

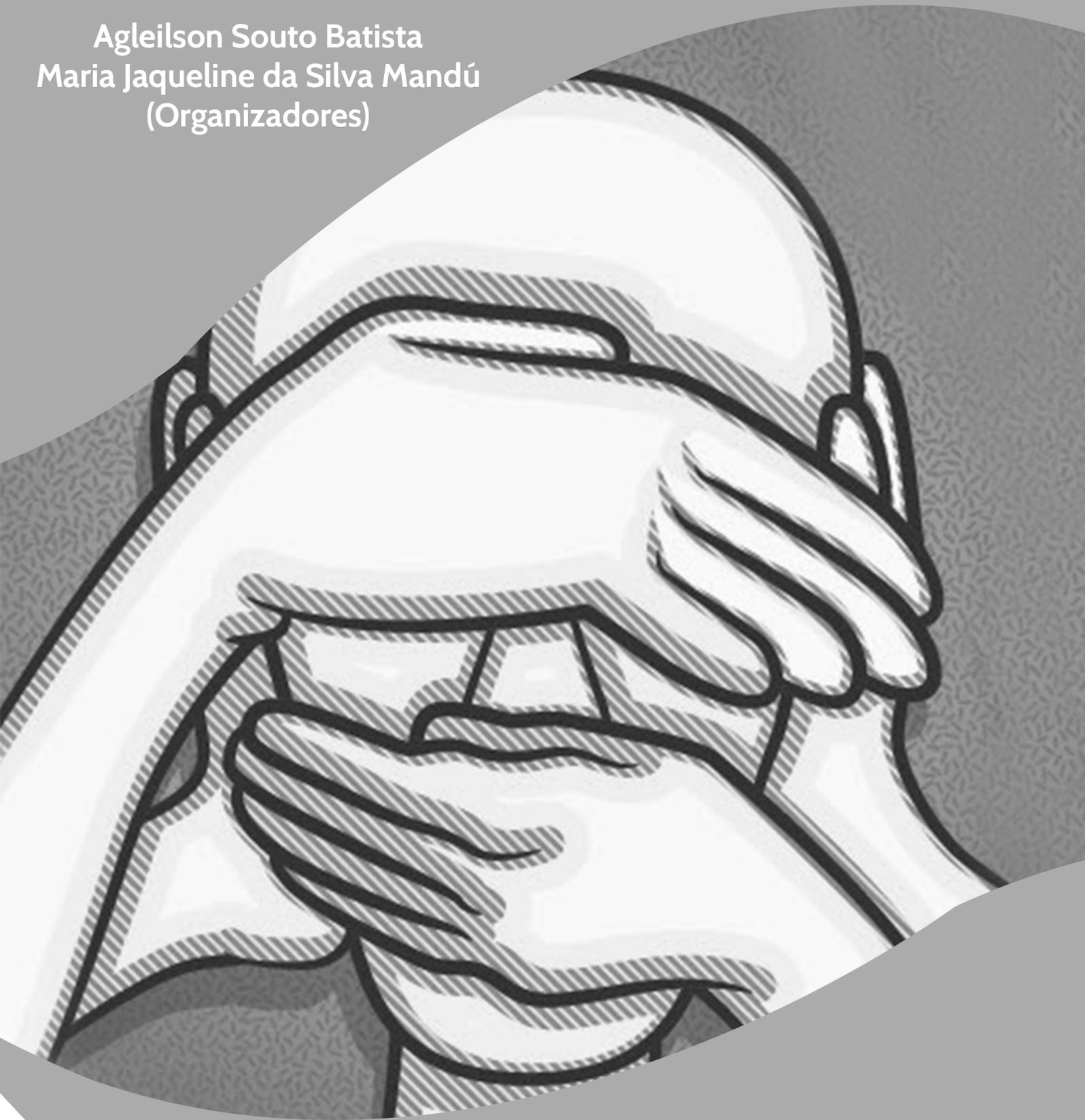
# Utopias e Distopias da Ciência Política 2

Agleilson Souto Batista  
Maria Jaqueline da Silva Mandú  
(Organizadores)



# Utopias e Distopias da Ciência Política 2

Agleilson Souto Batista  
Maria Jaqueline da Silva Mandú  
(Organizadores)



2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação:** Lorena Prestes

**Edição de Arte:** Lorena Prestes

**Revisão:** Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins  
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie di Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso  
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste  
Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná

Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

### **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

### **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Msc. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Dr. Adailson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Profª Msc. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Msc. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Profª Msc. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
 Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
 Prof. Msc. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
 Prof. Msc. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
 Prof<sup>a</sup> Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
 Prof. Msc. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco  
 Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Prof<sup>a</sup> Msc. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
 Prof<sup>a</sup> Msc. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
 Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
 Prof. Msc. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
 Prof. Msc. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual de Maringá  
 Prof. Msc. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
 Prof<sup>a</sup> Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal  
 Prof<sup>a</sup> Msc. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo  
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

U91 Utopias e distopias da ciência política 2 [recurso eletrônico] /  
Organizadores Agleilson Souto Batista, Maria Jaqueline da Silva  
Mandú. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2020.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader.

Modo de acesso: World Wide Web.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-963-9

DOI 10.22533/at.ed.639202701

1. Ciência política – Filosofia. 2. Ciência política – Pesquisa –  
Brasil. 3. Utopias. I. Batista, Agleilson Souto. II. Mandú, Maria  
Jaqueline da Silva.

CDD 184

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

Atena Editora  
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## APRESENTAÇÃO

O campo das ciências políticas é fértil e multidisciplinar posto que pode abranger diversas áreas do saber. Este livro, composto por cinco capítulos na forma de coletânea, traduz essa multidisciplinaridade ao refletir sobre as utopias e distopias da ciência política. As ideias aqui expostas por pesquisadores de diversos pontos do país cumprem a função de gerar relevante discussão acerca de temas instigantes e atuais.

No capítulo 1, intitulado ‘A IIRSA como instrumento para a consolidação brasileira no hemisfério sul-americano no pós-guerra fria’, o autor Patrick Wesley Mendes de Castro busca apresentar algumas considerações sobre as iniciativas de integração física da América do Sul à luz de uma perspectiva crítica, baseando-se em discussões oriundas da geopolítica a fim de fazer uma análise que permita ao leitor relacionar a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e os seus reais desdobramentos na prática. Ao final, conclui que, em sua concepção, o projeto foi sutil, mas alcançou seu escopo ao buscar unificar questões díspares, como comércio, integração de infraestrutura física, segurança tradicional, a necessidade de proteção da democracia, novas questões de segurança e cooperação internacional.

No segundo capítulo, ‘Democracia participativa, sistemas partidários: um estudo comparativo das cidades de Porto Alegre e Montevideú’, de autoria de Alejandro Lezcano Schwarzkopf, buscou-se identificar elementos do sistema político e do sistema eleitoral que possam limitar ou estimular a participação da sociedade civil. As dinâmicas analisadas centram-se nos Conselhos de Vizinhança (CV) de Montevideú e os Fóruns de delegados do OP de Porto Alegre (PoA). Como principais resultados, obteve-se que, na amostra brasileira, o baixo enraizamento dos partidos na sociedade pode gerar efeitos negativos para a qualidade da participação, isto é, pode aumentar as probabilidades de cooptação dos governos sobre associações e representantes de organizações populares. Já no Uruguai, os vínculos de fidelidade partidária, por parte do eleitor, são fortes e foram construídos historicamente por diferentes mecanismos, no entanto, os Conselheiros montevidéanos que aspiravam a ser políticos profissionais estavam condicionados pelo interesse do partido. Nessa perspectiva, para serem candidatos, deveriam desenvolver uma carreira dentro do partido.

O capítulo 3, denominado ‘Governança eleitoral na Paraíba: uma análise sobre impugnações de candidaturas nas eleições gerais de 2016’, de Kyev Moura Maia e Celso Fernandes da Silva Júnior, visa à análise dos principais motivos que levam à impugnação do registro de uma candidatura, por meio da avaliação de 275 decisões judiciais alusivas ao pleito eleitoral de 2016, proferidas em 1ª e 2ª instâncias no Estado da Paraíba, com base no repositório de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Dentre outros fatores, chegou-se à conclusão de que a documentação incompleta, seguida da ausência de filiação partidária constituem a maior parte dos motivos que geraram impugnações eleitorais no período analisado. Além disso, encontrou-se evidências de correlação entre o número de filiados por partido político e o número de candidaturas

impugnadas pela justiça eleitoral.

No capítulo 4, ‘Estado tecnocrático: noções e contrapontos acerca da tecnocracia’, os autores Francisco Humberto Viana Silva, Geilson Silva Pereira e Tamires Almeida Carvalho investigam a relação entre o modelo de Gestão Técnica e o modelo de Gestão Política, concluindo que o estudo acerca da identificação e desenvolvimento do Estado Tecnocrático, apesar de suas especificidades, pode contribuir para a Gestão Pública Eficiente.

E, finalmente, o capítulo 5, designado ‘Os trabalhadores da cultura no Brasil: análise do perfil sócio econômico e da influência das políticas culturais em anos recentes’, de Francisco Ricardo Calixto de Souza, avalia os dados relativos aos trabalhadores da cultura no Brasil, a partir de fontes oficiais e faz uma reflexão sobre a influência das políticas culturais no processo de formalização ou não desta força de trabalho. Verificando também a composição de renda e de escolaridade desses agentes culturais, além de refletir sobre o perfil socioeconômico dos trabalhadores ligados à “indústria” da cultura no Brasil. O autor conclui que há ausência de censos específicos, que dificulta a identificação da quantidade de trabalhadores e profissionais que atuam na cultura de forma informal como freelances, em 2020. Outrossim, supõe-se que sua renda oscila de acordo com a sazonalidade e precariedade desse tipo de trabalho, que não assegura os mesmos direitos garantidos ao trabalhador com carteira assinada.

Em suma, essa coletânea convida o leitor à reflexão acerca do papel da ciência política sob diferentes enfoques, de modo a contribuir para a construção de novas perspectivas quanto ao seu papel na sociedade.

Desejamos uma excelente leitura a todos(as)!

Agleilson Souto Batista  
Maria Jaqueline da Silva Mandú

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A IIRSA COMO INSTRUMENTO PARA A CONSOLIDAÇÃO BRASILEIRA NO HEMISFÉRIO SUL-AMERICANO NO PÓS-GUERRA FRIA	
<a href="#">Patrick Wesley Mendes de Castro</a>	
DOI 10.22533/at.ed.6392027011	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>21</b>
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SISTEMAS PARTIDÁRIOS: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS CIDADES DE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU	
<a href="#">Alejandro Javier Lezcano Schwarzkopf</a>	
DOI 10.22533/at.ed.6392027012	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>33</b>
GOVERNANÇA ELEITORAL NA PARAÍBA: UMA ANÁLISE SOBRE IMPUGNAÇÕES DE CANDIDATURAS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2016	
<a href="#">Kyeu Moura Maia</a>	
<a href="#">Celso Fernandes da Silva Júnior</a>	
DOI 10.22533/at.ed.6392027013	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>47</b>
O ESTADO TECNOCRÁTICO: NOÇÕES E CONTRAPONOTOS ACERCA DA TECNOCRACIA	
<a href="#">Francisco Humberto Viana Silva</a>	
<a href="#">Geilson Silva Pereira</a>	
<a href="#">Tamires Almeida Carvalho</a>	
DOI 10.22533/at.ed.6392027014	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>56</b>
OS TRABALHADORES DA CULTURA NO BRASIL: ANÁLISE DO PERFIL SÓCIO ECONÔMICO E DA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS EM ANOS RECENTES	
<a href="#">Francisco Ricardo Calixto de Souza</a>	
DOI 10.22533/at.ed.6392027015	
<b>SOBRE OS ORGANIZADORES</b> .....	<b>69</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>70</b>

## A IIRSA COMO INSTRUMENTO PARA A CONSOLIDAÇÃO BRASILEIRA NO HEMISFÉRIO SUL-AMERICANO NO PÓS-GUERRA FRIA

Data de aceite: 20/01/2020

### Patrick Wesley Mendes de Castro

Aluno do segundo ano do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC), com bolsa CAPES. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: patrickwesleymendes@hotmail.com.

**RESUMO:** Com o desmantelamento da Guerra Fria, o conceito de segurança perdeu sua ligação direta com a bipolaridade econômica entre o capitalismo e o socialismo e assumiu, assim, outros sentidos ao ter se ampliado para englobar outros elementos, como a integração física. Na prática, isso pôde ser percebido através da tentativa brasileira em garantir maior autonomia na América do Sul mediante a sua política externa, que lhe permitiu assumir um papel de liderança ao coordenar a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como resposta às transformações geopolíticas da conjuntura do período. Sendo assim, este trabalho apresenta algumas considerações sobre as iniciativas de integração física da América do Sul à luz de uma perspectiva crítica. Tal estudo

baseia-se em algumas discussões oriundas da geopolítica a fim de fazer uma análise que nos permita relacionar a IIRSA *per se* e os seus reais desdobramentos na prática.

**PALAVRAS-CHAVE:** IIRSA; Integração Regional; Geopolítica; América do Sul; Brasil;

### 1 | INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, em 1990, e o consequente fim da bipolaridade econômica entre o capitalismo e o socialismo, os fatores segurança e distribuição do poder político-militar perderam correspondência com a simples luta pelo fim do socialismo. Impõe-se, assim, discutir os desafios colocados para o Brasil no que tange aos alcances e limites das diferentes – e, em alguns casos, divergentes – propostas de estabelecimento de uma maior autonomia no hemisfério sul-americano.

Sendo assim, considerando, de um lado, a redefinição do conceito de segurança com o fim da Guerra Fria, e, de outro, a tentativa brasileira por uma atuação mais internacionalizada, o problema central deste artigo está em analisar como a integração da América do Sul como espaço geopolítico no período pós-Guerra Fria deu origem à Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Em termos gerais, adotamos a hipótese de que a IIRSA foi concebida por uma iniciativa brasileira, em 2000, mediante sua política externa, com o intuito de responder aos constrangimentos impostos pelo fim da Guerra Fria desde 1990. Sua criação está diretamente relacionada a um conjunto de fatores conjunturais e estruturais, internos e externos. Tais fatores, no entanto, encontraram-se sob impacto das transformações advindas de uma redefinição da questão de segurança em âmbito internacional e, conseqüentemente, em âmbito regional, bem como da crise do complexo regional de segurança sul-americano. De igual modo, também consideramos a tentativa brasileira em utilizar a IIRSA como um instrumento capaz de permitir a criação de um regime internacional na América do Sul pari passu à pretensão do Brasil em consolidar sua autonomia a partir deste projeto de integração.

A partir disto, o objetivo deste trabalho é analisar a criação da IIRSA como sendo uma iniciativa brasileira em responder aos constrangimentos impostos ao sistema internacional com o fim da Guerra Fria e, ao fim e ao cabo, como um instrumento que permite ao Brasil consolidar uma maior autonomia na região sul-americana mediante o estabelecimento de um regime internacional.

O trabalho está dividido em cinco partes. Na primeira, dedicaremos à contextualização geopolítica do sistema internacional após a década de 1990, demarcada pelo fim da Guerra Fria, precisando as leituras e interpretações de Vigevani e Cepaluni (2007), Vigevani e Mariano (2005), Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), Keohane e Nye (1989), Vitte (2006), David Harvey (2004), Fuccille e Pereira (2014), Buzan e Wæver (2003) e Ikenberry (2001).

Na segunda, examinaremos, à luz dos autores supracitados e dos arcabouços teóricos de Fonseca Jr (1998), Araújo Castro (1982), Cardozo e Miyamoto (2006), Lafer (2001), Hermann (1990) e Amorim (2005), as diretrizes da política externa brasileira do período FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002) e do primeiro governo Lula (2003 a 2006), enfatizando os elementos concernentes à integração e à relação brasileira com a América do Sul, apoiando na perspectiva do Complexo Regional de Segurança (CRS), de Buzan e Wæver (2003).

Na terceira seção, faremos uma abordagem sobre a IIRSA, destacando seus antecedentes e objetivos, tais como disponibilizados em sua plataforma oficial<sup>1</sup> e no seu Plano de Ação (IIRSA apud PAIM, 2003) elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir de uma perspectiva analítica crítica.

Na quarta, utilizaremos o aporte teórico da teoria da interdependência complexa e da vertente neofuncionalista, elucidadas por Keohane (2005), Ruggie (1975), Krasner (1983), Haas (1961), respectivamente, e por Flesher (2010) e Burges (2008), para tratarmos a IIRSA como um regime internacional criado pela iniciativa brasileira com fins para o Brasil.

Por fim, na quinta parte, buscamos realizar uma leitura crítica acerca das

---

<sup>1</sup> A plataforma oficial da IIRSA pode ser acessada pelo site [www.iirsa.org.br](http://www.iirsa.org.br).

verdadeiras pretensões da IIRSA em relação ao capital a partir de sua visão economicista, tal como discorrido pela Rede Brasil (2004) e por Vitte (2006).

## 2 | CONTEXTUALIZAÇÃO DA DINÂMICA SISTÊMICA NO PÓS-GUERRA FRIA

Ainda na década de 1980, o contexto político-econômico do Brasil foi caracterizado pela crise do modelo nacional-desenvolvimentista até então adotado pelo país, que se baseou na existência de um Estado que se queria forte, empreendedor e protecionista, alicerçado em uma política econômica de substituição de importações. No entanto, esse modelo entrou em declínio no final da década de 1970, de modo que nos anos 1980 não mais conseguiu responder à forte instabilidade econômica, agravada, em última instância, pela crise da dívida externa e pelos choques do petróleo, cujas consequências perduraram na América Latina até meados da década de 1990 (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Diante deste contexto de instabilidade econômica e política e, conseqüentemente, à demanda por reformas democráticas no país advindas de crescentes setores das elites e da classe média, deu-se início à fase de transição para a democracia no país, que perdurou ao longo do governo Sarney. A partir disso, ampliou-se a percepção da crise do Estado e de seus próprios fundamentos, o que atingiu a política internacional do Brasil, particularmente as relações econômicas com o mundo exterior no que se refere aos fluxos de investimentos, financeiros e de comércio (Ibid, 2007).

Com as mudanças internas e internacionais decorrentes do fim da Guerra Fria e diante das transformações em curso, a política externa brasileira não manteve as mesmas diretrizes do período anterior. Passou-se a buscar uma nova forma de dialogar com o mundo, por intermédio de estratégias engendradas em áreas centrais do governo, especialmente pelos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores. Desse modo, nos anos 1990, a política externa adquiriu notável destaque, dada a ênfase atribuída, principalmente, aos processos de integração regional e às negociações multilaterais (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p. 14).

Na década de 1990, segundo a teoria da interdependência complexa (cf. Keohane e Nye, 1989), pareceram ganhar mais relevância na arena internacional questões econômicas, comerciais, ambientais, de competitividade, fluxos tecnológicos, investimentos, direitos humanos e sociais e fluxos financeiros. Além disso, ressaltou-se temas que compõem o *soft power* de um país, caracterizando uma mudança nas relações internacionais. Ademais, a dinâmica sistêmica também foi estimulada pela emergência de novas formas de estruturação da economia internacional, na fase chamada de globalização<sup>2</sup> (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

---

<sup>3</sup> Do ponto de vista do Brasil, isso significava que “a importância relativa de cada país passa[va] a ser medida menos por seu peso militar ou estratégico, e mais por sua projeção econômica, comercial, científica ou cultural” (Abdenur, 1994, p.3) (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Boaventura de Sousa Santos, ao discorrer sobre a ideologia que fundamenta a globalização, elucida a tentativa de seus defensores em alegar que ela tem um impacto uniforme e positivo em todas as regiões do mundo, e que ele é interdependente, podendo-se esperar pelo fim do “Sul”. Porém, para Sousa Santos, este anúncio do fim do Sul é resultado de uma mudança de sensibilidade sociológica, a qual pode ser compreendida como um “esquecimento”, ou, conforme Fernando Henrique Cardoso, como uma “condenação à irrelevância” (VITTE, 2006).

É questionado, no entanto, se no cenário internacional a América Latina está condenada à irrelevância. Como resposta contrária a isso, David Harvey assinala em seu livro *O Novo Imperialismo* (2004) que o subcontinente ressurgiu como área de interesse na acumulação de capital, mas em uma outra ordem de dominação da atual fase do capitalismo, marcada pela privatização dos recursos naturais e pela privatização dos serviços públicos em todo o mundo, provocando a emergência de uma acumulação por despossessão ou espoliação.

De modo contrário aos teóricos da interdependência complexa que defendiam a relativa perda de importância da questão de segurança ao fim da Guerra Fria, Fuccille e Pereira (2014) trazem para a discussão a dinâmica do Complexo Regional de Segurança (CRS) sul-americano e analisam seus impactos para as amplas áreas de segurança e defesa na região<sup>4</sup>. A princípio, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança é desenvolvida dentro da chamada Escola de Copenhague, e busca compreender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista, e tem como principais expoentes Buzan e Wæver (2003). À luz disso, Fuccille e Pereira afirmam que o fim da Guerra Fria, a intensificação do processo de globalização e o que se convencionou chamar novas ameaças<sup>5</sup>, como o terrorismo e o narcotráfico, trouxeram à tona a crise de um modelo de segurança hemisférico que há tempos já apresentava problemas.

É possível, ainda, segundo seus formuladores, que os CRS apresentem os chamados subcomplexos regionais de segurança. Uma constelação de segurança se refere àquela que alia quatro níveis de análise: doméstico, Estado-Estado, entre regiões e o papel de potências externas (FUCCILLE; PEREIRA, 2014). Diante disso, vale ressaltar o que Buzan e Wæver afirmam em relação a isso, de que

(...) um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44).

---

4 Segundo Moniz Bandeira, “após o esbarronamento da União Soviética e de todo o Bloco Socialista, o terrorismo e o narcotráfico configuraram os novos inimigos a combater, porquanto não mais havia outro Estado ou bloco de Estados com capacidade de desafiar e por em risco sistema econômico, social e político dos Estados Unidos, cuja força militar se tornara, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a única no mundo a ter como principal missão, não a defensiva, mas a ofensiva, não a de guardar as fronteiras nacionais, mas a de projetar seu poder sobre todos os continentes, nos quais instalou comandos militares, que caracterizam o domínio imperial” (BANDEIRA, 2010, p. 13).

5 Sobre a discussão das novas ameaças, também chamadas de conflitos de quarta geração ou guerra irregular complexa, ver International Institute for Strategic Studies (2007) e Cordesman e Kleiber (2006).

No que se refere ao CRS sul-americano especificamente, portanto, Buzan e Wæver (2003) categoriza-o como padrão, e exhibe dois subcomplexos relevantes: o Cone Sul e o Norte-Andino. Após a Guerra Fria, passa a predominar uma maior estabilização na região devido à tendência de distanciamento de radicalismos, do controle político dos militares, com destaque especial para os processos de integração regional. O que se apresenta como importante, nesse período, é a segurança cooperativa, cujo foco estava associado a ameaças externas, direcionando o combate para um inimigo interno.<sup>6</sup>

À luz disso, Fuccille e Pereira (2014) sustentam que

(...) a crescente erosão da legitimidade do modelo de segurança coletiva da Guerra Fria, confirmado por exemplos como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Junta Interamericana de Defesa (JID) e até a própria Organização dos Estados Americanos (OEA), combinada a um crescente desengajamento dos EUA na região, bem como novas prioridades por parte do Departamento de Estado norte-americano pós-11 de setembro de 2001, acabaram por consolidar um imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível e passível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia (FUCCILLE; PEREIRA, 2014, p. 86).

