícias. **Revista de ciências sociais**, v. 39, n. 2, 2008.

\_\_\_\_\_. **A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa**. FGV Editora, 2004

Escândalo político e os impactos sobre a democracia, pp. 302 - 314

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política, vol. 1. Universidade de Brasília, v. 42, p. 46, 2000.

CHAMPAGNE, Patrick. **Formar a opinião: o novo jogo política**. Vozes, 1998.

DORTIER, Jean-François. Dicionário das ciências humanas. Climepsi, 2006.

DOWNS, A. (org.). Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: USP. 1999.

FUKS, Mário. Más notícias: a cobertura do Jornal Estado de Minas e a imagem pública da assembleia legislativa de Minas Gerais (1999-2003). Rev. Sociol. Polit. [online]. 2010, vol.18, n.36 [cited 2017-05-24], pp.257-276.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MIGUEL, Luis Felipe. A mídia e o declínio da confiança na política. 2008.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio**. Paidós, 1995.

NORRIS, Pipa. 2000. A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies. Cambridge: Cambridge University.

THOMPSON, John B. A mídia e a modernidade. **Petrópolis: Vozes**, 1998.

\_\_\_\_\_. O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes. 2002.

URBINATI, Nadia. Da democracia dos partidos ao plebiscito da audiência. **Lua Nova**, n. 89, 2013.

# O AGRAVAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL E O DESMONTE DAS POLÍTICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Megue Paula Gonçalves Costa <sup>1</sup>

Luciene Aparecida da Silva Faria Sales <sup>2</sup>

Warllon de Souza Barcellos <sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo resulta de pesquisa bibliográfica, que tem como objetivo analisar quais os fatores responsáveis pelo agravamento das expressões da questão social, apresentando conceitos e algumas definições necessárias para que se possa ser explicado esse processo até o contexto atual, levando em consideração a exploração da força de trabalho, que expressa relação direta com o surgimento das desigualdades sociais existentes. A Questão Social é abordada não somente como desigualdade, mas também como rebeldia e lutas travadas pela classe trabalhadora, lutas estas que apesar de muitos desafios ainda tiveram papel fundamental no que diz respeito à consolidação de direitos mínimos para sua subsistência. Porém, já no contexto neoliberal se depara com retrocessos diante dessas conquistas, direitos os quais foram instituídos, passam a sofrer desmontes por parte do Estado.

Palavras-chave: Questão Social; Neoliberalismo; Políticas Sociais.

---

<sup>1</sup> Autora. Graduada do Curso de Serviço Social da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Carangola. E-mail: meguegoncalves@hotmail.com

<sup>2</sup> Co-autora. Graduada do Curso de Serviço Social da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Carangola. E-mail: lucienefaria3@gmail.com

<sup>3</sup> Co-autor. Mestre em Políticas Sociais. Doutorando em Sociologia Política (UENF). Professor do Curso de Serviço Social da Universidade do Estado de Minas Gerais. E-mail: warllon\_barcellos@hotmail.com

## **1. INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como objetivo fazer uma contextualização da Questão Social no modo de produção capitalista, buscando desvelar seus aspectos históricos desde sua origem até a contemporaneidade. Para isso, torna-se necessário uma discussão ampla no sentido de contextualizar o próprio desenvolvimento e as metamorfoses do sistema vigente, contemplando todas as fases desse modo de produção, que expressa relação direta com a Questão Social, além de ser o motivador das múltiplas expressões da questão social.

Entendendo que a Questão Social é considerada uma contradição capital versus trabalho, trazemos ainda uma discussão no sentido de mostrar que além da desigualdade social, a Questão Social passou a ser entendida em certo momento da história como rebeldia a partir do momento em que o proletariado trava uma luta constante diante de um quadro de exploração intensiva a que eram submetidos pelos donos dos meios de produção, e as péssimas condições em que viviam.

Buscamos ainda resgatar algumas particularidades históricas na conjuntura brasileira, trazendo demarcações marcantes no país como a colonização, a exploração de matérias primas, bem como a exploração da mão de obra escrava e indígena. Sendo assim, de acordo com o contexto político e econômico do Brasil, procuramos relacionar a Questão Social com as particularidades do país, bem como o trato dado as expressões da questão social em cada período da história até a contemporaneidade.

Com a incorporação do neoliberalismo a partir da década de 1990 que trazia consigo novos ideários, reforma esta que, além de exercer uma ofensiva contra o trabalho, também desvitalizava a organização como classe trabalhadora, tornando as relações, precarizadas e fragilizadas. Concomitante a isso, emprenhava-se ao desmonte irrestrito das políticas sociais, onde se é observado um fluxo de mercadorização e flexibilização dessas políticas, ocasionando consequências no que diz respeito a garantia de direitos sociais, fomentando dessa forma, grandes tensões, pois o Estado tem se mostrado progressivamente mínimo quanto a intervenção das expressões da questão social.

## **2. O AGRAVAMENTO DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL E O DESMONTE DAS POLÍTICAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL.**

Esse ponto tem o propósito analisar o que levou a existência da Questão Social, suas expressões, quais os fatores responsáveis por seu agravamento, apresentando conceitos e algumas definições necessárias para que se possa ser explicado esse processo até o contexto atual. Para isso se fará necessário uma contextualização acerca do capitalismo, bem como do processo de acumulação e exploração da força de trabalho, que expressa relação direta com o surgimento das desigualdades sociais existentes.

Posteriormente, será feita uma análise contextualizando fatores relevantes no que diz respeito à formação social brasileira, além do desenvolvimento do capitalismo no país, o que caracterizou um quadro de superexploração dos trabalhadores, levando em conta as particularidades históricas, em que apresenta um contexto de usufruto da mão de obra escrava e indígena, além de ser um país marcado pela exploração de seus bens através da colonização.

A Questão Social é abordada não somente como desigualdade, mas também como rebeldia e lutas travadas pela classe trabalhadora, lutas estas que apesar de muitos desafios ainda tiveram papel fundamental no que diz respeito à consolidação de direitos mínimos para sua subsistência. Porém, já no contexto neoliberal se depara com retrocessos diante dessas conquistas, direitos os quais foram instituídos, passam a sofrer desmontes por parte do Estado.

## **2.1 Breve análise dos elementos que compõem a gênese da Questão Social e suas particularidades no cenário brasileiro.**

Compreende-se que a Questão Social está diretamente vinculada ao conflito do capital versus trabalho como reitera Iamamoto (2000), ou seja, são todos os problemas sociais, políticos e econômicos que decorre nas relações cotidianas do trabalho, formando as desigualdades sociais.

Diante disso é preciso também retroagir a alguns séculos para entender o próprio capitalismo e para isso será considerada a teoria social de Marx, que o definia como uma condição própria das relações sociais entre os homens, sendo estas relações mediatizadas por usufruto privativo dos recursos na mão de uma parte ínfima, determinando assim o surgimento de outra classe, integrada por aqueles que tinham apenas sua força de trabalho. Sendo assim, essa força de trabalho passa a ser vendida e se torna mercadoria como qualquer outra, dando origem ao trabalho assalariado como afirma Martinelli (2011).

Inicialmente na sociedade medieval, as relações eram exclusivamente de troca,

porém o chamado feudalismo traz consigo grandes crises e o desenvolvimento do capitalismo mercantil, onde as trocas agora passam a ter como propósito o acúmulo do lucro e a divisão social do trabalho, sendo que quanto maior a riqueza, maior o poder político, onde controlam os pequenos produtores, bem como o mercado, favorecendo cada vez mais a classe burguesa. Santos (2012) assegura que exatamente nos séculos XIV e XV é perceptível a concentração dos poderes políticos e econômicos nas mãos de burgueses, sendo tal situação a realidade de toda a Europa até o século XVI, onde também se originava o processo de acumulação primitiva, sendo esta o processamento histórico que desassocia o trabalhador dos meios de produção.

Acumulação primitiva se trata de um conceito formulado por Karl Marx para retratar a gênese histórica do capitalismo, a forma como se deu o processo de acumulação e o método utilizado para este fim. Esse processo se constitui como o ponto de partida para o desenvolvimento do sistema capitalista, onde remove do trabalhador o domínio de seus meios de trabalho, um procedimento que converte o capital, os meios sociais de sobrevivência e os de produção. Houve diferentes estimuladores da acumulação primitiva, o sistema colonial foi um, pois fez prosperar o comércio e a navegação, e produziu as sociedades mercantis, às quais os governos concederam monopólios e privilégios, meios poderosos para efetuar a concentração dos capitais.

Dessa forma, os camponeses que conseguiram acumular recursos para outros investimentos e acumular mais capital, mantiveram em seu poder uma classe empobrecida e imposta pela miséria a se desfazer de suas terras. Sendo assim, a existência de classes antagônicas - de um lado donos dos meios de produção, do outro, trabalhadores livres, que vendem sua força de trabalho - originou um procedimento o qual ficou marcado pela expropriação dos camponeses de suas terras e ficou conhecido como “cercamentos” para criação de ovelhas que, segundo Santos (2012),

Os conhecidos “cercamentos” das terras se fizeram objetivando gerar uma oferta de trabalho adequada às necessidades do capital que, para dar lucro, precisa, necessariamente, explorar a força de trabalho. Ante os níveis de desemprego atuais chega a ser difícil imaginar que algum dia a oferta de força de trabalho tenha sido um problema para os capitalistas. No entanto devemos lembrar que, nesse momento, o acesso à terra por parte dos camponeses supria suas necessidades de modo que era preciso apartá-los desses meios

de produção para que estivessem dispostos a trabalhar em troca de um salário. (SANTOS, 2012, p. 32).

Diante disso, a ordem econômica capitalista saiu do seio da ordem econômica feudal, a dissolução de uma desagregou os elementos constitutivos da outra. O regime feudal foi substituído pelo regime capitalista no momento em que o produtor imediato, desprovido dos meios de produção passa a vender sua força de trabalho. O trabalhador após ter sido submetido à exploração pela força bruta, passa por submeter-se a ela voluntariamente visto que não tem outra alternativa. Esses emancipados vendem a si próprios porque se veem obrigados a isso para sobreviver. Além disso, a burguesia desde o princípio da Revolução Francesa, se atreveu a despojar a classe operária do direito de associação que esta apenas acabava de conquistar.

De acordo com Marinelli (2011), por uma lei de 14 de junho de 1791<sup>4</sup>, se consignou que todo o acordo tomado pelos trabalhadores para a defesa dos seus interesses comuns fosse declarado “atentatório à liberdade e à declaração dos direitos do homem”, e castigado com multa e privação dos direitos de cidadão. Com o progresso da produção capitalista formou-se uma classe cada vez mais numerosa de trabalhadores que graças à educação, aos costumes transmitidos, se conforma com as exigências do atual regime econômico.

O estabelecimento do mercado interior para o capital industrial se deu após uma contínua expropriação dos lavradores, fomentada por leis selvagens contra os vagabundos. Introduziu violentamente nas indústrias das cidades massas enormes de proletários e contribuiu para destruir a antiga indústria doméstica. Regime colonial, dívidas públicas, dilapidações fiscais, proteção industrial, guerras comerciais e etc. adquiriram um desenvolvimento gigantesco durante a primeira juventude da grande indústria. A base do sistema capitalista é a separação radical do produtor e dos meios de produção.

Em resumo, o trabalhador tem se desassociado das condições de trabalho, e se transformando em livres e assalariados. Além disso, foi criado um conjunto de leis coercitivas e de submissão, além de exorbitante exploração aos assalariados, leis essas chamadas por Marx (2001) de leis “sanguinárias”, que tornava a jornada

---

<sup>4</sup> Foi uma lei francesa, aprovada no começo da Revolução Francesa, em 14 de junho de 1791, que proibia os sindicatos, bem como as greves e as manifestações da classe trabalhadora. Defendendo a iniciativa privada, as punições a aplicar aos sindicalistas se estendiam desde altas quantias em dinheiro igualmente a privação de direitos de cidadania até mesmo à pena de morte.



de trabalho extensa e os salários mais baixos, dando origem à mais-valia, fato importante para a acumulação primitiva, sem contar a proibição da organização política dos proletários.

Ao longo da história, muitas foram as circunstâncias favoráveis ao desenvolvimento do sistema capitalista, porém esses acontecimentos ocorreram de forma vagarosa, no decorrer dos séculos. Sendo assim, não se pode demarcar de forma exata o seu surgimento, mas sim delimitar alguns aspectos mais relevantes para o seu fortalecimento.

Um condicionante importante para esse processo ocorrido entre os séculos XVII ao XIX foi o progresso do chamado capitalismo concorrencial que, como afirma Santos (2012), tinha em sua base a indústria e o comércio, pois as transações e conjunções que decorriam nesse estágio se tornavam propícias a esse sistema. Outras eventualidades ocorreram no século XVII, que ficou marcado principalmente por algumas invenções que futuramente iriam dar ferver ao processo de produção a algumas fábricas já existente nesse período.

Entre o final do século XVIII e meados do século XIX a Inglaterra presenciava a chamada Revolução Industrial, que se expandiu por toda a Europa e também para outros países. Isso significava além de novas descobertas, um avanço no processo de produção e a ascendência do capitalismo industrial. Ademais, esse cenário daria lugar a algumas invenções consideradas um marco para esse processo. Segundo Santos (2012, p.35), “[...] o tear e a máquina a vapor constituem a base técnica da Primeira Revolução Industrial, que se estende até meados do século XIX”.

A mão de obra humana dava lugar assim as máquinas que eram ponto de partida da Revolução Industrial. A produção manual agora cedia para uma produção mecânica, mais ágil, e a produção que antes era realizada por pequenos grupos de pessoas passava agora pelas mãos de centenas de trabalhadores.

A revolução industrial significou algo mais do que a introdução da máquina a vapor e dos sucessivos aperfeiçoamentos dos métodos produtivos. Ela representou o triunfo da indústria capitalista, capitaneada pelo empresário capitalista que foi pouco a pouco concentrando as máquinas, as terras e as ferramentas sob o seu controle, convertendo grandes massas humanas em simples trabalhadores despossuídos. (MARTINS, 1994, p. 5-6).

Na medida em que a produção ocorria, crescia exacerbadamente a

acumulação através do excedente e os donos dos meios de produção obtinham poder pleno. Podiam agora investir em máquinas cada vez mais aperfeiçoadas e com capacidade de produzir ainda maior. Concomitante a isso, este momento histórico estabeleceu muitas mudanças, tanto no modo de produzir, quanto nos costumes e modo de organização social.

Os camponeses e artesãos que outrora foram expulsos de suas terras pelos detentores do poder devido a necessidade de mão de obra viva para a acumulação, continuavam a sofrer mudanças radicais em seus hábitos, pois não foram somente desapropriados de suas terras e ferramentas, mas foram também apartados de sua liberdade e de seus costumes.

Seguindo então uma lógica de acontecimentos, inicialmente se predominavam as atividades artesanais, logo após a chamada manufatureira e posteriormente a fabril. A ascensão das fábricas desencadeou uma imigração para as cidades em busca de melhores condições de vida, porém, os resultados dessa busca foram incompatíveis. A maioria das fábricas naquele momento comportava uma mão obra barata, sendo em sua grande maioria composta por crianças e mulheres, que se subordinavam a jornadas extensas, salários insatisfatórios além de precárias condições de trabalho no chão das fábricas. Ao lado disso, as cidades crescentes não tinham estrutura para comportar a população que chegava do campo. Sendo assim, as condições de vida eram ainda devastadoras, pois não havia serviços de saúde, sanitários e etc.

Já nesse estágio era perceptível o crescimento do pauperismo da classe trabalhadora, que vivia em condições desumanas, tanto em relação ao modo de se vestir, quanto de moradia e alimentação. Apesar disso eram condicionados a despender de toda sua energia em jornadas de até 16 horas diárias em diferentes turnos, e exigindo dos trabalhadores, que se estendia a crianças e mulheres, ritmos cada vez mais acelerados diante de uma severa supervisão, o que levava muitos a ter uma vida curta, por consequência dessas condições, o que ocorria muitas vezes dentro das fábricas.

Contudo, a intensa divisão do trabalho levou a classe operária a se concentrar aos arredores das fábricas, acelerando o processo de urbanização, porém não existia nenhum tipo de investimento urbano como afirma Santos,

Era flagrante a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, o desprezo pelas condições de vida operária, significativos níveis de morbidade, mortalidade da população infantil e adulta, habitações em locais insalubres,

doenças, fome, baixos salários (SANTOS, 2012, p. 37).

A partir dessas condições insalubres, os proletários não tinham alternativa a não ser viverem nessas condições propostas pelos proprietários dos meios de produção, conforme Netto, (2012) “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”, pois os burgueses se apropriavam de toda a mais-valia<sup>5</sup>, enquanto o trabalhador continuava a receber salários precários.

Diante de um contexto de globalização e a evolução de novas tecnologias, emerge um padrão diferenciado de produção, fazendo com que a demanda de trabalho seja minimizada, ocasionando o crescimento do exército industrial de reserva<sup>6</sup>, o que ao mesmo tempo em que favorece o capital, conseqüentemente gera um crescimento exacerbado da exclusão social, cenário do qual se destaca o desemprego em massa, e salários reduzidos, podendo destacar similarmente a pauperização e o agravamento das mais variadas expressões da questão social.

Uma parte do operariado se moldava ao ditame burguês, entretanto, muitos decepcionados e desmoralizados pela forte exploração e a descomunal decadência, se deixavam levar pelo alcoolismo, demência, muitos suicídios dentre outras conturbações. Apesar disso, parcela dessa população em situações miseráveis enxergava uma resposta em rebeliões, revoltas e revoluções, tendo em vista a sua proteção, melhores condições de trabalho, bem como a fortificação da luta operária. É importante salientar que, quando tomam conhecimento de sua importância na sociedade, passam a se reconhecer como agentes sociais e transformadores. Fatores esses que caracterizam a Questão Social, onde a partir do século XIX, tem sido discutida.

Cenário este que originou a consciência de classe, trazendo consigo protesto por parte da classe operária, que mais tarde culminou em 1848 um marcante movimento revolucionário. A Questão Social é, portanto, as expressões do processo de construção e desenvolvimento da classe operária e também o ingresso dessa classe no cenário político, diante do fato de que o trabalhador

---

<sup>5</sup>Mais-Valia é uma expressão criada por Karl Marx, a qual significa uma parte do valor da força de trabalho produzida pelo trabalhador no processo de produção, e que não recebe a remuneração devida pelo capitalista.

