

# América Latina em foco:

# Novas perspectivas de análise sobre a região

**Organizadores:**  
Simone P. Viscarra  
Michele G. Massuchin  
Sandra Avi dos Santos  
Lucas R. Mesquita  
Lorena Granja Hernández  
Helga N. Almeida

**alacip**  
ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

TERRA  
DA  
IDEIA



Simone P. Viscarra, Michele G. Massuchin, Sandra Avi dos Santos,  
Lucas R. Mesquita, Lorena Granja Hernández, Helga N. Almeida

[Organizadores]

# **América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região**

TERRA DA IDEIA

Porto Alegre, 2017

Copyright (c) 2017 dos autores dos textos.

Editoração e capa: Terra da Ideia

Revisão: Organizadores

Comitê Científico

Andres Góngora (Museu Nacional), Camila Vasconcelos (IFG), Carlo Artur Gallo (UFPel), Carlos Pinho (IESP-UERJ), Cintia Pinillos (Universidad Nacional de Rosario), Clayton Mendonça Cunha Filho (UFC), Daniela Vairo (Universidad de la República), , Danielle Costa da Silva (PPGRI-UERJ), Flavio Gaitan (UNILA), Francisco Paulo Jamil Almeida Marques (UFPR), Lucas Leite (San Tiago Dantas), Maria do Socorro Sousa Braga (USFCar), Paulo Victor Teixeira Pereira de Melo (UFMG), Rodrigo Horochovski (UFPR).

A512 América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região / Simone P.

Viscarra, et al. (Org.) – Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017.  
333 p.; il.

Textos em Português e Espanhol

Modo de acesso: <alacip.org>

Coletânea com capítulos de vários autores

e-ISBN: 978-85-54877-00-2

1. Ciência Política – América Latina. 2. Ciências Sociais. I. Título. II. Viscarra, Simone P. (Org.)

CDD 320

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF

Bibliotecários: Renato Alves e Márcio Pataro

É permitida a reprodução total ou parcial desta obra desde que citada a fonte e seu autor.



Avenida Alberto Lamego, 2000 -  
UENE, Parque California, Campos  
dos Goytacazes, RJ, Brasil.

TERRA  
DA  
IDEIA

Cristóvão Colombo, 2486, sala 21,  
Porto Alegre, RS, Brasil.

# SUMÁRIO

<i>Maria Alejandra Nicolás</i>	<b>06</b>	<b>PREFÁCIO</b>
<i>Organizadores</i>	<b>09</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>
<i>Camila Castro de Alencar</i> <i>Kenya Aline Moura Liberato Marques</i> <i>Lucas Milhomens Lopes</i> <i>Natasha Coelho Figueiredo Nóbrega</i>	<b>14</b>	<b>Capítulo 1 - O PMDB COMO UM PARTIDO CATCH-ALL: UMA ANÁLISE DE SUA PARTICIPAÇÃO NO CONGRESSO DE 1999 A 2006</b>
<i>Michele Santos da Silva</i>	<b>25</b>	<b>Capítulo 2 - ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DA LEY DE MEDIOS NO CONFRONTO POLÍTICO ENTRE GRUPO CLARÍN E CRISTINA KIRCHNER</b>
<i>Marcelo Borel</i>	<b>40</b>	<b>Capítulo 3 - REFORMAS RECENTES NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA AMÉRICA DO SUL - FENÔMENOS REGIONAIS OU EVENTOS APARTADOS?</b>
<i>Bruno de Castro Rubiatti</i>	<b>63</b>	<b>Capítulo 4 - O SENADO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA: BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA</b>
<i>Julio Alejandro Ascarrunz</i> <i>Medinaceli</i>	<b>83</b>	<b>Capítulo 5 - HEGEMONÍA PARTIDARIA: ¿EL FIN DE LAS COALICIONES POLÍTICAS EN BOLIVIA?</b>
<i>Rodrigo Leite</i>	<b>99</b>	<b>Capítulo 6 - ANÁLISE DOS PROCESSOS E ATORES POLÍTICOS NA SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS</b>
<i>Larissa Rodrigues Vacari de Arruda</i> <i>Mariele Troiano</i>	<b>120</b>	<b>Capítulo 7 - PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE OS EMPRESÁRIOS NA AMÉRICA LATINA</b>
<i>Guilherme de Queiroz-Stein</i>	<b>140</b>	<b>Capítulo 8 - ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES POLÍTICAS: PROPOSTA DE ÍNDICE PARA ILUSTRAR A EVOLUÇÃO DAS CAPACIDADES NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS NO SÉC. XXI</b>