Ikenberry (2001), examinando os assentamentos do pós-Guerra Fria na história moderna, defende que é evidente que os países poderosos buscam construir relações estáveis e cooperativas com os demais, mas que, ainda assim, o tipo de ordem que emerge depende da sua capacidade de assumir compromissos, de um lado, e de restringir poder, de outro. Diante disso, o autor assegura que apenas a partir da expansão da democracia e da utilização inovadora de instituições internacionais no século XXI, foi possível estabelecer uma ordem que não se restringisse a políticas de balanço de poder. Entre tais instituições, destacamos aqui a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana, mais conhecida como IIRSA, pois ela constituiu-se como um instrumento que permitiu aos Estados exercerem restrições estratégicas, direta ou indiretamente. Além disso, por meio da IIRSA, os Estados puderam estabelecer relações relativamente mais estáveis entre as demais democracias, apesar das rápidas, dinâmicas, constantes e díspares mudanças relativas a seus poderes.

Assim sendo, nos anos 1990, especialmente durante os oito anos de administração FHC, que serão analisados concisamente mais adiante, tornou-se perceptível uma evolução da política externa brasileira em direção ao paradigma da autonomia pela integração. FHC moldou uma política que se caracterizaria pela busca de “relações externas universais, sem alinhamentos ou opções excludentes, com vistas a preservar a autonomia [pela integração] do país na sua atuação internacional” (Mello, 2000, p. 92). Nesse contexto, a questão da segurança passou a assumir novos temas, tais como a integração física do espaço regional, a criação e operacionalização de instituições e a busca pela estabilidade na região, de forma a conciliá-los (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003). Essa consideração é elemento-chave para compreender

---

<sup>6</sup> Essa noção de segurança coletiva se contrapunha à agenda imposta pelos EUA, em especial na Colômbia, na Guerra contra as Drogas (BUZAN; WÆVER, 2003).

a concepção da IIRSA frente aos novos constrangimentos sistêmicos pós-Guerra Fria.

Portanto, a ampliação do conceito de segurança, que a partir dos anos 1990 engloba a noção de integração física, é traduzida anos mais tardes, na estimulação e concepção da IIRSA. Desde 2000, ela foi sendo constituída como uma tentativa de integração dos meios de transportes, fontes de energia e redes de telecomunicações com vistas à organização do espaço do subcontinente. Tal projeto se deu a partir de um plano de integração desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em que foram registrados os principais problemas que dificultam o comércio na América do Sul. A partir disso, foram realizadas as propostas para otimizar as trocas internacionais, tendo como referência os chamados eixos de integração e desenvolvimento, recortados considerando os maiores fluxos de intercâmbios e as potencialidades econômicas a serem desenvolvidas (VITTE, 2006).

Nesse sentido, feito uma breve contextualização da dinâmica sistêmica no período pós-Guerra Fria à luz de algumas vertentes teóricas que versam sobre isso, o principal objetivo deste trabalho é buscar analisar a concepção da IIRSA, estimulada pela iniciativa do governo brasileiro mediante sua política externa a partir dos anos 2000, como sendo uma resposta dada pelo Brasil às transformações geopolíticas da conjuntura internacional do período pós-Guerra Fria, que, por sua vez, provocou reflexos na região sul-americana.

### **3 | PREMISSAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA RELATIVAS À INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL**

É indiscutível que as relações com os países da América do Sul são constitutivas do Estado brasileiro e marcaram o conjunto de sua política exterior nos séculos XIX e XX. Assim sendo, analisaremos adiante as diretrizes componentes da política externa brasileira dos governos de FHC e Lula da Silva a fim de ilustrar os anseios brasileiros em exercer maior autonomia no hemisfério sul-americano, a qual será permitida e aplicada, como defendemos e mostraremos mais adiante, pela IIRSA.

#### **3.1 Governo Fernando Henrique Cardoso**

De modo suficientemente geral, as diretrizes da política externa brasileira nos dois mandatos de FHC seguiram parâmetros tradicionais: o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, o pacifismo e o pragmatismo como eficaz e necessário à defesa dos interesses do país. Assim, analisando o processo de redefinição da política externa brasileira no período FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002), a hipótese central é a de que ao longo dos oito anos de governo, prevaleceu a busca pela substituição da agenda reativa da política externa brasileira. Se anteriormente ela se baseava na lógica da autonomia pela distância na maior parte do período da Guerra Fria, agora adotava-se uma agenda internacional proativa, assegurada na lógica da autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA;

CINTRA, 2003).

Dessa maneira, a partir da nova concepção do governo, o Brasil passou a exercer maior controle sobre o seu destino e a resolver melhor seus problemas internos por meio da participação ativa referente à elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial (Fonseca Jr., 1998, pp. 363-374). Assim, a diplomacia brasileira passaria a contribuir para a consignação de um ambiente favorável ao seu desenvolvimento a partir da participação ativa na organização e na regulamentação das relações internacionais, de fato (Ibid, 2003).

Neste sentido, podemos afirmar que nos anos FHC permaneceu constante a busca por organizações e regimes internacionais com vistas ao fortalecimento de um sistema internacional mais institucionalizado. Esta foi uma mudança notada em relação ao padrão de política exterior, formulado por Araújo Castro (1982), haja vista que, anteriormente, o Brasil era decididamente resistente à consolidação de instituições e regimes, que congelariam a hierarquia de poder existente na época da Guerra Fria. Uma vez diante do novo ambiente internacional, agora dominado pela grande potência estadunidense, e no qual o poder do Estado brasileiro debilitou-se em termos relativos, a perspectiva institucionalista tornou-se favorável aos interesses brasileiros, pois promovia o respeito às regras do jogo internacional, as quais se acreditava que, uma vez estabelecidas, deveriam ser respeitadas por todos, inclusive pelos países mais poderosos. Além disso, no contexto da América do Sul, uma relação de poder mais favorável estimularia uma inserção universal do tipo de *global player* (Ibid, 2003).

Analisando os desdobramentos reais do governo FHC a partir da sua operacionalização e da sua influência nos resultados de negociações, a retórica do fortalecimento das relações com a América do Sul constituiu-se nos oito anos de governo como eixo central da política externa. Isso promoveria, entre os temas da agenda que se mantiveram constantemente presentes, o fortalecimento da capacidade negociadora do país caso uma maior integração sul-americana se efetivasse, como ocorreu, de fato, no governo Lula com a consolidação da IIRSA (Ibid, 2003).

### 3.2 GOVERNO LULA

Tal como Cardozo e Miyamoto (2006, p. 3) asseveram, algumas diretrizes do “Pragmatismo Responsável” de Geisel (1974-1978), tais como ampliar laços com países do Sul e afirmar autonomia frente às grandes potências, tanto bilateralmente como em instituições internacionais, são retomadas pela política externa do governo Lula da Silva, a considerar a IIRSA.

Comparando com a de FHC, a política externa de Lula da Silva exprime elementos de “mudança dentro da continuidade” (LAFER, 2001, p. 108) ou simplesmente, como defendemos, de ajustes e de mudanças de programa (HERMANN, 1990). A administração de Lula da Silva não se afastou do princípio, historicamente incorporado na diplomacia brasileira, de que a política externa é um instrumento que permite alcançar o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a preservação

e o crescimento da autonomia do país. Ainda que haja mudanças de ideias, e mesmo de estratégias, para manejar os problemas e objetivos que são colocados pela história, pela posição e pelo destino, não se modificou essencialmente os existentes há muito para o Brasil (ver Tabela 1) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A análise das posições governamentais aponta, de modo visível, o que é criticado pelos opositores e defendido aqui neste trabalho, isto é, que Lula da Silva buscou parceiros estratégicos no Sul com vistas a obter maior poder de barganha no que se refere às negociações internacionais. Neste caso, entendendo a lógica da ordem internacional, Ikenberry (2001, p. 57) sustenta que “a barganha pode estar relacionada a resultados distributivos. Para ele, o Estado, entre os demais, luta pela distribuição de benefícios em relações específicas”.<sup>7</sup>

<b>Temas Importantes da Agenda da Política Externa Brasileira Contemporânea</b>	<b>A Idéia de “Autonomia pela Participação” do Governo FHC</b>	<b>A Idéia de “Autonomia pela Diversificação” do Governo Lula da Silva</b>
<b>Integração Latino-americana</b>	O tema da integração regional é central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo.	O governo Lula da Silva mantém o interesse pelo Mercosul, acentuando fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa). Há uma ênfase retórica e desenvolve-se a IIRSA. A integração estaria no topo da agenda do país. Na administração Lula da Silva, busca-se manter equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas.
<b>Liderança Brasileira</b>	O governo FHC acreditava que a liderança não se proclama, ela deve ser exercida. Nesse sentido, o tema não recebia muito destaque em sua gestão.	A administração Lula da Silva colocou não ostensivamente o tema no debate político brasileiro. O desejo de obter um papel de destaque na região e entre os países em desenvolvimento foi introduzido e, em parte, tem se constatado uma maior cobrança por parte dos países sul-americanos em relação ao Brasil.

Tabela 1 - Principais diferenças e Semelhanças entre as Políticas Externas de FHC e Lula da Silva

Fonte: VIGEVANI; CEPALUNI (2007, p. 323-324).

<sup>7</sup> Para mais informações, consultar Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier”, *World Politics*, Vol. 43 (April 1991), pp. 336-66.

## 4 | A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

No que diz respeito à reafirmação de uma identidade própria da América do Sul como região, Moniz Bandeira (2010) ressalta que

A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transportes e comunicações. Não se trata, portanto, de América Latina, mas da América do Sul, uma região geograficamente definida, reconhecida pelos presidentes no Comunicado Conjunto, como uma região com características específicas que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e a contiguidade geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades.

Já em relação à integração brasileira sul-americana especificamente, Fuccille e Pereira (2014) afirmam que

neste século, marcado pela emergência de governos nacionais progressistas e/ou à esquerda na região – ainda que caracterizados por uma não desprezível heterogeneidade –, importantes alterações na agenda internacional pós-11 de setembro, crescentes reveses em diversos campos e um declínio relativo estadunidense no sistema internacional, bem como a retomada russa, o espetacular crescimento chinês e seu desembarque por estas paragens acabaram por instaurar um novo quadro completamente distinto do que tivemos por décadas. Dentro dessa nova realidade é que se encaixa a possibilidade de reconfiguração de um CRS sul-americano (FUCCILLE; PEREIRA, 2014, p. 87).

De modo coeso à ideia supracitada, Buzan e Wæver (2003) mostram que “a reorientação do CRS da América do Sul, a partir de então, começa a incorporar uma reestruturação das forças de defesa. Por conta disso, o padrão de securitização reforça a cooperação entre os países” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 338).<sup>8</sup> Em outras palavras, isso significa que conjuntura securitizada incentiva a criação de instituições a fim de evitar conflitos militares na região.

Na prática, é nesse sentido que, em meados de 2000, no âmbito da I Cúpula Sul-americana realizada em Brasília, por iniciativa do então presidente Fernando Henrique Cardoso, começa a se delinear a necessidade de um maior adensamento das relações dos países da região. Se geografia é destino, como difundido na geopolítica, o Brasil e seus vizinhos pareciam estar despertando de um longo período de letargia e inação, ciosos da necessidade de pactuarem uma agenda comum.<sup>9</sup> Assim é que, ao longo

8 Para os autores, o velho pensamento geopolítico que criou cenários ameaçadores entre os estados sul-americanos foi amplamente abandonado, de maneira que as principais ameaças atualmente dizem respeito à concorrência econômica global - especialmente para o Brasil, mas com alguma ressonância na maioria dos outros países – e a necessidade de enfrentar os EUA, ainda que de forma cooperativa. Até porque para o relacionamento com o país norte-americano ser relativamente bom, é necessário ser forte o suficiente para influenciá-lo, ou seja, obter um melhor esquema para a guerra contra as drogas e ser influente nas negociações sobre o NAFTA.

9 Tal como explicita Luccille (2013), “tal tentativa, ainda que não constitua propriamente uma novidade quando olhamos retrospectivamente a história do subcontinente, recentemente ganha novos contornos a partir do esforço – da perspectiva brasileira – iniciado com o presidente Cardoso, aprofundado pelo presidente Lula da Silva e reiterado pela presidenta Rousseff. O Brasil optou por apostar em um tipo de amálgama, alicerçado na integração física (via Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana - IIRSA), tendo por finalidade a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações. São mais de quinhentos projetos a um custo estimado de cerca de US\$ 120 bilhões”. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

dos primeiros dez anos do século XXI, as reuniões aumentaram de periodicidade em consonância à reflexão e implementação de novos arranjos institucionais (FUCILLE, 2014).

Desse modo, somado ao antecedente que engendrou a política do governo Lula da Silva, tão importante também foi a reunião de chefes de Estados da América do Sul realizada em agosto/setembro de 2000, em Brasília, da qual resultaria a IIRSA, com participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A partir dessa reunião, e de um segundo encontro realizado ainda no governo FHC, em 2002, surgiu a estratégia política, que tomou corpo no governo Lula da Silva, para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), na qual o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil se engajou, possibilitando uma maior chance de sucesso nas negociações (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 310).

Amorim (2005, p. 2) demonstra claramente a perspectiva do governo. Conforme o ex-ministro,

de 2003 para cá, concluímos o acordo, entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), e concebemos e impulsionamos diversos projetos para a integração da infraestrutura, em transportes, comunicações e energia. Essa integração física [...] constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil. A aprovação, por exemplo, de financiamento do BNDES no valor de US\$400 milhões para a ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, tem significado histórico e econômico sem precedentes, não apenas para a integração regional, como também para o progresso do Oeste brasileiro.

Isso traduz a intenção brasileira, que é desenvolver relações cooperativas com todos os países da região conforme sua capacidade, ativismo e recursos a fim de guiar processos de integração regional.<sup>10</sup>

Em paralelo, a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva traria mudanças relevantes não apenas internas como também externas, considerando a dimensão de maior *player* regional e as dimensões que o Brasil possui.<sup>11</sup> O país passa a buscar por articulações a fim de superar as diferenças de forma e conteúdo entre os 12 membros da iniciativa, além de sepultar a ideia de que tal instrumento pretendia consolidar a hegemonia brasileira na região.<sup>12</sup>

## 5 | A IIRSA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A SUA PROPOSTA

Em 2000, então, foi realizado em Brasília um encontro de presidentes dos países sul-americanos, denominada Cúpula de Presidentes da América do Sul. A reunião tinha como um dos objetivos “estimular a organização do espaço sul-americano a

10 Todos os governos brasileiros, a partir de 1985, anunciaram que o ponto cardeal das relações internacionais do país é o acordo estratégico com a Argentina, afirmação contida nos textos diplomáticos e nas declarações conjuntas dos chefes de Estado (GUIMARÃES, 1999, p.128). Os governos brasileiros asseguram que a Argentina é um ator fundamental para qualquer processo de integração da região.

11 A despeito das questões de segurança e do tratamento diferenciado que estas receberam ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, sugiro Villa e Viana (2010).

12 Pode ser visto em Vigevani e Ramanzini Jr (2010) um contraponto interessante sobre como a inserção brasileira foi pensada desde a década de 1950 até os dias atuais. No que se refere à discussão em torno da ideia de liderança brasileira, consultar Danese (2009).

partir da contiguidade geográfica, da identidade cultural, e dos valores compartilhados dos países vizinhos sul-americanos” (IIRSA *apud* PAIM, 2003).

Como já mencionado em linhas anteriores, tal encontro foi uma iniciativa do então Presidente da República do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, com o intuito de reunir os chefes de Estado dos 12 países do subcontinente para instituírem um fórum de discussão relativo ao futuro da América do Sul. Para isso, adotou-se uma perspectiva de longo prazo para a fixação de estratégias e ações concretas e operativas para resolução das necessidades mais imediatas (VITTE, 2006).

As estratégias para integrar a região foram elaboradas analisando e considerando a localização das principais riquezas naturais do hemisfério sul-americano e os modos como poderiam ser utilizadas, além da infraestrutura necessária para seu devido aproveitamento. Atentou-se às oportunidades de integração física mais evidentes, considerando as oportunidades mais proveitosas de integração física, o fortalecimento das cadeias produtivas competitivas, e a redução de custos.

No que se refere aos eixos de integração e desenvolvimento<sup>13</sup>, a plataforma da IIRSA não disponibiliza uma definição de eixos de integração disponível. Ao invés disso, são apenas listados e caracterizados os 12 eixos que a iniciativa engloba. Em uma janela com animação, lê-se que a América do Sul é um território cheio de oportunidades, em territórios geográficos isolados, como o istmo centro-americano, a Selva Amazônica, o rio Amazonas, a Cordilheira dos Andes e o Pantanal. A mensagem segue dizendo que tais áreas isoladas configuram cinco zonas: Cornisa Andina, Plataforma do Caribe, Enclave Amazônico, Enclave Sul-Amazônico e Plataforma Atlântica. Tais zonas são listadas inexplicavelmente quanto aos critérios definidores. Na sequência, é discorrido que o objetivo primordial da IIRSA é buscar criar pontes e unir esses territórios com vistas a se alcançar um fim comum: a criação de uma plataforma logística que insira a América do Sul na economia global, incrementar o comércio regional, estimular a integração de cadeias produtivas para uma inserção mais competitiva nos mercados mundiais e desenvolver espaços isolados.

O principal desafio para a América do Sul declarado pela IIRSA, por meio de seu Plano de Ação, que foi coordenado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), CAF (Corporação Andina de Fomento) e FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), juntamente com os ministros dos setores de infraestrutura do subcontinente, está associado à dificuldade de se alcançar um ritmo de crescimento sustentável, estável, eficiente e equitativo. Tal ritmo de crescimento, portanto, seria resultado de processos produtivos pautados na tecnologia do conhecimento e cada vez mais dependentes da exploração de recursos naturais, o que só pode ser garantido a partir de um crescimento genuíno da produtividade e da competitividade (IIRSA, 2004).

---

<sup>13</sup> Para a consulta das diferentes definições dos conceitos eixos de integração e desenvolvimento, sugiro PAIM (2003) e NASSER (2000).

Desse modo, dentre os objetivos mais importantes adotados pela IIRSA, tal como disponibilizado em seu sítio oficial (IIRSA, 2017) estão:

a) desenhar uma nova infraestrutura, com visão mais integral; b) enquadrar os projetos nos moldes de um planejamento estratégico, a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais; c) modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que regem o uso da infraestrutura; d) harmonizar as políticas, planos e marcos regulatórios e institucionais entre os Estados; e) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; f) melhorar a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais nos eixos de integração regional; g) incorporar mecanismos de participação e consulta; h) desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos; i) estruturar os esquemas financeiros, para adaptá-los à configuração específica de riscos de cada projeto.

Estas ações básicas do plano enfocam três aspectos, sendo eles: 1) coordenação de projetos e investimentos; 2) compatibilização dos aspectos regulatórios e institucionais e; 3) mecanismos “inovadores” de financiamentos públicos e privados. Segundo Vitte (2006), no entanto, essas mesmas diretrizes poderiam ser “traduzidas” para: 1) ingerência das organizações multilaterais na autonomia nacional, ao definir prioridades, sob o discurso do uso de práticas de governança; 2) redução da regulação estatal e internacionalização dos Estados nacionais e; 3) difusão de parcerias público-privadas (PPPs), muitas vezes com a absorção de custos e de perdas por parte dos parceiros públicos (VITTE, 2006).

Tais normas ainda transparecem uma visão de integração fundamentada quase que exclusivamente ou pelo menos intencionalmente na lógica mercadológica, no qual o principal objetivo é buscar oportunidades em um subcontinente cujo potencial é visto como subutilizado em termos de investimentos lucrativos para capitais privados. Isso é perceptível em diversas passagens do documento, tal como no exemplo em que é defendida a necessidade de buscar “maior eficiência de investimentos”; que “a regulação deve ser feita baseada em critérios técnicos e econômicos” (sem ênfase no político); que as agências devem, de modo prioritário, incentivar os projetos que atendam as características e preferências dos mercados de capitais e os projetos que constituam oportunidades comerciais, cujos riscos e benefícios sejam compartilhados pelos setores público e privado (Ibid, 2006).

Em se tratando da dimensão social dos resultados esperados, Vitte (2006) afirma que bastam poucas linhas: “serão buscadas obras de infraestrutura que gerem maior quantidade possível de impactos locais de desenvolvimento, evitando que sejam apenas corredores entre os mercados principais”. Assim, a definição e a seleção de projetos serão feitas a partir da busca em utilizar “mecanismos que façam efetiva a participação e contribuição ativa das comunidades envolvidas e do *setor privado* interessado no financiamento, construção e operação de tais projetos” (BID/CAF/FONPLATA, 2000, grifo nosso).

Ess mesmo documento ainda orienta os países a assumirem o compromisso de promover a participação das instituições de financiamento nos processos de decisão.

Os governos, no entanto, devem facilitar os mecanismos de tomada de decisões mediante um processo de interação ágil e flexível entre os governos e as entidades multilaterais, sendo que estas devem participar ativamente da direção executiva, junto com representantes dos governos nacionais (Ibid, 2006).

Ademais, outro ponto aqui defendido associa-se ao fato de que a incorporação dos organismos multilaterais nos mecanismos de tomada de decisões, em um compartilhamento de poder nas práticas regulatórias do governo, isto é, na governança, atua como um agente que, antes de tudo, se preocupa com a rentabilidade dos investimentos e não necessariamente com o seu alcance social.<sup>14</sup>

A partir desse ponto de vista, percebemos que a integração idealizada nessa iniciativa, desde o início, procurou promover o aumento da “fluidez” do território que, ao fim e ao cabo, facilitaria o escoamento dos recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países da região. Tudo isso, para Vitte (2006, p. 35), “sem considerar os impactos ambientais e sem uma ampla discussão com a sociedade, mas com um forte apoio das agências multilaterais de fomento”.

Mais uma vez, conforme Buzan e Waever (2003, p. 338) asseveram, “o padrão de securitização reforça a cooperação”. Como assumido na hipótese deste trabalho, que mais se traduz no esforço ou na tentativa de fundamentar a análise em questão, considerando seus alcances e limites, a IIRSA se manifesta, neste sentido, como um claro instrumento de cooperação e, sobretudo, de integração regional que é regida por um regime internacional que ela própria concebeu. Além disso, ela se constitui como uma consequência do padrão de segurança sul-americano do período pós-Guerra Fria que viabiliza o funcionamento do seu regime criado.

Para maior esclarecimento acerca do modo como isso se dá, é de relevância que se coloquem em voga contribuições de autores tidos como clássicos em Relações Internacionais, cabendo destacar, ainda brevemente, alguns conceitos correlatos à temática deste trabalho que auxiliam na compreensão da possibilidade e da dinâmica da ocorrência do regime internacional criado pela IIRSA.