<sup>6</sup>O exército industrial de reserva é um conceito elaborado por Karl Marx (2001), que expressa a massa de trabalhadores excedentes das necessidades de produção.

passa da condição de “classe em si” a “classe para si”<sup>7</sup>.

Foram muitas as manifestações que constituem o desenvolvimento de resistência, bem como lutas sociais, os motins e reivindicações eram frequentes, porém não havia uma liderança, com isso ocorria casos de violência e concorrência entre os trabalhadores.

Em cada momento histórico as expressões da questão social vão ganhando outras formas, formas essas que chamamos de novas expressões da questão social, podendo se observar que está cada vez mais evidente e exposta na coletividade, destacando-se o desemprego que está atrelado à falta de mão de obra qualificada e a substituição por máquinas, falta de saneamento básico, violência que se manifesta em diversas formas, analfabetismo, ausência de moradias adequadas, fome, uso de álcool e outras drogas, que estão relacionados à desigualdade social. Contexto no qual são ínfimas as famílias que tem acesso aos serviços públicos, fazendo com que a sociedade se torne cada vez mais vulnerável, aumentando o número de famílias que vivem em condições desumanas e degradantes.

Diante dos elementos que compõe a gênese da Questão Social, citamos ainda o movimento ludita, que ficou conhecido como a destruição das máquinas. Movimento este que demonstra que os trabalhadores ainda não eram capazes de ver o alvo correto, não estavam atingindo seu oponente, ou seja, o capitalista. Movimento este que trouxe penalidades de até pena de morte aos protestantes. Contudo, importantes conquistas foram atingidas, como outras linhas de organização que deram origem aos sindicatos e através da Carta do Povo como afirma Martinelli:

[...] tal carta, de natureza nitidamente política, estabelecia os seis grandes objetivos buscados pela classe trabalhadora:

- “1. Sufrágio universal para todos os homens adultos, sãos de espírito e não condenados por crime;
2. Renovação anual do Parlamento;
3. fixação de uma remuneração parlamentar, a fim de que os candidatos sem recursos possam igualmente exercer um mandato;
4. eleições por escrutínio secreto, a fim de evitar a corrupção e a intimidação

---

<sup>7</sup> A classe em si, se constitui somente na existência da classe, enquanto a classe para si representa a tomada de consciência e pertencimento da classe, ou seja, é quando a classe trabalhadora começa a reivindicar por melhores condições através de lutas e se distingue de outras classes.

pela burguesia;

5. circunscrições eleitorais iguais, a fim de assegurar representações equitativas;

6. abolição da disposição, agora já meramente nominal, que reserva a elegibilidade exclusivamente aos proprietários de terras no valor de pelo menos 300 libras esterlinas, de modo que cada eleitor seja a partir de agora elegível” (Martinelli, 2011, p. 48).

Movimento muito significativo para uma nova pulsação quanto às manifestações dos trabalhadores, além da determinação da jornada de trabalho de 10 (dez) horas, porém esse período o qual estava marcado pelo desemprego acompanhado da fome advinda da baixa produtividade e alta dos preços. Através de lutas, a Questão Social é resultado da “exploração do trabalho pelo capital”, não somente ligada a forte pauperização, mas também com a necessidade da superação da forma da sistematização produtiva. “Nesse momento, fica claro que o confronto principal não era entre “pobres” e “ricos”, e sim, entre trabalhadores, operários e patrões, capitalistas; era contra a exploração do trabalho pelo capital” (Santos, 2012, p. 43).

Uma nova fase do capital surge: o Capitalismo Monopolista, marcada pelo crescimento da Questão Social que sem interrupção continuava sendo produzida e reproduzida, principalmente em meio a grandes guerras mundiais que trouxeram numerosos impactos sociais. Contudo, apesar das diversas expressões da Questão Social, priorizamos o desemprego como um dos determinantes, pois é o resultado direto da “superpopulação excedente” considerando a “lei geral da acumulação do capital”.

Porém acreditamos que para uma compreensão mais adequada acerca da Questão Social, é importante abordar as particularidades na formação social brasileira e suas expressões contemporâneas, considerando a realidade do país. Haja vista que a Questão Social é, como já foi mencionada, uma contradição capital versus trabalho, e diante disso, é importante citar que está presente em diferentes formações sociais existentes e que cada qual expressam suas particularidades.

Contudo, para tratar da Questão Social e suas particularidades no Brasil, é indispensável que se faça uma reintegração de momentos que marcaram de alguma forma a chegada do capitalismo na formação social brasileira e, posteriormente, seus desdobramentos neste cenário.

Segundo Santos (2012), “a origem da formação social brasileira tem sua gênese na condição de Colônia de Portugal por ocasião do período conhecido como expansão marítima”. Nesse período, devido a crises econômicas, guerras, dentre outros fatores, Portugal demandava por expandir sua base geográfica e uma população a ser explorada. Esse país já era dotado de experiência no que diz respeito ao comércio e o interesse principal era obter lucros com essas atividades. Foi esse o fator principal que lançaram alguns portugueses às chamadas Grandes Navegações. A Colonização (1500 a 1822) assinala fases como a instauração do Governo Geral, que foi estabelecido por ocupações de território. Logo após é marcado por um período que prepondera a mineração e num terceiro momento a crise do modelo colonial é estabelecido pela precisão de expandir a produção capitalista.

O período colonial se caracterizou principalmente por uma economia mantida pelas propriedades rurais, marcada pela desigualdade no que diz respeito à agricultura, e similarmente com a extinção da população indígena, e a implantação de uma política embasada tanto nos interesses públicos quanto nos privados.

Outro estágio importante na formação social brasileira foi o período monárquico (1822 a 1889), que caracterizou-se pela cafeicultura e predominância em sua exportação e com isso a exploração do trabalho escravo. A abolição da escravatura e a Proclamação da República se deram principalmente com a necessidade de expandir o trabalho assalariado para que com isso se ampliasse a economia em diversos setores com o objetivo de expansão da acumulação capitalista, bem como a resistência imposta pelos negros e a interferência praticada pela Inglaterra.

Diante da abolição do trabalho escravo e instituição do trabalho assalariado, o que foi importante para o estabelecimento do capitalismo, se constitui no Brasil, ainda três fatores principais, que primeiramente se trata da predominância da economia baseada na agroexportação que se deu durante a República Velha (1889 a 1930).

Esse período ficou marcado por, além da superexploração, inúmeros antagonismos na qualidade de expressões da Questão Social, - vistas pelo Estado extremamente repressor como criminalidade - Nesse momento o Estado começa a reconhecer que a Questão Social pode ser considerada tal como um problema político, porém, diversos aspectos da Questão Social até este momento são tratados como caso de polícia.

O segundo fator é a fase da industrialização restringida que se deu no Governo

Vargas que continuou com a valorização da agroexportação e auxiliou no desenvolvimento da indústria no país. Ainda neste governo a atuação do Estado se deu de forma diferente no que se refere à Questão Social a qual anteriormente era tratada como repressão e criminalização. Além disso, também pode contar com a regulamentação de direitos trabalhistas e sociais, ocasião da qual se instituiu um sistema de proteção social básica.

E em terceiro, a industrialização pesada, momento no qual o capitalismo brasileiro se consolida e a burguesia se une ao Estado através de seu poder político. O modelo econômico nesse momento é determinado pela associação da economia nacional à divisão do trabalho, fazendo com que o avanço industrial dependa do capital internacional. Ou seja, ao mesmo tempo em que houve esse avanço industrial, o país ainda mantinha uma sujeição a outros países.

O poder público começa a fazer investimentos para a expansão da economia. Com isso, ocorrem avanços em várias áreas, apesar desse progresso as políticas eram voltadas à classe inserida no mercado de trabalho, fazendo com que os desempregados e trabalhadores informais sejam excluídos. Dessa forma, as expressões da Questão Social neste momento, passam a ser, desigualdade social, multidões pauperizadas, desprovidas de habitação, mínimas condições de saúde, verdadeiramente em situações miseráveis, bem como, falta de garantia e defesa de seus direitos.

Posteriormente, o país passa por intensas disputas políticas, projetos capitalistas e comunistas, os quais foram influenciados pelo contexto internacional, fator esse que estava relacionado às classes burguesas e médias, classes das quais estavam em favor do Golpe Militar que perdurou de 1964 a 1985. Neste período, se ressalta o crescimento da burocracia estatal usado como forma de controle do Estado quanto às classes; a repressão e a criminalização das lutas sociais por parte do Estado; o aumento das desigualdades sociais e regionais, além do aumento do poder econômico de alguns grupos que mantinham o monopólio.

Tendo em vista, as particularidades da formação do capitalismo no Brasil, faz-se necessário ressaltar que, diante do fato de o capitalismo chegar tardiamente no país em destaque, a modernização ocorreu vagarosamente baseada num caráter conservador, alicerçada a um método que não rescindiu com múltiplas condições de atraso, assim como o poder comandado apenas por uma classe social e a autonomia da burguesia, além da contínua condição de um país agroexportador e exportador de matérias primas, são expressões relevantes desta realidade.

Outra peripécia foi a exclusão da classe trabalhadora ao que se relaciona às

decisões políticas no país, mantendo a classe burguesa e o Estado no controle das decisões e conduções dos processos e alterações de forma que não ocasionasse modificações no modelo econômico tanto quanto no padrão de acumulação e no poder político.

Concomitante a isso, cabe destacar também que o Estado possuiu uma função primordial para a formação do capitalismo brasileiro, pois se instaurou como um agente fundamental desse processo no âmbito político e econômico. Isto é, o Estado passou a viabilizar os interesses privados, característica da qual ainda compõe a realidade brasileira.

Diante de todo esse processo que transpassa as peculiaridades da constituição da Questão Social na formação brasileira, no que tange a formação da classe trabalhadora, pode-se perceber que historicamente é marcada pela condição de superexploração desde o surgimento do trabalho assalariado, da mesma maneira que, pela falta de direitos garantidos, além de submissão ao que remete-se à autoridade transmitida tanto pelo Estado quanto por parte da burguesia, dificultando a organização sindical autônoma.

Apartir desse período, e especialmente como Governo de Juscelino Kubitschek, se prevalece um contexto antidemocrático, a fragmentação do trabalho urbano e rural, como entre formal e informal, além do exacerbado crescimento das desigualdades sociais, o aviltamento dos salários, assim como, políticas de proteção social e leis trabalhistas cada vez mais fragilizadas, fragmentadas e focalizadas, considerando uma dialética de cidadania regulada<sup>8</sup>.

Nesse sentido, a precariedade e a flexibilidade se converteram em características que compõem e estruturam a realidade do regime do trabalho no Brasil, tendo sido aperfeiçoadas durante o chamado fordismo à brasileira<sup>9</sup>.

Para isso, o Estado nesse momento passou a regular as relações, o que se deu através da instauração de uma política de pleno emprego. Isso porque,

---

<sup>8</sup> Cidadania Regulada consiste em uma definição criada por Wanderley Guilherme dos Santos para explicar como se deu o processo da política econômico-social no Brasil. Este conceito se constitui em um sistema aberto e totalmente controlado pelo Estado, onde o acesso aos direitos eram condicionados a uma cidadania regulada, ou seja, só teriam acesso às legislações e a privilégios o trabalhador que estivesse regularizado e possuísse um emprego formal. Sendo assim, como destaca Oliveira (2009), o conceito de cidadania regulada define como cidadãos àqueles indivíduos que exercem profissões definidas e reconhecidas por lei.

<sup>9</sup> O Fordismo expressa relação com o chamado “anos de ouro” do capitalismo. Era definido por uma produção em massa e em série, seguido de um crescimento das forças produtivas, além de um crescimento econômico, ficou marcado por uma crise de superprodução e superacumulação, sendo que para dar respostas a essa crise passou por uma reestruturação nas relações de produção.



devido à alta produtividade, requisitava um alto mercado consumidor, para o qual demandava por um crescimento de empregos e salários, ou seja, havia uma necessidade de escoamento das mercadorias produzidas. Esse momento expressou para os países centrais um grande avanço para a classe trabalhadora.

Diante dessa necessidade de massificação do consumo como consequência da produção em massa, foi possível o expressivo fortalecimento do papel dos sindicatos, através das negociações coletivas, obtendo ganhos históricos substantivos para a classe trabalhadora, como foi o caso dos aumentos salariais associados à elevação da produtividade (SANTOS, 2012, p. 159).

Ao lado disso, a norma salarial fordista integrada pela ampliação da proteção social, sob o chamado Estado de Bem Estar Social, aliado a política de Keynes onde o Estado não é somente opressor e coercitivo, mas atendia a algumas demandas da classe trabalhadora. Além disso, se manifesta como um Estado benfeitor das políticas sociais e da democracia, ou seja, além de atender a burguesia dava respostas também à classe trabalhadora, numa lógica baseada no pleno emprego, o que elevava mais uma vez o consumo. Esse período ficou marcado por regulação e estabilidade de emprego, obtidas pelas negociações coletivas, inerentes a esse contexto tipicamente fordista. Já no caso do Brasil, no que diz respeito ao Fordismo à Brasileira, não houve essa estabilidade como nos países centrais, ao contrário, o que ocorreu foi uma precarização e uma flexibilização das ocupações.

Devido às características particulares do Brasil, de um desenvolvimento tardio, o fordismo, ao contrário dos países desenvolvidos, não foi associado às garantias de direitos para a classe trabalhadora. Contudo, quanto mais a industrialização no país crescia, em passos largos multiplicava a exclusão social. Ademais, o que prevaleceu em nosso país ao invés dos contratos coletivos foram os contratos individuais de trabalho. Dessa forma, enfatiza Santos (2012), “por uma acentuada flexibilidade do mercado de trabalho, expressa pelas altas taxas de rotatividade no emprego”. Sendo assim, as características, bem como as condições políticas que possibilitaram a norma fordista de consumo em massa nos países desenvolvidos foram totalmente diferentes da realidade do Fordismo a Brasileira.

Em consequência de que, historicamente, o trabalho se constitui por instabilidade, precariedade, desvalorização salarial e demasiada exploração da força de trabalho, o desemprego se constitui como cunho fundamental

de constituição da Questão Social no Brasil. Portanto, com a reestruturação produtiva do capital, a conformação do sistema de trabalho, bem como o modo de regulação estatal tiveram alterações, tendo em vista a preservação de acumulação do capital em detrimento das conquistas de direitos da classe trabalhadora.

Com a crise do padrão desenvolvimentista, o Estado muda sua função na economia, e com isso, conseqüentemente aumenta a instabilidade de emprego, cai a média salarial e minimiza as vagas de emprego, ampliando, dessa forma, o setor terciário. Entretanto, é uma fase de grande avanço na ordenação e luta dos movimentos sindicais, que se evidencia pela junção de lutas tanto econômicas quanto políticas, onde uma das mais importantes respostas a essas lutas foi a Constituição Federal que garante os direitos sociais, e a Questão Social recebe caráter político.

O capitalismo vai tomando novas roupagens e com isso a vinda do neoliberalismo, que configura novas expressões da Questão Social, expressões essas que se presenciam diante das transformações da sociedade moderna.

## **2.2 Questão Social e o desmonte das políticas sociais na perspectiva neoliberal.**

O quadro político, econômico e social que hoje vivenciamos não pode ser entendido sem uma reflexão crítica da ofensiva neoliberal que visou a desconstrução do Estado de Bem Estar Social logo após a crise dos anos gloriosos do capital, no final da década de 70. Por seu turno, o ideário neoliberal, em países que não chegaram a experimentar as benesses do Keynesianismo, nos quais se incluem o Brasil, trouxe rebatimentos profundos, agudos e inéditos na vida da massa vulnerabilizada redimensionando, assim, as expressões da Questão Social.

Diante do fato do Estado assentar-se ao lado do grande capital, e ser considerado como afirma Marx (1999) o “comitê executivo” da burguesia, onde além de preservar a propriedade privada dos meios de produção, também atribui total suporte a classe dominante, não se priva até mesmo no que diz respeito a transferir recursos públicos para a reprodução desse sistema. Isso acirra cada vez mais a Questão Social e suas expressões.

Nesse contexto surgem as políticas sociais, e é notório que a classe trabalhadora teve total influência para que isso ocorresse no que tange a capacidade de mobilização e de organização dessa classe, que busca vigorosamente por seus

direitos. Porém, as políticas sociais surgem também como instrumentos para a regulação da ordem e com a intenção de assegurar as condições convenientes ao desenvolvimento do capitalismo monopolista. Assim, Netto coloca,

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (NETTO, 2007, p. 30).

E ainda afirma,

Sincronizadas em maior ou menor medida à orientação econômico-social macroscópica do Estado burguês no capitalismo monopolista, o peso destas políticas sociais é evidente, no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista. É, no nível estritamente político, elas operam como um vigoroso suporte da ordem sócio-política: oferece um mínimo de respaldo efetivo á imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes. Esta resultante não se produz apenas pelo real atendimento [...] de demandas de segmentos das classes subalternas (NETTO, 2007, p. 31).

Ou seja, as políticas sociais criadas são essenciais para que a classe dominante possa se reproduzir, isso em um nível político, pois faz com que seja apresentada uma ideologia e uma concepção de que o Estado assegura algum direito à classe trabalhadora, buscando assim oprimir e conter essas massas e garantir certa ordem. Mas que por outro lado, não deixa de ser uma conquista por parte da classe trabalhadora. E essas ideologias se fazem presente, a nível mundial, desde os países desenvolvidos até os subdesenvolvidos como por exemplo, o Brasil.

O que se pode perceber ao longo do tempo no cenário brasileiro é que as expressões da questão social que mais se destacam apesar de suas metamorfoses, foram desigualdade social e o desemprego desde o ressurgimento do liberalismo clássico denominado de neoliberalismo, mais especialmente na década de 90 e que trazia consigo novos ideários.