<i>Sergio Simoni Junior</i>	<b>156</b>	<b>Capítulo 9 - OPOSIÇÃO E MINORIA NO PRESIDENCIALISMO SUL-AMERICANO</b>
<i>Rodrigo Lins</i> <i>Dalson Figueiredo Filho</i> <i>Lucas Silva</i> <i>Matheus Cunha</i> <i>Enivaldo Rocha</i>	<b>177</b>	<b>Capítulo 10 - A DEMOCRACIA NÃO MORA AO LADO: CONTESTAÇÃO E INCLUSIVIDADE NA AMÉRICA LATINA (1950-2000)</b>
<i>Marco Iazzetta</i>	<b>193</b>	<b>Capítulo 11 - SE CIERNE LA TORMENTA: EL OPERATIVO INDEPENDENCIA EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN Y SU RELACIÓN CON LA DICTADURA ARGENTINA DE 1976</b>
<i>Priscila Alves Rodrigues</i>	<b>208</b>	<b>Capítulo 12 - PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO CIDADÃ NO BRASIL E NA ARGENTINA: ESTUDO COMPARATIVO ENTRE EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E ÁREA METROPOLITANA DE MENDOZA</b>
<i>Ana Tereza Duarte Lima de Barros</i> <i>Fernando Flávio Garcia da Rocha</i>	<b>232</b>	<b>Capítulo 13 - DIREITOS COLETIVOS INDÍGENAS E CAPITALISMO NO CONTEXTO DOS ESTADOS PLURINACIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR</b>
<i>Flávio Contrera</i> <i>Maria do Socorro Sousa Braga</i>	<b>249</b>	<b>Capítulo 14 - A AMÉRICA LATINA E O CARIBE NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ESTADUNIDENSES NO PÓS-GUERRA FRIA</b>
<i>Hugo Alfredo Jiménez Reyes</i>	<b>273</b>	<b>Capítulo 15 - LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE BRASIL Y EL SALVADOR 2003-2011</b>
<i>Sebastián Granda Henao</i>	<b>291</b>	<b>Capítulo 16 - UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR EN AMÉRICA LATINA: LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA DE URIBE A SANTOS</b>
<i>Gustavo Oliveira Vieira</i>	<b>311</b>	<b>Capítulo 17 - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA EXTERNA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS 311</b>
	<b>329</b>	<b>SOBRE OS AUTORES</b>

# PREFÁCIO

“América Latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região” oferece uma valiosa contribuição aos leitores interessados pela produção acadêmica da Ciência Política na América Latina. Em primeiro lugar, a publicação é organizada pelo Comitê Executivo da ALACIP Joven, que compõe a Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), organização sem fins lucrativos, integrada por pesquisadores que atuam na região. A organização busca promover o desenvolvimento de estudos de Ciência Política focalizados na América Latina e o Caribe. A publicação é fruto de estudos realizados por pesquisadores que atuam em instituições universitárias de três países da região, sendo eles Argentina, Bolívia e Brasil. Este aspecto é relevante, por um lado, por viabilizar um espaço de diálogo entre jovens que realizam pesquisas no âmbito da pós-graduação, tanto no mestrado quanto no doutorado. E, por outro, pelo fato dos resultados das pesquisas apresentarem um olhar primoroso de autores latino-americanos sobre o contexto político, social e econômico dos países onde estão inseridos. Em outras palavras, este aspecto é destacável por ser Um olhar da América Latina desde a América Latina. Em segundo lugar, os 18 capítulos que compõem este e-book dizem respeito a temáticas da produção acadêmica da Ciência Política. Áreas de estudo consagradas na agenda de pesquisa, tais como produção legislativa, campanhas eleitorais, partidos políticos, políticas públicas, meios de comunicação, sistema presidencialista, democracia, ditadura, movimentos sociais, política externa e relação entre os países da região são contempladas nos trabalhos.