## **6 | O BRASIL NA TENTATIVA DE ESTABELECEER UM REGIME INTERNACIONAL E CONSOLIDAR SUA HEGEMONIA?**

Um dos conceitos que auxilia a balizar a tentativa de correlação do assunto, indubitavelmente, é o de “regimes internacionais”, utilizado por Keohane (2005), mas derivado diretamente das contribuições de John Ruggie (1975) e Krasner (1983). Segundo Krasner (2012, p. 93), em artigo traduzido para o português de sua obra original de 1983, os regimes internacionais são definidos como um “conjunto de

---

<sup>14</sup> Conforme alguns autores alertam, os programas desenvolvidos pelos organismos multilaterais de cunho econômico, como BID, BIRD e outros, não possuem neutralidade. Suas “preocupações sociais” são forjadas em uma espécie de progressismo conservador, traduzido na busca por mudanças para melhorar a sorte dos muito pobres e vulneráveis, mas sem provocar rupturas ou transformações sociais (cf. MELO; MOURA, 1990).

princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”.

Keohane (2005, p. 56-57) complementa a definição de regimes internacionais e assevera que “O conceito de regime internacional não apenas nos habilita a descrever padrões de cooperação; ele também ajuda a explicar cooperação e discórdia”. Nesse sentido, portanto, é notória a estreita relação entre o processo de negociação internacional, compreendido pela cooperação, com o estabelecimento e o fortalecimento de regimes internacionais, que facilitam e propiciam um ambiente mais favorável aos processos negociais no cenário internacional, como se objetivou, por um lado, com a criação da IIRSA.

À luz disso, cabe destacar também outros dois conceitos importantes tomados do aporte teórico da vertente neofuncionalista para a sequência deste escrito. Conforme Ernest Haas (1961), um dos principais teóricos do Neofuncionalismo, a integração tem como base questões além das técnicas, ou seja, questões políticas e econômicas também podem dar origem ao processo de integração. Assim, destacam-se quatro motivações principais para a integração, sendo elas a obtenção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social, a promoção da segurança comum, a vontade comum de se unificar as sociedades e o interesse de uma nação mais forte controlar os seus aliados menores.

O autor ainda elucida que a integração ocorre a partir de um núcleo central que avançaria rumo ao aprofundamento da integração, criando instituições supranacionais. Isso, por sua vez, leva à mobilização de outros atores e sociedades interessadas na cooperação.

Assim, o conceito de *spill over* trazido por Haas (1961), através de um núcleo funcional, provoca estímulos à integração de novos atores e setores no processo. Nesse sentido, para que a integração tenha sucesso, tende a haver um compromisso ideológico que gera um compartilhamento de interesses, valores e sociedades, resultando na transferência gradual de lealdades dos atores domésticos para uma Organização Internacional vinculada a uma expectativa de ganhos.

Sustentamos, portanto, que a IIRSA, nesse sentido, é a consequência do aprofundamento da integração, esta, por sua vez, como um fator geopolítico provocado pela conjuntura pós-Guerra Fria, e do *spill over*, uma vez que em um primeiro momento teve-se uma integração relativamente restrita, mas que depois gerou novas questões que trouxeram o aprofundamento da integração entre os países membros por meio do *spill over* que, de certa forma, permitiu que os interesses regionais se tornassem mais importantes, em certa medida, que os individuais. Assim, a IIRSA se configura como sendo uma garantia da integração e que trouxe consigo um novo centro de fidelidade entre seus países membros.

Flemes (2010) atenta para o fato de que os projetos de integração são instrumentais em originar precursores de uma cooperação nos sistemas regionais e globais. Na

prática, a própria IIRSA, impulsionada pelo Brasil e pela Venezuela, se baseia em interesses comuns e pode funcionar sem a necessidade de convergência política e ideológica. Como consequência, o que se tem é o estabelecimento de uma rede de corredores de energia, transporte e comunicação que ligam os centros econômicos do subcontinente. Foi considerado que o Brasil, como sendo a maior economia da América do Sul, se beneficiaria fortemente com a evolução de infraestruturas melhoradas ao passo em que garante segurança energética.

Outro exemplo claro das vantagens proporcionadas pela IIRSA desde sua concepção estaria associado ao fato de que os petrodólares de Chávez passariam a ser vistos receptivamente como investimento para a consolidação da base geoestratégica do Brasil, mesmo havendo dissidências políticas e ideológicas que separam não somente o Brasil e a Venezuela, mas também todo o subcontinente da América do Sul, onde diversas economias políticas avançaram desde 1990 (FLEMES, 2010).

Assim, foi perceptível a tentativa do governo brasileiro em tentar superar as clivagens políticas e ideológicas guiando os Estados da região rumo ao objetivo comum de consolidar um espaço sul-americano. Para Burges (2008), o modo como isso se deu foi através da consolidação do que seria uma “hegemonia consensual”, cujas ideias consistiram na proteção da democracia, do crescimento econômico e nas respostas regionalizadas aos desafios construídos pela globalização mediante acordos multilaterais na América do Sul. Segundo o autor, tal abordagem foi comprovada e empregada pelo Itamaraty e pelas instituições multilaterais com maior interesse na região (BURGES, 2008, p. 85).

Ainda que o argumento de Burges não seja consenso entre os analistas que tratam do assunto, é fato que à época das discussões relativas à IIRSA, o Brasil havia conseguido garantir algumas vantagens que lhe permitiu, inclusive, ser a maior economia regional em termos de exportação de produtos manufaturados. Os diplomatas brasileiros ainda destacam a estratégia de impulsionar respostas coletivistas baseadas na discussão e na inclusão como um dos seus pontos fortes. Nos âmbitos da IIRSA e da UNASUL, em particular, o Itamaraty articula uma agenda pluralista e lidera um discurso de criação de consenso na América do Sul (Ibid: 76-77).

Tal como Daniel Fletes (2010) aponta e, conforme este trabalho assume como hipótese, o governo Lula da Silva garantiu ao Brasil o status de estabilizador sul-americano ou simplesmente apaziguador ao destacar as políticas de defesa e segurança regionais. No entanto, as políticas regionais que dizem respeito à economia, energia e infraestrutura nacional têm o intuito de maximizar os benefícios nacionais vis-à-vis um custo mínimo de investimentos.

No que se refere à hegemonia brasileira a ser estabelecida no continente sul-americano por meio da IIRSA, para os estudiosos desta linha, isso seria estabelecido mediante a resposta do Itamaraty em ampliar a longo prazo o seu foco na soberania e autonomia para o nível continental, envolvendo-se em torno de preocupações regionais centrais. Assim, o foco foi dado rumo à proteção da democracia, na interpretação

da economia liberal de uma maneira que facilitaria o rápido crescimento econômico, bem como nas respostas regionalizadas aos desafios da globalização. Ao somar esses fatores, o governo brasileiro buscou apresentar o desenvolvimento nacional e a consolidação democrática como sendo não apenas interdependentes, mas também fundamentadas no contexto regional e global.

Para Burges (2008), duas ideias estão no centro da IIRSA como projeto regionalista, ao passo que cada uma é utilizada explicitamente a fim de fazer avançar o que o Itamaraty visualiza e “vende” como sendo os interesses do Brasil e da região. A primeira pode ser condensada em uma noção de segurança econômica coletiva e magnetismo de mercado. A segunda se refere ao multilateralismo, que une o *ethos* desenvolvimentista dos instrumentos regionalistas à substância da hegemonia. Em cada caso, as ferramentas regionais utilizadas pela IIRSA para impulsionar uma resposta coletivizada às pressões internacionais, a partir do fim da Guerra Fria, assumiram uma forma multilateral baseada no debate e na inclusão. Mas vale ressaltar que independentemente da capacidade do Brasil de impor uma determinada interpretação ou ação, fosse ela hegemônica ou não, através da IIRSA, é notório que o Itamaraty buscou deliberadamente se contrapor a sugestões que o viam como dono de uma agenda particularista, dando prosseguimento a um programa de criação de consenso na América do Sul.

No caso das respostas às propostas da evolução da IIRSA, o poder exercido pelo Brasil foi através da proposição das ideias iniciais e subseqüentes orientações das discussões. Esse padrão foi posteriormente refletido no âmbito global, tendo o Brasil se posicionado como um dos principais atores das negociações da Rodada Doha da OMC, ao liderar o grupo dos 20 países em desenvolvimento (G20) com uma formação de posições detalhadas e técnicas. O resultado disso foi um pacote que ofereceu aos países subscritores maior inserção internacional na economia global, tais como infraestrutura física revisada com financiamento mais facilitado por meio de agências, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fonplata e, de forma significativa, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Para o Brasil, seus custos consistiram, principalmente, na coordenação de reuniões multilaterais e no diálogo sustentado, com o objetivo de propagar uma visão da América do Sul em todo o continente. Burges (2008) afirma, assim como este trabalho reconhece, que em um nível tradicional de análise de poder, as ideias da iniciativa brasileira podem, na melhor das hipóteses, ser categorizadas como um sucesso parcial. Mas, a análise muda se considerarmos o advento da Alternativa Bolivariana para as Américas lançada pelo venezuelano Hugo Chávez. Para o autor, a América do Sul ganhou força considerável como base de disputa para um poder hegemônico, levando a uma competição entre o Brasil e a Venezuela durante o segundo mandato presidencial de Lula para definir exatamente o que era a América do Sul e como ela deveria operar.

## 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão e considerando o esforço analítico proposto por este trabalho, pode-se afirmar, portanto, que o projeto da IIRSA se traduz em um instrumento capaz de fortalecer a atuação brasileira *pari passu* a uma tentativa de precipitar um processo de formação de região na América do Sul centrado no Brasil. Para isso, utilizou-se as forças coletadas dos Estados do continente como uma plataforma para melhorar a inserção brasileira no contexto sul-americano e, em última instância, no Sistema Internacional, oferecendo alguma seguridade à autonomia regional.

Em sua concepção, o projeto foi sutil, mas abrangeu seu escopo ao buscar unificar questões díspares, como comércio, integração de infraestrutura física, segurança tradicional, a necessidade de proteção da democracia, novas questões de segurança e cooperação internacional.

Em um estudo realizado pela Rede Brasil<sup>15</sup> sobre instituições financeiras multilaterais, mais especificamente sobre o papel do BID, é apontado que esta instituição financeira assume um discurso pautado no exercício de um novo marco estratégico, no qual chama a atenção a proposição de “ações para melhorar o bem-estar da população da região, pondo ênfase nos setores mais pobres”. Em contrapartida, tal como Vitte (2006) e este trabalho sustentam, esta “preocupação social” detém, na verdade, uma visão economicista de desenvolvimento, cujo desenvolvimento humano integral não se constitui como uma prioridade, muito menos a garantia de autonomia dos indivíduos, uma relação saudável com o meio ambiente, com os saberes tradicionais nem com os modos de vida e culturas das comunidades.

Além disso, o BID tem o evidente intuito de promover a abertura dos mercados para as grandes empresas da economia global, em contexto de reformas estruturais dos Estados à guisa de iniciativas neoliberais. Ele adota a noção de que as políticas de integração regional devem basicamente integrar as economias ao resto do mundo, estimular mercados privados e modernizar instituições, visando melhorar a competitividade na globalização. Além disso, cabe ressaltar o esforço do BID em compatibilizar as políticas macroeconômicas entre os países, principalmente nas áreas cambial e fiscal, bem como nos sistemas tributários, juntamente ao seu esforço em apoiar as negociações com a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Porém, ainda que o BID esteja pensando na ALCA, é importante ressaltar que a IIRSA seguia na mesma linha estratégica do MERCOSUL de garantir uma autonomia regional e impedir o projeto de integração idealizado pelos Estados Unidos.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Roberto. (1994), “A política externa brasileira e o ‘sentimento de exclusão’”. In: FONSECA

---

<sup>15</sup> A Rede Brasil atua no monitoramento do financiamento ao desenvolvimento e das políticas que nortearam o desenho das instituições e programas vinculados às diretrizes do desenvolvimento nacional e regional no Brasil.

JR., Gelson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.). **Temas de política externa brasileira II**, São Paulo, Paz e Terra, vol. 1.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores, em Brasília. In: **Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos**. Rio de Janeiro: OPSA/IUPERJ, 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2018.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. (1982), **Araújo Castro**. Brasília, Editora da UnB. BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). (1993), **A inserção internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty**. Brasília, MRE.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior Estados Unidos, Brasil e América Sul**. Luiz Alberto Moniz Bandeira. - 2. ed. - Brasília: FUNAG, 2010. 124p.

BID/CAF/FONPLATA. **Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Montevideo: Comitê de Coordinación Técnica, dezembro de 2000. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>. Acesso em 12 jul. 2018.

BURGESS, Sean. “**Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War**,” *International Relations*, Vol. 22, No. 1, April 2008.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CARDOZO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. **Política externa brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula**. Trabalho apresentado no 5o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006. Disponível em: <[http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21\\_7\\_2006\\_17\\_18\\_22.pdf](http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_18_22.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CORDESMAN, Anthony H.; KLEIBER, Martin. **The Asian Conventional Military Balance in 2006: Overview of Major Asian Powers**. Working Draft for Review and Comment. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2006. p. 11-23.

DANESE, Sérgio. **A escola da liderança**— ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2009.

FLEMES, Daniel. **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. *World Politics*. 2010.

FONSECA Jr., Gelson. (1998), **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo, Paz e Terra.

FUCCILLE, Alexandre; PEREIRA, Lucas Rezende. **Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva**. *Revista Contexto Internacional* Vol. 35, Nº 1, 2013 ed. Rio de Janeiro: 2014. 28p. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/3artigo351.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. 3.ed. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS; Contraponto, 1999.

HAAS, Ernst B. **International Integration: The European and the Universal Process**. *International Organization*, 15, p. 366-392, 1961.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. Brasil, 2004.

HERMANN, Charles F. **Changing course: when governments choose to redirect foreign policy.** *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

IKENBERRY, G. John. **After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars.** Princeton University Press. 2001.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). Complex irregular warfare – the psychological component. **The Military Balance**, v. 107, n. 1, p. 415-420, 2007.

IIRSA. **Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana.** <<http://www.iirsa.org>>. Último acesso em: 30 jun. 2018.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy.** Princeton University Press, 2005.

\_\_\_\_\_; NYE, Joseph S. (1989), **Power and interdependence.** Boston, Scott, Foresman and Company.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes.** Cornell University Press. 1983.

\_\_\_\_\_. **Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier.** *World Politics*, vol. 43, n. 3 (Apr., 1991).

\_\_\_\_\_. **Causas estruturais e consequências dos Regimes Internacionais:**

Regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.20, n.42, p. 93-110, jun. 2012.  
LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

MELO, Marcus; MOURA, Alexandrina. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 4, 1990.

MELLO, Flavia de Campos. (2000), **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90.** Tese de doutorado, São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro: BNDES, v. 7, n. 14, dez. 2000.  
PAIM, Elisangela Soldatelli. **IIRSA: É esta a integração que nós queremos?** Porto Alegre: Amigos da Terra, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.riosvivos.org.br>>. Acesso em 28 jul. 2017.

REDEBRASIL. **BID: O Banco da Alca?** Brasília: REDEBRASIL. Informe n. 17, ago. 2004. Disponível em: <[www.rbrasil.org.br](http://www.rbrasil.org.br)>. Acesso em 10 jul. 2018.

RUGGIE, John G. **International organization.** Cambridge University Press. 1975.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação” in **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, 2007.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Marcelo F de; CINTRA, Rodrigo “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração” in **Revista Tempo Social**, v. 15, n.2, 2003.

\_\_\_\_\_; La via del Pragmatismo Responsabile: la politica estera del Brasile. **Politica Internazionale**, Roma: IPALMO/La Nuova Italia Editrice, v. 11-12, nov./dic. 1974.

\_\_\_\_\_; MARIANO, Marcelo Passini. Alca light. **Política Externa**, v.13, n.2, p. 45-52, 2004.

\_\_\_\_\_; RAMANZINI JR., Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 437-487, jul./dez. 2010.

VILLA, Rafael Duarte. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, M. **Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010.

\_\_\_\_\_; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, edição especial, p. 91-114, 2010.

VITTE, Silva. **Integração, soberania e território na América do Sul: um estudo da IIRSA (Iniciativa de integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana)**. Terra Livre, v. 2, n. 27, 2006. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/407/386>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SISTEMAS PARTIDÁRIOS: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS CIDADES DE PORTO ALEGRE E MONTEVIDÉU

Data de aceite: 20/01/2020

### Alejandro Javier Lezcano Schwarzkopf

Em diferentes países, atores coletivos têm demandado e/ou governos têm proposto ampliar os mecanismos de representação direta e introduzir a participação de atores da sociedade civil nos processos de formulação de políticas públicas. Esses atores têm expandido sua capacidade de interlocução com governos subnacionais e nacionais, bem como com agências multilaterais e organizações internacionais.

Nesse cenário, Instituições Participativas (IPs) surgem como novos mediadores que exercem funções de representação (AVRITZER, 2008); (LAVALLE,; HOUTZAGER, ; CASTELLO, 2006). As IPs são formas de representação extraparlamentar que não são orientadas a substituir os partidos como instâncias de mediação entre representantes e representados, nem o voto como mecanismo de autorização e sanção, mas ampliam a representação porque aumentam a pluralização e a diversidade dos representados. As novas formas de representação diferenciam-se das

formas tradicionais do governo representativo, pois desempenham funções de fiscalização e gestão de políticas públicas realizadas por cidadãos—redes de atores sociais e movimentos, organizações não governamentais (ONGs) e diversas entidades de *advocacy*, associações comunitárias etc. (LAVALLE, 2011); (YOUNG, 2006).

Dentro dessas experiências inovadoras destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPP) e o Orçamento participativo, surgido na cidade de Porto Alegre, em 1989. O OP tornou-se uma forma de participação local presente em mais de 350 cidades no Brasil (RBOP, 2012) e passou a inspirar outras cidades em âmbito internacional, com presença, hoje, em todos os continentes. Em 2013 havia cerca de dois mil casos de OP no mundo (FEDOZZI, 2015); entre eles, podemos incluir a cidade de Montevideú. Nesta cidade o núcleo das inovações democráticas reside no que se denominou Descentralização Participativa (DP), assim como nos Centros Comunitários Zonais (CCZs), que são as principais instâncias onde se desenvolve a participação.

As análises dessas novas instituições destacam a importância da cultura associativa, assim como o comprometimento político governamental como uma das condições para

o êxito da participação (AVRITZER, 2003; SILVA, 2001; FEDOZZI, 2000). Muitos dos estudos que apontam o papel do associativismo como principal forma de influência na participação tiveram como referência uma nova concepção teórica da sociedade civil.

As obras de Habermas (2003), Cohen e Arato (2001) e Avritzer (1996) foram as principais referências teóricas da literatura centrada na sociedade civil, para a compreensão dos fenômenos participativos. Esta perspectiva gerou diversas críticas. Para autores como Dagnino (2006), Silva (2006) e Romão (2010), compreender o Estado e a sociedade civil numa divisão estanque, dicotômica e normativa, limita a análise das dinâmicas, dos atores sociais, nas suas fronteiras porosas. Esse tipo de abordagem negligencia a compreensão do *papel dos partidos políticos e governos na institucionalização desses arranjos*. Na perspectiva de Lavalle (2011) é necessário romper com o modelo que coloca governos e partidos num lado da mesa e sociedade civil no outro, pois os partidos e governos disputam a representação da sociedade civil, e os atores da sociedade civil procuram agir na inserção da sociedade política (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004).

Ao centrar nossa análise nas porosas fronteiras da sociedade política e da sociedade civil, podemos observar que em Porto Alegre e Montevidéu existiu um papel determinante dos partidos na institucionalização da participação da sociedade civil. Os executivos Municipais, formados por novos governos de esquerda que alcançaram o poder pela primeira vez – a Frente Ampla (FA) em Montevidéu, de 1990 até o presente, e o Partido dos Trabalhadores (PT) em Porto Alegre, entre 1989 e 2004 – tiveram um papel fundamental na formação do OP e da DP. Essas forças políticas podem ser classificadas como partidos de massas segundo a tipologia de Duverger (1980), isto é, com forte vínculos extra-parlamentares em diferentes organizações da sociedade civil. Em ambas as situações, existiu uma natureza dual da matriz organizacional, expressa pela dupla definição de movimento e de partido.

Se existem elementos em comum nas forças políticas que institucionalizaram a participação, são muito fortes as diferenças nos sistemas políticos onde essas forças políticas emergiram. A cultura política uruguaia, durante grande parte do século XX, destacou-se por ter, na esfera partidária, um de seus principais centros de organização social. Os partidos predominaram sobre diferentes formas corporativas de representação. Essa centralidade foi revigorada nas últimas décadas pela presença política da FA nos governos da capital e do país.

No contexto latino-americano, o Uruguai aparece como um país com partidos fortes e institucionalizados. Uruguai foi classificado como altamente institucionalizado, com um sistema eleitoral de listas fechadas (CAETANO; RILLA, 1991). No Brasil, as IPs convivem com um sistema partidário caracterizado por uma baixa institucionalização, e um sistema eleitoral de lista aberta (MAINWARING, 2001) Pesquisas do Latinobarometro comprovam que, no Brasil, os partidos e a política em geral têm baixíssima legitimidade. Os cidadãos brasileiros não se identificam com partidos; os

eleitores votam em *pessoas*.

A partir dessas considerações temos como objetivo: identificar elementos do sistema político e do sistema eleitoral que possam limitar ou estimular a participação da sociedade civil. O método proposto para alcançar esse objetivo centra-se na análise empírica do terreno das vinculações, articulações e permeabilidades entre as esferas da sociedade civil e da sociedade política. As dinâmicas analisadas centram-se nos Conselhos de Vizinhança (CV) de Montevideu e os Fóruns de delegados do OP de Porto Alegre (PoA). Essas estruturas institucionais, relacionadas respectivamente à descentralização participativa de Montevideu e ao orçamento participativo de PoA, são bastante análogas entre si. Nos dois casos existem cidadãos que são eleitos e representam regiões e interesses de bairros das cidades. Nessas instâncias representativas, foram realizadas 36 entrevistas, entre 2012 e 2013, em duas regiões socioeconômicas análogas nas duas cidades.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção, *Instituições comparadas*, descrevemos o formato institucional das IPs de Montevideu e Porto Alegre. Na segunda seção, *Sistema político, sistemas eleitorais*, apontamos características e possíveis efeitos da organização político-partidária na sociedade; finalmente, a partir das entrevistas realizadas, comparamos o impacto do sistema partidário na forma de participação dos delegados e conselheiros.

## INSTITUIÇÕES COMPARADAS

A descentralização e a promoção da participação (DP) cidadã na cidade de Montevideu foi resultado da conquista do governo municipal por parte da FA, em 1990. A implementação do sistema de DP consolidou-se em diversas etapas.

O primeiro modelo da DP tinha como proposta a realização de assembleias populares que participariam na gestão da cidade. Em 1990, no mês seguinte à apresentação dessa proposta, todos os partidos de oposição manifestaram reações contrárias ao projeto da FA. Os partidos tradicionais uruguaios mobilizaram toda a sua estrutura política nacional e conseguiram impugnar o projeto original. Como consequência, a FA teve que encontrar brechas legais e alcançar um acordo político com a oposição. Nessa nova configuração institucional foram criados, em 1993, os Conselhos de Vizinhança.

Em Montevideu, existem 18 CVs, vinculados administrativamente a Centros Comunitários Zonais (CCZ). Os CVs são porta-vozes das propostas e das soluções dos problemas do bairro ante as autoridades municipais e nacionais. Também participam na elaboração de planos e projetos de caráter zonal, na definição de prioridades de gastos e investimentos, realizam atividades culturais, sociais e esportivas, coordenam ações com outros conselheiros vicinais e cooperam na manutenção de obras de infraestrutura, de esportes, de parques e de áreas verdes.