A produção desses fenômenos está, intrinsecamente, relacionada aos ditames

ideológicos oriundos do Consenso de Washington<sup>10</sup>, que determinou aos chamados países emergentes uma reforma do Estado. A referida Reforma além de operar ofensivamente contra o trabalho fragilizando os trabalhadores, ou seja, trazendo o desemprego massivo, enfraquecendo sua organização enquanto classe trabalhadora, similarmente, destinou-se ao desmonte irrestrito das políticas sociais.

O discurso neoliberal tem o propósito de conceder título de modernidade ao que há de mais ultrapassado na sociedade brasileira, ou seja, dispõe de uma ideologia controladora em que a meta se torna colocar o mercado acima de todas as coisas, até mesmo da vida social, ultrapassando o setor público, onde existe uma transferência das responsabilidades do Estado para o mercado e para a própria sociedade civil, fazendo assim com que os direitos considerados universais não sejam alcançados por todos.

Segundo Iamamoto:

a desigualdade que preside o processo de desenvolvimento do país tem sido uma de suas particularidades históricas: o moderno se constrói por meio do “arcaico”, recriando nossa herança histórica brasileira ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformando-as no contexto da globalização. Isso atribui um ritmo histórico particular ao processo de mudanças, uma cadência histórica particular, em que tanto o novo quanto o velho se alteram. Essa coexistência de temporalidades históricas desiguais faz com que a questão social presente, hoje, tanto marcas do passado quanto do presente, radicalizando-a (IAMAMOTO, 2000, p. 37).

Esse retorno neoliberal fez com que aumentasse significativamente a massa de trabalhadores sobrantes, ocasionando um enfraquecimento das lutas sindicais, além de aumentar em alto índice o número da pobreza. Assim, essa corrente também encarrega-se de colocar o mercado como regulador das relações econômicas, passando a ideia de individualidade, ou seja, que o indivíduo por si próprio se sustentasse com base no mercado, buscando recursos e consumo fornecidos por ele.

---

<sup>10</sup> Diante dos acontecimentos políticos e sociais, foi realizada uma reunião com economistas da América Latina e reguladores de financiamento na cidade de Washington em 1989, onde ficou conhecido como “Consenso de Washington”, sendo o que ali ficasse decidido daria base, um norte para os processos econômicos. O Estado usa o fundo público para investir em iniciativas privadas contribuindo, portanto, para o desenvolvimento do neoliberalismo pelo mundo.

Ao lado disso, uma idealização neoliberal é a não participação do Estado na economia, onde o mercado tem total liberdade para se expandir e para fazer crescer o capital, ao mesmo tempo não tem a intenção de responder as necessidades da classe pauperizada, que é considerada o mártir desse cenário.

Na sociedade em que vivemos, a pobreza é uma condição que atinge diretamente os indivíduos e está expressa na relação de desigualdade social, é constituída no progresso do modo de produção capitalista e sua exploração, e que não é específico de uma ou outra região, é uma questão coletiva.

Essa desigualdade social, que também pode ser denominada como desigualdade econômica, é uma complicação social existente no mundo inteiro, resultante da péssima divisão de renda e pela omissão de investimento na área social. A pobreza é um fenômeno multidimensional, onde falta o que é fundamental no sentido de bem-estar material, e se relaciona com esse conceito a ausência de autoridade e autonomia dessa parcela da população que está sujeitada à exploração, à completa vulnerabilidade e exposta.

Essa estratégia de transferência das responsabilidades do Estado para o mercado trás consigo uma perda e um desmonte dos direitos da classe trabalhadora pois, diante da carta constitucional e do âmbito jurídico, existe uma igualdade formal dos direitos, mas ao lado disso no campo socioeconômico, não é assim que se sucede, pois o que se pode atentar é uma desigualdade social cada vez mais presente no que diz respeito às políticas públicas e sociais que estão se tornando cada vez mais precárias, fragmentadas e seletivas, não unificadas e não universalizadas, onde poucos têm acesso a seus direitos.

Conseqüentemente, o que é disponibilizado para a classe subalterna são as chamadas “políticas pobres para pobres”, que muitas vezes não dão conta de atender nem a população em extrema pobreza, quanto mais dará para suprir os direitos pertencentes a todos que a lei assegura.

A Reforma do Estado influenciada pelo projeto neoliberal traz algumas características marcantes para a desconstrução dos direitos da classe trabalhadora no que tange as políticas sociais priorizando o desmonte irrestrito dessas políticas, tendo em vista a manutenção do capital.

Uma vez que o neoliberalismo expressa relação com um Estado mínimo, as políticas sociais sofrem uma significativa precarização, além de uma mudança na dinâmica do Estado, onde este não expressa uma execução direta dessas políticas, e para isso usa de uma técnica destinando a classe subalterna ao Terceiro Setor, como por exemplo, implementando as ONG's, e impondo a atuação da sociedade

civil junto a gestão das políticas, reforçando cada vez mais a desresponsabilização do Estado para com elas como afirma Behring & Boschetti (2009). Concomitante a isso, ocorre uma negação dos direitos sociais enquanto universalidade e cidadania, o que se caracteriza em um retrocesso dos direitos já garantidos.

Diante desse quadro de enorme complexidade, no entanto, ao invés de evoluirmos para um conceito e uma estratégia no sentido de construir uma rede universal de proteção social que explicita o dever do Estado na garantia dos direitos sociais, retrocedemos a uma concepção de que o bem-estar pertence ao âmbito privado, ou seja, as famílias, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas, devem responsabilizar-se por ele, numa rede de “solidariedade” que possa proteger os mais pobres (MONTAÑO, 2003, p.12).

Essa substituição dos deveres do Estado quanto às responsabilidades sociais para o Terceiro Setor, vem com o objetivo de tornar cada vez mais seletivo, condicionado e precário os recursos oferecidos à classe que demanda, pois são oferecidas medidas consideradas compensatórias. Por outro lado, responde mesmo que de forma precarizada algumas dessas demandas da classe trabalhadora, onde culmina numa desmobilização da referida classe e produz consenso. Sendo assim, o intuito maior é a retirada do Estado no que diz respeito ao trato da Questão Social e suas expressões.

A sociedade civil é colocada nesse sentido para dar respostas aos danos que a ofensiva neoliberal trouxe para a sociedade brasileira, principalmente aos que necessitam das políticas e serviços públicos ofertados pelo Estado.

Pode-se perceber então que existe uma fragilização dos direitos previstos na Carta Magna de 1988, e que foram conquistados através de lutas e movimentos sociais, onde são agora descentralizados do Estado e repassados para a sociedade civil. Vivemos em um tempo em que o cidadão, ao acessar um serviço público, resigna-se ao perceber que, apesar de ser um sujeito de direitos, não consegue o atendimento imediato e de qualidade de sua demanda básica.

Nessa perspectiva, existe uma dificuldade de acesso aos direitos pertencentes a todos, havendo burocratização para efetivação dos mesmos, isso, quando pensamos em um serviço público. Porém, quando essa emergência é trazida para o âmbito da iniciativa privada, as possibilidades de articulação que visam obter o atendimento de suas requisições são imediatamente fragmentadas, pois como exigir um direito se as instituições do Terceiro Setor, ainda que, em muitos casos,

são financiadas pelo governo e não trabalham pelo norte do direito, mas sim da solidariedade, da benevolência, da caridade e da ajuda?

Nesse contexto, acontece uma desarticulação na consciência dos indivíduos enquanto cidadãos portadores de direitos e agrava ainda mais a Questão Social e a regressão das políticas sociais públicas. Assim como afirma Iamamoto,

[...] as múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objetos de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor” (IAMAMOTO, 2011, p. 155).

Um dos ideários dessa Reforma é a privatização dos recursos, onde gradativamente as políticas públicas vem sofrendo desmontes, políticas que eram consideradas públicas passam a ter condicionalidades de acesso, além de serem focalizadas e direcionadas para setores mais específicos que expressam um nível mais alto de carência.

Nessa perspectiva, a política social vem sendo discernida pela segmentação e fragmentação, além de práticas pontuais e imediatistas. Nesse sentido, tem-se como grandes obstáculos da política social o de intervir na pobreza, bem como vê-la como ação real no enfrentamento quanto a desigualdade social, não sendo visualizada somente como paliativo ou algo pontual.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Do exposto, infere-se que a questão social manifesta-se como fenômeno histórico cujo os elementos fundamentais permanecem intocados e inalterados: a acumulação de riqueza por uns em detrimento da expropriação e destituição de muitos outros, os pobres, os pauperizados, os excluídos, que parecem sem lugar na cena histórica.

No entanto, são estes mesmos excluídos, expropriados e destituídos que conseguem ultrapassar, através de suas lutas, estigmas como de vagabundo, vadio, mendigos, colocando-se como trabalhadores, desempregados, bradando para todos o horror de uma tragédia onde os sofisticados meios de produção impõem a eles a condição de “inempregáveis”.

As estratégias de enfrentamento comportam desde o Estado provedor de bens e serviços a um Estado minimalista, responsabilizando a sociedade por meio de suas redes de solidariedade pelo enfrentamento da questão social.

Ao Estado contemporâneo, cuja soberania como Estado-Nação vê-se esvaziada, são postos desafios como a garantia de sociedades justas, mas segundo critérios utilitaristas do mercado e voluntaristas da sociedade e, portanto, sem os meios cívicos para exercer essa garantia.

Portanto, pode-se perceber assim, muitos avanços no que diz respeito ao progresso econômico e ao aumento da riqueza, no entanto, isto vem sendo seguido por uma amplificação e aprofundamento das desigualdades sociais e do pauperismo. Sendo assim, afirma o conceito de que a Questão Social até este momento não se constitui como prioridade do Estado brasileiro ao que refere ao enfrentamento da pobreza e, assim como da miséria, não modificando a situação da desigualdade social.

Dessa forma, o tratado da Questão Social e suas expressões no Neoliberalismo, é objetivando liquidar os direitos relacionados às políticas sociais e assistenciais, e conseqüentemente o agravamento das mesmas.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 3º ed. - São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade**. 3º ed. - São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41º ed. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: Identidade e alienação**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, Carlos Benedito. **O que é sociologia: Coleção primeiros passos**. 38. ed São Paulo: Brasiliense, 1994.



MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Ed. RidendoCastigat Mores, 1999.

\_\_\_\_\_. O capital. Livro I. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1 e 2.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2º Edição. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cinco Notas a propósito da Questão Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social: Particularidades no Brasil**. São Paulo Ed. Cortez 2012.

# ENTRE O SAGRADO E O PROFANO: PLANEJAMENTO ECONÔMICO, AJUSTE FISCAL E RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO EM DILMA II

Miguel Felipe Silveira dos Santos <sup>1</sup>

Davi Nascimento Berçott <sup>2</sup>

## RESUMO

Procurou-se, com o presente trabalho, discutir algumas questões relacionadas ao planejamento econômico e a relação Executivo-Legislativo desenvolvidas durante o segundo governo Dilma. Deu-se ênfase no processo de implementação do “ajuste fiscal”, dado a centralidade deste tópico para a compreensão da gestão macroeconômica desenvolvida no período. Mapeou-se, com base na bibliografia elencada, o contexto de inserção desta iniciativa por parte do Poder Executivo, evidenciando seu caráter ambíguo para com a política econômica previamente estabelecida. Determinado o conteúdo econômico do ajuste, através de mapeamento da legislação concernente, passou-se a para a análise da relação desenvolvida entre o Executivo e o Legislativo durante o período. Para fins de análise utilizou-se, além de bibliografia elencada, os documentos e registros legislativos produzidos em oito Comissões Parlamentares Mistas (CPM). Argumenta-se que o insucesso da programação econômica proposta se deu por um duplo-esgotamento: (i) interno à coalizão político-eleitoral, devido a um processo de acirramento do conflito distributivo e (ii) externo, devido aos instrumentos utilizados e a política econômica executada.

Palavras-Chave: Planejamento econômico; Executivo-Legislativo; Ajuste Fiscal; Reformas Econômicas; Política econômica.

---

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Email: miguel felipet@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Email: davinascimento.1997@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

Pretende-se, como presente trabalho, discutir determinadas questões relativas ao processo de implementação do — assim chamado — “ajuste fiscal” realizado durante o segundo governo Dilma. Estando o ajuste fiscal, enquanto fenômeno político-econômico, na intersecção entre a esfera da gestão macroeconômica e a esfera das relações Executivo-Legislativo, privilegiou-se sua análise para o estudo da relação entre o Estado e a implementação de reformas econômicas.

Entendendo o processo de definição do caráter de um fenômeno social como “[...] condicionado pela orientação do nosso interesse de conhecimento [...]” (WEBER, 2003, p. 79), parte-se do pressuposto de que o planejamento econômico-estatal não se restringe somente por estas duas características, mas por estar inserido em uma cadeia de relações não só econômicas, mas também sociais. Assim como Durkheim demonstrou que a divisão do trabalho não seria “específica do mundo econômico” (DURKHEIM, 1999, p. 2) — abrangendo seu campo de influência para a esfera do social —, considera-se o processo de planejamento técnico como também intrinsecamente conectado com a esfera da política, sendo ela institucional ou não.

Procurou-se, primeiramente, definir o caráter desta iniciativa e o significado de sua implementação. Neste sentido, reconstruiu-se o panorama institucional da época de sua efetivação, com fins de retratar a sua gênese, bem como de enquadrá-lo cronologicamente no seu devido contexto. Tendo situado o ajuste fiscal nos marcos da condução da política econômica até então realizada, passou-se para a análise do conteúdo econômico do conjunto de propostas apresentadas pelo Executivo. Para tal, mapeou-se a legislação concernente ao “Plano Levy”, com o objetivo de definir seus pilares centrais.

Na segunda parte do artigo reside a análise feita sobre a estruturação das relações entre o Executivo e o Legislativo no período proposto. Se podemos caracterizar os estudos nacionais acerca do presidencialismo de coalizão como compostos por três fases distintas (ALVES e PAIVA, 2014), onde opõem-se conclusões diversas acerca da *performance* do sistema político brasileiro, faz-se necessário estruturar a análise realizada em torno de paradigmas distintos. Portanto, neste aspecto, reforça-se o caráter multicêntrico do presente trabalho.

Além disso, decidiu-se verificar as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo com base na análise empírica dos trabalhos legislativos realizados em oito (8) Comissões Parlamentares Mistas (CPM), formadas para apreciação

das medidas provisórias (MP's) enviadas pelo Poder Executivo. Dada a extensa documentação do processo, deu-se enfoque nos pareceres legislativos formulados pelas comissões. Através deles, procurou-se entender (i) as estratégias utilizadas pelo Executivo para consecução do trâmite legislativo da proposta, bem como (ii) a dinâmica interna das Audiências Públicas realizadas. A seleção das comissões como critério de análise se deu pelo entendimento de que tais espaços são, por definição, o *locus* legislativo onde o institucional e o não-institucional conflituosamente desembocam.

Por fim, o trabalho é finalizado com a apresentação das conclusões acerca do processo de implementação do ajuste fiscal, bem como acerca da dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo. Para tal, são retomados os principais argumentos previamente desenvolvidos nas duas seções.

## **2. ENTRE O SAGRADO E O PROFANO: A GÊNESE DO AJUSTE FISCAL SOB CONTEXTO**

No dia 26 de outubro de 2014, Dilma Rousseff, então candidata à reeleição pelo Partido dos Trabalhadores (PT), é eleita para seu segundo mandato com 51,46% dos votos válidos, vencendo Aécio Neves, então candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pela oposição. Nesta seção, buscou-se reconstruir a trajetória do primeiro mandato de Dilma Rousseff, enquadrando-o face à política econômica desenvolvida anteriormente, com o objetivo final de delinear a gênese do ajuste fiscal.

Fruto de um processo eleitoral intensamente polarizado, o Partido dos Trabalhadores se elege sob um *mix* retórico que revela, simultaneamente, traços de continuidades e descontinuidades. No âmbito da campanha eleitoral, o PT apostou em uma construção imagética baseada na diferenciação por oposição, atribuindo aos seus oponentes, caso eleitos, a inevitável descontinuação do “[...] mais amplo e vigoroso processo de mudança da história do país” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014, p. 5), que teria sido baseado na “[...] redução da desigualdade, aumento do salário mínimo, elevação das taxas de empregos e expansão das políticas sociais universais [...]” (Ibid., 2014, p. 8). Sendo assim, a condição *sine qua non* para manutenção deste processo seria, segundo a retórica eleitoral petista, a eleição de Dilma Rousseff.

No entanto, como bem demonstram Cagnin et al. (2013), o cenário macroeconômico já se demonstrava incompatível com a condução da política

econômica realizada, dado a (i) desaceleração da taxa de crescimento médio da economia mundial, devido à crise do Euro; a (ii) desaceleração da atividade econômica nacional; (iii) a partir de 2012, evidências de aceleração inflacionária; e (iv) perda da competitividade industrial, bem como diminuição dos investimentos privados. De acordo com Paula e Pires (2017), ainda poderia ser adicionado neste cenário a (v) diminuição do índice de formação bruta de capital fixo, bem como o (vi) aumento do impacto dos juros sobre a dívida pública e a (vii) contínua queda do resultado fiscal primário.

Frente a este cenário, a equipe econômica inicialmente responde com a contínua redução da taxa Selic, dado a reaproximação da inflação ao centro da meta, enquanto nos termos da política cambial se promoveu uma “mitigação da volatilidade cambial (para atingir os objetivos de controle da inflação e estabilidade financeira) e o acúmulo de reservas (voltado para a redução da vulnerabilidade externa) [...]” (CAGNIN et al, 2013, p. 175). Simultaneamente, é desenvolvida uma política fiscal inicialmente contracionista, em consonância com a contínua redução da taxa básica de juros, demonstrando uma “[...] melhor coordenação entre as autoridades econômicas, em especial entre o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil (BCB) [...]” (Ibid., p. 169). Posterior a este período, estabelece-se uma diretriz geral anticíclica via desonerações tributárias e aumento de investimentos no setor empresarial através do Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social – ambas coordenadas agora através de uma política fiscal continuamente expansionista.