Em termos gerais, o desenvolvimento da Ciência Política na América Latina se caracteriza pela sua institucionalização, assim como, pela autonomização com relação a outros campos disciplinares de estudo, tais como o direito e a sociologia. A institucionalização foi um caminho percorrido, ao menos, com maior afinco nos últimos 40 anos. De certa forma, esse processo viabilizou que a disciplina adquirisse autonomia em termos teórico-metodológicos. Os indicadores que podem medir a institucionalização de um campo de estudo são variados, mas cabe destacar: i) a quantidade de revistas e publicações; ii) a quantidade de eventos e congressos; iii) a relação de programas de graduação e pós-graduação específicos; iv) a existência de organizações e associações que promovam o desenvolvimento do campo de estudo; vi) a relação de graduados, mestres e doutores formados pelos programas (LEITE; CODATO, 2013). Porém, esse caminho foi caracterizado por diferenças entre os países da região. Estas disparidades versaram sobre a centralidade de alguns países, e mais ainda, sobre a centralidade de algumas cidades no interior de cada país. Em certa medida, esse desenvolvimento desigual é resultado do próprio processo de consolidação das instituições democráticas na região. Países como México, Peru e Colômbia e, em menor medida, Argentina e Brasil concentram sua oferta educativa em duas ou três cidades. Enquanto isso, em outros países, o campo de estudo não tem tido um espaço de desenvolvimento educativo e profissional de destaque (BARRIENTOS DEL MONTE, 2013).

Ainda, cabe mencionar, no que se refere ao campo temático da produção científica da Ciência Política na América Latina, a forte influência da conjuntura política nacional dos países. Durante o século XX, podem ser contabilizados em torno de 50 regimes militares (incluídas suas versões cívico-burocráticas), que ocorreram nos países da região (SMITH, 2005). Os regimes que foram instaurados a partir da década de 1960 e 1970 apresentavam padrões similares em torno de objetivos e agenda econômica. Em termos amplos, esses regimes deixaram uma herança que convergia em dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito à modernização incompleta, onde a combinação de processos de industrialização, o surgimento de novos atores sociais e a

presença do Estado trouxe a marginalização de amplos setores da sociedade. O segundo aspecto versa sobre o estancamento da industrialização, especialmente, naqueles casos, onde os processos de industrialização foram paralisados e, em outros, onde houve retrocessos profundos (CHERESKY; CHONCHOL, 1986). O interesse dos pesquisadores do campo orientou-se pela mudança de regime, o processo de instauração democrática e a consolidação das instituições dos novos regimes.

Vários países na década de 1980 e 1990 passaram por reformas institucionais, portanto, as “regras do jogo político” foram sendo redefinidas. Pode-se mencionar durante este período, a reforma constitucional Argentina do ano de 1994. Para tal fim, foi instituída uma assembleia constituinte, integrada por mais de 300 legisladores, os quais debateram em torno de três meses sobre o desenho institucional da recente democracia. Embora o estopim da reforma tenha sido a possibilidade da reeleição presidencial por um mandato e a redução do mandato do presidente de seis para quatro anos, outras questões dominaram as reformas, tal como a criação da Auditoria General, órgão de assistência técnica ao Congresso e de caráter autônomo, com a principal função de agir no controle da gestão e da legalidade da administração pública do país. Outro organismo instaurado foi o “Consejo de la Magistratura”, que possui entre suas funções a administração do poder judiciário, o controle da atividades dos juízes e a imposição de sanções legais. E, ainda, encarrega-se da seleção dos magistrados do país.

No que diz respeito à possibilidade da sociedade civil participar da elaboração de políticas públicas, foram estabelecidos diversos mecanismos tais como, a iniciativa popular legislativa e o referendun popular. No tocante aos direitos sociais, houve o reconhecimento dos direitos indígenas, assim como a ratificação de vários tratados internacionais e a defesa do meio ambiente. Ainda, cabe mencionar que vários países introduziram mudanças nos sistemas eleitorais, especificamente, no tipo de mandato, o monopólio da representação, o tipo de fórmula eleitoral, a coincidência das eleições para os diversos mandatos, dentre algumas questões que sofreram reformas. Paralelamente, no campo acadêmico, foram tomando corpo estudos sobre os sistemas eleitorais, sistema de partidos, desempenhos dos governos e a governabilidade democrática (NOHLEN, 2006). Em última instância, as recentes democracias da região enfrentavam um dilema institucional que versava sobre a seguinte equação: como desenhar instituições que fossem compatíveis com sociedades heterogêneas caracterizadas com altos índices de desigualdade social (ANASTASIA et al.; 2004).