Cada CV é composto por no mínimo 5 até 40 representantes, os quais são eleitos

pelos vizinhos residentes em cada zona, em eleições secretas. Nas eleições podem participar todas as pessoas maiores de 18 anos que tenham sido apoiadas por uma organização social ou pela assinatura de dez pessoas residentes no bairro ou na zona onde funcione o CV.

As questões relacionadas ao orçamento são introduzidas em 2006. Nesse ano são criadas novas regras, elaboradas e aprovadas em conjunto pelo governo municipal e pelos CVs. A nova regulamentação divide os recursos orçamentais nas 18 regiões e permite que o destino dessa fonte orçamentária seja decidido pela cidadania, mediante voto direto e universal em eleições convocadas para essa finalidade. Também permite que os recursos para obras das secretarias executivas da intendência sejam decididos pelos CVs, em consulta com os moradores dos bairros. O novo mecanismo assegura o direito de participação universal, possibilitando que cidadãos maiores de 16 anos possam propor obras e decidir quais delas serão realizadas, mediante uma eleição com voto secreto.

OP de Porto Alegre, desde sua gênese, propôs estimular a participação direta na gestão financeira da cidade. Na capital gaúcha, predominou uma forma de participação baseada em assembleias. Anualmente são realizadas assembleias em 16 regiões da cidade, e seis plenárias temáticas (Saúde e Assistência Social, Educação, Esporte e Lazer, Tributação, Circulação e Transporte). As assembleias são abertas a todos os cidadãos com idade a partir dos 16 anos, quando já têm o direito de votar e ser votado.

A comunidade também elege parte dos delegados que irão representá-la no Fórum de Delegados. A fórmula de representação criada no OP estimula a mobilização, pois o número de delegados alocados para cada região cresce em função marginal decrescente (FUNG, 2004). Os delegados podem ser eleitos ou indicados (pelas organizações sociais e/ou comunidade de determinado bairro) em momento posterior às assembleias. A estrutura representativa do OP é complementada pelo Conselho do OP, o qual se reúne periodicamente e é a principal instância de discussão e decisão de prioridades.

A distribuição de recursos entre as regiões/temáticas baseia-se na aplicação de critérios objetivos, impessoais e universais, decididos todos os anos pelos representantes do conselho do orçamento participativo (COP) e pelo Executivo (FEDOZZI; MARTINS, 2015).

Visando encontrar uma homologia estrutural entre as IPs, comparamos os vínculos dos conselheiros dos CVs e dos delegados do OP de PoA com organizações sociais e partidos políticos; nos dois casos existe representação de regiões. Essa última comparação adota como recorte empírico duas regiões análogas de cada cidade quanto ao nível socioeconômico (baixo e médio) da população.

## **SISTEMA POLÍTICO, SISTEMAS ELEITORAIS**

Os diagnósticos do sistema político brasileiro apontam uma fraca

institucionalização, alta volatilidade eleitoral, poucas raízes sociais dos partidos e personalidades acima das instituições (MAINWARING; SCULLY, 1995; SAMUELS, 1999;). Estudos posteriores produziram conclusões mais otimistas, apontando certa regularidade na estruturação do sistema político brasileiro. Para estas análises a estrutura institucional vigente não constituiria um impedimento para que esse regime funcione de maneira relativamente coerente. Nas últimas décadas se consolidou uma crescente disciplina partidária na Câmara de Deputados, assim como um padrão de coalizão partidária no Plenário, ideologicamente coerente com as posições de direita, de esquerda e centro bem definidas (FIGUEREDO; LIMONGI, 1999). Tal comportamento seria explicado pelo controle que as lideranças partidárias exerceriam sobre a agenda dos trabalhos legislativos. Entretanto, essas análises não problematizam o enraizamento dos partidos na sociedade, negligenciando as referências das escolhas de que se utilizam os eleitores para autorizar o poder em seus nomes (CARNEIRO; MOISES, 2015). O sistema eleitoral é fundamental para determinar a forma como se realiza essa escolha.

Uma parte essencial do sistema eleitoral é o procedimento de votação, isto é, o conjunto de regras que determinam a forma como se vota e a quantidade de votos que se emitem. O Brasil tem um sistema eleitoral de lista aberta. Neste sistema, não há uma relação de nomes preordenados. O eleitor tem duas opções: votar no candidato ou na lista partidária (voto na legenda). Um sistema de lista aberta favorece um maior personalismo, existindo poucos obstáculos a uma candidatura individual (KLEIN, 2007).

Esse sistema favorece a autonomia do candidato em relação ao partido. Durante a campanha eleitoral, os eleitores estão expostos a uma disputa entre candidaturas individuais ou alianças partidárias que tornam improvável o desenvolvimento de laços fortes entre candidatos e partidos (KINZO, 2005).

O sistema partidário uruguaio contrasta com o brasileiro, situando-se no extremo oposto da classificação realizada por Mainwaring e Scully (1995), ou seja, como o sistema mais institucionalizado da América latina. Desde a restauração da democracia, mantêm-se os principais atores políticos, com uma tendência de aumento dos setores de esquerda. Em relação ao sistema eleitoral, o Uruguai tem um sistema de votação em listas fechadas. Este sistema permite escolha de uma corrente ou setor dentro de um partido, assim se vota no partido e dentro do partido uma lista encabeçada por um candidato, mecanismo denominado voto preferencial infrapartidário (BARRETO, 2012)<sup>1</sup>. O voto simultâneo, praticado no sistema uruguaio, permite que as frações partidárias formem organizações dotadas de ampla autonomia, com meios de divulgação e programas políticos próprios (CAETANO; RILLA, 1991).

---

<sup>1</sup> Na eleição Municipal é possível que cada partido apresente mais de um candidato ao Executivo. Na disputa presidencial, a partir da reforma de 1996, só é permitida uma candidatura por partido.

## RELAÇÃO ENTRE INSTITUCIONALIZAÇÃO PARTIDÁRIA E CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Para Goldfrank (2006), no final da década de 1980, o nível de institucionalização dos partidos de oposição criou diferenças na formação dos modelos participativos. No caso de Montevidéu, os partidos tradicionais (Partido Nacional e Partido Colorados) eram fortes e com raízes centenárias na sociedade uruguaia. Essas condições lhes permitiram mudar o projeto original da FA, pois o primeiro modelo previa uma maior participação direta por intermédio de assembleias. No caso de Porto Alegre, as organizações partidárias eram fracas, com poucas raízes na sociedade, pois muitos partidos foram criados após a redemocratização. Nessa análise, Goldfrank inclui o PT como um partido de baixa institucionalização. Entretanto, é possível refutar esse argumento, pois num sistema eleitoral de listas abertas centrados no candidato o PT conseguiu desenvolver mecanismos de reputação partidária e dessa maneira desenvolveu uma organização diferente dos demais partidos brasileiros: “Como consequência, o PT já nos final da década de 1980 tinha consolidado uma base ampla de identificados com o partido, votando no partido e não no candidato” (SAMUELS, 2008, p. 303). Pesquisas posteriores confirmaram que o PT é o partido que provoca maiores identificações partidárias (KLEIN, 2007).

Desta forma, partimos da constatação de que o OP porto-alegrense se desenvolveu, no final da década 1980 e começo da década de 1990, num contexto partidário marcado pela baixa institucionalização da maioria dos partidos, com a exceção do PT e parcialmente do Partido Democrata Trabalhista (PDT)<sup>2</sup>.

### CONSELHOS DE VIZINHANÇA

O modelo institucional participativo consolidado nos CV, criados em 1993, visava ao estímulo à nova forma de democracia. Buscava-se uma mudança na forma histórica de fazer política em nível municipal, isto é, implicava a passagem de uma lógica setorial e vertical (tradicional aos partidos políticos e sindicatos) para uma horizontal e territorial (Associações de Moradores e organizações territoriais). A participação desejada devia ser plural e menos partidária. Nossa pesquisa não encontrou esse tipo de participação, como será visto a seguir.

Quando contrapomos a DP ideal aos dados empíricos pesquisados, a primeira conclusão em relação às entrevistas realizadas em duas regiões de Montevidéu é a de que a maioria absoluta dos Conselheiros são militantes de esquerda vinculados ao âmbito sindical e às cooperativas e têm mais de cinquenta anos.

As entrevistas realizadas revelam que a maioria dos Conselheiros tem mais

---

<sup>2</sup> Na particularidade gaúcha o legado trabalhista sobreviveu à ruptura do sistema partidário produzida em 1964, desempenhando um peso relevante na reestruturação partidária na abertura democrática. Assim, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), fundado por Leonel Brizola, é construído no estado por meio das redes sociais e familiares do trabalhismo anteriores ao golpe de 1964 (GRILL, 2004).

de 50 anos e uma trajetória vinculada à militância política num período autoritário da sociedade uruguaia (1973-1985). Os ativistas da década de 1970 viveram um período dramático da história uruguaia, onde existiu forte repressão, prisão, morte e desaparecimentos de militantes de esquerda. Esses atores sociais tiveram como escola o sindicalismo e as atividades partidárias de esquerda. A maioria dos entrevistados afirma que existe uma lógica partidária no funcionamento dos CVs; entretanto, muitas vezes este mecanismo tende a ser negado. Neste sentido, muitos conselheiros fazem uma distinção entre o “social” e o “político”, afirmando que a participação deveria ser centrada no social (organizações da sociedade civil) e não no político-partidário. Nos entrevistados mais fortemente relacionados à FA, essa distinção aparece como uma constante acompanhada de uma grande carga normativa.

Um dos problemas destacados pelos entrevistados na presente pesquisa foi que, além da menor postulação de pessoas como candidatos a Conselheiros, existe uma alta desistência, por parte dos eleitos, nos primeiros meses, em média 30%. Para os entrevistados, existe uma diferença entre o que se projeta, por parte dos candidatos, e o que efetivamente acontece. Esse fato revela uma falta de conhecimento em relação aos objetivos do CV, e levou a que muitos militantes desistissem, por não ver realizadas suas expectativas. Os que continuam participando são pessoas com mais de cinquenta anos e com mais tempo disponível, em muitos casos, militantes retirados da vida sindical, que encontraram nos CVs uma nova forma de participação.

As lealdades partidárias limitam a participação de cidadãos sem vínculos partidários e sem identidades de esquerda, pois os CVs são identificados pela população e pelos agentes políticos de oposição ao governo como uma instituição que serve para a ação política partidária, dominada pela FA. Desta forma, muitos cidadãos sem vínculos partidários mostram ceticismo para participar como agentes de demandas territoriais. Este argumento se sustenta em outros estudos internacionais, nos quais são apontadas relações entre pluralização e participação. Nesse sentido, Ganuza (2007) observa que, na grande maioria dos casos, em nível internacional, aqueles processos que se podem considerar mais maduros, devido à sua estabilidade no tempo, são os mais plurais em relação à participação cidadã, isto é, aqueles nos quais participam setores com diferentes tendências partidárias, ideológicas, de idades, de sexo e territorialmente diversos.

No Brasil, Romão (2010), na pesquisa realizada no Município de Osasco (SP), constatou que o OP pode ser um bom mecanismo de formação de quadros para o PT. Essas possibilidades estão vinculadas a carreiras políticas dentro de partidos de esquerda institucionalizados. Entretanto, em outros tipos de partidos, a possibilidade da formação de quadros permanentes é mais limitada.

Se, durante toda a década de 1990, existiu a possibilidade de formação de quadros e carreiras políticas mediante a institucionalização do OP, essa realidade vai ser limitada a partir de 2004. Neste ano, o PT perde a prefeitura para José Fogaça, então membro do Partido Popular Socialista (PPS). Fogaça ganha a eleição defendendo a

“participação popular” e a continuação do programa de OP. Nas eleições de 2008, reelege-se prefeito, agora pelo PMDB. Diferentemente da eleição anterior, o prefeito reeleito faz campanha após ter mantido o OP em funcionamento, apesar de diminuir a centralidade que o programa tinha nas administrações petistas (RENNÓ; SOUZA, 2012).

Na análise das pesquisas realizadas sobre preferências partidárias, entre os participantes das assembleias, é possível constatar uma alta volatilidade das adesões a partidos. Entre os participantes das assembleias do OP, o PT, nos anos 1990, aparece como o partido amplamente majoritário nas preferências, chegando a quase 40%. Na pesquisa de 2005, houve um decréscimo moderado nas preferências por esse partido, juntamente com um aumento dos percentuais dos partidos que formaram a nova coalizão de governo, a partir de 2005.

No novo contexto político, a soma dos partidos vinculados ao governo, Partido Popular Socialista (PPS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), aumentou de 3,9%, em 2002, para 14% das preferências dos participantes das assembleias do OP em 2005, o que representa um crescimento de mais de 200% (FEDOZZI, 2007). Esses dados demonstram que, num cenário de baixa identidade partidária e alta volatilidade eleitoral, os moradores da periferia podem aderir com grande facilidade aos partidos governistas. Muitos delegados e conselheiros, de forma semelhante aos participantes das assembleias, terminam aderindo a partidos vinculados ao governo em função de uma lógica pragmática de conseguir recursos para a comunidade.

Portanto, nesse cenário, de hegemonia de partidos *catch-all*, um dos efeitos mais plausíveis da manutenção do OP é a de reforçar as campanhas eleitorais, sem gerar vínculos ou identidades permanentes, isto é, um quadro. Esse fenômeno foi refletido nos depoimentos da maioria dos conselheiros e delegados entrevistados, pois eles afirmam que recebem propostas de participação em diversos partidos. A maioria dos delegados participou das campanhas eleitorais, mas evidenciando pragmaticidade e não adesão permanente, apoiando um candidato, não um partido.

No caso brasileiro, em que os partidos geram pouca identidade entre os eleitores, os vereadores e seus assessores podem vincular-se diretamente às demandas dos setores carentes da sociedade, sem mediação dos partidos. Também permite que os líderes comunitários se relacionem de forma flutuante a diversos partidos ou que participem das instâncias representativas do OP sem estar submetidos a constrangimentos partidários. Esta característica, entre outras, possibilitou que o OP obtivesse grande êxito no número de participantes, principalmente na década de 1990, pois os setores populares e as lideranças comunitárias não estão condicionados pelas identidades partidárias, podendo aderir ao projeto impulsionado pelo PT, sem estar vinculados a esse partido.

Constatamos que as aspirações dos militantes individuais a carreiras políticas

foram influenciadas pelos sistemas políticos. Os vínculos mais duráveis dos candidatos aos partidos pertencem à esquerda (MARENCO; SERNA, 2007). Nos partidos mais institucionalizados, o ingresso na organização ocorre dos níveis mais baixos da hierarquia partidária, e que perpassa um longo aprendizado até os postos de comando. Nos partidos menos institucionalizados, o ingresso geralmente ocorre nos níveis mais altos da hierarquia, a partir da conversão de capitais de outras esferas na esfera política (MADEIRA, 2002 *apud* FERREIRA, 2012). Esta diferença faz com que o recrutamento dos candidatos seja diferente de acordo com o grau de institucionalização partidária. No caso do PT, que tem características de partido institucionalizado (FILOMENA, 2006), as chances de um *outsider* preencher fileiras no partido são bem menores (MARQUES, 2007).

No Uruguai, os vínculos de fidelidade, tanto por parte do candidato ao partido, como dos eleitores, estendem-se aos partidos conservadores. Os políticos têm fortes raízes no partido, o qual leva a um processo longo de carreira político-partidária (BOTTINELLI, 2008). Essa diferença se manifestou nos depoimentos dos entrevistados. Entre os Conselheiros montevidéanos, a possibilidade de serem candidatos estava condicionada aos interesses do partido. Perante a pergunta: “no futuro, pretendem candidatar-se a um cargo político?”, eles majoritariamente respondiam de forma negativa; entretanto, muitos afirmavam que, para ser candidato, era necessária uma carreira dentro do partido e, além disso, estar vinculado a um setor interno do partido. Dessa forma, a especulação por uma carreira política não parece ser a principal motivação para participar nos CVs.

## CONCLUSÕES

Em Porto Alegre, o modelo institucional de participação baseado em assembleias e instâncias de representação foi compatível com a baixa institucionalização partidária, pois os moradores da periferia puderam demandar serviços com base na identidade de *comunidade*, mantendo uma imagem negativa sobre os partidos. O baixo enraizamento dos partidos na sociedade pode gerar efeitos negativos para a qualidade da participação, isto é, pode aumentar as probabilidades de cooptação dos governos sobre associações e representantes de organizações populares. Um indicador dessa possível cooptação pode expressar-se empiricamente pela adesão dos representantes populares aos partidos da base do governo de turno. A troca de partidos, por parte dos candidatos, é um fato habitual no Brasil, que faz com que os líderes comunitários se relacionem de forma flutuante com diversos partidos. O sistema eleitoral de lista aberta favoreceria esse fenômeno. Este sistema estimula os candidatos a não construírem uma trajetória dentro do partido, pois simplesmente basta ter candidatos que somem votos para a legenda partidária. Também estimula muitos dos candidatos a vereador ou a deputado a recrutarem “cabos eleitorais” entre líderes do movimento comunitário.

No Uruguai, os vínculos de fidelidade partidária, por parte do eleitor, são fortes e foram construídos historicamente por diferentes mecanismos. Os Partidos Branco e Colorado construíram vínculos baseados em significações afetivas e tradicionais. A FA visou a construir os laços de fidelidade a partir de vínculos programáticos/ideológicos. O peso das identidades partidárias manifestou-se nos discursos dos entrevistados. Os Conselheiros montevideanos que aspiravam a ser políticos profissionais estavam condicionados pelo interesse do partido. Nessa perspectiva, afirmavam que, para serem candidatos, deviam desenvolver uma carreira dentro do partido.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER L. **Orçamento Participativo**: uma explicação e a teoria democrática: um balanço crítico. In: A inovação democrática no Brasil. O Orçamento Participativo. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Organizadores). Cortez Editora. São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opin. Publica vol.14 no.1 Campinas, 2008.

\_\_\_\_\_. A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

BARRETO, A. “Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do Executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005)”. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, vol. 7, p. 285-318, jan.-abr., 2012.

BOTTINELLI, E. Las carreras políticas de los senadores en Uruguay: ¿Cambios o continuidades ante el triunfo de la izquierda? **Rev. Sociol. Polit.** vol.16 no.30 Curitiba, 2008.

CAETANO, G.; RILLA, J. El sistema de partidos: raíces y permanencias. In: CAETANO, G., et al. De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos. Montevideo: CLAEH/EBO, 1991

CARNEIRO, P; MOISÉS, A. Sobre o enraizamento dos partidos políticos na sociedade brasileira. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 7, n. ja/mar. 2015, p. 20-37, 2015.

COHEN, J.; ARATO, A. Sociedad civil y teoría política. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

DUVERGER, M. Os partidos políticos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980

FEDOZZI, L. O poder da aldeia. Gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

\_\_\_\_\_. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. “Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política”. Lua Nova, São Paulo, nº 95, p. 181-223, 2015

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FILOMENA, C. O agoníssimo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade

civil e do sistema administrativo estatal : a experiência da administração popular em Porto Alegre. Dissertação Mestrado. PUC, 2006

GANUZA, E. Tipología y modelos de los presupuestos participativos en España, documentos de trabajo 1307. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2007.

HABERMAS, J. Direito e democracia. Entre facticidade e validade. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, 2003.

HOUTZAGER, P. P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas. In: AVRITZER, L. (org.). A participação em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp, 2004

KINZO, M. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. Anais do XXVII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 2005.

KLEIN, C. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas. Rio de Janeiro: Maud, 2007.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova* [en línea]. 2006,

LAVALLE, VERA A. Após a participação: nota introdutória. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo. 84: 13-23, 2011.

LAVALLE, VERA A. Após a participação: nota introdutória. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, São Paulo. 84: 13-23, 2011.

MADEIRA, R. Vinhos antigos em novas garrafas: a influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro. Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

MAINWARING, S. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/Editora FGV, 2001.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina. Santiago: Cieplan, 1995.

MARENCO A; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Rev. bras. Ci. Soc.* vol.22 no.64 São Paulo, 2007.

MARQUES, J. Na busca dos novos líderes: o processo de construção de candidaturas ao legislativo municipal aspectos teóricos e um estudo de caso. São Carlos, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos

RENNÓ, L.; SOUZA, A. “A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 20, nº 41, 2012.

RIKER, William H. (1982). “The Two-Party System and Duverger’s Law: an Essay on the History of Political Science”. *American Political Science Review* 76(4): 753–66.

ROMÃO, W. **Nas franjas da sociedade política**: estudo sobre o orçamento participativo. Tese doutorado. USP, 2010.

SAMUELS, A evolução do petismo (2002-2008)”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2, nov., 2008.

\_\_\_\_\_ “Incentives to cultivate a party vote in a candidate-centric electoral system”.

Comparative Political Studies, vol. 32, n° 4, 1999.

\_\_\_\_\_. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, v.40, n.3, p.493-535,1997.

SILVA, M. sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006.

\_\_\_\_\_. Construção da “participação popular”: análises comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS. UFRGS, 2001.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew (1989). **Seats and votes**: the effects and determinants of electoral systems. New Haven: Yale University Press.

YOUNG, M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova [online]**. 2006,

## GOVERNANÇA ELEITORAL NA PARAÍBA: UMA ANÁLISE SOBRE IMPUGNAÇÕES DE CANDIDATURAS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2016

*Data de aceite: 20/01/2020*

*Data de submissão: 03/11/2019*

### **Kyev Moura Maia**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. Cajazeiras – PB. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: kyev.maia@gmail.com Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1289134692632682>

### **Celso Fernandes da Silva Júnior**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. João Pessoa – PB. Currículo Lattes <http://lattes.cnpq.br/3430006432717231>.

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

**RESUMO:** No Brasil, para um cidadão concorrer em eleições é necessário registro de sua candidatura junto à Justiça Eleitoral. Uma parte dessas candidaturas é impugnada na via judicial. A Justiça Eleitoral atua como organismo central no exercício da governança eleitoral. O presente artigo visa analisar os principais motivos que levam à impugnação do registro de uma candidatura. Analisou-se 275 decisões

judiciais alusivas ao pleito eleitoral de 2016, proferidas em 1ª e 2ª instâncias no Estado da Paraíba, com base no repositório de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Estruturou-se descritivamente os principais motivos que levaram à impugnação dos registros dessas candidaturas. A análise dos dados apontou ainda os partidos com maior quantidade de candidatos impedidos de participar do pleito eleitoral por indeferimento dos registros de candidaturas. Observou-se que a documentação incompleta, seguida da ausência de filiação partidária são os motivos que mais geraram impugnações eleitorais. Encontrou-se também possíveis evidências de correlação entre o número de filiados por partido político e o número de candidaturas impugnadas pela justiça eleitoral. **PALAVRAS-CHAVE:** Impugnação de candidaturas. Governança Eleitoral. Justiça Eleitoral.