Apesar dos esforços do governo para implementar medidas de estabilização, agrava-se o cenário macroeconômico (Tabela), dado a falta de coordenação e consistência na execução destas políticas por parte do Executivo. Sendo assim, o Governo Federal adentra o ano de 2014 em um cenário de deterioração fiscal, com aumento de déficit nominal devido à queda de receitas advindas das políticas de desoneração tributárias<sup>3</sup>. Tais políticas, aliás, centrais para a consolidação do Plano Brasil Maior, não produziram um aumento na taxa de investimento real (Figura 1) por parte do setor empresarial. No âmbito da política fiscal, o expansionismo fez com que o resultado fiscal primário caísse de 1,7% do PIB em 2013 para -0,6% do PIB em 2014. O próprio PIB, em termos reais, despenca de 7,53 % em 2010 para -1,78% no começo de 2015 (Figura 2).

---

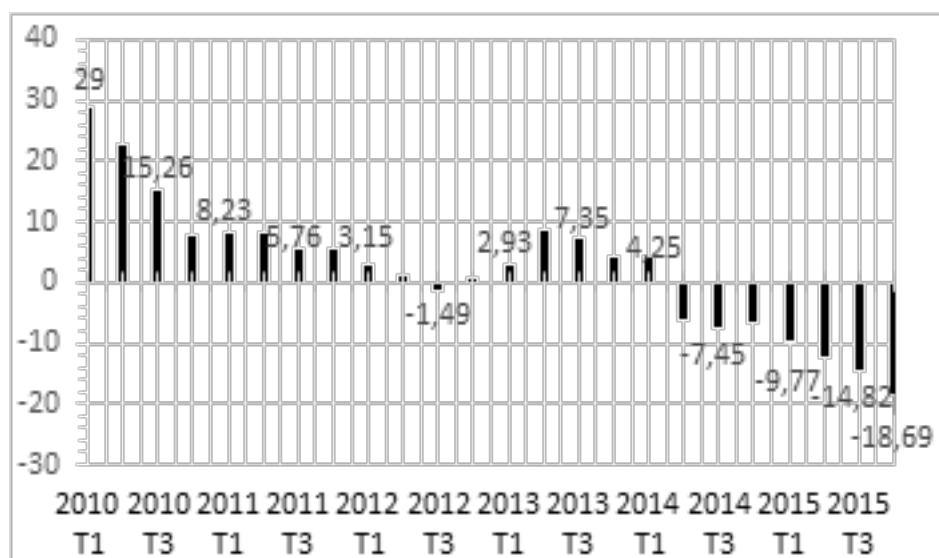
<sup>3</sup> Para uma leitura crítica da política de implementação das desonerações, ver DE BOLLE (2016).

Tabela – Dados fiscais e dívida pública (% do PIB), 2003-2016

	Resultado primário	Serviço da dívida	Resultado nominal	Dívida líquida	Dívida bruta
2003	3.2	8.4	5.2	54.3	n.d.
2004	3.7	6.6	2.9	50.2	n.d.
2005	3.7	7.3	3.5	47.9	n.d.
2006	3.5	6.7	3.6	46.5	55,5
2007	3.2	6.0	2.7	44.6	56,7
2008	3.3	5.3	2.0	37.6	56
2009	1.9	5.1	3.2	40.9	59,2
2010	2.6	5.0	2.4	38.0	51,8
2011	2.9	5.4	2.5	34.5	51,3
2012	2.2	4.5	2.3	32.2	53,8
2013	1.7	4.7	3.0	30.7	51,5
2014	-0.6	5.5	6.1	32.7	56,3
2015	-1,9	8,4	10,2	35,6	65,3
2016	-2,5	6,5	9	46	69,6

Fonte: BCB (2017). Extraído de: PAULA e PIRES, 2017.

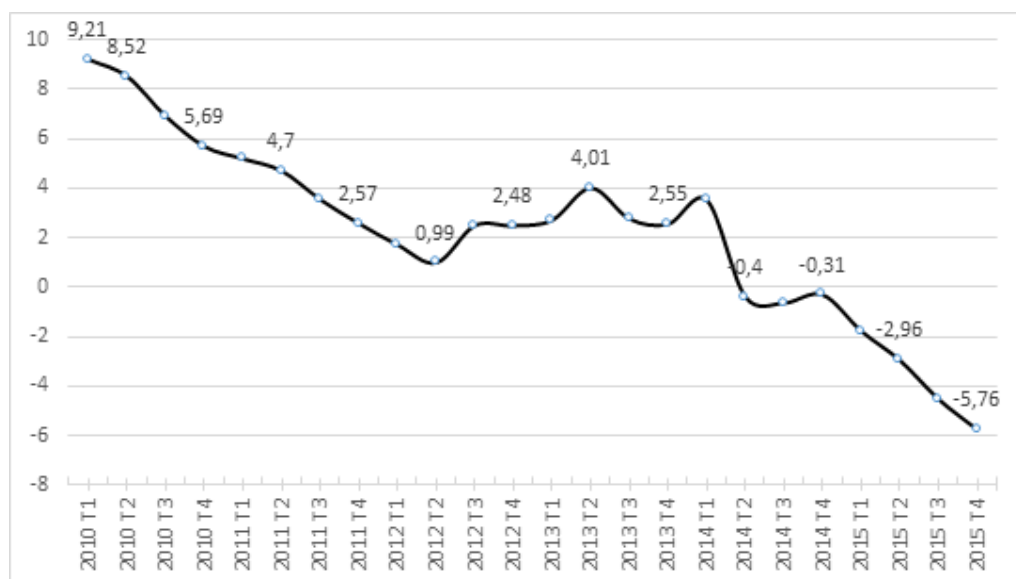
Figura 1 – Investimento real (% a.a.)



Fonte: Ipeadata (2017). Elaboração própria dos autores.

Nota: Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior.

Figura 2 – Produto Interno Bruto real (% a.a.)



Fonte: Ipeadata (2017). Elaboração própria dos autores.

Nota: PIB real a preços de mercado. Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior.

Sendo assim, após o resultado eleitoral indicando continuidade de mandato, a equipe econômica foi reestruturada, com a saída de Guido Mantega e Miriam Belchior do Ministério da Fazenda e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, respectivamente. Tal reestruturação se deu em um contexto de inflexões: seno primeiro mandato, a política econômica inicialmente se estruturou em um “continuismo”<sup>4</sup> do tripé macroeconômico e de uma política econômica híbrida<sup>5</sup>, derivadas da Era Lula (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011; CAGNIN et

<sup>4</sup> Há divergências na literatura existente quanto ao caráter continuísta/descontinuísta da política econômica desenvolvida durante o primeiro mandato do governo Dilma. Enquanto grande parte das análises tem evidenciado as semelhanças com a Era Lula (MORAIS e SAAD-FILHO, 2011; CAGNIN et al, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2013; NASCIMENTO e CURADO, 2015; SINGER, 2015; DE CASTRO e CAMARA, 2017;), outros tem indicado as idiosincrasias da Nova Matriz Econômica (MESQUITA, 2014; REIS, 2016; ELLERY JUNIOR e CUNHA, 2017; e BARBOSA FILHO, 2017) implementada pelo governo Dilma. No entanto, ambos os lados concordam quanto a um efetivo deslocamento em relação a rigidez inicial do tripé macroprudencial.

<sup>5</sup> Segundo os autores, o tripé macroeconômico era composto por “[...] uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal das contas públicas” (Ibid., 2011, p. 508). Já a política econômica híbrida se caracteriza pela junção de “[...] políticas que tem por base, por um lado, a primazia do mercado e, por outro, o ativismo estatal [...]” (Ibid., p. 525), que seriam um mescla de inserções novo-desenvolvimentistas e políticas neoliberais advindas do período FHC.

al, 2013), a inflexão, no segundo mandato, se dá pela baixa sustentação desse mesmo continuísmo que, como já foi demonstrado, trouxe menor crescimento econômico, pressões inflacionárias e um déficit fiscal.

Nesse sentido, a retórica, na grande mídia, no final de 2014 e início de 2015, acerca da substituição se deu pelo favorecimento de um candidato que acalmasse os ânimos do mercado e desfizesse as incertezas sobre investimentos do setor privado (GLOBO, 2014; VEJA, 2014; ESTADÃO, 2015). É neste contexto que se deve compreender a reestruturação no corpo ministerial e o redirecionamento da política econômica.

No entanto, se interpretarmos a política econômica desenvolvida no primeiro mandato do governo Dilma como sendo não apenas um continuísmo da política econômica híbrida desenvolvida anteriormente, mas efetivamente uma opção pelo aprofundamento do que se costumou chamar de “social-desenvolvimentismo”<sup>6</sup>, torna-se evidente de que este “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015, p. 46) seria, do princípio ao fim, um projeto em disputa – seja nos termos de sua efetivação ou de sua reversão.

Tal disputa, aliás, remonta a épocas anteriores à presença de Dilma no cargo do Executivo, como bem demonstram Safatle, Borges e Oliveira (2016). O dilema entre, de um lado, (i) o aprofundamento da execução das políticas sociais, fundamentadas na primazia desenvolvimentista do planejamento econômico direcionado pelo Estado, em uma política fiscal expansionista para subsidiar investimentos públicos e uma ampliação do papel da política monetária para além da estabilidade macroprudencial; e, do outro, (ii) a garantia da continuação da estabilidade monetária assegurada pelo Plano Real e a sustentabilidade fiscal estabelecida pelo regime macroprudencial, ambas exercidas através da realização das “imperativas” reformas estruturais, é, no fundo, um dilema ubiquamente presente desde o primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores no Executivo.

No final de 2005, no entanto, a substituição de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda por Guido Mantega, então presidente do BNDES, demonstrou que naquele momento havia prevalecido o paradigma desenvolvimentista. No final de 2014, a história se repete – desta vez como farsa. A conjuntura econômica impõe uma decisão inflexiva ao Partido dos Trabalhadores e, principalmente, para Dilma Rousseff. Entre o sagrado e o profano, desta vez este último prevalece. Como

---

<sup>6</sup> Para uma discussão terminológica mais aprofundada acerca das múltiplas denominações e enquadramentos que circundam esta discussão, ver SINGER (2015) e CURADO (2017).



já foi mencionado, substitui-se, na Fazenda, Guido Mantega – o “levantador de PIB”<sup>7</sup> – por Joaquim Levy, um “ortodoxo” por excelência (GLOBO, 2014; UOL, 2014), e inicia-se a implementação do ajuste fiscal – palavras estas até então ausentes do programa de governo de Dilma Rousseff.

## 2.1 O “PLANO LEVY” E A DIMENSÃO DISCURSIVA

Durante o período eleitoral de 2014, apesar do Partido dos Trabalhadores reiteradamente constatar, em seu programa de governo, termos como “solidez macroeconômica” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, p. 6, 2014), “melhoria das contas públicas” (Ibid., p. 8) e “solidez da condução da política econômica” (Ibid., p. 9), está ausente qualquer sinalização tanto da execução de um ajuste macroeconômico quanto da promoção de reformas estruturais.

Entretanto, no seu primeiro pronunciamento enquanto Ministro da Fazenda, em janeiro de 2015, Joaquim Levy sinaliza a necessidade do “[...] imperativo da disciplina fiscal para o crescimento econômico e social para o desenvolvimento sustentável” (LEVY, 2015), bem como a necessidade de se haver “[...] disciplina nos gastos públicos e no uso de outros instrumentos econômicos, como os bancos públicos [...]”. Além disso, tece-se, por parte do Ministro, amplas críticas tanto à política econômica desenvolvida durante o primeiro mandato – baseada na ampla utilização de políticas discricionárias através de subsídios e financiamentos estatais – como também ao próprio paradigma sob o qual o Partido dos Trabalhadores trabalhou sua campanha para reeleição. É neste limiar notadamente controverso que se inicia, então, o processo de implementação do ajuste fiscal.

Após o devido mapeamento, contabilizou-se dezenove (19) iniciativas utilizadas pelo Executivo para consecução do ajuste fiscal. Divididas em três instrumentos principais, sendo dez (11) decretos presidenciais, oito (8) medidas provisórias e uma proposta de emenda à Constituição (Quadro 1), o conjunto de propostas vinculadas ao “Plano Levy” foram executadas – ou entraram em trâmite legislativo – no final de 2014 e no decorrer do ano de 2015, principalmente.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://tvuol.uol.com.br/video/eu-sou-mesmo-levantador-de-pib-diz-mantega-sobre-apelido-04020D9B3160C4C12326>>. Acesso em: 07/08.

Quadro 1 – Mapeamento das propostas vinculadas ao ajuste fiscal

<p><b>Política tributária/financeira</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abertura dos planejamentos tributários das empresas (MP 685);</li> <li>- Reestabelecimento da integralidade da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);</li> <li>- Aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);</li> <li>- Elevação das taxas do PIS e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre produtos importados (MP 668);</li> <li>- Aumento das taxas do PIS/COFINS/CIDE sobre os combustíveis;</li> <li>- Aumento da incidência do IPI sobre produtos cosméticos;</li> <li>- Aumento das alíquotas sobre tributação de ganhos de capital (MP 692);</li> <li>- Aumento da alíquota de impostos sobre juros de capital próprio (MP 694);</li> <li>- Altera dispositivos jurídicos referentes ao Programa de Redução de Litígios Tributários (PRORELIT).</li> <li>- Restabelecimento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF);</li> <li>- Viabilização de aquisição de participação em empresas privadas pela Caixa e Banco do Brasil.</li> </ul>
<p><b>Política previdenciária/trabalhista</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alteração no calendário de pagamento do Programa de Integração Social (PIS);</li> <li>- Restrição ao acesso a pensão por morte (MP 664);</li> <li>- Restrição ao acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial (MP 665).</li> </ul>
<p><b>Política orçamentária</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do valor previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para gastos do governo.</li> </ul>
<p><b>Política industrial/empresarial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução dos gastos efetuados com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);</li> <li>- Redução das taxas de financiamento do BNDES;</li> <li>- Ausência de repasses ao setor elétrico;</li> <li>- Redução das políticas de desonerações das folhas de pagamentos (MP 669);</li> <li>- Diminui renúncia fiscal aos exportadores nacionais de produtos manufaturados.</li> </ul>

Fonte: Dados obtidos do Diário Oficial da União (DOU); Câmara dos Deputados, Senado Federal e Palácio do Planalto. Elaboração própria dos autores.

Contabilizada as propostas, passou-se para a análise do seu conteúdo legislativo, com o objetivo de delimitar o campo de abrangência econômica das medidas propostas pelo Executivo. Em termos majoritários, foram realizadas dez (10) proposições com vistas a alterar dispositivos de matéria tributário-financeira, cinco (5) de matéria industrial-empresarial, três (3) de matéria previdenciária-trabalhista e uma de matéria orçamentária.

Se Joaquim Levy, no seu primeiro pronunciamento, teceu amplas críticas à política de desonerações fiscais desenvolvidas no primeiro mandato, o conjunto de propostas do ajuste fiscal, no âmbito da política tributária, expôs claramente um direcionamento em torno da sua reversão. Sendo assim, sugere-se o retorno às alíquotas tributárias anteriores à política de desonerações, como no caso do IPI, PIS e COFINS, ao mesmo tempo em que se propõe o aumento nas taxas de incidência de mecanismos já existentes, como o imposto sobre juros de capital próprio e a tributação sobre ganhos de capital. Além disso, indica-se o retorno temporário da CPMF.

No âmbito da política industrial/empresarial, há, também, a produção de um balanço crítico em torno das políticas implementadas anteriormente. Procurou-se estabelecer, principalmente, uma dupla-restrição aos pilares que estruturaram o paradigma desenvolvimentista durante os mandatos do PT no Executivo: o Programa de Aceleração ao Crescimento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Quanto ao PAC, estabeleceu-se uma redução dos gastos (em torno de 40%), restringindo diretamente a capacidade de execução do programa em questão. Já no BNDES, propõem-se redução das taxas de financiamento bem como diminuição de repasses, com vistas a restringir a atuação do banco. Além disso, de acordo com a proposta do Executivo, reduzem-se os setores beneficiados pela política de desoneração da folha de pagamentos.

No entanto, é através das alterações realizadas nos benefícios trabalhistas/previdenciários e no estabelecimento de restrições orçamentárias – duas medidas consideradas pela equipe econômica como de maior impacto significativo – que o Executivo pretendeu atingir a meta fiscal primária de 1,2% do PIB para 2015. Quanto a esta última medida, estabeleceu-se, pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, um amplo contingenciamento das despesas discricionárias através de alterações na programação orçamentária. Vistas pelo Executivo como sendo do tamanho “correto” (REUTERS, 2015), as alterações na concessão dos benefícios trabalhistas, no entanto, foram propostas à revelia de segmentos da base eleitoral do PT no Congresso (FOLHA, 2015; GLOBO, 2016).

Em suma, as propostas se concentraram em (i) alterar aspectos da política industrial estabelecida, aumentando a alíquota de tributos em setores específicos, bem como em reduzir o gasto com o PAC e diminuir a capacidade de financiamento do BNDES; (ii) modificar as regras relativas ao processo de concessão de benefícios trabalhistas (seguro-desemprego e abono salarial) e previdenciários (pensão por morte); (iii) alterar questões relativas ao processo de tributação

empresarial; (iv) aumentar tributos já existentes em torno de movimentações financeiras, bem como propor um tributo adicional (CPMF); e, por fim, (v) ajustar as despesas discricionárias através de restrições orçamentárias.

Nota-se também que o conjunto de propostas foram definidas pelo seu caráter fragmentário e relativamente desarticulado, sem constituir uma programação econômica monolítica, uníssona e especificamente direcionada. Tal fato decorre da centralidade da meta fiscal primária para o planejamento econômico desenvolvido durante o período de execução do ajuste fiscal. Uma vez estabelecida como meta inicial de superávit primário o equivalente a 1,2% do PIB (2% para 2016), o seu atingimento se tornou automaticamente uma prioridade para o Executivo, que mobilizou distintas estratégias para sua realização. No entanto, a fachada de otimismo que circundou Joaquim Levy ao inicialmente anunciá-la se demonstrou de difícil sustentação, sendo a meta fiscal publicamente reestruturada em múltiplas ocasiões.