A partir da década de 2000, outros assuntos ganharam preponderância na agenda de pesquisa da Ciência Política da região. Pesquisas de opinião, tal como o Latinobarômetro, revelaram aspectos do processo de consolidação democrática. Dentre os aspectos que foram percebidos, destaca-se o descompasso da alta taxa de adesão à democracia em termos normativos e, por outro lado, a baixa adesão ao desempenho institucional das democracias por parte dos cidadãos da região. Em grande parte, este paradoxo é resultado dos precários avanços na resolução dos problemas estruturais dos países da América Latina, tais como a pobreza e a desigualdade social. Embora, por um lado, os cidadãos prefiram um regime democrático a um regime autoritário, principalmente pelos valores normativos que sustentam o primeiro regime, por outro lado, há uma baixa satisfação no desempenho das instituições, sejam executivas ou legislativas. E, por fim, durante este período, merecem destaque as temáticas relacionadas à comunicação e à democracia, mídia e eleições, internet e política, comportamento político e opinião pública. Em última instância, as questões refletem o avanço e profissionalização dos meios de comunicação e seu impacto na política dos países da região.

Os capítulos que compõem este e-book focalizam em várias das temáticas consagradas na área da Ciência Política na América Latina. Eles possuem o mérito de serem não apenas discussões teóricas, mas tam-

bém estudos empiricamente orientados. Portanto, constitui-se numa obra que traz insights e descobertas para o campo, além de incentivar e promover a produção científica de jovens pesquisadores da região. Por estes motivos, considera-se que os capítulos desta obra devam ser lidos com atenção, na medida em que nos levam a refletir sobre questões que dizem respeito à qualidade de nossas instituições políticas e as democracias de nossos países.

*Maria Alejandra Nicolás*

\*Professora de Políticas Públicas, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, UNILA. Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil. Especialista em Gestão de Programas, Projetos e Políticas sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC, Brasil. Graduada em Ciência Política pela Universidade de Buenos Aires, UBA, Argentina. Tem experiência na área de políticas públicas, internet e política e comportamento político.

## **Referências**

ANASTASIA, F. MELO, R. SANTOS, F. Governabilidade e representação política na América do Sul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Unesp, 2004.

BARRIENTOS DEL MONTE, F. La Ciencia Política en América Latina. Una breve introducción histórica. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, México, v.20, n.61, p. 105-133 , 2013.

CHERESKI, I.; CHONCHOL, J. Crise e transformação dos regimes autoritários. Campinas: Ícone Editora Ltda, 1986.

LEITE, F; CODATO, A. Autonomização e institucionalização da Ciência Política brasileira: o papel do sistema Qualis-Capes. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR ,São Paulo, v.1, n.1, p. 1-21, 2013.

NOHLEN. D. Diccionario de Ciencia Política. Ciudad de México: Porrúa, 2006.

SMITH, P. H. Democracy in Latin America: political change in comparative perspective. New York: Oxford University Press, 2005.

# APRESENTAÇÃO

O e-book *“América Latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região”* é uma obra organizada pelo Comitê Executivo da ALACIP Joven, grupo de pesquisa que reúne jovens pesquisadores no âmbito da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). A organização da obra é um esforço coletivo que começou no segundo semestre de 2015 e que teve a finalidade de reunir pesquisas – nos mais diversos níveis e temáticas – que tivessem pelo menos um ponto em comum: o interesse em analisar a política na América Latina. Dessa forma, todos os capítulos que compõem o e-book trazem resultados de estudos realizados por jovens pesquisadores ou estudantes de pós-graduação latino-americanos, sobre diferentes objetos e com distintas abordagens, mas que observam fenômenos da região; seja tratando do presidencialismo, dos processos de cooperação entre os países ou sobre a legislação eleitoral, por exemplo.