**ELECTORAL GOVERNANCE IN PARAÍBA: AN ANALYSIS OF CONTESTING CANDIDACIES IN THE 2016 GENERAL ELECTIONS ABSTRACT:**

In Brazil, for a citizen to run in elections, it is necessary to register his candidacy with the Electoral Court. A part of these applications is challenged through the courts. The Electoral Justice acts as a central body in the exercise

of electoral governance. This article aims to analyze the main reasons that lead to the challenge of registration of an application. A total of 275 judicial decisions related to the 2016 electoral contest, given in 1st and 2nd instances in the State of Paraíba, were analyzed, based on the data repository of the Superior Electoral Court. The main reasons for contesting these applications were described in detail. The analysis of the data also pointed out the parties with the largest number of candidates prevented from participating in the electoral process due to the rejection of the application records. It was observed that the incomplete documentation, followed by the absence of party affiliation are the motives that generated the most electoral challenges. There was also possible evidence of a correlation between the number of affiliates per political party and the number of candidatures contested by the electoral courts.

**KEYWORDS:** Challenges of applications. Electoral Governance. Electoral justice.

## 1 | INTRODUÇÃO

Garantir a lisura, competitividade e a transparência das eleições são pressupostos para que qualquer democracia aceite os resultados oriundos do processo eleitoral. E é justamente nesse primeiro momento em que deve voltar as atenções para a governança eleitoral, responsável direto pela organização e cumprimento da competição eleitoral. No Brasil, as eleições começam com os registros dos candidatos junto aos cartórios das Zonas Eleitorais, através de procedimento administrativo. Caso seja impugnada, a aptidão da candidatura ficará por conta da decisão do judiciário.

Apreocupação com a governança eleitoral surge com Pastor (1999), que acreditava que a preocupação dos cientistas políticos giraria em torno dos 4 'p's, termo que será posteriormente explorado nesse trabalho. Porém, o conceito de governança eleitoral só vem a ser estabelecido por Mozzafar e Schedler (2002) através dos seus três níveis de operação: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*. Nacionalmente, Tarouco (2014) e Marchetti (2008;2012) traçam em seus trabalhos o modelo de governança eleitoral brasileiro analisando-a de acordo com o conceito acima e comparando com outros países.

Com base nessa primeira literatura citada, e em outras posteriormente exploradas, o objetivo desse trabalho recai sobre uma análise das impugnações das candidaturas nas eleições gerais do Estado da Paraíba no ano de 2016, visando responder as perguntas: Quais os principais motivos que levam à impugnação das candidaturas dos pré-candidatos no Estado da Paraíba?<sup>1</sup> E quais os partidos com maior incidência em impugnações dentro do Estado?

A primeira parte deste trabalho faz uma revisão de literatura sobre o tema da governança eleitoral abstraindo seus principais conceitos que se relacionam com

---

<sup>1</sup> Agradeço ao meu amigo Celso Fernandes, pelo auxílio no recorte do objeto dessa pesquisa.

o objeto dessa pesquisa. Adiante, classifica-se o modelo brasileiro de governança eleitoral, fazendo um breve relato da sua origem legal até o contexto atual. Com base no banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, realiza-se a análise de 275 sentenças eleitorais sobre impugnações, e conclui-se com uma análise descritiva dos resultados e pontos para uma futura agenda de pesquisa.

## 2 | A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES DA GOVERNANÇA ELEITORAL

Assim como uma sociedade não pode prosperar sem um conjunto de instituições, a democracia, e conseqüentemente o sistema eleitoral, também não. As instituições importam, portanto, March e Olsen (2006) conceituam uma instituição como uma coleção relativamente duradoura de regras e práticas organizadas que comportam estruturas com certa invariabilidade e resiliência perante os indivíduos e ao inexorável transcurso do tempo. Em um artigo deveras popular, Przeworski (1984) dizia: “*Ama a incerteza e serás democrático.*” Um dos pressupostos normativos de qualquer democracia liberal será a incerteza, ou seja, se fará sempre necessária a existência de instituições que garantam a imprevisibilidade do resultado da competição política (PRZEWORSKI, 1984). Ademais, nos últimos anos tem crescido o interesse da literatura política comparada sobre a governança eleitoral e suas instituições, bem como a administração desses sistemas, além de sua intrínseca relação com a representatividade e *accountability* para com os cidadãos (TAROUCO, 2014).

O tema governança eleitoral aparentemente começou a ganhar destaque após a preocupação de garantir que os resultados das urnas fossem justos, transparentes e aceitos pelos competidores políticos nas democracias que tiveram início com a terceira onda democrática (HUNTINGTON, 1994 *apud* MARCHETI 2008). Segundo Pastor (1999), constantes falhas na condução de eleições ou resultados que não são aceitos pelos atores políticos como justos, podem levar a violência institucional e a instabilidade crônica de uma democracia. Ainda no entendimento do autor, por muito tempo, os cientistas políticos que se propunham a analisar os sistemas eleitorais se debruçaram sobre os “4P’s”: *Politics, parties, polling and the proportional*. Restando por negligenciada a noção governança do processo eleitoral, em função do predomínio do foco em questões de índole normativa acerca dos sistemas de governo, magnitude distrital e as formulas eleitorais (ELKIT e REYNOLDS, 2002; MOZZAFAR e SCHEDLER, 2002; MARCHETI 2008).

O conceito de governança eleitoral foi consolidado pela primeira vez na introdução da *International Political Science Review*, número inteiramente dedicada ao estudo do tema, conceituado por Mozzafar e Schedler (2002): “*Electoral governance is the wider set of activities that creates and maintains the broad institutional framework in which voting and electoral competition take place*”. Ainda sobre essa conceituação, ela opera em três níveis diferentes de atuação: *Rule making, rule application e rule adjudication*.

O *rule making*, vem após a *meta-game* – definição de quem tem autoridade para estipular as regras da governança eleitoral – trata da escolha das regras e a definição dos parâmetros que regerão o processo eleitoral, o processo legislativo em si (MOZZAFAR e SCHEDLER, 2002). É nesse momento que são decididos a fórmula eleitoral, distritos, magnitude, regras de elegibilidade e financiamento de campanhas (TAROUCO 2014; MARCHETTI 2008).

Já o *rule application* possui a função de implementar e gerenciar as regras que antecedem as eleições, através dos *Electoral Management Boards* – EMB'S (IDEA, 2005). São atribuições desses: registro de candidatos e eleitores e sua consequente distribuição, deslocamento das urnas pelos lugares de votação dentre outras atividades que venham a gerar transparência e neutralidade na administração do jogo eleitoral (MARCHETTI, 2008). Os EMB's podem ainda ser classificados em decorrência da sua relação com o poder executivo, podendo ser independente, governamental ou misto (TAROUCO 2014).

Por fim, existe o *rule adjudication*, órgão que tem por função julgar e resolver qualquer eventual conflito entre os competidores eleitorais. É aqui também onde são realizados os processos de contagem de votos e a publicação dos resultados das eleições. Geralmente o poder judiciário se encarrega dessa função, porém é possível que existam órgãos, a depender do desenho institucional de cada país, que sirvam exclusivamente para a resolução desses litígios, os chamados *Electoral Dispute Resolution Bodies* – EDRB's (OROZCO-HENRÍQUEZ, 2010; TAROUCO, 2014).

Uma das funções de maior importância dentro da governança eleitoral trata das atribuições dos EMB's, visto que é de sua alçada o filtro de candidatos, legitimação dos resultados e em alguns casos, resoluções de conflitos entre os competidores políticos, logo, em último plano, são os guardiões da credibilidade do processo eleitoral. Sua maneira de operação, independência e gestão imparcial do processo são determinantes para estabelecer um sentimento de confiança entre os atores e os cidadãos, caso contrário, os EMB's são expostos em põem em cheque a competitividade e a integridade eleitoral (TAROUCO, 2014; NORRIS, 2015).

Mozzafar e Schedler (2002) elencam ainda seis características na estruturação da governança eleitoral: *Centralização, burocratização, independência, especialização, delegação e regulação*. Antes de adentrar em cada uma delas, vale a ressalva que tais características variam de acordo com o país e o seu desenho institucional, bem como sua cultura.

Quando existe um EMB de nível nacional que avoca para si a gestão de todos os processos eleitorais, temos que ele é um órgão centralizador, quando isso não ocorre, ele será denominado descentralizado, logicamente. Como exemplo, Brasil e Estados Unidos possuem sistemas eleitorais descentralizados, ao contrário da Costa Rica que centraliza tudo em um único órgão (MARCHETTI, 2008; TAROUCO 2014).

Em alguns países, é possível que haja a formação de comissões organizadas exclusivamente de forma *ad hoc* para a condução de determinado processo eleitoral,

ou então por órgãos que possuam membros permanentes, eis aqui a característica da burocratização. Exemplificando, o Instituto Federal Eleitoral Mexicano possui contratados permanentemente cerca de dez mil servidores, enquanto a Comissão Eleitoral Indiana pega emprestado temporariamente 4.5 milhões de servidores de vários órgãos governamentais para o processo eleitoral (GILL, 1998 *apud* MOZZAFAR E SCHEDLER, 2002).

Com relação a independência, podem haver até quatro tipos de classificação, sendo elas: Governamental, independente, duplamente independente e misto (MARCHETTI, 2008; MOZZAFAR e SCHEDLER, 2002). Um EMB's será do tipo governamental quando esse possuir algum vínculo com o poder executivo, geralmente vinculado ao Ministério do Interior, e será independente quando não possuir nenhum vínculo com o executivo. Será duplamente independente quando houver dois organismos eleitorais que gozem de prerrogativas específicas, tais como o *rule application* e o *rule adjudication*, e ainda assim sejam independentes (MARCHETTI, 2008). Por fim, temos o tipo misto, que ocorre quando há dois organismos possuindo funções distintas, sendo um com ligação governamental e outro independente. De acordo com o ACE Project (2017), dentre os 216 países analisados, a grande maioria adota o modelo independente (65%), seguido pelo modelo governamental (20%) e por fim, o misto (10%), vale ressaltar que os 5% restante se referem aos países onde não foi possível a obtenção da informação (China e Turquemenistão), ou não se aplicam os EMB's, (Arábia Saudita).

No tocante a especialização, as funções de administração (*rule application*) e de judicialização (*rule adjudication*) devem ser empreendidas por órgãos distintos, EMB's e EDRB's respectivamente, visto que a separação favorece o desempenho (OROZCO-HENRÍQUEZ, 2010; MOZZAFAR; SCHEDLER, 2002; TAROUCO, 2014). Caso um único órgão seja o responsável pelas duas funções, tal como é no Brasil, visto que o TSE possui ambas atribuições, este será denominado de *não-especializado*.

A delegação pressupõe a forma como os membros dos EMB's são recrutados, podendo ser através de carreira, partidos, especialização e de forma combinada. Será um membro de carreira aquele que vier dentre os servidores que compõem o executivo, ou então ser nomeado por algum cargo de chefia desde poder (MARCHETTI, 2008). Fora do âmbito do executivo, estão as outras três formas de ingresso nos EMB's, já previamente citadas. Será considerado um membro partidário quando esse vier via escolha partidária, garantindo uma fiscalização mais de perto pelos partidos competidores. Já o membro especializado não possui vínculo prévio nenhum, nem com partidos nem com o executivo, este será escolhido em virtude dos seus conhecimentos técnicos ou por suas qualificações profissionais acerca do processo eleitoral, visto que essa especialização reforça o princípio da neutralidade do processo eleitoral administrado pelo EMB. (MARCHETTI, 2008; BARRETO, 2015). Por fim, resta a forma de ingresso combinada, que faz uma mescla de indivíduos indicados pelos partidos e através da via da especialização.

Finalmente, quanto a regulação, podemos ter processos eleitorais detalhadamente regulados, desde o procedimento básico da filiação partidária por parte do cidadão até ao momento da diplomação do eleito, tratado em códigos ou compilações de leis, visando não permitir muita abertura para a discricionariedade (TAROUCO, 2014).

Nos últimos tempos, diversos países realizaram reformas para garantir uma governança eleitoral que se baseie nos EMB's de cunho independente-especializado, tendo por base os estudos do PNUD e o Idea (MARCHETTI, 2008). Lehoucq (2002 *apud* Azevedo, 2015) atribui essa tendência que reformula os modelos de governança tradicional, cuja administração do processo eleitoral pertencia ao executivo, o que levava a uma indireta influência dos partidos sobre o sistema. Ainda no pensamento do autor, somente quando os partidos abriram mão e delegaram a governança eleitoral para um organismo autônomo é que os conflitos sobre a eleição deixaram de gerar instabilidades políticas, fato que pôde ser comprovado na América Latina (LEHOUCQ, 2002). Já na visão de Hartlyn *et al.* (2009) após análise da organização da governança eleitoral e a qualidade das eleições sul-americanas, concluiu que a existência de um EMB que consiga demonstrar neutralidade partidária e a posse de membros especializados/profissionais levam a um acréscimo nas probabilidades dos processos eleitorais serem mais justos e livres. Feito esse esboço sobre a teoria, passemos a análise do modelo brasileiro de governança eleitoral.

### 3 | BREVE HISTÓRICO E CLASSIFICAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRO

Fruto da revolução constitucional de 1930, a governança eleitoral brasileira nasce com o Decreto nº 21.076/32 cercada pelos valores da época: repúdio ao voto de cabresto, descrédito do processo eleitoral e a ausência de competitividade durante o período da Primeira República (MARCHETTI, 2008). Ademais, com o Decreto nº 23.017/33 estabeleceu-se a regra de interseção, onde o Tribunal Superior da Justiça Eleitoral seria composto por sete ministros, sendo que três deles, obrigatoriamente, ministros do Supremo Tribunal Federal. As demais cadeiras seriam compostas por dois desembargadores do DF e dois membros indicados pelo STF e escolhidos pelo presidente da República dentre cidadãos dotados de notório saber jurídico e condutas ilibadas, valendo ressaltar também, que essa mesma regra, a partir da Constituição de 1988 será utilizada na formação dos Tribunais Regionais Eleitorais. Percebe-se então, que desde sua criação, a instância máxima da governança eleitoral do Brasil, foi criada em conjunto com o poder judiciário e desde então, concentra nesse EMB as atividades de governança eleitoral, o que configuraria uma falta de confiança nos partidos políticos, sob a premissa de que o judiciário é imune aos interesses político-partidários (BARRETO, 2015; MARCHETTI, 2008).

É cediço na literatura sobre o tema, que a governança eleitoral Brasileira é dotada do *rule application* e do *rule adjudication*, porém, nos últimos anos com o

advento das resoluções emitidas e a judicialização da política, percebe-se também a presença do *rule making*, somando assim, todas as características de Mozzafar e Schedler (2002) em um único EMB (TAROUCO, 2014; MARCHETTI, 2012; BARRETO, 2015). Logo, percebe-se de pronto a tamanha responsabilidade sob o EMB brasileiro, que, possui funções como o cadastramento de eleitores e candidatos, elencar e distribuir as urnas para os pontos de votação, homologação de registros de candidaturas, pesquisas eleitorais e direitos de reposta, apuração dos votos e por fim, a declaração dos eleitos e sua consequente diplomação. Um importante ponto é que, é possível legalmente, interpor pedido ou recurso judicial em qualquer uma das etapas mencionadas. Ademais, resta rotular a justiça eleitoral brasileira de acordo com as classificações mencionadas *in supra* nesse artigo.

A justiça eleitoral brasileira se divide em: Tribunal Superior Eleitoral – TSE<sup>2</sup>, Tribunais Regionais – TRE's<sup>3</sup> e em Zonas e Cartórios Eleitorais. O TSE tem por obrigação a organização das eleições presidenciais, cabendo aos TRE's e as Juntas Eleitorais de cada estado organizarem o restante dos processos eleitorais, tanto estaduais como municipais. Logo, vislumbra-se que a *descentralização* é uma distinta característica na governança eleitoral brasileira.

Sobre a *burocratização*, de acordo com a legislação eleitoral, tanto Juízes quanto Promotores eleitorais possuem vínculos de dois anos, prorrogáveis por mais dois, sendo durante esse tempo, os responsáveis pela primeira instância eleitoral em suas respectivas comarcas eleitorais. No tocante aos servidores públicos que compõem a justiça eleitoral, estes podem ser concursados para o cargo ou são requisitados de outras carreiras públicas pelo órgão eleitoral para executar determinada função. E por fim, cabe ainda ressaltar que existe a participação dos cidadãos, que são convocados para a função de mesário no dia do pleito.

Para assegurar a *independência* da Justiça Eleitoral brasileira, algumas garantias foram concedidas, tais como dotação orçamentária própria, acesso meritocrático a carreira e benefícios a magistratura, tais como inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de vencimentos (TAROUCO, 2014).

A justiça eleitoral brasileira, apesar de especializada em relação as demais matérias de direito, é *não especializado*, visto que uma mesma instituição é ao mesmo tempo EMB e EDRB, visto que organiza e administra processos eleitorais e julga conflitos, ao mesmo tempo (TAROUCO, 2014).

Como já observado mais acima, o legislador brasileiro preferiu deixar os partidos

---

2 De acordo com o Art. 92 da Constituição Federal de 1988, cabe ao TSE a organização do processo eleitoral, alistamento, votação, apuração, diplomação e resolução de conflitos judiciais envolvendo matéria eleitoral de forma final, além, é claro, de ser responsável pela organização das eleições presidenciais.

3 O Art. 120 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação dos TRE's em cada estado, possuindo a função de controle e fiscalização do processo eleitoral sob sua jurisdição, cabe a ele a organização e cadastro dos eleitores e partidos políticos no limite dos estados, distribuir as zonas eleitorais, apurar votos e diplomar os eleitos pelo sufrágio no nível estadual. Tem como revisor das suas decisões o TSE.

de fora tanto da administração como da resolução de conflitos eleitorais, porém, existem alguns momentos em que os partidos são convidados para participar, tais como durante o processo de verificação da idoneidade dos sistemas eletrônicos das urnas eleitorais – inclusive com a disponibilização do código fonte – e no momento que ocorrem a votação em todo país, através do envio de fiscais de votação (TAROUCO, 2014). Portanto, percebe-se que a *delegação* no tocante aos partidos é total.

Por fim, a *regulação* eleitoral no Brasil é composta por inúmeros diplomas legais, desde disposições constitucionais sobre elegibilidade, passando por leis federais que regulamentam o processo de registro de candidatos e eleitores, até a edição de resoluções por parte do TSE a cada eleição, além dos entendimentos jurisprudenciais do tribunal. Vale salientar, que ao editar uma resolução, o TSE não pode em momento algum inovar legalmente, em outras palavras, não poderá se utilizar do *rule making*, prerrogativa expressa do poder legislativo, apenas se atentar para o melhor cumprimento daquilo já previsto em lei (MARCHETTI, 2008; BARRETO, 2015; TAROUCO, 2014). Os problemas ocorrem quando há dificuldades na interpretação da lei, onde o caso é levado até as instâncias superiores onde a palavra final será, conseqüentemente, do TSE, o que abre margem para atuação por parte dos tribunais de uma espécie de *rule making*.

#### 4 | METODOLOGIA

Na confecção desse artigo foi utilizada a pesquisa do tipo exploratório-descritiva, visto que essa visa apurar e descrever quais os motivos que levaram a impugnação das candidaturas a vereador, prefeito e vice-prefeito nas eleições gerais no Estado da Paraíba no ano de 2016, traçando assim um perfil operacional (*rule application* e *rule adjudication*) da Justiça Eleitoral nas eleições estaduais.

Para tanto, foi utilizado como fonte para a pesquisa o banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>4</sup>, após os devidos filtros, selecionou-se o estado da Paraíba, e passou-se a análise individual de cada um dos 307 candidatos que tiveram suas candidaturas impugnadas em primeira e segunda instância. Após a triagem individual, foram retirados 32 casos, pois ou o processo não constava com o motivo da impugnação ou não se tratava de impugnação de fato, e sim mero engano dos alimentadores do banco de dados, logo, restaram 275 casos analisados, não se distinguindo em qual momento processual foi sentenciada a impugnação.

Dos motivos encontrados, a maioria expressamente indica o que levou o candidato a ter sua candidatura impugnada, com exceção da ausência de quitação eleitoral e a documentação incompleta. Foi considerado para fins dessa pesquisa, ausência de quitação eleitoral quando o incumbente deixou de apresentar a certidão de quitação eleitoral ou então não estava em dia com a justiça eleitoral (deixou de votar,

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/resultados>. Acesso em 30 de Julho de 2018

não apresentou justificativa ou não efetuou o pagamento da multa em prazo definido). Ainda para fins dessa pesquisa, foi considerada documentação incompleta qualquer ausência da documentação exigida pelo Art. 11 da lei 9.504/1997<sup>5</sup>, com exceção do inciso III que trata da prova de filiação partidária, visto se tratar de um ponto específico nos motivos apurados. Para fins de documentação incompleta, foi considerado ainda a ausência de comprovação de domicílio eleitoral, portanto, candidatos que tiveram seu registro impugnado em razão de não atentarem ao requisito mínimo de um ano de domicílio eleitoral na localidade onde requereram o registro de sua candidatura, estão computados dentro da documentação incompleta. Por fim, o tratamento individual desses dados foi utilizado o software Excel do pacote Office da Microsoft, bem como, foi utilizado também o SPSS da IBM, mais precisamente para organizar e gerar os *outputs* gráficos dessa pesquisa, através da estatística descritiva de frequências e porcentagem.

## 5 | RESULTADOS

Na última eleição geral, no ano de 2016, no Estado da Paraíba, o TRE-PB recebeu ao todo 11.997 pedidos de registro de candidaturas, sendo que desse valor, 11.434 (95.31%) tiveram seus registros considerados aptos, incluindo candidaturas que obtiveram a aptidão via recursal, sobre a inaptidão, essa chegou a apenas 563(4.69%) incluindo renúncias e falecimentos.

Dentre as 563 candidaturas, foram analisadas individualmente 275 sentenças de processos (em primeira e segunda instância) de pré-candidatos que tiveram suas candidaturas consideradas impugnadas pela justiça eleitoral paraibana<sup>6</sup>. Buscava-se analisar quais os motivos que levaram o judiciário eleitoral paraibano a impedir que determinado pré-candidato se propusesse a concorrer a algum cargo eletivo em seu distrito eleitoral, seja como prefeito, vice ou vereador. Vale salientar, que o pedido de registro de candidatura é um procedimento administrativo (*rule application*), um mero *check-list* documental regulado pela Art. 11 da lei 9.504/97, caso algum outro partido ou coligação, ou então o Ministério Público Eleitoral encontre irregularidades nesses documentos, ou então haja causa de inelegibilidade, essa poderá ser arguida em sede de Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura – AIRC, nos ditames do Art. 3º e seguintes da Lei Complementar 64/90. Percebe-se que, apesar dos partidos políticos não participarem diretamente do EMB, eles são parte legitimada para buscar judicialmente a impugnação de pré-candidatos. Depois de protocolada no Cartório Eleitoral, a AIRC será apreciada por Juiz Eleitoral responsável por aquela

---

5 Os documentos são: Cópia de ata da convenção partidária, autorização do candidato, declaração de bens, cópia de título de eleitor, certidão de quitação eleitoral, certidões criminais negativas em todas as esferas, fotografia e comprovante de escolaridade

6 Dentre as 275 candidaturas impugnadas analisadas, com base de dados do TSE, 12 foram de candidatos a prefeito, 11 para vice-prefeitos e 252 foram para o cargo de vereador.

Zona Eleitoral, que deverá abrir prazo para que o pré-candidato que teve seu registro impugnado se defenda processualmente, inaugurando assim o processo judicial eleitoral (*rule adjudication*).