Discursivamente, o processo de implementação do ajuste fiscal por parte do Executivo requisitou a formulação de um léxico justificativo específico. Tal léxico tem, fundamentalmente, o objetivo de constituir um “regime de verdade” – tal qual trabalhado por Foucault (2008; 2014) – autorizado e legitimado para a garantia da efetividade da implementação dos dispositivos jurídicos propostos. Para critério de análise deste discurso específico, utilizou-se nove (9) documentos oficiais produzidos pelo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy<sup>8</sup>. Redigidos de acordo com o Manual da Presidência da República<sup>9</sup>, sob a orientação de uma “redação oficial” (MENDES e FOSTER JÚNIOR, 2002, p. 4), tais documentos corroboram as conclusões de Foucault, para quem

[...] a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, **esquivar sua pesada e temível materialidade**. (FOUCAULT, 1996, p. 8-9, grifo nosso).

---

<sup>8</sup> Divididos em três categorias distintas, foram utilizadas para análise 4 medidas provisórias (MP 695; MP 694; MP 692 e MP 668) que integraram o conjunto de propostas do ajuste fiscal. Na análise das MP's, focalizou-se na “exposição de motivos”, seção textual em que Ministros de Estado expõem os motivos para edição de tais atos normativo-jurídicos.

<sup>9</sup> Instituído pela edição do Decreto nº 100.000, o Manual de Redação da Presidência da República é uma obra que estabelece, na forma de diretrizes, a técnica, o formato e os procedimentos para elaboração de documentos oficiais e atos normativos realizados pelo Poder Executivo.

Sendo assim, se caracterizarmos a execução da política fiscal como calcada em dois instrumentos principais, seja por “[...] variações nos gastos do governo ou nas taxas e impostos” (WONNACOTT e WONNACOTT, 1994, p. 211), verifica-se que as propostas favoreceram o uso de apenas um instrumento, estabelecendo uma política fiscal restritiva, com ênfase na diminuição dos gastos orçamentários e diminuição nos investimentos públicos.

Tal dimensão unilateral se fundamentou discursivamente na – suposta – imperatividade “técnica” de se aplicar o receituário ortodoxo que, em nome da “urgência” (LEVY, 2015, p.1) e “eficiência” (Ibidem, 2015b, p. 23), articulou a ornamentação de um regime de verdade próprio à ordem econômica<sup>10</sup>, consagrando a aplicação do ajuste. Sob um véu notadamente tecnocrático, o Executivo pretendeu anular o caráter “material” do ajuste fiscal – isto é, retirar o caráter essencialmente arbitrário do processo de execução da política econômica.

### **3. RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO**

Amplamente marcados pelo processo de redemocratização, os estudos nacionais iniciais acerca da relação Executivo-Legislativo têm como base o estudo da formulação de Constituição de 1988 e seus possíveis delineamentos para a governança institucional e para a formação de coalizões partidárias. Multifacetado e complexo, como todo processo constituinte, o período de elaboração da carta constitucional de 1988 mobilizou diversos atores em torno da estruturação de novas bases institucionais.

Convocada pela Emenda Constitucional nº 26/1985, a Assembleia Nacional Constituinte, instância máxima de elaboração do texto constitucional, escolheu, após intensa discussão, o sistema de governo presidencialista – confirmando a tendência pós-redemocratização verificada em diversos países da América Latina (Chile, Uruguai, Argentina, Colômbia). No entanto, Abranches (1988), de forma paradigmática, reforça a existência de uma singularidade nacional, dado o fato do Brasil ser, segundo o autor, o único país a combinar proporcionalidade com multipartidarismo, além de organizar o Poder Executivo em “grandes coalizões” (Idem, p. 15). Cunha-se, então, o termo “presidencialismo de coalizão” para denominar esse conjunto de características supostamente restritas à experiência brasileira.

---

<sup>10</sup> Para uma análise mais aprofundada sobre a relação de Foucault com o discurso sobre a ordem econômica, ver KOLOGLUGIL (2010).

Amplamente negativa, a análise de Abranches acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro atesta diversos obstáculos ao seu pleno funcionamento, dado, principalmente, a “heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira” (ABRANCHES, 1988, p. 1) que, segundo o autor, também se manifestaria na pluralidade de demandas e concepções em relação ao Estado. Em tempos de desestabilização econômica, encruzilhar-se-iam as demandas antagônicas e conflitivas internas à coalizão, limitando progressivamente a capacidade de ação do Poder Executivo.

Como argumentam Alves e Paiva (2014), a fase inicial dos estudos acerca do presidencialismo de coalizão é marcada pela perspectiva de que as delineações estabelecidas pela Constituição de 1988 levariam inevitavelmente à crise institucional — sendo esta última derivada de uma situação de permanente ingovernabilidade. Posteriormente, colocado o presidencialismo brasileiro em perspectiva, notou-se que as singularidades promovidas pelo novo texto constitucional não impossibilitaram a governabilidade, mas justamente o contrário: a tornaram factível e recorrente. É neste sentido que se inserem as contribuições teóricas de Figueiredo e Limongi (LIMONGI, 2006; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998; 2006).

As formulações dos autores podem ser derivadas em três critérios: (i) as três taxas (sucesso, dominância e disciplina partidária<sup>11</sup>) demonstram níveis similares aos de países parlamentaristas, em especial devido a esta última, que evidencia que as coalizões brasileiras seguem a determinação dos líderes partidários (LIMONGI, 2006). Sendo assim, o que é proposto pelo Executivo é, na maioria das vezes, aprovado. A notada (ii) ampliação das prerrogativas constitucionais exclusivas e não-exclusivas do Poder Executivo: de acordo com a nova carta constitucional, o Presidente tem monopólio na legislação concernente a projetos orçamentários, projetos que tangenciam à administração pública e projetos para impostos, além de poder utilizar do instrumento da urgência constitucional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006). Além disso, dado a (iii) estrutura extremamente centralizada do Congresso Nacional, com recursos e direitos parlamentares concentrados nos líderes partidários (e em órgãos como o Colégio de Líderes), o Executivo detém alto poder de controle sob a agenda

---

<sup>11</sup> Taxa de sucesso: divisão entre quantidade de leis enviadas pelo Executivo pela quantidade de aprovações. Taxa de dominância: divisão entre leis aprovadas e leis enviadas pelo Executivo. Taxas de disciplina partidária: proporção de deputados filiados a partidos que receberam pastas ministeriais e que votaram de acordo com a indicação do líder.

parlamentar (Idem, 2006).

Tal poder de definição de agenda também se demonstra pela utilização de outro instrumento legislativo: a Medida Provisória, dado o fato desta garantir ao presidente “[...] o poder unilateral para alterar o *status quo*, já que entra em vigor imediatamente” (ibidem, p. 254). Este caráter deriva também do fato de que (i) a MP força sua entrada na agenda legislativa, pois a recusa de sua análise em tempo determinado ocasiona trancamento de pauta; e (ii) em termos práticos, já que a MP tem força de lei, caso haja rejeição, o Congresso Nacional tem de estabelecer um decreto legislativo disciplinando os efeitos jurídicos decorrentes da vigência da MP. Sendo assim, com a utilização deste instrumento, prevalecem os interesses do Executivo.

Por fim, as análises de Loureiro (2001; 2004) trazem conclusões de grande estima para a compreensão da dinâmica de atuação das instituições políticas nacionais (BACEN, Senado Federal, Ministério da Fazenda e outros) sob o contexto de implementação de um ajuste fiscal. Seus trabalhos discutem as condicionantes que delimitam o campo de atuação do Poder Executivo no âmbito da gestão macroeconômica, sendo este um aspecto fundamental para se compreender os possíveis instrumentos utilizados para consecução de diferentes políticas econômicas. Além disso, seus trabalhos trazem à tona o impacto de variáveis como (i) coesão governamental, (ii) formação de prioridade comuns e (iii) regras do sistema eleitoral, para o processo de implementação da política econômica.

### **3.1 EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM DILMA II: O “DUPLO-ESGOTAMENTO”**

Recentemente, Maria Hermínia (2017), em um artigo publicado na revista *Novos Estudos*, retrçou contextualmente a construção da experiência democrática nacional no pós-88, assinalando seus pilares de sustentação. Destaca-se, fundamentalmente, dois pilares consensuais: por um lado, (i) o consenso formado em torno da imperatividade da estabilização fiscal e monetária (representada pela iniciativa do Plano Real e pelo tripé macroeconômico) e a importância da (ii) formulação e execução de políticas sociais que consagrassem, em termos materiais, os direitos sociais formais estabelecidos pela Constituição de 1988.

Portanto, a autora argumenta que durante este período vigorou um “*policy*

*regime*” (PRZEWORSKI, 2003 apud ALMEIDA, 2017, p. 2), que se caracterizaria pelo estabelecimento de uma continuidade institucional no que tange o desenvolvimento de políticas públicas similares. Como já foi demonstrado, parte significativa da literatura econômica argumenta que durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff há um notado afastamento da rigidez inicial do tripé macroeconômico (ELLERY JUNIOR e CUNHA, 2017; BARBOSA FILHO, 2017; REIS, 2016; MESQUITA, 2014), simultâneo a um aprofundamento do social-desenvolvimentismo que teria caracterizado seu antecessor no Poder Executivo. Quebra-se, então, ainda que parcialmente, o *policy regime* híbrido estabelecido até então pelas políticas econômicas desenvolvidas anteriormente.

Ainda que haja controvérsias acerca da sua *raison d'être*, remanesce o fato de que, em menos de 36 meses, o governo Dilma vai do “céu ao inferno” – para colocar nas palavras de Singer. O cenário macroeconômico se demonstra incompatível com o direcionamento da política econômica, jogando a pá de cal no ambicioso projeto desenvolvimentista. De maneira inflexiva e controversa, Dilma Rousseff reestrutura a sua equipe econômica, que, agora sob o comando de Joaquim Levy, tem como meta central a aplicação estrita das medidas econômicas ortodoxas – corte de despesas, estabelecimento de uma política fiscal restritiva e redução dos investimentos direcionados pelo Estado.

Se antes, de acordo com a linha histórica do pós-88, o papel dos mandatos de Dilma Rousseff seria a promoção da retomada do crescimento econômico – que segundo alguns estaria semi-estagnado desde 1980 (BRESSER-PEREIRA, 2013; BELUZZO, 2015) –, tal papel se esgarça no seu segundo mandato, prevalecendo somente um único objetivo: a implementação do ajuste fiscal.

Ainda que executando uma política econômica diametralmente oposta à postulada eleitoralmente (SINGER, 2015; CARLEIAL, 2015) – favorecendo os “interesses do mercado” de investimento externo que viam sua reeleição como uma ameaça à estabilidade monetária (REUTERS, 2014; ESTADÃO, 2014) –, e sob ampla maioria parlamentar (LIMONGI, 2017), o Executivo falha na implementação do ajuste fiscal, que é derrotado em menos de 12 meses. Ou seja, de 2011 a 2015, implementaram-se dois receituários considerados como sendo estruturalmente opostos, mas que tiveram o mesmo objetivo: solucionar a chamada “crise fiscal”. No entanto, ambos falharam em alcançar o objetivo proposto. Como, então, explicar esta notada insubordinação dos dispositivos do Estado para execução da política econômica?

Retomando a proposta durkheimiana, evidencia-se que há outras variáveis –



residentes fora do domínio da economia — a serem consideradas. Argumenta-se, no presente trabalho, que a insubordinação dos instrumentos de execução da política econômica é, na verdade, um aspecto meramente sintomático para a compreensão do planejamento econômico coordenado pelo Poder Executivo durante o segundo governo Dilma. Tal insubordinação derivaria, de fato, de um duplo-esgotamento: um esgotamento interno à coalizão político-eleitoral e, ao mesmo tempo, externo a ela — ambos sendo interdependentes.

Dado o acirramento do conflito eleitoral em 2014, evidenciado pela tênue margem eleitoral, muda-se a estrutura da coalizão partidária vinculada à candidata Dilma Rousseff. Internamente, a transição política do primeiro para o segundo mandato acarretou em uma diminuição das bancadas partidárias majoritárias, tanto do PT quanto do PMDB. A coligação eleitoral que elegeu a candidata à presidência do PT foi composta, no total, por nove partidos (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB), totalizando formalmente 304 integrantes — caracterizando, portanto, uma maioria relativa na Câmara dos Deputados.

No entanto, a maior das modificações se deu no pilar central da coalizão político-eleitoral: o PMDB. Segundo a reconstrução analítico-histórica elaborada por Pasquarelli e Neto (2012), dado a estrutura bipolarizada das eleições para o cargo de Executivo no âmbito federal ser caracterizada, desde 1994, por uma alternância majoritária entre PT e PSDB, o PMDB se estabelece como um pilar fundamental da dinâmica presidencialista nacional. Nas palavras dos autores:

Em um sistema fragmentado como o brasileiro, ter 15 ou 20% das cadeiras no congresso é um ativo decisivo para qualquer governo, o que incentivou processos de cooptação do PMDB por todos os presidentes eleitos desde 1990. Em 86% do tempo entre 1990 e 2010 o PMDB esteve na base governista. O impacto dessa adesão do PMDB aos governos do período não pode ser desprezado. Os dados sobre apoio composição do Congresso apontam que no período em que o PMDB não foi das bases, os governos nacionais estabelecidos obtiveram apenas 39% de apoio nominal. Quando a base incluía o PMDB o apoio nominal dos governos sobre para, em média, 65%. (PASQUARELLI e NETO, 2012, p. 12-13).

Composto de diversas linhagens internas — sendo estas regionalmente constituídas —, o Partido se portou de forma ambígua frente a reeleição de Dilma.

Mesmo com a eleição de Michel Temer, quadro antigo do partido, para o cargo de vice-presidente da República, estabelece-se desde o princípio um conflito interno entre as duas maiores bancadas. Como bem demonstrou Limongi (2015), o desgaste do primeiro mandato de Dilma se deu simultaneamente a ascensão intra e extrapartidária de Eduardo Cunha, então líder do PMDB na Câmara dos Deputados, que paulatinamente sedimentou seu nome como candidato à Presidência da Câmara dos Deputados. Catalisando dissidentes à agenda legislativa desenvolvida pelo Executivo, Eduardo Cunha se elege para Presidente da Câmara com 267 votos, ancorado em uma retórica eleitoral que enfatizava a independência do Poder Legislativo.

Dado a centralidade do cargo para a estrutura do Poder Legislativo, a perda da eleição apenas acirrou os conflitos internos da coalizão. Se grande parte da literatura tem enfatizado o poder de imposição do Executivo no âmbito da produção da agenda parlamentar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2006; MONTERO, 2009; PALERMO, 2000; SANTOS, 1997), é, no entanto, central para exercício pleno desta dominância que o Executivo preencha os espaços centralizados de deliberação, tal qual o Colégio de Líderes e, mais importante, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Não havendo preenchimento destes espaços por forças aliadas, o Executivo perde a possibilidade de imposição da agenda legislativa.

Dado o fato de que nove (9) das vinte (20) medidas do “Plano Levy” teriam que necessariamente percorrer o trâmite processual no Poder Legislativo, a indisposição legislativa causada pelo então Presidente da Câmara influenciou consideravelmente no bloqueio legislativo às medidas do ajuste fiscal. Tal indisposição foi canalizada por opositores ao governo através de duas estratégias complementares: (i) eleito sob uma plataforma independente, Cunha propôs uma agenda alternativa à agenda do Executivo, favorecendo interesses da sua base de apoio<sup>12</sup> em detrimento das propostas do ajuste fiscal; se pautados, (ii)

---

<sup>12</sup> Como bem relata Limongi (2015), a agenda alternativa direcionada por Eduardo Cunha não favorecia somente interesses ligados ao financiamento de sua campanha e a de seus aliados, mas qualquer interesse que se opusesse ao do governo — através das chamadas “pautas bombas”. Sendo assim, é sintomático para a caracterização da descoordenação da coalizão que, paralelamente ao discurso de austeridade fiscal veiculado pelo Executivo, há, por parte do Legislativo, a concessão de benefícios bilionários (25bi) para setores particulares do serviço público.

<sup>13</sup> Um exemplo significativo de tal estratégia de descaracterização foi a tramitação da MP 668. Inicialmente vinculada a alterações nas alíquotas do PIS/COFINS, a matéria, no entanto, recebeu 20 emendas durante seu trâmite processual no Legislativo. Conhecidas como “jabutis”, tais emendas eram mescladas com artigos originais da matéria, impedindo o exercício cirúrgico do veto constitucional por parte do Executivo.

os projetos legislativos das medidas do ajuste fiscal eram descaracterizados via proposição de emendas, adicionando matérias estranhas ao projeto original<sup>13</sup>.

Frente ao exposto, confirmam-se as delineações de Abranches (1998) acerca da dinâmica da coalizão partidária em tempos de instabilidade econômica. Nota-se que, durante o governo Dilma II, evidenciou-se um processo de acirramento do conflito distributivo devido à recessão econômica e a deterioração fiscal. Sendo um cenário de escassez, multiplicaram-se as demandas internas e conflitivas da coalizão político-eleitoral, restringindo o campo de possibilidades de atuação do Poder Executivo, que progressivamente perdeu a capacidade de manutenção da coesão governamental, de direcionamento de prioridades e, principalmente, de fabricação de consenso político. Há, portanto, a caracterização de um esgotamento interno da coalizão político-eleitoral.

A despeito de ser um dos instrumentos mais eficazes sob a disposição do Executivo, o dispositivo constitucional da Medida Provisória não implica a existência de um conflito subordinativo entre os entes constitucionais, “[...] mas ação conjunta do governo e de sua maioria no Legislativo” (FIGUEIRDO e LIMONGI, 2006, p. 255). Sua eficácia decorre, principalmente, do que pode ser caracterizado como uma inserção concatenada: a sua introdução imediata no ordenamento jurídico produz, simultaneamente, a sua incorporação à agenda legislativa vigente. Considerando as mudanças infraconstitucionais, o desenho institucional do Congresso Nacional favorece o seu trâmite processual, que é regimentalmente simplificado e prioritário.

Como já demonstrado por Loureiro (2001), a edição de medidas provisórias se tornara, desde 1994, um instrumento crucial para consecução da agenda fiscal proposta pelo Executivo. Dado o fato de que o uso deste instrumento constitucional possibilita ao a garantia de alteração nos termos que constituem o *status quo*, tem-se privilegiado, por parte do Executivo, o seu uso para suplementação da execução da gestão macroeconômica do Estado. Discursivamente, haveria uma notada harmonia entre o requisito constitucional para edição do dispositivo jurídico citado – a urgência da matéria legislativa em questão – e a “urgência econômica” vocalizada e sustentada pelo Ministério da Fazenda durante a elaboração das legislações.

No entanto, o uso do referido instrumento para consecução da implementação do ajuste fiscal proposto por Dilma Rousseff, demonstrou que as variáveis institucionais são dotadas de uma autonomia relativa frente à uma conjuntura econômica estruturalmente marcada pelo conflito redistributivo. Notadamente

instável, a dinâmica interna da coalizão impossibilitou o encaminhamento uníssono ao Legislativo das prioridades estabelecidas como concernentes ao ajuste fiscal, dado a multiplicação das demandas conflitivas.

Logo após edição das MP's, estabelecem-se as chamadas Comissões Parlamentares Mistas (CPM's), que analisam o conteúdo da matéria legislativas em questão. Através da análise de oito Comissões, elaborou-se, com base nos pareceres legislativos formulados, um panorama acerca das (i) estratégias internas desenvolvidas pelo Executivo para consecução das propostas e (ii) dinâmica interna das Comissões (Quadro 2)<sup>14</sup>.

Quadro 02 – Tramitação processual do ajuste fiscal

<b>Medidas Provisórias</b>	<b>MP 695</b>	<b>MP 692</b>	<b>MP 694</b>	<b>MP 665</b>	<b>MP 664</b>	<b>MP 668</b>	<b>MP 669</b>	<b>MP 685</b>
<b>Presidência da Comissão</b>	não	sim	não	sim	sim	não	-	sim
<b>Relatoria da Matéria</b>	sim	sim	não	sim	sim	não	-	não
<b>Participação formal da Sociedade Civil</b>	não	não	não	sim	sim	sim	-	sim
<b>Resultado Legislativo</b>	desc	apro	arqu	apro	apro	desc	arqu	arqu

Fonte: Senado Federal – Atividade Legislativa. Elaboração própria dos autores.

Notas: (1) “desc” = descaracterizada; “apro” = aprovada; “arqu” = arquivada.

Depreendeu-se que, havendo alta correlação entre obtenção destes cargos (Presidência da Comissão/Relatoria) e aprovação das medidas legislativas sob trâmite, o Executivo fundamentou a sua estratégia interna de atuação em torno do preenchimento de posições privilegiadas dentro de cada colegiado. No entanto, contabilizaram-se três arquivamentos e duas descaracterizações, paralelo a somente três aprovações. Conclui-se, então, que o insucesso da programação econômica foi derivado de um esgotamento interno à coalizão político-eleitoral, que impossibilitou o estabelecimento de altos índices de coalescência interna.

Devido à inserção concatenada que caracteriza o trâmite processual das MP's,

<sup>14</sup> Para tal, utilizaram-se três índices: (i) obtenção do cargo de Presidência da Comissão pelas forças aliadas ao Executivo; (ii) obtenção do cargo de relatoria da matéria pelas forças aliadas e (iii) participação formal da sociedade civil (Audiências Públicas).

alteram-se os prazos regimentais, dando início a um processo diferenciado de estabelecimento de interesses, que favorece a negociação direta e setorial entre Executivo e o Legislativo. Dado a dinâmica específica do seu trâmite processual, as medidas provisórias impõem, aos congressistas, uma decisão acerca do *status quo*. Entretanto, sob novas regras constritivas, tal decisão favorece a sobreposição dos interesses do Executivo, que tenta, por meio de concessões em relação ao texto original, ativamente mobilizar a coalizão em torno de objetivos consensuais.

No entanto, havendo fraca coordenação coesiva da coalizão — aspecto central para manutenção da governabilidade (LOUREIRO, 2001; SHICK, 1993) —, o instrumento da medida provisória impossibilitou a prevalência dos interesses do Executivo, que teve três propostas legislativas rejeitadas. Pela natureza das matérias legislativas vinculadas às propostas do ajuste fiscal, houve pouco espaço para estabelecimento de concessões por parte do Executivo. Tendo em vista as diferentes ferramentas e estratégias institucionais para imposição dos seus interesses, a rejeição de três matérias legislativas reflete um cenário qualificadamente conflitivo no âmbito das relações entre o Executivo e o Legislativo.

O caráter contraditório da política econômica executada impossibilitou o estabelecimento de sustentáculos externos à coalizão, restringindo o campo de atuação do Executivo às vias institucionais de negociação. Sendo assim, a relação de negociação direta e setorial estabelecida entre Executivo e Legislativo pela edição de medidas provisórias opera, de fato, em detrimento da promoção de uma discussão ampla, irrestrita e gradual com a sociedade civil. Em decorrência do trâmite regimental diferenciado e da estrutura institucional do processo decisório do Congresso Nacional, diminuem-se não só as possibilidades regimentais de obstrução, mas principalmente as possibilidades extra-institucionais de contestação. A diminuição da — já tão baixa — permeabilidade do Poder Legislativo para os setores organizados da sociedade civil afetados pelas medidas implementadas produz um esgotamento externo, evidenciado pelas inúmeras mobilizações direcionadas pela Frente Povo Sem Medo, organização composta de diversas entidades sindicais e movimentos sociais.

Tal fato é evidenciado pela análise dos trabalhos legislativos desenvolvidos na Comissão Mista da Medida Provisória nº 664 (CMMPV 664) e na Comissão Mista da Medida Provisória nº 665 (CMMPV 665). Em cada uma destas comissões foram realizadas três audiências, seguindo esta estrutura: audiência

pública com (i) entidades sindicais, com (ii) técnicos-especialistas e com (iii) setores do governo federal. Nota-se que há reiteradas críticas ao método utilizado — medidas provisórias — para realização do ajuste fiscal, provenientes tanto das centrais sindicais quanto dos técnicos-especialistas. Logo, o insucesso da implementação do ajuste fiscal via medida provisória parece reforçar o argumento incrementalista para quem “[...] quanto mais consensual o processo, mais efetivas foram as políticas [macroeconômicas]” (LOUREIRO, 2004, p. 68).

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Demonstrou-se que a política econômica desenvolvida por Dilma Rousseff durante o seu segundo mandato advém de um contexto inflexivo, que remonta a situações enfrentadas pelo Partido dos Trabalhadores desde sua entrada no âmbito do Poder Executivo à nível federal. Colocou-se, também, a política econômica desenvolvida em perspectiva, contextualizando seu cenário de aplicação. Descreveu-se as medidas econômicas utilizadas pelo PT para resolução do déficit fiscal e deterioração da atividade econômica, enfatizando seu caráter de descolamento para com a política econômica previamente realizada.

Contextualizou-se a reestruturação institucional e político-eleitoral durante o período de transição, focalizando nas mudanças realizadas no âmbito da gestão macroeconômica desenvolvida pelo Estado. Descreveu-se as medidas que constituíram o “Plano Levy”, destrinchando os meandros do receituário ortodoxo sugerido. Evidenciou-se o seu caráter, em termos de instrumentos de política fiscal, unilateral, dado a restrita escolha das ferramentas para resolução do déficit fiscal. Deu-se ênfase ao estratagema discursivo mobilizado pelo Estado, calcado em pilares notadamente tecnocráticos, para execução do ajuste fiscal.

Evidenciou-se, também, as mudanças ocorridas no período de transição no que tange o âmbito das relações entre Executivo e Legislativo. Mapeou-se seus efeitos quanto às mudanças realizadas na estrutura da coalizão eleitoral, bem como na dinâmica das relações desenvolvidas. Analisou-se os trabalhos legislativos realizados por oito Comissões Legislativas, enfatizando a necessidade de se articular perspectivas teóricas com dados empíricos. Concluiu-se que se a edição de uma Medida Provisória estabelece um ambiente legislativo privilegiado para a discussão entre o Executivo e o Legislativo, a natureza desse privilégio reside em um anti-privilégio: a negação da possibilidade de participação popular no processo de discussão legislativa.

Por fim, argumentou-se que a inflexiva implementação do ajuste fiscal por Dilma Rousseff — à revelia de segmentos da base eleitoral do PT no Congresso, de sustentáculos importantes da coalizão eleitoral e, principalmente, de atores políticos da sociedade civil que solidificaram o seu processo de reeleição — produziu, paralelamente aos conflitos internos à coalizão político-eleitoral (derivados do acirramento do conflito distributivo), um esgotamento externo. Introduziu-se, portanto, o conceito de “duplo-esgotamento” para abarcar tanto as delineações internas à coalizão político-eleitoral quanto externas. Tal conceito é aqui instrumentalizado para abarcar o inevitável imbricamento — muitas vezes ignorado pela literatura — entre conflitos institucionais e extra-institucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados 31(1), pp. 5-33, 1988.

ALVES, Vinícius Silva e PAIVA, Denise. **Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa**, em: Revista de Estudios Brasileños, 4(6), 2017, p. 50-63.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>>. Acesso em: 08/08.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **A crise econômica de 2014/2017**. Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, Apr. 2017.

BELUZZO, Luiz Gonzaga. **As razões estruturais do desajuste macroeconômico**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, n. 102, p. 17-24, Julho, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 5-15, Mar. 2013.

CAGNIN, Rafael Fagundes et al. **A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012)**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 169-185, Nov. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade Legislativa.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa>>. Acesso em: 08/08.

CARLEIAL, Liana. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff.** Estud. av., São Paulo, v. 29, n. 85, p. 201-214, Dec. 2015.

CURADO, M. NASCIMENTO, G. M. **O Governo Dilma: da euforia ao desencanto.** Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, 36(128), 33-48. 2015.

CURADO, MARCELO. **Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista?** Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 37, n. 1, p. 130-146, Mar. 2017.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. **Como matar a borboleta-azul. Uma crônica da era Dilma.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

DE CASTRO, G. H. L; CAMARA, M. R. G. A. **A gestão das políticas macroeconômicas do governo Dilma Rousseff.** Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas, 25(1), 2017.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. **Acervo.** Disponível em: <<http://portal.impresanacional.gov.br/acervo-dou>>. Acesso em: 08/08.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social.** Tradução de Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELLERY JUNIOR, R. CUNHA, G. H.M. **Uma análise da nova matriz econômica brasileira.** Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Brasil. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo de coalizão. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio. **Reforma política: lições da história recente.** Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 249-280, 2006.



FOUCAULT, M. **Do governo dos vivos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2008.

\_\_\_\_\_. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. Trad. Laura F. A.Sampaio. Campinas: Loyola, 1996.

HERMÍNIA, Maria. **Em busca do centro perdido**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, p. 23-27, Jun, 2017.

IPEADATA. 2007. **Séries temporais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 08/08.

KOLOGLUGIL Serhat. **Michel Foucault's Archaeology of Knowledge and Economic Discourse**. Erasmus Journal for Philosophy and Economics, 3(2): 1-25. 2010.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_. **Impedindo Dilma**. Novos estud. – CEBRAP, São Paulo, p. 5-13, Jun, 2017.

\_\_\_\_\_. **O passaporte de Cunha e o impeachment**. Novos Estudos – CEBRAP, n. 103, pp. 99-112, nov, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita. **Instituições, política e ajuste fiscal**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 16 no. 47, outubro. São Paulo. 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e reformas fiscais no Brasil Recente**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, p. 50-72, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; FOSTER JÚNIOR, Nestor José. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2002. 2. ed. revisada e atualizada por Celso Pedro Luft. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/)>. Acesso em: 08/08.

MESQUITA, Mário. **A política econômica do governo Dilma: a volta do experimentalismo.** Centro de debate de políticas públicas.

MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina ?.** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

MORAIS, Lecio, SAAD-FILHO, Alfredo. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula.** Revista de Economia Política, 31(4), 507-527, 2011.

PALERMO, Vicente. **Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo.** In Dados, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000.

PASQUARELLI, Bruno; BIZZARO NETO, Fernando A. **O PMDB no centro do Sistema Político Brasileiro (1986-2010).** Artigo apresentado ao VIII Congresso da ABCP: Gramado, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Mais mudanças, mais futuro.** Programa de Governo de Dilma Rousseff. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>>. Acesso em: 08/08.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira.** Estud. av., São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, Apr. 2017.

REIS, João Bosco. **A nova matriz econômica e a recessão econômica do governo Dilma Rousseff.** Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, 2016.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira.** In Dados, 40 (3), 1997. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

SAFATLE, Claudia; BORGES, João; OLIVEIRA, Ribamar. **Anatomia de um desastre.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2016.

SCHICK, Allan. Governments versus budget deficits. Karl Weaver & Bert Rockman (orgs.). **Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad.** Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993.

SINGER, Andre Vitor. **Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Novos Estudos, São Paulo, n. 102, p. 43-71, 2015.

SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 08/08.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel (orgs.). **Max Weber.** 7ª edição. São Paulo: Editora Ática, 2003.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia.** Tradução de Celso Seiji Gondo et al. 2ª ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

GLOBO.COM. **Dilma anuncia ministros da Fazenda e do Planejamento nesta quinta.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/11/dilma-anunciara-novos-ministros-da-fazenda-e-do-planejamento-na-quinta.html>>. Acesso em: jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Majoria petista no Congresso é contra o ajuste fiscal proposto por Dilma.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/majoria-petista-no-congresso-contrajuste-fiscal-proposto-por-dilma-15475285>>. Acesso em: 08/08.

\_\_\_\_\_. **Joaquim Levy era chamado de ‘mãos de tesoura’ no 1º mandato de Lula.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/11/joaquim-levy-era-chamado-de-maos-de-tesoura-no-1-mandato-de-lula.html>>. Acesso em 08/08.

ESTADÃO. **Levy é o segundo ministro da Fazenda que menos durou no cargo em 21 anos.** Disponível em: <[economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-e-o-segundo-ministro-da-fazenda-que-menos-durou-no-cargo,10000005278](http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-e-o-segundo-ministro-da-fazenda-que-menos-durou-no-cargo,10000005278)> Acesso em 08/08.

\_\_\_\_\_. **Dólar dispara a níveis de 2008 com avanço de Dilma em pesquisa eleitoral.** Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/>

geral,dolar-dispara-a-niveis-de-2008-com-avanco-de-dilma-em-pesquisa-eleitoral,1567977>. Acesso em: 08/08.

FOLHA.COM. Rachado, PT não consegue posição a favor do ajuste fiscal de Dilma. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/05/1624949-rachado-pt-nao-consegue-posicao-a-favor-do-ajuste-fiscal-de-dilma.shtml>>.

REUTERS. **Ajustes em benefícios trabalhistas são do “tamanho correto” diz Barbosa.** Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0L21PJ20150129>>. Acesso em: 08/08.

\_\_\_\_\_. **Dólar cai com otimismo eleitoral e fecha em R\$ 2,25.** Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0GJ23Y20140819>>. Acesso em 08/08.

UOL.COM. **Dilma Rousseff nomeia economista ortodoxo Joaquim Levy para a Fazenda.** Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2014/11/27/dilma-rousseff-nomeia-economista-ortodoxo-joaquim-levy-para-a-fazenda.htm>>. Acesso em 08/08.

VEJA.COM. **Em 1º discurso, Joaquim Levy fala tudo que o mercado quer ouvir.** Disponível em: <[veja.abril.com.br/economia/em-1o-discurso-joaquim-levy-fala-tudo-que-o-mercado-quer-ouvir/](http://veja.abril.com.br/economia/em-1o-discurso-joaquim-levy-fala-tudo-que-o-mercado-quer-ouvir/)>. Acesso em 08/08.

LEVY, Joaquim Ferreira. In: BRASIL, **Medida Provisória nº 695.** Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a adquirirem participação nos termos e condições previstos no art. 2 da Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036376&disposition=inline>>. 2015.

\_\_\_\_\_. In: BRASIL, **Medida Provisória nº 694.** Altera a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para dispor sobre o imposto sobre a renda incidente sobre juros de capital próprio, a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre os benefícios fiscais do Regime Especial da Indústria Química e para suspender, no ano-calendário de 2016, os benefícios fiscais de que tratam os arts. 19, 19-A e 26 desta Lei. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-694-15.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-694-15.pdf)>. 2015.

\_\_\_\_\_.In: BRASIL, **Medida Provisória nº 692**. Altera a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, para dispor acerca da incidência de imposto sobre a renda na hipótese de ganho de capital em decorrência da alienação de bens e direitos de qualquer natureza, e a Medida Provisória nº 685, de 21 de julho de 2015, que institui o Programa de Redução de Litígios Tributários – PRORELIT. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20692-15.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20692-15.pdf)>. 2015.

\_\_\_\_\_.In: BRASIL, **Medida Provisória nº 668**. Altera a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, para elevar alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP Importação e da COFINS-Importação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3037806&disposition=inline>>. 2015.

# POR QUE ALGUMAS MULHERES NÃO DENUNCIAM SEUS AGRESSORES?

Débora Cristina da Silva Cordeiro <sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo discute através de revisão bibliográfica, os possíveis motivos pelos quais mulheres vítimas de violações não denunciam seus agressores. A investigação buscou realizar um levantamento da história legislativa dos direitos das mulheres no Brasil para ressaltar que desde a colonização houve uma influência do patriarcalismo, sistema pelo qual o homem tem supremacia em relação à mulher. No histórico legislativo, a mulher é representada como submissa ao homem, o que acarretou em práticas jurídicas de legitimação de diversas formas de violência contra a mulher. A desnaturalização da violência contra a mulher é algo recente que ainda possui heranças do patriarcalismo nas instituições de âmbito público e privado. Na análise das razões pelas quais mulheres não denunciam seus agressores, foi concluído as seguintes razões: as mulheres não denunciam por terem dependência afetiva e econômica de seus parceiros; por terem medo de possíveis novas agressões; por falta de confiança nas instituições públicas responsáveis pelo enfrentamento da violência contra a mulher. Notou-se, também, que muitas vítimas não tendem a ter apoio familiar para denunciar o agressor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Violência, mulher, patriarcalismo, Direitos humanos, Lei Maria da Penha.

---

<sup>1</sup> Graduanda no curso ABI Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: deboracscordeiro@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A Violência contra mulheres é uma grave violação dos direitos humanos, sendo também considerado problema de saúde pública. O Brasil é o quinto país com a maior taxa de homicídios de mulheres segundo dados levantados pelo Mapa da Violência 2015, Homicídios de Mulheres no Brasil (WAISELFISZ, 2015).