Iniciado o processo eleitoral judicial, este se move através do impulso oficial, de acordo com o ritmo de trabalho da Zona eleitoral. Caso seja possível sanar as irregularidades alegadas pela AIRC, o juiz eleitoral declarará o candidato apto e procederá o registro de sua candidatura. Caso contrário, o declarará o motivo de sua inaptidão e se dará por impugnada a candidatura, cabendo recurso a princípio ao TRE-PB, podendo em certos casos também ser protocolado recurso diretamente ao TSE (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008)<sup>7</sup>.

Atentando para a figura N<sup>o</sup>. 1, pode-se visualizar a frequência de todos os motivos encontrados nas sentenças analisadas no que dizem respeito as eleições gerais do Estado da Paraíba no ano de 2016.

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa
Válido				
Suspensão dos Direitos Políticos	4	1,5%	1,5%	1,5%
Ausência de Quitação Eleitoral	18	6,5%	6,5%	8,0%
Não escolhido em convenção partidária	15	5,5%	5,5%	13,5%
Lei da Ficha Limpa	20	7,3%	7,3%	20,7%
Documentação incompleta	91	33,1%	33,1%	53,8%
Desincompatibilização	11	4,0%	4,0%	57,8%
Cota Feminina	2	0,7%	,7%	58,5%
Convenção Partidária Irregular	14	5,1%	5,1%	63,6%
Contas rejeitadas	6	2,2%	2,2%	65,8%
Ausência de Filiação Partidária	74	26,9%	26,9%	92,7%
Analfabetismo	20	7,3%	7,3%	100,0%
Total	275	100,0%	100,0%	

Figura 01 - Elaboração do autor com base nos dados disponíveis no site do TSE.

De acordo com a Figura 1, percebe-se que o maior impedimento na obtenção ao registro de candidatura dos pré-candidatos paraibanos ocorre no tocante a impossibilidade destes de contemplar a documentação exigida pela Lei 9.504/97

<sup>7</sup> A Constituição Federal estabelece que o TSE possui competência jurisdicional negativa, logo, só caberá recurso ao TSE quando houve decisão de TRE proferida expressamente contrária a Constituição ou lei federal; na ocorrência de divergências de interpretação de leis entre os TRE's; quando se tratar de inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; anulação de diplomas ou decreto de perda de mandatos eletivos federais ou estaduais; e finalmente, quando denegarem qualquer das ações constitucionais presentes do Art. 5<sup>o</sup>.

e nas resoluções do TSE. Um ponto curioso, visto que de acordo ainda com a lei citada, quando tal situação acontece, o juiz eleitoral abre um prazo para a solução do problema documental de 72 horas, e, só após o término deste é que será declarada a impugnação daquela candidatura.

Com a tabela da Figura 01 se vislumbra que depois da documentação incompleta, a filiação partidária é o motivo que mais gera impugnação de candidaturas. Grande parte dos casos ocorreu em razão do pré-candidato não conseguir comprovar sua filiação mínima aos respectivo partido de 06 meses anteriores as eleições, requisito constitucional para elegibilidade. Em outros casos, haviam no mesmo pré-candidato mais de uma filiação partidária, o que culminou na sua impugnação.

A Lei Complementar 64/90, conhecida por “Lei da Ficha Limpa” no tocante a análise realizada, apareceu em 20 dos casos analisados, carecterizando 7.3% do universo, sendo esse o mesmo número de impugnações em razão de analfabetismo, condição constitucional para concorrer a qualquer cargo eletivo. Salieta-se que o analfabeto poderá votar e se filiar a partido normalmente, porém como disposto no Art. 14 § 4º da Constituição Federal, esse não poderá ser eleito para qualquer cargo eletivo.

Em seguida vemos que a ausência da prestação de contas com a Justiça Eleitoral tirou da eleição 18 candidatos, representando 6.5% da porcentagem geral, que não conseguiram comprovar a efetiva quitação com as exigências eleitorais, tais como justificativa por não ter ido votar, ou não pagamento da multa. Logo em seguida vem os pré-candidatos que mesmo não tendo sido escolhidos pelo partido, protocolaram seus pedidos de registros de candidatura, foram 15 casos, responsáveis por 5.5% da análise. Houveram problemas em 14 (5.1%) registros de candidaturas em função da convenção partidária ter sido realizada de forma irregular ao que prevê a lei das eleições.

Houve também 11 (4%) casos de pré-candidatos que não se descompatibilizaram de seus cargos públicos (eletivos ou não) 6 meses antes das eleições. Por fim, há ainda as menores incidências: Contas rejeitas por órgãos de controle foram 6 casos (2,2%), 4 casos (1.5%) de pré-candidatos com os direitos políticos suspensos em virtude de condenação anterior transitada em julgado, e finalmente, as cotas femininas impediram a candidatura de 02 homens (0.7%) que extrapolaram o limite dos 30% mínimos de cada gênero.

Casos de impugnação por partido político nas eleições gerais da Paraíba 2016

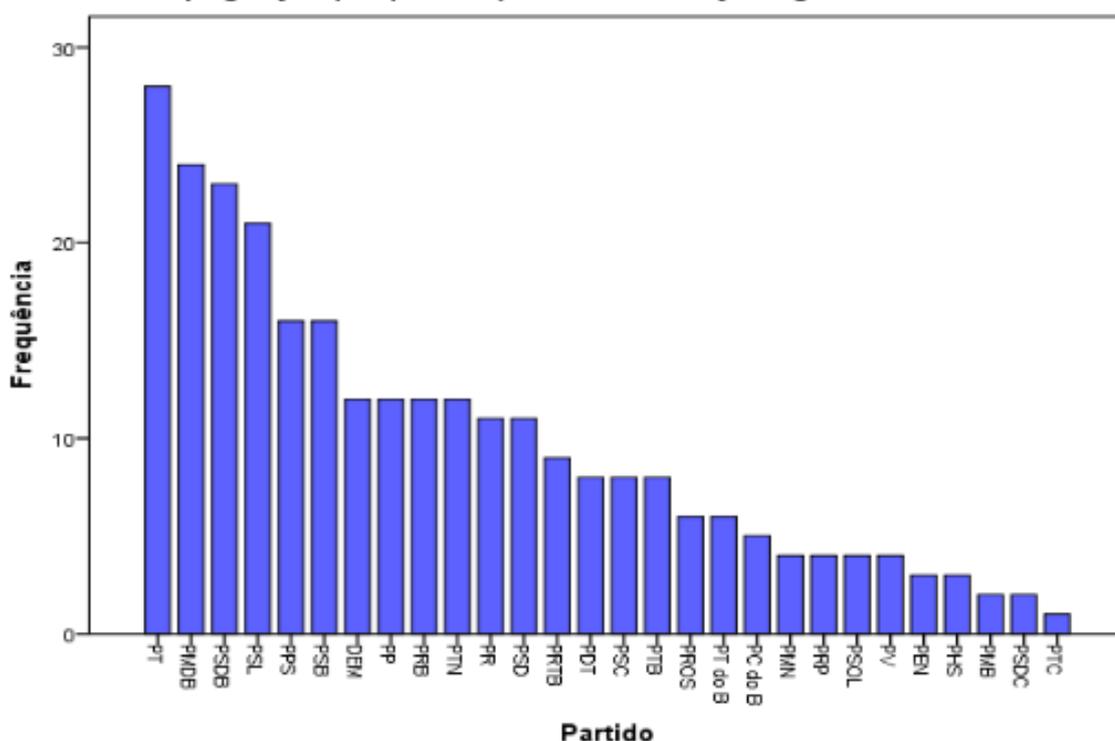


Figura 02 - Elaboração do autor com base nos dados disponíveis no site do TSE.

A Figura 02 demonstra a quantidade de impugnações por partido político nas eleições gerais de 2016 no Estado da Paraíba. Dentro da amostra dos 275 processos de impugnação analisados, PT, PMDB (hoje MDB), PSDB e PSL lideram com folga a lista de partidos com maior número de candidaturas impugnadas. No caso dos três primeiros, uma possível explicação pode ser dada pela quantidade de filiados que cada partido dispõe na Paraíba, visto que quanto maior o número de filiados, maior também pode ser a possibilidade de mais candidaturas. Em Abril de 2016, segundo dados do sistema de filiação do TSE<sup>8</sup>, o MDB liderava a filiação de pessoas no estado da Paraíba com 50.265 eleitores, seguido pelo DEM com 35.924, PSDB com 33.935 e o PT com 28.656 eleitores filiados. O caso do PSL é um pouco mais interessante, visto que esse apenas detinha 7.812 eleitores filiados no Estado Paraibano, o que pode enfraquecer a hipótese levantada acima, ou talvez seja meramente um *outlier*, visto que foram excluídas da apreciação da pesquisa, casos nos quais não foi possível verificar o motivo da impugnação, de acordo com a base de dados do TSE. De toda forma, tal inquietação pode servir para despertar novas pesquisas sobre o tema.

## 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a governança eleitoral vem tendo um crescente interesse por parte dos cientistas políticos mundo afora, assim como aqui no Brasil. Compreender

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>  
Acesso em 01 de Agosto de 2018.

como se cria, organiza e se aplicam as regras eleitorais pode ajudar a compreender melhor os resultados eleitorais de um país, além de garantir a probidade e a transparência do sistema competitivo-democrático, onde sempre deverá reinar a incerteza.

O Brasil é um caso *sui generis* no mundo, visto que possui um EMB e EDRB em um mesmo órgão, que é o TSE, no tocante as eleições presidenciais. Pois, quando estivermos falando de eleições estaduais ou municipais, serão os TRE's e as Juntas/ Zonas através dos Juízes eleitorais, que farão o papel de EMB e EDRB, onde só atuará o TSE em instância recursal, como já previamente citado alhures no texto.

A grande parte das impugnações do Estado da Paraíba se deu por conta da não entrega dos documentos necessários ao registro de candidatura e da ausência da filiação partidária, o que gera automaticamente a necessidade de investigar, caso esse fato aconteça também em outros Estados, o motivo de tal ocorrência. A pesquisa também sugeriu que possa haver uma ligação entre o número de filiados ao partido e o número de candidaturas impugnadas, premissa que deve ser submetida ao teste de correlação para maior aprofundamento sobre a questão.

Ademais, surgem também outros temas interessantes para futura pesquisa sobre impugnação de candidaturas, tal como a medição do impacto da Lei da Ficha Limpa sobre as eleições ou então quão a política de cotas de gênero tem influenciado as impugnações, dentre outros temas que são citados nas primeiras partes deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

ACE PROJECT. **Electoral Knowledge Network**, 2017. Disponível em: [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org). Acesso em: 28 jul. 2018.

AZEVEDO. A. F. **Governança eleitoral: uma comparação entre os modelos de justiça eleitoral no Brasil e na Argentina**. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações internacionais e desenvolvimento). Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2015.

BARRETO. Álvaro Augusto B. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral v.4 n.2 p.189-216, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar Nº 64 de 18 de Maio de 1990. **Lei das Inelegibilidades**. Brasília – DF. Mai. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm). Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Decreto 21.076 de 24 de Fevereiro de 1932. **Código Eleitoral**. Rio de Janeiro - RJ. Fev. 1932. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Decreto 23.017 de 31 de Julho de 1932. **Alteração sobre a composição do Tribunal Superior Eleitoral**. Rio de Janeiro - RJ. Jul. 1932. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23017-31-julho-1933-506189-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Lei 9.504 de 30 de Setembro de 1997. **Lei das Eleições. Brasília - DF**. Set. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9504.htm). Acesso em 31 de Julho de 2018.

ELKIT, J. and REYNOLDS, A. A Framework for the Systematic Study of Election Quality. **Democratization**, 12 (2), p. 147-162, 2002.

GILL, M.S. "India: Running the World's Biggest Elections." **Journal of Democracy**, 9(1): 1998, p. 164–168.

HARTLYN, J., MCCOY, J., et al. Electoral Governance Matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America. **Comparative Political Studies**, 41(1), 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda: A Democratização no Final do Século XX**. São Paulo, Ática. 1994.

IDEA. **Electoral System Design: the new international IDEA handbook**. Stockholm, Sweden, IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. Disponível em: <<http://www.idea.int/>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

LEHOUCQ, Fabrice. (2002), "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". **International Political Science Review**, vol. 23, no 1, pp. 29-46.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. (2000), Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. *New York, United Nations Development Programme – UNDP*.

MARCH. James G. OLSEN. Johan P. Elaborating "The new institucionalism". In. GOODIN. Robert E. **The Oxford handbook of Political Science**. Oxford. Oxford University Press. 2006. p. 4 – 20.

MARCHETTI, V. Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados**, 51(4), 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. Ed. São Paulo. Saraiva, 2009.

MOZAFFAR, S. and SCHEDLER, A.. The Comparative Study of Electoral Governance Introduction. **International Political Science Review** 23 (1), p. 5-27, 2002.

NORRIS. Pippa. Why elections fail? 1Ed. **Cambridge University Press**. 2015.

OROZCO-HENRÍQUEZ, J. Electoral Justice: **The International IDEA Handbook**. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010.

PASTOR, Robert A. (1999), "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research". **Democratization**, vol. 6, no 4, pp. 1-27.

PRZEWORSKI, A. (1984). Amas a incerteza e serás democrático. **Novos Estudos**, n. 9, p. 36-46.

TAROUCO, G. da S. **Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação**. *Cadernos Adenauer*, vol. 15, n. 1, 2014, p. 229-243.

TSE. **Repositório de dados eleitorais**. Brasil, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> Acesso em 20 de Julho de 2018.

## O ESTADO TECNOCRÁTICO: NOÇÕES E CONTRAPONTO ACERCA DA TECNOCRACIA

Data de aceite: 20/01/2020

### Francisco Humberto Viana Silva

Cristo Faculdade do Piauí - Chrisfapi  
Piripiri – Piauí

### Geilson Silva Pereira

Cristo Faculdade do Piauí - Chrisfapi  
Piripiri – Piauí

### Tamires Almeida Carvalho

Cristo Faculdade do Piauí - Chrisfapi  
Piripiri – Piauí

**RESUMO:** homem é um ser sociável, necessitando viver em comunidade. Porém todos os homens em comunidade devem ser regidos socialmente em busca do progresso. A organização da estrutura estatal é essencial para que haja a ordem institucional e social de uma nação. Dentre estas formas de estruturação encontra-se a tecnocracia: um modelo de gestão estatal onde a técnica dos agentes se sobressai ao equilíbrio desta com a política. Para tanto, este conceito é amplo e abrangente, desde a Teoria do Estado até seu uso como modelo econômico, revelando suas facetas, assim como suas desvantagens. A pesquisa tem como objetivo investigar a relação entre a modelo de Gestão Técnica e o modelo de Gestão Política.

O estudo se constrói através do método de pesquisa bibliográfica. Com isso, foi possível concluir que o estudo do Estado Tecnocrático, apesar de suas especificidades pode contribuir para a Gestão Pública Eficiente. E desse modo, a identificação e desenvolvimento do Estado Tecnocrático pode se tornar mais ampla quanto a forma de Gestão do Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organização. Estado. Política. Tecnocracia. Sociedade.

### THE TECHNOCRATIC STATE: CONCEPTS AND CONTRACTS ABOUT TECHNOCRACY

**ABSTRACT:** Man is a sociable being, needing to live in community. But all men in community must be socially governed in search of progress. The organization of the state structure is essential for the institutional and social order of a nation. Among these forms of structuring is technocracy: a state management model where the technique of agents stands out for its balance with politics. To this end, this concept is broad and comprehensive, from State Theory to its use as an economic model, revealing its facets as well as its disadvantages. The research aims to investigate the relationship between the Technical Management model and the Political Management model. The study is built through the bibliographic research method. Thus, it was possible to conclude that the study of the Technocratic State, despite its specificities, can

contribute to the Efficient Public Management. And in this way, the identification and development of the Technocratic State can become broader as to the form of State Management.

**KEYWORDS:** Organization. State. Politics. Technocracy Society.

## 1 | INTRODUÇÃO

Dentre as mais antigas instituições do mundo, em pé de igualdade com a estrutura familiar, está o Estado, que se mostra como um importante elemento para a ordem social. Tal instituição possui nuances e explicações acerca de seu funcionamento e sua manutenção de sua estrutura para os tempos posteriores. Assim, estas discussões buscam uma maior compreensão e melhor entendimento de suas bases teóricas e práticas.

O homem como um ser sociável, necessitando viver em sociedade. Porém todos os homens em comunidade devem ser regidos socialmente em busca do progresso. A organização da estrutura estatal é essencial para que haja a ordem institucional e social de uma nação. Dentre estas maneiras de estruturação encontra-se a tecnocracia: um modelo de gestão do Estado onde a técnica, pericia dos agentes se sobressai a convergência desta com a Gestão Política. Todavia, este conceito é abrangente, desde a Teoria do Estado até sua utilização como Modelo na Economia.

## 2 | O ESTADO E SUAS NUANCES

### 2.1 O Estado como Contrato

Rousseau, grande pensador suíço, afirmou que o Estado é um pacto social de homens livres, antes em estado natural, que preferiram se unir em prol de um Estado Civil, abdicando de algumas liberdades em prol de um governo, que passaria a reger os aspectos da nova vida social que foi escolhida. Este processo recebeu o nome de “contrato social”. Tal “contrato” se tornaria eficazmente a base do Estado como instituição.

Tal afirmativa implica demonstrar que o Estado se formou a partir da necessidade de um governo, que deveria ser um gestor de outros indivíduos que não conseguiriam se manter ou se defender em estado natural. Mas para que tal progresso seja visível para esta instituição haveria uma troca de liberdades entre os governados.

Esta troca se daria da seguinte forma: os súditos seriam privados de certos direitos naturais, dentre eles o “direito do primeiro ocupante”, onde o primeiro a ocupar uma terra seria naturalmente seu dono. Mas com este ônus viria um bônus: a efetivação do direito de propriedade, onde o Estado, de forma positivada, garantiria ao súdito a legitimidade de sua posse, assim retirando de outros a chance de destituir o proprietário de seus bens sem a sua vontade de alienar ou fazer outro negócio jurídico.

Assim, o Estado se forma como um garantidor de direitos, que não seriam

efetivados de forma tão convincente em estado natural, fazendo um equilíbrio entre as duas formas de direito, desde que não haja supressão de valores por parte do aparato estatal, pois desta forma o caminho estaria aberto para uma ditadura opressiva ou Estado inchado, supervalorizado e que dá ao governo inúmeras responsabilidades, algumas delas desnecessárias para a administração pública.

## 2.2 Os tipos de Estado

No decorrer das épocas o Estado passou a ter maiores facetas, tornando-se mais complexa. Paulo Bonavides (2009) explica de forma cristalina este, as principais formas de Estado, no sentido do modo de gestão. Primeiramente se inicia com o advento do Estado unitário, a forma mais simples de gestão estatal, onde a política, o judiciário e a administração pública estão na figura de apenas um ente estatal, sem agentes subsidiários. O unitarismo pode ser centralizado, seja no campo político, impedindo a criação de outras legislações; administrativo, onde as leis e os serviços estão em um único polo; territorial, onde o Estado controla todos os pontos do território em uma única mão; e por fim, existe a centralização material, onde a competência estatal é mais abrangente em quase todos os pontos políticos.

O Estado unitário também pode ser descentralizado, onde há apenas um ideal principiológico de centralização do poder, mas este é discricionário quanto aos entes administrativos estatais. Por fim, o Estado unitário pode ser concentrado, no qual as ordens são advindas diretamente do poder central, ou desconcentrado, onde o poder central é demonstrado mediante órgãos, porém vinculados às autoridades maiores, diferente da descentralização, onde há uma melhor análise de conveniência e oportunidade entre os entes menores. Como exemplo de Estados unitários há Portugal, Espanha e Uruguai.

Azambuja (2011) explica de forma sucinta outros modos de administração estatal, como a União, onde alguns Estados se unem para uma causa ou maior. As Uniões podem ser pessoais, típicas de monarquias, onde dependerá das alianças de casamento, possuindo caráter temporário e que respeita a soberania dos países envolvidos. Pode ser real, em relação a Estados de igual patamar, mantendo a soberania das nações envolvidas. Por fim, existe a união encorpada, onde Estados menos desenvolvidos se agregam em um único Estado, este mais forte e evidente no cenário internacional.

Essa União pode ser confederativa ou federativa: na Confederação, os Estados independentes se unem para um acordo de defesa, mantendo sua soberania e podendo cada ente sair desta a qualquer época, por estar regrado apenas por Cartas e tratados, com força meramente contratual, e que não impedem o direito de secessão, este bastante resguardado em formações estatais com esta natureza.

Já a Federação é mais sólida, com um estado criado por outros menores, que se uniram em um só, sendo esta uma autêntica união de caráter encorpado. Esta se diferencia da confederação por ser mais centralizadora, com administração diferente,

tendo como exemplo a figura do parlamento e sua natureza orgânica, que limita ou até mesmo proíbe o direito de secessão, restando a estes a mera autonomia administrativa.

O Brasil é um exemplo de União Federativa, encontrando respaldo na própria Carta Constitucional, no *caput* do art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito...”

### 3 | A POLÍTICA E SEUS ASPECTOS

Intrinsecamente ligada ao Estado, a política está entrelaçada na relação com o povo, como forma de representação e participação representativa no Estado. Em nosso país a democracia é semi-direta, possuindo caráter representativo, por meio dos representantes eleitos pelo povo, mas com mecanismos de escolhas autenticamente populares, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (Art. 14, I, II e III da CF-88).

Para tanto, a política é necessária, pois mediante dela os indivíduos passam a ter uma intensa participação democrática nos assuntos do Estado, fiscalizando-o e fazendo apelos aos representantes em prol de causas que lhes são consideradas justas. A participação pode ser individual, por meio da utilização do sufrágio, previsto e amparado pelo art. 84 do Código Eleitoral pátrio. Graças ao amparo legal a este direito, podemos exercer o voto e escolher aqueles representantes que nos são mais cabíveis. Mas a participação democrática pode também de forma coletiva, no referente à busca por interesses de determinada classe ou causa, que são conhecidos como grupos de “pressão”.

#### 3.1 A política e os movimentos sociais

Os movimentos sociais são grupos que se organizam em caráter mais estrito, para uma causa em particular ou interesses coletivos, objetivos este que são buscados perante o Estado, de forma democrática e representativa. Tais movimentos são dotados de controvérsia, não no obstante à sua organização, mas sim com os interesses que lhes são úteis e a forma de sua atuação no espaço público e sua influência na classe política.

Estes grupos sempre existiram no âmbito sociopolítico, pois há classes sociais, religiosas e profissionais que não possuem o amparo devido do Estado, e muitas destas se unem em movimentos organizados, na busca de atenção dos representantes ou, em um caráter de construção de apoio, uma simpatia popular preliminar, o que pode evoluir até o ambiente político propriamente dito.

Apartir do momento em que tais movimentos conquistam representatividade, tanto na opinião pública quanto no amparo político, estes evoluem de movimentos populares de protesto para “grupos de pressão”, onde, devido à relevância conquistada, podem desfrutar de uma luta mais concreta e consolidada por direitos, assim legitimando a

causa a ser buscada.

Azambuja (2011) cita três formas de mais comuns de pressão política: a primeira e mais comum é a persuasão política e popular, mediante os meios de comunicação escritos e radiofônicos como artigos, panfletos, manutenção de sites e páginas de redes sociais, assim buscando uma adesão maior da parte da população geral na causa em questão.