A compreensão da violência doméstica como uma violação dos direitos humanos, só foi possível a partir de 1970, com o advento do movimento feminista que denunciava tanto a violência física quanto a simbólica, naturalizadas na sociedade. Diversos organismos multilaterais reconheceram o agravo do problema de violência contra a mulher e propuseram adotar princípios de igualdade, de segurança e de direitos visando diminuir ou erradicar tais práticas. Em 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) definiu a violência contra a mulher como:

Todo ato de violência baseado em gênero que tem como resultado possível ou real um ato físico, sexual ou psicológico, incluídas as ameaças, a coerção ou a privação arbitraria da liberdade, seja a que aconteça na vida pública ou privada. Abrange sem caráter limitativo a violência física, sexual e psicológica na família incluídos os golpes, o abuso sexual às meninas a violação relacionada à herança, o estupro pelo marido a mutilação genital e outras práticas tradicionais que atentem contra a mulher a violência exercida por outras pessoas – que não o marido – e a violência relacionada com a exploração física, sexual e psicológica e ao trabalho em instituições educacionais e em outros âmbitos, o tráfico de mulheres e a prostituição forçada e a violência física sexual psicológica perpetrada ou tolerada pelo Estado, onde quer que ocorra. (OMS/OPS, 1998 apud MIZUNO; FRAID; CASSAB, 2010, p. 17).

É importante notar que a violência contra a mulher, como uma noção de agravo, é algo recente, sendo até hoje um fenômeno comum, praticado em todas as classes sociais e em todos os países. Por trás dessa violência, encontra-se a dominação masculina. O sociólogo francês Pierre Bourdieu, em sua obra *Dominação Masculina* (1998), afirma que:

Como homem ou mulher, no próprio objeto que nos esforçamos por apreender, incorporamos, sob a forma de esquemas inconscientes de

percepção e de apreciação, as estruturas históricas da ordem masculina; arriscamo-nos, pois, a recorrer, para pensar a dominação masculina, a modos de pensamentos que são eles próprios produtos da dominação (BOURDIEU, 1998, p. 17).

Para o autor a dominação masculina surge a partir de pensamentos dicotômicos, ou seja, a distinção biológica do corpo feminino e masculino. Essa dominação, uma vez imposta, permeia a sociedade e compõe a história, de forma que quando começamos a pensá-la, estamos com a carga histórica entranhada no inconsciente, sendo difícil racionalizar a dominação masculina conscientemente, livre de pensamento impostos por ela mesma.

Ao olharmos para legislação brasileira desde a colonização portuguesa até a lei Maria da Penha (2006), observamos aparatos jurídicos legais e legislações com forte influências do sistema social patriarcalista que ainda têm vestígios nas instituições atuais. Segundo a pesquisadora Barreto (2004, p. 64):

PATRIARCALISMO pode ser definido como uma estrutura sobre as quais se assentam todas as sociedades contemporâneas. É caracterizado por uma autoridade imposta institucionalmente, do homem sobre mulheres e filhos no ambiente familiar, permeando toda organização da sociedade, da produção e do consumo, da política, à legislação e à cultura. Nesse sentido, o patriarcado funda a estrutura da sociedade e recebe reforço institucional, nesse contexto, relacionamentos interpessoais e personalidade, são marcados pela dominação e violência.

A Lei nº 11.340 de 07 de agosto de 2006, conhecida como Maria da Penha foi criada com o intuito de punir quem cometesse violência contra a mulher (BRASIL, 2006). Esta lei causou um estranhamento nos órgãos jurídicos e nos operadores do sistema policial-legal (juízes, delegacias etc). Essa lei propôs inovações, como por exemplo a medida protetiva de mulheres que estão em situações de risco, o atendimento especializado a mulheres violentadas, a não retirada do boletim de ocorrência caso seja efetuado, entre outras.

Mesmo com as recentes políticas públicas para erradicar a violência contra a mulher, um estudo realizado pelo estado do Rio de Janeiro através do projeto Via Lilás constatou que 70% das mulheres que sofrem violência não denunciam seus agressores (KNOPLOCH, 2016).



O projeto Vila Lilás, é um projeto do estado do Rio de Janeiro criado no mês de Março de 2015 que visa auxiliar mulheres vítimas de violência. Durante Março de 2015, foram instalados 23 Totens em metrô da cidade do Rio de Janeiro, o qual continha informações de auxílio às vítimas de violência (ABDALA, Vitor, 2015).

Há vários motivos relacionados ao porquê de muitas mulheres não denunciarem seus agressores. Entre eles, estão a dependência econômica e emocional, os pré-julgamentos pelos familiares, a preocupação com os filhos etc (MIZUNO, FRAID, CASSAB, 2010).

O presente artigo visa expor através da análise de bibliografias e leis e com base em um curso online (Dialogando sobre a Lei Maria da Penha), que foi disponibilizado na plataforma do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) em Novembro de 2016, o porquê algumas mulheres não denunciam seus agressores.

## **2. DESENVOLVIMENTO EM TRÊS TEMPOS**

### **2.1 UM OLHAR LEGISLATIVO SOBRE O PAPEL DA MULHER NO BRASIL**

A história do Brasil é marcada pela distinção de gênero, raça e de classe. Esta distinção fora sustentada pela economia e a política, trazendo efeitos na esfera legislativa. Ainda hoje nota-se os vestígios dessa herança histórico social na sociedade brasileira, já que atualmente faz-se necessário movimentos sociais e políticas públicas que defendam os direitos dessas minorias.

A colonização portuguesa no Brasil fora sustentada pelo sistema social do patriarcalismo. Barreto (2004), descreve que a relação de gênero durante a colonização fora permeada pela questão da miscigenação. A mulher branca na sociedade colonial tinha a função de manter a integridade do lar e a educação dos filhos, podendo sair de casa, raramente, em ocasiões específicas como na realização de às vezes só sair de casa em batizados. A mulher africana ou afro descendente era a que mais sofria na sociedade colonial patriarcal, devido à sua condição e pelo racismo que imperava. Segundo Del Priore (2013), linguagens chulas e gestos eram direcionados a elas. A mulher indígena e africana eram vistas, apenas, como objeto sexual dos portugueses (BARRETO, 2004).

O Código Filipino trazido de Portugal para o Brasil foi uma forte evidência do sistema social que fora aplicado no país. Este código sofreu alterações e permaneceu regendo no país até 1916, onde fora publicado um novo Código

Civil (BRASILEIRO, 2016). No Código Filipino era conferido o poder ao pai ou ao marido de disciplinar a mulher, aplicar punições e até mesmo matá-la em caso de adultério. A justificativa de o homem ter o domínio sobre a mulher é colocada no código “devido à fraqueza do entender das mulheres” (Livro V, Título LXI).

Em 1830 é criado o Código Criminal brasileiro, o qual ainda se prevalecia a ideologia da dominação masculina. Neste novo código, há o afastamento de algumas ideias das Ordens Filipinas. É sancionado que homens seriam incriminados se punissem ou matassem mulheres por adultério. Na lei homens e mulheres seriam punidos se cometessem adultério, porém o homem só seria punido se a traição fosse pública (BRASILEIRO, 2016). A mulher no código seria incriminada com a traição sendo pública ou não, tendo pena de três anos de prisão com “trabalho análogo ao seu sexo” (BRASIL, 1830).

Em relação ao Brasil colonial, no Império o sistema patriarcalista fora enfraquecido (BARRETO, 2004). Neste cenário é importante ressaltar que houve mulheres reivindicando seus direitos e tendo maior participação na vida pública. Um exemplo disso é que na Inconfidência Mineira houve a presença de uma mulher Hipólita Jacinta Teixeira de Melo, que lutou junto com os inconfidentes para a independência de Minas Gerais. Segundo Barreto:

No Brasil Império, com o enfraquecimento da rigidez patriarcal, o papel da mulher na sociedade ganha novas perspectivas. Observam-se avanços na luta por direitos nos campos do trabalho, da educação e da política, antes áreas dominadas com exclusividade pelos homens (DA COSTA, 1985 apud BARRETO, 2004).

No Código Criminal brasileiro de 1830, influenciado pelo patriarcalismo, é abordada a questão do estupro como crime contra a segurança e a honra, havendo diferenciações entre penas de crimes cometidos com prostitutas e com “mulheres honestas” (Termo usado no Código Criminal de 1830) (BRASILEIRO, 2016). Havia também um artigo que considerava que se caso um homem estupra-se uma mulher menor de 17 anos e viesse a casar-se com ela, o crime de estupro não seria considerado.

A partir das mudanças políticas ocorridas em 1889, com a proclamação da república, o Brasil instaurou um novo Código Penal em 1890 de cunho liberal.

O Código Penal de 1890, previu, no campo da responsabilidade criminal, que

não [seriam] tidos como criminosos aqueles que estivessem em estado de completa privação de sentido e de inteligência no ato de cometer o crime. Os defensores dos uxoricidas se valeram dessa previsão para defender que os assassinos das mulheres estavam em completa privação de sentido no ato do crime (CORREIA apud BRASILEIRO, 2016).

Na vigência desse novo Código Penal, foram criadas pelos advogados de defesa, duas figuras jurídicas: os crimes passionais ou crimes de paixão e a legítima defesa da honra. Se o indivíduo matasse sua esposa ou namorada por estar com raiva ou ciúmes, não haveria crime, apenas legítima defesa, caso esse argumento criado pelos advogados de defesa fosse aceito pelo júri. (BRASILEIRO, 2016)

Em 1940, no Código Penal, foi considerado como agravo, o fato de o criminoso responsável pela violência doméstica, permanecer no mesmo ambiente que a vítima (BRASILEIRO, 2016). A figura jurídica do crime passional, em 1940, em virtude de reivindicações de juristas foi retirada da lei. A legítima defesa da honra

(...) durante um longo período, era acolhida pela justiça para absolver acusados de matar mulheres. Apenas em 1991, essa figura jurídica foi definitivamente afastada por decisão do Supremo Tribunal de Justiça, sob o argumento de que a “honra” é atributo pessoal e, no caso, a honra ferida é a da mulher, quem cometeu a conduta tida por reprovável (traição), e não a do marido ou companheiro que poderia ter recorrido à esfera civil da separação ou divórcio (Recurso Especial 1.517, 11.03.1991) (BRASILEIRO, 2016, p. 10).

A partir do século XX, as mulheres no Brasil começam a ter uma maior participação na economia. Esse fator se deve ao êxodo rural com a industrialização das cidades e a necessidade de mão de obra. A maior participação das mulheres na sociedade (ou vida pública) faz com que haja uma maior reivindicação de direitos seja de esfera pública ou privada.

Em relação a essa maior participação das mulheres na sociedade brasileira. Barreto (2004, p. 67) diz que:

Com relação à política, sabe-se que a ditadura militar estava mostrando sinais de fraqueza. Em 1975, no governo de Ernesto Geisel começou a abertura que veio trazer mais liberdade ao movimento político, com as feministas dando apoio à oposição. As Nações Unidas tentando acabar com a desigualdade

entre os sexos apoiou o Dia Internacional da Mulher. Outro fato importante foi a permissão para as mulheres realizarem encontros, demonstrações e conferências para comemorar esse dia, que segundo Alvarez (1989) foi o nascimento do movimento moderno das mulheres no Brasil.

O fenômeno da violência contra a mulher só teve uma maior visibilidade a partir de 1970 com os movimentos feministas que denunciaram à sociedade o machismo e o patriarcalismo naturalizados, desconstruindo a ideia de dominação masculina (MIZUNO, FRAID, CASSAB, 2010). O movimento feminista teve inicialmente como pauta a obtenção de direitos principalmente relacionados à violência contra a mulher.

A constituição de 1988 vem como um marco nos direitos das mulheres ao dizer:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos (...) (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar que foi um ganho para os direitos das mulheres na esfera jurídica, além de que na prática ainda haver distinções entre homens e mulheres. A constituição de 1988, também coloca como função do Estado coibir violência no âmbito familiar e o Estado deveria oferecer abrigo a mulheres que sofrerem violência.

Em 1980, houve um grande ganho para as mulheres que sofriam violência doméstica. Neste ano, construiu-se delegacias de mulheres, o que possibilitou vítimas de violência doméstica a denunciarem seus agressores em um ambiente especializado. Nota-se que tal política foi iniciada pelo tratado do Brasil com organizações internacionais para erradicar a violência contra a mulher.

Anos após a constituição de 1988, foi aprovada a Lei nº 9.99/95. Esta lei determinava, que em alguns casos de violência doméstica interpretados pelas autoridades como de menor potencial ofensivo, o agressor poderia cumprir sua pena através de serviços comunitários ou pagamento de cestas básicas, sendo a mulher violentada exposta, dessa forma, a sofrer mais agressões. O movimento feminista se manifestou contra essa lei propondo que deveria haver uma lei que

protegesse mulheres que sofreram violência doméstica (BRASILEIRO, 2016).

No ano de 2003, foi sancionada a lei no.10.788, que definia o que seria a violência contra a mulher, houve uma maior visibilização do problema pelos órgãos públicos. Houve também um maior entendimento dos tipos de violência que a mulher sofre na sociedade (BRASILEIRO, 2016). Em 2006 foi sancionada a lei Maria da Penha, que contava com uma maior expansão nos órgãos públicos para acolher a mulher vítima da violência, medidas protetivas e uma ação mais punitiva ao agressor.

É importante ressaltar que a Lei Maria da Penha é considerada um avanço atualmente, uma vez que ela seria inconcebível em momentos históricos anteriores. Uma lei é concebida a partir do consenso da sociedade que pensa ser necessário a criação da mesma. Ao olhar para a história e notar que as leis eram extremamente patriarcais, há uma análise com um recorte atual, já que na época o consenso social vigente entendia que aquela era a conduta correta a ser seguida.

## **2.2 Lei Maria Da Penha**

A lei Nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006 conhecida como Maria da Penha, homenageia Maria da Penha Maia Fernandes, uma vítima de violência doméstica que sofrera durante os 23 anos de seu casamento. O marido de Maria da Penha tentou matá-la três vezes e em uma dessas tentativas deixou-a paraplégica. Diversas agressões foram denunciadas à justiça brasileira, que por sua vez, não tomou medidas plausíveis. No ano de 1988, a Penha e organizações não governamentais denunciaram o Estado Brasileiro pela falta de atuação no caso de violência doméstica que feriam os direitos humanos vigentes por lei.

A lei Maria da Penha foi criada nos termos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais com objetivo de erradicar a violência familiar e doméstica contra a mulher (BRASIL, 2006).

Como 95% das vítimas de violência doméstica são mulheres (FERNANDES, 2015), a Lei Maria da Penha tem como foco que:

Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos

fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social (BRASIL, 2006).

É importante ressaltar que a Lei Maria da Penha ao ser validada gerou um grande estranhamento no mundo jurídico (BRASILEIRO, 2016). Segundo Streck (2011), a Lei Maria da Penha representa uma ruptura às legislações anteriores, que colocavam a questão da mulher em segundo plano. Na história legislativa brasileira é bem visível que as mulheres foram tratadas de forma discriminatória. O autor pontua que a questão do estupro, por exemplo, era até poucos anos atrás considerado como crime contra os costumes e não como a atual percepção de crime contra a dignidade sexual.

Na Lei são reconhecidas cinco formas de violência contra a mulher, o que foi uma inovação no judiciário. O artigo Art. 7º pontua que:

São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras:

- I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
- II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;
- III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;
- IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e

direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria (BRASIL, 2006).

A lei possibilitou que o autor da violência contra a mulher pudesse ser preso em flagrante tendo sua prisão decretada. Outra inovação foi a criação da medida protetiva que consiste no afastamento do agressor da vítima a fim de que ela não corra outros riscos, sendo o agressor punido caso não cumpra a ordem, podendo haver sua prisão decretada. A lei estabelece ainda que o governo deverá dar suporte à vítima oferecendo centros de atendimento especializados, casas abrigos, delegacias, serviços de saúde, entre outros. O estado também deverá promover campanhas e programas contra a violência doméstica e criar centros de reabilitação de agressores.

De acordo com Valéria Fernandes (2015), reabilitar o agressor é uma importante medida já que o problema real da violência contra mulher está inserido em valores culturais patriarcalistas que colocam a mulher como indivíduo inferior e objetificado, havendo dessa forma, o sentimento de posse por parte do agressor. A pesquisadora também coloca alguns conceitos errôneos que ainda hoje são incorporados na sociedade e até mesmo no legislativo. São eles:

**1) conceito errôneo:** a violência doméstica é um evento isolado, pois na verdade a cada três mulheres do mundo uma sofreu violência; **2) conceito errôneo:** os homens são tão maltratados quanto as mulheres, pois 95% das vítimas são mulheres; **3) conceito errôneo:** a violência atinge classes sociais mais baixas, mas verdade é apenas mais visível nas classes inferiores, que não usam serviços particulares; **4) conceito errôneo:** os indivíduos com cultura e estudo não praticam violência, pois é a formação familiar e social que gera padrão violento e não a cultura; **5) conceito errôneo:** os agressores sofrem de doença mental, pois menos de 10% dos agressores têm algum tipo de transtorno; **6) conceito errôneo:** a violência é causada pelo uso de álcool ou drogas, pois não são essas substâncias que causam a violência, tanto que muitos atos são praticados por pessoas sóbrias; **7) conceito errôneo:** as vítimas provocam o ato violento, pois, mesmo que a conduta da vítima contrarie o agente, a violência é sua responsabilidade; **8) conceito errôneo:** as mulheres não abandonam os parceiros porque gostam da situação; na verdade, não rompem a relação em razão de sentimento de impotência,

fraqueza e medo; **9) conceito errôneo:** se a mulher abandona o parceiro, não sofre mais perigo, pois essa é a situação mais grave e 98% dos homicídios de mulheres na Espanha entre 1997 e 2000 ocorreram depois que elas denunciaram o agente ou pediram separação; **10) conceito errôneo:** em regra, a violência doméstica produz lesões de menor gravidade, pois as mulheres sofrem mais sequelas em razão da violência do que em razão de acidentes de trânsito, assaltos ou outros crimes; **11) conceito errôneo:** a violência psicológica é menos grave do que a física, já que essa violência afeta a saúde mental das mulheres e muitas têm estresse pós-traumático; **12) conceito errôneo:** a violência é inata ao homem, pois a violência é apreendida como uma forma de solução de problemas (FERNANDES, apud BRASILEIRO, 2016).