No caso do direito de trabalhadores, temos a figura da greve, prevista no *caput* do art. 9º de nossa Carta Magna. A greve é a paralisação dos serviços laborais como meio de pressionar seus empregadores. Mas quando organizado por centrais sindicais, há uma paralisação a nível maior, como forma de mostrar ao país a luta por determinado objetivo. Por fim, temos os meios ilícitos, muitas vezes utilizando a violência como meio de demonstrar e lutar por uma causa, desde sabotagens a ataques com bombas e confrontos contra policiais.

Por fim, os movimentos sociais buscam que seus objetivos sejam alcançados, seja por meios pacíficos, seja por meios mais agressivos, porém todas as atitudes serão observadas pela opinião pública e pela classe política, o que às vezes a adesão se torna uma incógnita, devido à falta de certeza sobre o julgamento se os meios de luta são válidos ou não.

### 3.2 A classe política e seus partidos

A classe política é como chamamos o grupo dos eleitos para representantes do governo, seja do executivo ou legislativo, também como seus agentes, estatais ou não, mas que influenciam o povo. Esta classe é uma elite do poder em uma nação, lutando para demonstrar quem definirá as leis e os rumos que um Estado tomará ao longo do futuro.

Para exercer tal poder, a classe política se utiliza de partidos políticos: pessoas jurídicas de direito privado fundado por indivíduos que buscam uma participação política mais ampla, no âmbito da administração estatal.

Dependendo do modelo de gestão, há certa disparidade, ou até uma homogeneidade entre a classe política e o partido político: em democracias, desde as sólidas até as mais claudicantes, a classe política é dividida entre a situação, com os grupos relacionados ao *status quo*, quanto à oposição, que luta contra os situacionistas nas ideias e na luta pelo poder. Tais membros desta “classe” não são necessariamente os políticos em si, mas o englobamento dos envolvidos, como agentes ativos deste sistema administrativo.

Mas esta dicotomia entre classe e partido político podem se misturar, principalmente entre ditaduras, visto que estas buscam apenas a totalidade do poder. Nestes casos a classe política é o próprio partido, visto que sua base, por ser advinda de um governo totalitário, e para participar politicamente nestes Estados, sua voz seria ouvida apenas no partido, com a condição de que suas ideias fossem as mesmas

do partido. Caso contrário, não haveria participação política, podendo culminar com perseguições.

Mas neste diapasão de instituições políticas, o partido político tem a sua importância para o Estado moderno, por facilitar a democracia representativa, dando uma melhor análise acerca da intenção dos movimentos políticos envolvidos no jogo do poder em questão, que serão analisados pela opinião pública conforme a ideologia ou projeto de poder dos envolvidos, assim facilitando e tornando mais concreto a ideia do eleitor e a justificativa de ter depositado o seu voto.

## 4 | O ESTADO TECNOCRÁTICO

### 4.1 Noções preliminares

Após uma breve análise acerca do Estado e da política, pode-se dar abertura um tipo de gestão estatal, não muito discutido, mas deveras importante. Trata-se da tecnocracia, ou “o governo dos técnicos”. A tecnocracia não é, de forma precisa, uma forma de Estado, mas sim uma forma de administração, onde apenas os técnicos seriam convocados para que administrem as funções do Estado.

Galvão de Sousa (1973) explica quem seriam os tecnocratas, conhecidos na língua inglesa como “managers”. Estes managers se consolidaram após a crise econômica de 1929, onde o presidente dos EUA em exercício na época, Franklin D. Roosevelt, implantou uma intervenção estatal na economia e na infraestrutura americana, denominada “new deal”. Com o passar do tempo esta política mitigou a autorregulação da economia, sendo preciso convocar “técnicos” para tratarem a economia americana, agora regulada.

Em um sentido mais atual, devido à complexidade dos Estados modernos, pensou-se em uma nova visão de administração, e a visão escolhida foi o dirigismo estatal, onde o governo passaria, quando achasse necessário, a intervir no Estado. Um exemplo deste dirigismo estatal é o modelo socialista de Estado, que teve como bastião e modelo a União soviética. Tal modelo de dirigismo estatal se baseava nas ideias de rejeição à propriedade privada, onde o estado seria o controlador e distribuidor dos meios de produção, sendo estes repassados para a coletividade. Assim a tecnocracia entra em cena, onde, para administrar a poderosa e ampla máquina estatal, seriam chamados apenas os indivíduos considerados especialistas no assunto, que controlariam os setores econômicos na busca pelo bem estatal.

### 4.2 A tecnocracia na política

Dada esta introdução sobre a tecnocracia, pode-se analisar sua aplicação no campo político. A partir de sua aplicação como método, ao buscar os técnicos para a composição auxiliadora do gestor, o técnico controlará sua pasta nos moldes que são de sua conveniência e oportunidade, ou a pedido do estadista, uma vinculação de

seu interesse. Em um Estado verdadeiramente harmônico e democrático, há o equilíbrio entre os técnicos, o Estado e o povo, sendo que este último, em caso de insatisfação, pode utilizar o protesto para reclamar seus anseios, algo comum nas sociedades modernas. Porém quando há o dirigismo estatal tecnocrático, os protestos de movimentos sociais ou da classe política perdem valor, pois o que vale é a técnica e a visão de que o trabalho poder ser feito somente da forma premeditada, sem debate, assim fechando os olhos para outros agentes estatais.

Voltemos então ao antigo modelo soviético: com o controle total de poderes perante o Estado centralizador, as classes sociais modificaram-se. Antes, havia a burguesia e após a criação da URSS, consolidou-se a classe burocrática, que passou a ser a regente do proletariado. Assim a classe burocrática se junta à tecnocracia, pois na visão de que a técnica era suficiente, a voz trabalhadora deixou de ser ouvida, pois a política estava concentrada apenas na classe dos agentes do estado.

Desta forma, dirigismo estatal soviético suprimiu o debate e a participação tanto do indivíduo político quanto dos movimentos sociais e dos partidos, pois se tratava de um governo monocrático, sob a égide quase onipotente do Partido único. Todo este aparato repressivo culminou em uma sociedade despolitizada, mesmo possuindo uma ideologia, além de reduzir a gestão estatal a um imenso unitarismo político, inchando o Estado e impedindo a autonomia de seus estados satélites, como é no federalismo.

O Brasil também passou por um momento de busca por um Estado tecnocrático, sob a figura de Abílio de Nequete. Segundo Bartz (2008), após sair do PCB (Partido Comunista Brasileiro), Nequete buscou na técnica um ideal político, tanto que escreveu em 1926 um livro intitulado “Technocracia ou o 5º estado”, onde afirmava que a tecnocracia seria o estágio posterior ao comunismo. Em 1927, Abílio cria o partido tecnocrata, porém não obteve o sucesso político que almejava, tornando seus anseios mais distantes no Estado brasileiro.

#### **4.3 A tecnocracia na atualidade**

No mundo atual, a tecnocracia vem sendo alvo de inúmeras críticas, devido às acusações de ser um modelo fadado à despolitização, sob o argumento de que, mesmo havendo ideologia, há uma ênfase maior à forma mais ideal de gestão do que aos anseios de indivíduos que escolheram os seus representantes, correndo o risco de a tecnocracia se tornar a própria ideologia, e não uma mera técnica estatal. Por um lado, esta intervenção parece boa, pois há uma visão assunto por meio de técnicos, porém pode gerar violação do organismo natural de um Estado, que é garantir os direitos da população e os meios de evolução da mesma, fazendo a nação progredir.

Uma das formas mais concisas de apontar esta discussão é o embate entre ideologias na União europeia, como cita Bagus (2012), mais precisamente entre liberais clássicos e socialistas: os primeiros acreditam que a liberdade individual é um valioso aspecto cultural europeu, onde a função dos Estados soberanos envolvidos é proteger os direitos de propriedade e o livre mercado. Por outro lado, há a segunda

visão, esta de caráter mais estatista, favoráveis a uma Europa centralizada, gerida por técnicos, onde, neste “Império” continental, o Centro político governaria os Estados menores, mediante uma legislação comum e centralizada. Este conflito levou a fenômenos como o euroceticismo, que é a desconfiança sobre a eficiência e a eficácia da União Europeia no continente.

No Brasil, sob o aspecto da Lei, há um exemplo de tecnocracia implicada nas leis, que é a Proposta de Emenda à Constituição 194 de 2016, sob autoria de Irajá Abreu (PSD-TO). As justificativas para esta PEC são a elevação do nível dos debates nas casas, a busca por uma técnica melhor e a inspiração por parte do povo. Logo percebe-se que a busca pela técnica está mais em voga do que a própria participação democrática e popular e, devido a estes desejos, a proposta foi chamada jocosamente de ‘PEC do diploma’.

## 5 | METODOLOGIA

Para obter os objetivos desse artigo científico foi preciso buscar informações de caráter qualitativo, bem como a busca por dados mais atualizados para análise e fundamentação deste estudo, sendo usado o estudo bibliográfico de sites especializados, a legislação vigente. O procedimento adotado permitiu o contato com conhecimentos a respeito do tema, aprofundando o estudo e tecendo melhor o entendimento acerca do assunto.

Assim, conforme Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa bibliográfica abrange todas as formas de bibliografia outrora publicadas em relação ao tema escolhido, de edições avulsas até meios de comunicação, com a finalidade de manter o contato entre o pesquisador e o que foi documentado sobre um assunto determinado.

A bibliografia é importante para dar as diretrizes, solucionar problemas pertinentes, além explorar áreas onde o problema ainda não chegou, sendo imperceptíveis para os pesquisadores. Tal processo reforça a análise do pesquisador, permitindo ao cientista maior acesso às informações. Assim, a pesquisa visa examinar o tema em nova forma de análise, inovando suas conclusões. Para concretizar a pesquisa foram usados materiais como papel A4, caneta esferográfica, notebook e livros.

## 6 | CONCLUSÃO

Para que um Estado seja harmônico e equilibrado, deve haver uma equiparação entre a sabedoria da técnica e o poder político, evitando problemas institucionais e sociais de uma nação. Logo, a busca por um Estado onde a técnica deve prevalecer sobre a atividade política e popular se mostra deveras incompatível pois gera um sentimento de desdém para com a participação do povo nas escolhas e nos projetos dos representantes por ele eleitos.

Assim a tecnocracia se mostra envolta de uma mecanicidade, engessando os valores da população, está a verdadeira detentora dos valores orgânicos de consciência, sendo o principal agente político, que não se contenta em ser um mero objeto, mas sim o legítimo agente político de uma sociedade, devendo este receber toda atenção que esta merece.

Nas palavras finais de seu livro, Galvão de Sousa (1973) explica de forma cristalina que “A atividade dos especialistas e dos funcionários deve estar sempre subordinada ao juízo prudencial dos homens de governo. Por isso, nem a máquina nem os técnicos poderão jamais substituir o estadista.”

Assim, o culto autor demonstra a solução para o problema do confronto entre a técnica e a política: os técnicos, dotados de uma sabedoria mais detalhada sobre determinado assunto, não estão acima dos detentores do poder, por serem estes quem os escolheram para auxiliar em uma gestão. Assim, para a resolução deste diapasão, se deve equilibrar o poder com o conhecimento, em prol da paz no governo de um Estado, devendo estes trabalhar em conjunto com o Estadista e outros entes, para que haja uma sociedade justa e harmônica

## REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade mecum acadêmico de direito Rideel**. 28ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2018.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 2ª ed. 1ª. Reimpressão. São Paulo. Gobo, 2011.

BAGUS, Philipp. **A Tragédia do Euro**. 1ª ed. *Campinas. Vide Editorial, 2012.*

BARTZ, Frederico Duarte. **Abílio de Nequete (1888-1960): os múltiplos caminhos de uma militância operária**. História Social. [S.I.] 2008. Disponível em: “<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/129>”. Acesso em 05/09/2019

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRASIL, Constituição (1988). **Proposta de Emenda à Constituição nº 164 de 2016**. Dá nova redação ao art. 14 da Constituição Federal, inserindo um inciso em seu § 3º. disponível em “[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9A421EC777C0619DAD7961A1D55768A9.proposicoesWebExterno1?codteor=1446036&filename=Avulso+-PEC+194/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9A421EC777C0619DAD7961A1D55768A9.proposicoesWebExterno1?codteor=1446036&filename=Avulso+-PEC+194/2016)”. Acesso em: 05/09/2019

LAKATOS, Eva Mariane; MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUSA, José Pedro Galvão de. **O Estado Tecnocrático**. 1ª ed. São Paulo. Saraiva. 1973.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social** (Princípios do Direito político). In: *Coleção Grandes obras do pensamento universal*. Traduzido por Ciro Mioranza. 1ª ed. São Paulo: Lafonte, 2018

## OS TRABALHADORES DA CULTURA NO BRASIL: ANÁLISE DO PERFIL SÓCIO ECONÔMICO E DA INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS CULTURAIS EM ANOS RECENTES

Data de aceite: 20/01/2020  
Data de submissão: 23/10/2019

**Francisco Ricardo Calixto de Souza**

Universidade Estadual do Ceará

Fortaleza, Ceará.

<http://lattes.cnpq.br/0581923473081041>

**RESUMO:** O presente artigo pretende analisar os dados relativos aos trabalhadores da cultura no Brasil, a partir de fontes oficiais e realizar uma reflexão sobre a influência das políticas culturais no processo de formalização ou não desta força de trabalho. Pretende também verificar a composição de renda e de escolaridade destes agentes culturais. Além de desejar refletir sobre o perfil sócio econômico destes trabalhadores ligados à “indústria” da cultura. Como resultado da análise documental efetivada constatou-se a urgente necessidade do levantamento de dados estatísticos atualizados pelo IBGE sobre os vários dados relativos aos trabalhadores (a) da cultura, com o intuito de atualizar-se a informação obtida de que a renda do emprego cultural representava no ano 2000: 2,7 % da renda geral no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVES:** Trabalhadores da

cultura; políticas culturais; economia da cultura; renda; indústria cultural de massa.

**CULTURE WORKERS IN BRAZIL: ANALYSIS OF THE SOCIAL ECONOMIC PROFILE AND THE INFLUENCE OF CULTURAL POLICIES IN RECENT YEARS**

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the data related to culture workers in Brazil, from official sources and to reflect on the influence of cultural policies in the process of formalization or not of this workforce. It also intends to verify the composition of income and education of these cultural agents. Besides wishing to reflect on the socio-economic profile of these workers linked to the “industry” of culture. As a result of the documentary analysis carried out, it was found the urgent need to collect statistics updated by IBGE on the various data related to cultural workers, in order to update the information obtained that the income from cultural employment represented in 2000: 2.7% of the general income in Brazil.

**KEYWORDS:** Culture workers; cultural policies; economy of culture; income; mass cultural industry.

### 1 | INTRODUÇÃO

“O termo industrial não se refere necessariamente à

produção industrializada da cultura, mas propriamente ao seu processo de estandarização, localizável inclusive em determinadas expressões artísticas. (...) a cultura, nesse sentido, encontra-se assimilada às formas industriais de organização do trabalho nos escritórios”.

Theodor Adorno <sup>2</sup>

O parque industrial brasileiro que conhecemos hoje consolidou-se após a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) por Getúlio Vargas no ano de 1941. Desde então o número de trabalhadores industriais cresceu exponencialmente e atingiu seu auge nos anos 1980, onde surgiu e se fortaleceu nas cidades que compõem o chamado ABC paulista, um forte movimento sindical, que fez despontar lideranças nacionais como Lula e Jair Meneguelli, que criariam em 1982 o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

No entanto, como o capitalismo e seu mercado de trabalho se transformaram e este incorporou elementos da eletrônica e da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) elevando sua produtividade com menos força de trabalho humana, ocorre uma drástica redução da população de trabalhadores industriais brasileiros e um forte processo de desindustrialização e migração de parte dos investidores para o capitalismo financeiro.

Um outro fator a se destacar são as idas e vindas das políticas públicas culturais perpassando a ditadura militar e a chamada Nova República, com a criação do Ministério da Cultura por José Sarney em março de 1985 através do decreto nº 91.144. Cabe salientar que concomitante a estes momentos históricos surgiram, cresceram e se consolidaram especificamente no Brasil e também no mundo as chamadas indústrias culturais de massa.

No entanto em contraposição a esta indústria da cultura de massa que é simbolizada pela indústria do áudio visual estadunidense, com os estúdios de hollywood e seus “produtos” culturais milionários, observa-se o processo de formação e resistência da identidade cultural do povo brasileiro que é fortemente constituído por elementos de cultura popular e tradicional ligada a grupos ditos minoritários como negros e negras, índios(a), ciganos, sertanejos, imigrantes etc. Mesmo que de modo resumido, é neste contexto histórico que surge um novo tipo de trabalhador. Este, não mais ligado, na maioria das vezes, à formalização através de carteira assinada e dos direitos trabalhistas básicos como 13º salário e férias; “*regalias*” asseguradas por anos de luta da classe operária brasileira.

Composta por iluminadores, cenógrafos, contrarregras, fotógrafos, operadores de câmera, roteiristas, atores, atrizes, diretores (a) de teatro, cineastas, críticos de teatro ou cinema, produtores (a) culturais, dentre outros. Alguns como trabalhadores *freelancer* ou informais, outros formalizados como terceirizados em órgãos públicos da gestão pública da cultura (secretarias municipais ou estaduais), funcionários de entes

1 A indústria cultural. In: COHN, Gabriel (org.). Theodor W. Adorno. Col. Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Atila 1985.

privados ligados à cultura e outros às vezes, como microempreendedores individuais (MEI) da cultura.

## 2 | INDÚSTRIAS CULTURAIS

Os primeiros estudos sobre a mercantilização da cultura aparecem no ano de 1947 na obra *Dialética do Esclarecimento*, uma reflexão de Adorno e Horkheimer. Vinte anos mais tarde, em 1962, Adorno publica um texto intitulado *A indústria cultural*, resultado de uma conferência radiofônica proferida neste mesmo ano na Alemanha, onde ele retoma e confirma suas percepções iniciais.

Com o objetivo de procurar estabelecer qual a influência das políticas culturais na composição do número de trabalhadores da cultura pretende-se, neste artigo, apresentar, a partir dos mais recentes dados oficiais: o número de trabalhadores formais na cultura no Brasil; o número de trabalhadores (a) informais na cultura; qual sua renda oficial. Qual seu nível de escolaridade?

Neste sentido cabe aqui fazermos uma breve explanação sobre o que os autores apontaram como relevante na análise da relação entre as políticas culturais e a indústria cultural.

O termo “indústria cultural” surgiu na Alemanha, em 1962. Theodor Adorno publica um texto intitulado *a indústria cultural*, resultado de uma conferência radiofônica proferida naquele mesmo ano. Vinte anos antes, Adorno e Horkheimer haviam publicado a *Dialética do Esclarecimento*, em cuja obra, os autores refletiram sobre a mercantilização da cultura. Esta obra foi publicada pela primeira vez em 1947, em Amsterdã, na Holanda.

Mais recentemente, Barbalho (2016) elabora um estudo intitulado *Política Cultural e Desentendimento* onde analisa, entre outros temas, a relação entre cultura e mercadoria e traça um panorama em torno da elaboração do termo indústria cultural na Alemanha da década de 1960. Na obra citada observa-se que Adorno e Horkheimer consideram que o problema a ser enfrentado é o da “cultura de massa”, defendida, segundo o autor, por seus adeptos, como “manifestação espontânea e contemporânea da arte e da cultura populares” (BARBALHO, 2016, p.18).

Neste sentido, Barbalho (2016) afirma que esses autores argumentam em suas obras que a cultura de sua época conferia a tudo um “ar de semelhança” e os elementos que a constituíam se organizavam de forma sistêmica, de modo que “cada setor é coerente em si mesmo” (ADORNO; HORKHEIMER, 1985 *apud* BARBALHO, 2016, p.19). Nesse modelo de cultura, há uma falsa identidade do universal e do particular, pois “sob o poder do monopólio, toda a cultura de massa é idêntica” (ADORNO; HORKHEIMER, 1985 *apud* BARBALHO, 2016, p.19).

Segundo Barbalho (2016) isso aconteceria por conta das tecnologias e da concentração econômica e administrativa que caracterizavam a produção da cultura em massa. Para este autor, o cinema, o rádio e a fotografia: principais expressões da

cultura de massa nos anos 1940 já não precisavam se apresentar como “arte”, pois se assumiam como negócios industriais e seriam, assim “indústrias culturais”. E como tais, nelas as massas não se configuram como “fator primeiro”, mas secundário, “um elemento de cálculo; acessório da maquinaria”. O professor Alexandre Barbalho afirma que “o consumidor seria não o sujeito, mas apenas objeto, visto que as mercadorias da indústria cultural se orientam segundo princípios comerciais e não de conteúdo e estéticas.” (BARBALHO, 2016. p. 19).

Para realizarmos uma breve radiografia do trabalho na cultura e as influências das políticas culturais no Brasil nos depararemos com uma forte indústria da cultura de massas. Esta reúne muitos dos trabalhadores da cultura de maneira formal, pois assume todas as regras e normas da sociedade industrial moderna com seu mercado e estratégias de propaganda e marketing. Neste sentido iremos verificar através de tabelas e gráficos desenvolvidos pelo IPEA (2010) qual a composição do trabalho na cultura e sua interface com a Economia da cultura, seus indicadores e dados quantitativos, disponíveis até o momento atual.

### 3 I TRABALHADORES NA CULTURA: COMPOSIÇÃO E PERFIL SÓCIO ECONÔMICO

Em 2010 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realiza em cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) um estudo cujo objetivo central foi o de obter um indicador sintético de nível municipal, a que se denominou *Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura (IDECULT)*. O propósito do IDECULT foi o de permitir uma visualização do desenvolvimento da economia da cultura em nível de cada município e de suas relações com outros índices – a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – e com outras variáveis, como renda, educação e esforço institucional – gasto público ou privado com cultura e presença de equipamentos. Gasto este que também pode ser caracterizado como política cultural, uma parte dela, ou sua parte pública e governamental. Neste artigo não iremos explorar os valores do IDECULT e sim a relação do emprego cultural com as políticas culturais e a renda financeira que delas advém.

#### 3.1 Empregos Culturais

O documento do IPEA (2010) aponta que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) realiza decenalmente um censo demográfico. Essa pesquisa permite traçar uma visão relativamente completa do perfil socioeconômico da população brasileira – com representatividade para diversos níveis de agregação territorial –, das grandes regiões, das regiões metropolitanas (RM) e dos municípios. Os autores afirmam que neste estudo foi aproveitado o censo do IBGE para construir um mapa panorâmico das profissões culturais entendendo-as como relativas ao trabalho cultural.

O documento do IPEA (2010) como metodologia própria exclui os professores

de arte, “para os quais a desagregação do censo não é suficiente” (IPEA, 2010. p.40). Os dados apresentados oferecem uma descrição quantitativa e uma caracterização do emprego cultural nas profissões culturais, ou seja, as profissões do domínio das artes, dos espetáculos, do patrimônio, da publicidade, da arquitetura, das humanidades e das informações. Vemos que os dados das profissões da cultura podem trazer dados de trabalhadores mais relacionados ao campo da economia criativa em alguns casos como publicidade, arquitetura, moda etc. Pretende-se aqui focar somente nos trabalhadores estritamente relacionados às atividades culturais.

O documento do IPEA (2010) estabelece em relação à sua metodologia de composição dos dados que “à diferença do Cadastro Nacional de Atividades Culturais (CNAE), os dados do CBO apresentam profissões específicas da área cultural que podem ser exercidas em qualquer atividade econômica”. (IPEA, 2010. p. 42)

A agregação do estudo de Barbosa da Silva e Araújo (2010) foi feita com base nos 5.507 municípios brasileiros. Os dados foram organizados por unidades da Federação (UF). O objetivo central “é acompanhar o dinamismo cultural em níveis administrativos e políticos diferenciados de forma a consolidar uma visão de conjunto da cultura no Brasil, referindo sistematicamente indicadores que permitam visualizar e qualificar essa dinâmica”. (BARBOSADASILVA;ARAÚJO, 2010. p. 42) A caracterização que se segue é agregada para o Brasil e seus estados, no entanto iremos analisar principalmente os dados referentes à escolaridade e renda dos profissionais da cultura no Brasil, a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE no ano de 2000.

### *3.1.1 As mulheres e os brancos são maioria nas profissões culturais e representam 1,7% das ocupações nacionais*

Segundo o estudo de Barbosa da Silva e Araújo (2010) no ano de 2000, “a cultura representava 1,7% das ocupações e montava 1,148 milhão de ocupações”. A distribuição pelos estados demonstra as heterogeneidades dos dinamismos locais, em que três deles (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) concentravam à época 49% das profissões culturais. Esta concentração ainda é (e foi) influenciada pelas desigualdades econômicas regionais e concentração no Sudeste do Produto Interno Bruto (PIB) em relação aos estados do Norte e Nordeste.

No documento do IPEA (2010) observa-se que a participação das profissões culturais no total das ocupações mostra que “Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, dos estados do Nordeste, têm participação acima da média nacional”, sendo que “Sergipe é igual a 1,7%, tal qual Minas Gerais, no Sudeste, e Santa Catarina, no Sul. Rio de Janeiro (2,4%), São Paulo (2,1%) e Brasília (2,1%), seguido pelo Rio Grande do Sul (1,9%), têm as maiores participações relativas da cultura no total de ocupações”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 42).

A tabela 1 apresenta essas características de forma detalhada e ainda apresenta a participação feminina e étnica – negros – na cultura.

TABELA 1  
Profissões culturais – total, participação feminina e por etnia – Brasil, 2000

UF	Total cultura	UF do total (%)	Participação cultural nas ocupações totais (%)	Participação feminina na cultura	Participação de negros na cultura	Relação entre a participação feminina na cultura e no total	Relação entre a participação de negros na cultura e no total
Rondônia	4.950	0,4	0,9	39,7	49,7	1,25	0,88
Acre	1.455	0,1	0,8	26,8	64,7	0,78	0,93
Amazonas	10.252	0,9	1,2	28,1	66,3	0,79	0,90
Roraima	1.814	0,2	1,5	31,6	69,6	0,86	0,97
Pará	22.907	2,0	1,1	34,5	66,2	1,08	0,90
Amapá	1.768	0,2	1,2	31,3	64,3	0,87	0,89
Tocantins	4.232	0,4	1,0	29,6	60,3	0,89	0,88
Maranhão	21.259	1,9	1,1	45,9	69,8	1,36	0,95
Piauí	14.006	1,2	1,4	44,5	69,4	1,29	0,94

(Continua)

UF	Total cultura	UF do total (%)	Participação cultural nas ocupações totais (%)	Participação feminina na cultura	Participação de negros na cultura	Relação entre a participação feminina na cultura e no total	Relação entre a participação de negros na cultura e no total
Ceará	62.875	5,5	2,4	57,5	61,3	1,58	0,97
Rio Grande do Norte	15.078	1,3	1,7	45,2	48,3	1,25	0,84
Paraíba	21.552	1,9	1,8	44,8	54,3	1,24	0,93
Pernambuco	40.557	3,5	1,5	40,6	48,7	1,07	0,83
Alagoas	9.589	0,8	1,1	36,5	57,4	1,01	0,87
Sergipe	10.500	0,9	1,7	45,6	61,8	1,22	0,91
Bahia	60.726	5,3	1,3	38,6	66,2	1,05	0,89
Minas Gerais	119.757	10,4	1,7	45,9	34,6	1,23	0,77
Espírito Santo	19.088	1,7	1,5	46,8	42,1	1,22	0,86
Rio de Janeiro	131.041	11,4	2,4	44,1	29,4	1,09	0,67
São Paulo	313.531	27,3	2,1	40,5	17,7	1,04	0,64
Paraná	62.438	5,4	1,5	44,5	14,4	1,18	0,67
Santa Catarina	41.159	3,6	1,7	38,8	7,6	0,99	0,82
Rio Grande do Sul	84.370	7,3	1,9	43,8	8,1	1,08	0,69
Mato Grosso do Sul	10.902	0,9	1,3	37,6	35,2	1,06	0,81
Mato Grosso	10.742	0,9	1,1	36,5	47,4	1,12	0,88
Goiás	33.274	2,9	1,6	39,8	42,9	1,09	0,87
Distrito Federal	18.274	1,6	2,1	43,8	37,0	1,00	0,74
<b>Total Brasil</b>	<b>1.148.096</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>42,8</b>	<b>32,9</b>	<b>1,13</b>	<b>0,76</b>

Fonte: censo 2000/IBGE

Ao analisarmos os dados do estudo do IPEA (2010) constata-se que “a participação das mulheres nas profissões culturais é de 42,8%, enquanto essa mesma participação nas ocupações gerais era à época de 37,7%. Então, a participação das mulheres na cultura é cerca de 13% maior que na ocupação em geral”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 43).

Nos estados do Norte, a cultura era à época mais masculina que o resto do mercado de trabalho, exceto Pará, cuja concentração feminina estava abaixo da nacional, e Rondônia. Os estados das outras regiões brasileiras, com exceção de Santa Catarina, apresentavam à época sempre maior concentração de mulheres nas profissões culturais. Muitos deles apresentavam relação superior aos 13% nacional. Ceará, Maranhão e Piauí são à época, os três maiores. Segundo os autores do estudo do IPEA (2010) “a participação dos negros é menor (32,9%) na cultura que nas ocupações em geral (43,5%)”. Os autores do documento do IPEA (2010) asseguram que “embora em diversos estados, em especial Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a cultura seja constituída em grande medida por negros (pardos mais pretos), a participação é sempre menor que a contribuição dos negros nas ocupações em geral” (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 43). Quando analisamos o estudo do IPEA (2010) cabe destacarmos que “os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul são os que têm menor participação de negros, com relação aos ocupados em geral”. Esse “*branqueamento*”<sup>2</sup> do mercado de trabalho cultural pode estar relacionado à discriminação racial e ao racismo como fato social e herança histórica que marca fortemente a sociedade brasileira, “mas também às diferenças na escolaridade entre os grupos, uma vez que na cultura o nível de escolaridade é maior”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 44).

Os pesquisadores do IPEA (2010) afirmam categoricamente que “em mercados de trabalho em que há maior peso dos negros verifica-se comportamento semelhante para a participação dos negros na cultura”. Norte e Nordeste, estados com maior participação de negros no mercado de trabalho, têm maior participação também na cultura. A exceção a esta regra eram à época os estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte com menores pesos relativos para os negros na cultura. “Por outro lado, os estados das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem menos negros nas ocupações, em geral, e na cultura, em particular”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 44).

### *3.1.2 O nível de escolaridade nas profissões culturais é maior*

Segundo o estudo do IPEA (2010) “aproximadamente 25% das ocupações culturais são exercidas por pessoas com ensino superior. Portanto, o nível de formação é relativamente mais elevado quando comparado com os 10,7% dos ocupados com escolaridade superior”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 44). A pesquisa

---

<sup>2</sup> grifo dos autores

também aponta que a participação dos escolarizados com nível superior aumentara no ano 2000 nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, em que pode chegar ao dobro da participação nas ocupações no mercado formal em geral.

No Rio Janeiro, em São Paulo e no Distrito Federal, a participação de pessoas com esse nível de escolaridade aproxima-se de 38% a 40%; 35% e 39%, respectivamente. Apenas no Ceará, a participação é menor, em decorrência da presença das profissões artesanais com a presença de profissionais com menor escolarização.

A tabela 2 mostra essas características para cada um dos estados brasileiros.

UF	Ocupações gerais com superior (%)	Ocupações culturais com superior (%)	Relação participação de alta escolaridade na cultura e no total
Rondônia	4,9	7,9	1,62
Acre	6,2	10,5	1,70
Amazonas	6,1	14,7	2,43
Roraima	7,0	9,9	1,42
Pará	4,9	11,1	2,27
Amapá	6,9	6,9	1,00
Tocantins	5,2	10,1	1,93
Maranhão	3,0	5,7	1,90
Piauí	4,6	5,9	1,28
Ceará	6,4	5,9	0,92

(Continua)

			no total
lo Norte	8,4	14,7	1,75
	8,2	11,7	1,41
	8,9	19,7	2,20
	6,1	15,0	2,45
	6,6	10,5	1,60
	4,9	16,4	3,38
	9,0	18,1	2,02
o	8,3	19,6	2,36
o	16,2	38,2	2,36
	15,8	35,2	2,23
	11,2	25,4	2,28
na	10,4	23,0	2,21
lo Sul	12,5	27,1	2,17
do Sul	11,2	18,1	1,61
	8,4	16,7	1,99
	7,9	14,6	1,84

Tabela 2: Profissões culturais por nível de escolaridade - Brasil, 2000

Fonte: Censo 2000/IBGE

### 3.1.3 3.1.3 A renda média da cultura é maior que a do mercado de trabalho em geral

Apesar da defasagem relativa dos dados do documento do IPEA (2010), passamos a analisar a tabela 3 que apresenta a distribuição dos salários médios no mercado de trabalho em geral e no da cultura, no ano de 2000, quando o salário mínimo era de R\$ 151,00, sob o governo do neoliberal Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Uma primeira observação é que segundo os pesquisadores do IPEA (2010) “o salário na cultura era 53% superior ao do mercado em geral. Todos os estados, com exceção do Ceará e do Mato Grosso do Sul, remuneravam melhor, em média, os ocupados na cultura do que a média das demais ocupações”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 46)

Quanto à distribuição da renda, deve-se enfatizar que 05 (cinco) estados mais o Distrito Federal apresentava renda média superior a R\$ 723,00, (4,7 salários mínimos da época) em 2000. Apenas Mato Grosso e Ceará apresentaram rendas médias inferiores às das demais profissões não culturais. Segundo dados do IBGE (2000) o Distrito Federal oferecia a maior renda média (R\$ 1,4 mil ou 9,2 salários mínimos da época), seguido de São Paulo (R\$ 1,3 mil ou 8,6 salários mínimos da época) e Rio de Janeiro (R\$ 1,2 mil ou 7,9 salários mínimos da época). Observe-se que, com a

exceção dos dois estados já citados, todos os demais têm a renda média na cultura maior que nas demais profissões do mercado de trabalho formal em geral.

A tabela 3 mostra que **a participação da renda do trabalho na cultura correspondia a 2,7% da renda no Brasil**, sendo que, no Rio de Janeiro ela correspondia a 4% do total; em São Paulo, a 3,3%; e no Distrito Federal, a 3%. As demais colunas apresentam a renda média, a renda média das profissões culturais e a última, a relação entre as duas.

UF	Participação da renda do trabalho cultural no total	Renda média geral	Renda média cultura	Renda das ocupações culturais/ocupações gerais
Rondônia	1,16	502,9	643,8	1,28
Acre	1,33	419,1	708,1	1,69
Amazonas	1,69	450,0	636,8	1,41
Roraima	2,44	556,9	870,0	1,56
Pará	1,36	399,2	487,3	1,22
Amapá	1,44	565,7	663,6	1,17
Tocantins	1,49	395,1	577,1	1,46
Maranhão	1,42	243,0	306,2	1,26
Piauí	1,56	245,6	276,1	1,12
Ceará	2,29	317,5	292,5	0,92
Rio Grande do Norte	2,06	362,2	444,1	1,23
Paraíba	2,05	286,8	322,1	1,12
Pernambuco	2,70	378,2	657,3	1,74
Alagoas	1,53	307,2	435,4	1,42

(Continua)

(Continuação)

UF	Participação da renda do trabalho cultural no total	Renda média geral	Renda média cultura	Renda das ocupações culturais/ocupações gerais
Sergipe	1,99	335,0	382,9	1,14
Bahia	2,51	330,9	619,4	1,87
Minas Gerais	2,17	506,9	646,5	1,28
Espírito Santo	2,02	509,2	694,7	1,36
Rio de Janeiro	4,08	717,1	1.211,7	1,69
São Paulo	3,30	844,0	1.310,3	1,55
Paraná	2,13	592,9	806,8	1,36
Santa Catarina	2,26	602,2	780,9	1,30
Rio Grande do Sul	2,35	584,0	723,3	1,24
Mato Grosso do Sul	1,23	571,0	535,7	0,94
Mato Grosso	1,26	600,6	710,9	1,18
Goiás	2,16	548,0	727,4	1,33
Distrito Federal	3,03	1.082,3	1.498,5	1,38
<b>Total Brasil</b>	<b>2,73</b>	<b>574,8</b>	<b>880,5</b>	<b>1,53</b>

Neste período o Estado do Ceará apresentava uma relação de 0,92 da renda das ocupações culturais com relação às ocupações gerais e possuía, no ano 2000, uma renda média na cultura que representava 1,93 salários mínimos à época ou R\$ 292,50.

### *3.1.4 3.1.4 A precariedade e informalidade das relações de trabalho nas profissões culturais*

O dado mais relevante a se destacar na pesquisa elaborada pelo IPEA (2010) é a situação, que ainda hoje em 2017 persiste - mesmo com a política dos editais a nível de estados e municípios e com o financiamento via *lei Rouanet* dos projetos artísticos culturais - que é a de precarização das relações de trabalho no âmbito da cultura, caracterizadas pelo alto nível de informalidade.

Segundo os autores “o trabalho informal refere-se às atividades assalariadas desempenhadas fora do arcabouço institucional instituído pelo Estado e abrange as atividades não assalariadas desenvolvidas por autônomos, quando não há separação clara entre propriedade do empreendimento e as atividades desenvolvidas”. (BARBOSA DA SILVA; ARAÚJO, 2010. p. 47)

O estudo do IPEA (2010) aponta que o setor informal gera empregos de baixa qualidade e remuneração, além de evasão de recursos pela via do descumprimento da lei. Este setor constituiu-se durante a década de 1990, **com variações, em aproximadamente 50% do mercado de trabalho brasileiro**. Neste estudo, o setor informal é, pelo número de ocupados sem carteira, autônomos ou não remunerados, dividido pelo total.

A tabela 4 mostra que o nível de informalidade nas profissões culturais (62,9%) é era nos anos 2000, 13% maior que no total (55,6%) das ocupações como um todo. Essa realidade é observada em todos os estados exceto em Roraima.

UF	Informalidade geral CBO (%)	Informalidade cultura CBO (%)	Relação informal cultura e geral
Rondônia	68,5	68,8	1,00
Acre	67,7	73,7	1,09
Amazonas	72,6	80,7	1,11
Roraima	77,1	74,7	0,97
Pará	78,0	83,9	1,08
Amapá	65,7	76,1	1,16
Tocantins	76,8	77,7	1,01
Maranhão	84,2	85,6	1,02
Piauí	81,2	85,2	1,05
Ceará	73,0	85,2	1,17
Rio Grande do Norte	65,2	75,6	1,16
Paraíba	73,9	81,9	1,11
Pernambuco	66,8	74,2	1,11
Alagoas	69,7	75,6	1,08
Sergipe	67,2	76,0	1,13
Bahia	69,7	74,0	1,06
Minas Gerais	54,0	65,6	1,21
Espírito Santo	58,2	67,0	1,15
Rio de Janeiro	45,5	55,4	1,22
São Paulo	40,8	52,0	1,28
Paraná	49,7	59,7	1,20
Santa Catarina	44,6	50,0	1,12
Rio Grande do Sul	47,5	55,0	1,16
Mato Grosso do Sul	59,6	74,3	1,25
Mato Grosso	64,0	71,2	1,11
Goiás	61,3	72,8	1,19
Distrito Federal	48,2	56,7	1,18
<b>Total Brasil</b>	<b>55,6</b>	<b>62,9</b>	<b>1,13</b>

Tabela 4: Profissões culturais - informalidades - Brasil, 2000

Fonte: Censo 2000/IBGE.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto histórico marcado pela eleição de um governo conservador e liberal, que extinguiu o Ministério da Cultura (MINC), transformando-o em uma secretaria ligada ao Ministério da Cidadania, com cortes de investimentos públicos e um forte movimento de criminalização dos artistas e de sua liberdade de criação; percebe-se que o levantamento de dados estatísticos sobre a situação socio econômica dos trabalhadores da Cultura ficará cada vez mais desatualizado. A aprovação da reforma da previdência coloca um desafio para os grupos e artistas individuais. Como garantir sua sobrevivência financeira, como garantir sua velhice com recursos suficientes para um envelhecer com dignidade.

Neste sentido, ressalta-se com a apresentação do presente artigo a urgente

necessidade do levantamento de dados atualizados pelo IBGE, sobre o número efetivo de trabalhadores da cultura, com o intuito de atualizarmos a informação de que a renda do emprego cultural representava no ano de 2000: 2,7 % da renda geral no Brasil. A pergunta que se impõem é, qual seria o percentual da renda dos empregos culturais em relação a renda dos empregos gerais do mercado de trabalho brasileiro?

As políticas culturais, executadas pelo poder público e pelo setor privado, portanto, são de fundamental importância para ampliar o acesso à cultura das camadas populares que residem em territórios de baixíssimo IDH como, por exemplo, o bairro Conjunto Palmeiras cujo IDH de 0,119 é o menor da cidade de Fortaleza.

Neste sentido deve-se fortalecer a política de editais ou chamadas públicas, assim como regulamentar a *Lei Rouanet*, ampliando o acesso de grupos artísticos dos bairros mais pobres dos municípios brasileiros.

Há, no entanto exemplos positivos como o Centro Cultural do Bom Jardim (CCBJ), equipamento cultural ligado à Secretaria de Cultura do Ceará (SECULT) que fica localizado em outro bairro de Fortaleza, que ainda apresenta altos índices de violência e criminalidade com o assassinato da juventude negra da periferia de Fortaleza e que é alvo de políticas públicas do Estado do Ceará de forma integrada com ação de várias secretarias como SECULT, SEDUC e STDS- Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social.

Voltando à análise dos Trabalhadores da cultura, percebe-se que a ausência de censos específicos, dificulta sabermos quantos são os trabalhadores e profissionais que atuam em 2020 na cultura de forma informal como *freelances*. Que renda estes trabalhadores ou empreendedores culturais auferem? Supõem-se que é uma renda que oscila de acordo com a sazonalidade e precariedade deste tipo de trabalho que não assegura os mesmos direitos garantidos ao trabalhador com carteira assinada.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **A indústria cultural**. In: COHN, Gabriel (org.). Theodor W. Adorno. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo, Ática, 1986c. p.92-99.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.  
BARBALHO, Alexandre. **Política Cultural e Desentendimento**. Instituto Brasileiro de Direitos Culturais –IBDCult. Fortaleza, 2016.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A.; ARAÚJO, Herton Ellery. **Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura (IDECULT)**. Brasília: IPEA, 2010

IBGE - Intuito Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico**. Brasília, 2000.

## **SOBRE OS ORGANIZADORES:**

**AGLEILSON SOUTO BATISTA** - Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Concluiu o Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE (2019). Detém especialização em Planejamento e Gestão Estratégica pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER) 2017. Possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade Federal do Ceará – UFC (2008) Atualmente é Administrador da Universidade Federal Rural De Pernambuco, atuou como chefe da Seção de Compras e Contratos até outubro de 2019 e como Substituto eventual do Diretor Administrativo da Unidade Acadêmica de Serra Talhada até dezembro de 2018. Tem experiência nas áreas de Administração Geral, Logística, Finanças, Educação, Sustentabilidade e Administração Pública. Autor do livro “OBZ - Gerenciamento de Custos e Redução de Despesas: Um Estudo de Caso” pela editora Novas Edições Acadêmicas; e com publicações em periódicos e eventos nacionais e internacionais.

**MARIA JAQUELINE DA SILVA MANDÚ** - Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Concluiu o Mestrado em Administração Pública pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2019). Possui graduação em Letras (2009) e especialização em Letras e Literatura (2012) pela Faculdade de Formação de Professores de Serra Talhada, da Autarquia Educacional de Serra Talhada. A segunda graduação, Bacharelado em Administração, foi realizada pela Universidade Paulista (2020). Atualmente exerce o cargo de Técnica em Secretariado da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Tem experiência nas áreas de Letras e Administração, com ênfase em Administração, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, gestão de pessoas, qualidade de vida no trabalho e sustentabilidade, com publicações em periódicos e eventos nacionais e internacionais.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

América do Sul 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20

### B

Brasil 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 44, 45, 46, 50, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 67, 68

### C

Candidatura 25, 33, 34, 40, 41, 42, 43, 45

Classe política 50, 51, 53

Conselhos de Vizinhança 23, 26

Cultural de Massa 56

### D

Democracia 3, 5, 15, 17, 21, 25, 26, 28, 30, 31, 34, 35, 50, 52

Democracia Participativa 21

### E

Economia da Cultura 56, 59, 68

Eleições Gerais 33, 34, 40, 42, 44

Empregos Culturais 59, 68

Estado 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 18, 22, 26, 33, 34, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 66, 68

Estado Tecnocrático 47, 52, 53, 55

### G

Geopolítica 1, 2, 9, 18

Governança Eleitoral 33, 34, 35, 36, 38, 39, 44, 45, 46

Governo 2, 3, 6, 7, 10, 13, 15, 16, 18, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 31, 35, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 64, 67

Governo FHC 7, 10

Governo Lula 2, 7, 10, 15, 18

Guerra Fria 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 16

### H

Hemisfério Sul 1, 6, 11

### I

IIRSA 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20

Impugnação de Candidaturas 33, 43, 45

Indústria 56, 57, 58, 59, 68

Informalidade 66

Institucionalização Partidária 26, 29

Instituições 5, 7, 9, 12, 14, 15, 17, 21, 23, 25, 26, 30, 35, 48, 52

Instituições Participativas 21, 26, 30

Integração Regional 1, 3, 5, 10, 12, 13, 17, 20

## **J**

Justiça Eleitoral 33, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 46

## **M**

Montevideu 21, 22, 23, 26

Movimentos Sociais 50, 51, 53

Mulheres 60, 62

## **N**

Nível de Escolaridade 58, 62, 63, 64

## **O**

Organização 5, 6, 7, 10, 14, 22, 23, 24, 26, 29, 34, 38, 39, 47, 48, 50, 57, 59

## **P**

Paraíba 33, 34, 40, 41, 42, 44, 45, 60

Partidos 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 51, 53, 57

Política 1, 2, 3, 5, 6, 7, 10, 15, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 39, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 66, 68, 69

Políticas Culturais 56, 58, 59, 68

Porto Alegre 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 32

## **R**

Renda 56, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 68

## **S**

Sistema Eleitoral 22, 23, 25, 26, 29, 35

Sistema Partidário 22, 23, 25, 26

Sistema Político 23, 24, 25

Sociedade 13, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 47, 48, 53, 55, 59, 62

## **T**

Técnica 18, 47, 48, 53, 54, 55, 69

Tecnocracia 47, 48, 52, 53, 54, 55

Trabalhadores da Cultura 56, 58, 59, 68

 **Atena**  
Editora

**2 0 2 0**