O serviço de atendimento à mulher - Ligue 180 - entre 2006 e 2009 mostrou um aumento de denúncias após a aprovação da Lei Maria da Penha (GONÇALVES, ARAÚJO, GIACOMITTI, 2011). Porém, mesmo com a lei há uma parcela de mulheres que ainda não denunciam casos de violência sofridos, sendo um fator preocupante.

A lei Maria da Penha atualmente é reconhecida pela ONU (Organização das Nações Unidas) como a terceira melhor lei do mundo no combate à violência contra a mulher. Porém mesmo com a aplicação da lei, no Brasil, a cada 2 horas ocorre um feminicídio (MARTINS, 2015). A violência contra a mulher ainda é algo comum no cotidiano dos brasileiros, sendo a legislação vigente insuficiente para resolver totalmente este delito de cunho social e histórico.

A história legislativa brasileira foi permeada pela ideologia do patriarcalismo, sendo que até hoje há vestígios dessa ideologia, nas instituições brasileiras para a proteção à mulher. As instituições legislativa e judiciária brasileira com a lei Maria da Penha mostra-se insuficiente para erradicação da violência contra a mulher (ROMAGNOLI, 2015).

A autora Romagnoli (2015) ao analisar as intuições do Brasil cita que uma:

(...) contradição que examinamos em nosso estudo refere-se à própria aplicação da lei, pois esta pode reproduzir a cultura jurídica conservadora presente na sociedade centrada na punição. Para analisar os termos utilizados para designar a violência nas relações sociais marcadas pelo gênero e seu uso nas instâncias jurídicas, Debert e Gregori (2008) efetuaram etnografias



nas Delegacias de Defesa da Mulher e nos Juizados Especiais Criminais e concluem que a mudança da violência em crime leva a desdobramentos semânticos e institucionais. Esses desdobramentos no cotidiano desses equipamentos podem fazer deslocar o interesse nos direitos da mulher para o foco na violência em seu viés estritamente jurídico. Dessa maneira, presenciamos certa judicialização do fenômeno, com uma crescente invasão da dimensão jurídica no âmbito privado, cujo efeito pode conduzir à regulação da sociabilidade e das relações familiares. E, nesse circuito, centrar somente na punição e não efetuar formas de prevenção, também previstas na lei. (ROMAGNOLI, 2015, p.118)

### **2.3 Por Que muitas mulheres não denunciam?**

A lei Maria da Penha fez com que aumentasse as denúncias de violência contra a mulher. Porém mesmo com uma taxa maior de denúncias, uma pesquisa realizada pelo projeto Via Lilás do estado do Rio de Janeiro em 2015, analisou a amostra de 28.375 mulheres revelando que 71% das mulheres sofreram algum tipo de violência e não denunciaram seus agressores (KNOPLOCH, 2016).

A grande parte dos responsáveis pela violência contra a mulher no Brasil segundo o Mapa da Violência de 2015 são homens com os quais a vítima em algum momento tiveram relações afetivas. E em geral, a maioria das vítimas tem idade entre 18 a 30 anos, faixa etária onde também está compreendida a maioria dos agressores.

O fato de haver uma relação de violência contra a mulher e afetividade entre agressor e vítima, pode estar relacionado ao sentimento de posse culturalmente entranhado na sociedade como herança histórica, pois como já elucidado anteriormente a mulher era subjugada ao seu marido inclusive na jurisdição. Esse sentimento de posse é sustentado pela cultura influenciando a mídia de forma a romantizar tal posse (PEREZ, 2015). Um exemplo claro sobre essa questão, é o assassinato de Eloá Cristina Pereira Pimentel, de 15 anos de idade, ocorrido no ano de 2008 na cidade de Santo André (SP). Inconformado com o término do relacionamento, seu ex-namorado, Lindemberg Fernandes Alves, de 22 anos, a sequestra junto com a amiga, Nayara Rodrigues da Silva, de 15 anos, durante 5 dias. A mídia tratou o caso abrandando o fator criminal do sequestro e dando ênfase ao ocorrido como um desentendimento de casal, havendo a romantização de Lindemberg, que era tratado por alguns programas midiáticos como um rapaz

trabalhador e honesto (PEREZ, 2015).

A maioria dos agressores de crimes passionais não possuem registros criminais, tendo características de um cidadão trabalhador ou atencioso para com seus filhos. Dessa forma, são vistos pela Instituição legais como um improvável culpado, simplesmente por não haver antecedentes criminais ou por estar inserido em uma posição de prestígio da sociedade (PEREZ, 2015). Essa visão deturpada e romantizada do crime que é perpetrada pelas próprias instituições encarregadas de defender os direitos das mulheres, acaba sendo um fator que constrange e gera a insegurança da vítima para querer denunciar o crime.

Na cartilha “Protegendo as Mulheres da Violência Doméstica” do Fórum Nacional de Educação em Direitos Humanos Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres é colocado o padrão geral do ciclo de violência do agressor, sendo:

**Fase Um:** A criação da tensão. Nesta fase podem ocorrer incidentes menores, como agressões verbais, crises de ciúmes, ameaças, destruição de objetos, xingamentos, crítica constante, humilhação psicológica, e pequenos incidentes de agressão física. Há um aumento gradual da tensão, que pode durar de alguns dias a um período de anos. A mulher está atenta quanto a uma mudança no comportamento e na atitude de seu companheiro. O agressor torna-se progressivamente agitado e raivoso. A mulher demonstra precaução extrema com relação ao seu companheiro. Nega que o abuso esteja acontecendo e tenta controlar a situação assegurando que refeições estão sendo preparadas, que a casa é bem cuidada e que os filhos têm bom comportamento. Um pequeno incidente de violência ocorrerá. A mulher procurará justificar a agressão. O agressor sabe que o comportamento dele está errado e teme que sua companheira o abandone. A mulher, inadvertidamente, reforça os temores do agressor, retraindo-se para não provocá-lo. A tensão entre o agressor e sua companheira fica insuportável. Estas expressões de tensão, hostilidade e descontentamento invariavelmente conduzem à fase dois. **Fase Dois:** o ato de violência. Existe um ato destrutivo principal de violência física contra a mulher. Frequentemente esta violência aguda é acompanhada por severa agressão verbal. Esta fase é mais curta que a Fase Um e que a Fase Três, e normalmente dura de duas a quarenta e oito horas. Nesta fase, a mulher sofre os danos físicos mais sérios. A mulher consegue recordar frequentemente em detalhes a Fase Dois, o que o homem

não consegue. O agressor parece saber como prolongar a violência em sua companheira, sem matá-la. O agressor pode acordar a mulher para bater nela. A mulher provavelmente negará a seriedade dos danos que sofreu para acalmar o agressor e assegurar o término da Fase Dois. Algumas vezes a mulher percebe a aproximação desta fase e acaba agindo de forma a provocar os incidentes violentos, por não suportar mais o medo, a raiva e a ansiedade. Ela inconscientemente sabe que esta fase é mais curta e que, logo em seguida, virá a fase da lua-de-mel. **Fase Três:** Fase Amorosa, tranqüila (Lua de mel). O agressor mostra-se arrependido com o comportamento que teve e age de forma humilde e amorosa, procurando se desculpar. Ele pode encher a mulher de presentes e desculpas e prometerá não atacá-la novamente. O comportamento amoroso dele reforça na mulher a esperança de que ele mudará e muitos até começam a buscar um tratamento psicológico ou para alcoolismo. Isto normalmente encoraja a mulher a manter sua relação de vida matrimonial. Mas, às vezes, não há nenhum comportamento amoroso na Fase Três, apenas a ausência de violência. O agressor e a mulher aceitam de bom grado esta fase. O agressor se mostra encantado e manipulável. O agressor acredita que pode se controlar e nunca mais agredirá a mulher. Convence a todo mundo disso, usando freqüentemente a família e os amigos para convencer a mulher a não romper o relacionamento com ele. A mulher quer acreditar nele e se convence de que a intenção dele é verdadeira. A mulher recorda, pelo menos tem uma pequena lembrança, do amor que nutriu por ele no início de seu relacionamento. O agressor se mostra carente – não pode viver sem a mulher. A mulher sente-se responsável pelo homem. É durante esta fase que a probabilidade da mulher fugir é menor. A Fase Três traz de volta a tensão, que provoca a Fase Um. O ciclo de violência começa novamente. Eventualmente, o remorso que o agressor sente na Fase Três vai dando lugar aos pequenos incidentes de agressão que caracterizam a Fase Um (BRASÍLIA, 2006, p.7-8).

É importante ressaltar que esse ciclo de violência é “apenas um padrão geral que, em cada caso, vai se manifestar de modo diferenciado, onde os próximos incidentes poderão ser ainda mais violentos e se repetir com maior frequência e intensidade, podendo terminar muitas vezes, em assassinato” (MIZUNO, FRAID, CASSAB, 2010, p. 18).

Segundo as autoras Jong, Sadala e Tanaka (2008) ao fazer entrevistas com

mulheres constataram que, a mulher ao passar pela fase três (fase de lua de mel), acha que seu companheiro irá mudar e acaba não denunciando-o. Nessa fase também é possível notar que a vitimização do agressor faz a vítima entrar numa situação de manipulação. A mulher nessa fase pode acabar encarando a violência como fruto de suas próprias condutas, nesse momento, a violência cometida contra ela é, portanto, invisibilizada.

Outro motivo para a mulher em uma relação afetiva não denunciar seu parceiro, está relacionado à dependência financeira. Segundo Mizuno, Fraid, Cassab (2010, p, 18) “quanto mais frágil, mais desprotegida e sem recursos é a mulher, mais dependente se apresenta do marido”. Sendo que as vítimas muitas vezes não denunciam a agressão do companheiro por faltar recursos financeiros e por estar inserida em uma relação de dependência afetiva.

A dificuldade da vítima em se sustentar e sustentar os filhos faz com que ela se mantenha na relação sem manifestar o que é sofrido. Também é importante notar que há a dificuldade da mulher que sofre a agressão conseguir entrar no mercado de trabalho, já que muitas vezes a mulher nunca exerceu uma atividade econômica e, portanto, depende financeiramente do marido para sobreviver.

Como a lei Maria da Penha impede a retirada de um boletim de ocorrência realizado, muitas mulheres acabam decidindo por não denunciar seus agressores, temendo um futuro arrependimento e até mesmo o medo da reação do agressor. A lei coloca que há medidas protetivas e também sensores especializados no atendimento às mulheres, porém, ainda assim, muitas mulheres não se sentem confiantes para com a instituição como uma saída para as violências sofridas. (JONG, LIN CHAU ET AL, 2008)

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa realizada através de artigos online e dados estatísticos do mapa da violência contra a mulher e de outras fontes, apresentou indícios que a violência contra a mulher é um fenômeno naturalizado na nossa sociedade. Ao recortar a história legislativa do Brasil, há indício de como esse fenômeno foi naturalizado, sendo que até o presente momento restam vestígios do sistema patriarcalista nas instituições que aplicam a lei.

Ao analisar o porquê as mulheres não denunciam foi notado através de bibliografias, que as mulheres não denunciam por haver uma dependência afetiva e econômica de seu parceiro, por ter medo das possíveis novas agressão, por falta

de confiança nas instituições públicas responsáveis, pois estas carregam vestígios da ideologia patriarcalista. É notado também que muitas vítimas não tendem a ter apoio familiar para denunciar o agressor. Isso se dá devido a invisibilização da violência e sustentação da integridade da família onde a denúncia é vista como fator que viola a integridade familiar, ignorando o fato de que o crime cometido já é uma violação. Neste contexto apresentado a mulher influenciada pelo seu meio acaba invisibilizando o fenômeno da violência.

É observado que as instituições públicas do Brasil não só devem punir os agressores, já que apenas a punição não é a solução para este agravo social. É necessário criar políticas públicas que inviabilizem o fenômeno da violência contra mulher, mostrando ser uma questão histórica onde a mulher é colocada como submissa em relação ao homem por questão essencialmente de construção social.

## REFERÊNCIAS :

ABDALA, Vitor. **Projeto em estações de trem busca ajudar vítimas de violência doméstica no Rio**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-03/projeto-em-estacoes-de-trem-busca-ajudar-vitimas-de-violencia](http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2015-03/projeto-em-estacoes-de-trem-busca-ajudar-vitimas-de-violencia)> Acesso em: 06/01/2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5. ed. São Paulo. Central de Concursos; Rio de Janeiro. Degrau Cultural [2008] \_\_\_\_\_. Lei do Império de 16 de dezembro de 1830. Código Criminal do Império do Brasil. **Coleção de Leis do Império do Brasil de 1830**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm) Acesso em 30/12/2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Código Penal dos Estados Unidos do Brasil. **Coleção de Leis do Brasil de 1890**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/D847.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm) Acesso em 05/01/2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm) Acesso em 04/12/2016.

Por que algumas mulheres não denunciam seus agressores?, pp. 365 - 383

\_\_\_\_\_. Lei Maria da Penha. Lei n 11.340 de 7 de agosto de 2006. **Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Presidência da República.

BRASILEIRO, Instituto Legislativo. **Curso dialogando sobre a Lei Maria da Penha**, Brasília, 2016 .Disponível em : <<http://saberes.senado.leg.br/>> Acesso em: 10 de jan de 2017

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 1.Ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014

BARRETO, Maria do Perpétuo Socorro Leite. **Patriarcalismo e o feminismo: uma retrospectiva histórica**. Revista *Ártemis*, n. 1, 2004.

DA SILVA, Isabela Fernanda. **A inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro**. *Etic-encontro de iniciação científica-issn 21-76-8498*, v. 8, n. 8, 2015.

DEL PRIORE, Mary. **Histórias e Conversas de Mulher**. 1ª ed, São Paulo: Planeta, 2013. Disponível em: <http://lelivros.black/book/download-historias-e-conversas-de-mulher-mary-del-priore-em-epub-mobi-e-pdf/> Acesso em 09/01/2017

DE SOUSA, Ane Karine Alkmim; NOGUEIRA, Denismar Alves; GRADIM, Clícia Valim Côrtes. **Perfil da violência doméstica e familiar contra a mulher em um município de Minas Gerais**, Brasil. 2013.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. **Lei Maria da Penha: O Processo Penal no Caminho da Efetividade: Abordagem Jurídica e Multidisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, ANA Paula Schlwwlm; ARAÚJO, Jadilza Maria de Andrade; GIACOMITTI, Rodrigo. **Ouidoria da mulher**. Disponível em : <<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/revista-ouvidoria-dezembro-2011>> Acesso em 2 de jan de 2017

JONG, Lin Chau et al. **Desistindo da denúncia ao agressor: relato de mulheres**

**vítimas de violência doméstica.** Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 42, n. 4, p. 744-751, 2008.

KNOPLOCH, CAROL. **Mais de 70% das mulheres vítimas de violência não denunciam crime, diz pesquisa no Rio.** O GLOBO. 26jun.2016. Disponível em :<[www.oglobo.globo.com/sociedade/mais-de-70-das-mulheres-vitimas-de-violencia-nao-denunciam-crime-diz-pesquisa-no-rio-16561195](http://www.oglobo.globo.com/sociedade/mais-de-70-das-mulheres-vitimas-de-violencia-nao-denunciam-crime-diz-pesquisa-no-rio-16561195)> Acessado em: 10 Janeiro de 2017

MIZUNO, Camila; FRAID, Jaqueline Aparecida; CASSAB, Latif Antonia. **Violência Contra a Mulher: Por que elas simplesmente não vão embora.** Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas, v. 1, 2010.

MADUREIRA, Alexandra Bittencourt et al. **Perfil de homens autores de violência contra mulheres detidos em flagrante: contribuições para o enfrentamento.** Escola Anna Nery, v. 18, n. 4, p. 600-606, 2014.

MARTINS, Luiza. **Uma mulher é morta a cada 2 horas no Brasil.** Revista Exame. 9 Novembro de 2015. Disponível em :<<http://exame.abril.com.br/brasil/morte-de-mulheres-negras-no-brasil-avanca-54-em-dez-anos-aponta-estudo/>> Acessado em: 10 Janeiro de 2017

PORTUGAL. **Ordenações Filipinas.** Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Organizado por Candido Mendes de Almeida. 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Typ. Do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>>. Acesso em: 3/01/2017.

**Quem matou Eloá.** Direção: Livia Perez. Produtora Doctela .2015.. Documentario, 24 min.

ROMAGNOLI, Roberta Carvalho. **Várias Marias: efeitos da Lei Maria da Penha nas delegacias.** Fractal: Revista de Psicologia, v. 27, n. 2, p. 114-122, 2015.

GOMES, Nardilene Pereira et al. **Homens e mulheres em vivência de violência conjugal: características socioeconômicas.** Revista Gaúcha de Enfermagem, v. 33, n. 2, p. 109-116, 2012.

SANTOS, Eurico Antônio Gonzalez dos et al. **LEI MARIA DA PENHA, perguntas e respostas**. 2015. Disponível em <[http://saberes.senado.leg.br/pluginfile.php/673369/mod\\_page/content/8/Cartilha%20Maria%20da%20Penha.pdf](http://saberes.senado.leg.br/pluginfile.php/673369/mod_page/content/8/Cartilha%20Maria%20da%20Penha.pdf)> Acesso em: 7 de Janeiro de 2017

STRECK, Lenio Luiz. Lei Maria da Penha no contexto do Estado Constitucional: desigualando a desigualdade histórica In: CAMPOS, Carmem Hein de. (Org.) **Lei Maria da Penha: comentada em uma Perspectiva jurídico-Feminina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 430p.

SPM/PR. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: 2011. Disponível em:< <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>>. Acesso em 12/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Protegendo as Mulheres da Violência Doméstica**. Brasília: 2006. Disponível em: <[midia.pgr.mpf.gov.br/hotsites/diadamulher/docs/cartilha\\_violencia\\_domestica.pdf](http://midia.pgr.mpf.gov.br/hotsites/diadamulher/docs/cartilha_violencia_domestica.pdf)> Acesso em: 12/01/2017

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015 - Homicídios de Mulheres no Brasil**. 1ª Edição. Brasília - DF - 2015. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia\\_2015\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf)> Acesso em: 24/01/2017.