Apesar de bastante ampla, para contemplar as diversas linhas de pesquisa da Ciência Política e acolher trabalhos de áreas afins, a obra traz ganhos importantes que devem ser pontuados. O primeiro é a contribuição para os estudos latino-americanos interdisciplinares, que observam a região e analisam seus aspectos políticos, sociais e econômicos, conjugando várias das abordagens tradicionais dessas disciplinas. O e-book se junta a outras obras preocupadas em expandir as pesquisas que analisam a América Latina, contribuindo para entender melhor como se constituem nossas instituições, os principais pontos das campanhas eleitorais e as ações e composição das organizações sociais.

Embora a obra traga muitos estudos de caso sobre diversos países latino-americanos, há também capítulos que trazem resultados de pesquisas comparadas. Além da interdisciplinaridade como característica, os trabalhos aqui publicados também são variados nas suas abordagens teóricas e metodológicas. Essa miscelânea pode ser percebida nos diversos capítulos que compõem as cinco partes nas quais o livro está dividido. Houve um esforço, por parte dos organizadores, de fazer com que os trabalhos tivessem cuidado em apresentar especificamente a discussão metodológica. As pesquisas apresentadas não só discutem aspectos teórico-conceituais, mas também apresentam resultados de estudos empíricos. As pesquisas aqui expostas podem servir como exemplo para replicações futuras, seja para incluir outros países ou propor novas comparações.

Apenas para que a proposta seja compreendida em seu conjunto, valem algumas explicações. A iniciativa do e-book é uma das atividades realizadas pela ALACIP Joven no biênio 2015/2016. Para tornar o processo mais democrático e aberto a todos os pesquisadores dos diversos países que compõem a América Latina, a seleção dos capítulos foi feita por meio de um edital, subdividido em áreas consideradas fundamentais para compreender a política na região. Mais de 40 trabalhos foram submetidos para avaliação dos editores – membros do comitê executivo da ALACIP Joven – e, destes, 18 trabalhos foram selecionados e recebidos no seu formato completo. Depois disso, esses trabalhos passaram por uma dupla avaliação cega feita pelos membros do Comitê Editorial, o qual pode ser consultado nas páginas iniciais. É importante destacar que a publicação e editoração da obra só foi possível com o apoio da ALACIP, que auxilia financeiramente seus grupos de pesquisa.

O Grupo ALACIP Joven surgiu em 2010, quando o prof. Dr. Gláucio Ary Dillon Soares (IESP-UERJ), durante o II Seminário de Sociologia e Política, em Curitiba, fez uma reunião com alguns alunos de pós-graduação das mais diversas Universidades, dando a ideia da criação de um grupo que concentrasse os estudantes da ALACIP que, naquele momento, ele mesmo presidia com o cargo de Secretário Geral. Assim, Gláucio

Soares deu um primeiro e grande passo para a consolidação do grupo, no intuito e na profunda convicção da importância que a ALACIP Joven teria para o fortalecimento das pesquisas de qualidade na região e para a integração entre pesquisadores mais jovens.

À época, praticamente há sete anos, alguns membros participantes se reuniram para propor determinadas atividades e se comprometeram com a criação de um Comitê Executivo para organizá-las. Assim, ALACIP Joven começou sendo inovadora também nesse sentido, com a realização de mesas, reuniões, minicursos e simpósios, exemplos de parceria feitas com eventos em toda a América Latina. O e-book não deixa de seguir por este caminho, de um trabalho totalmente colaborativo.

Com o título *“América Latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região”*, o e-book conta com 18 capítulos que reúnem 28 pesquisadores de, pelo menos, 12 instituições, situadas em três países: Brasil, Bolívia e Argentina. Há ainda dois trabalhos de pesquisadores da Universidade Federal para a Integração Latino-americana (UNILA), que representam um projeto de integração da região. Ressalta-se que três trabalhos desta publicação foram apresentados no I Encontro Internacional de Política Externa Latino Americana, organizado pelo Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino Americana (NUPELA), e são publicados como prêmio promovido pela ALACIP Joven em parceria com a Núcleo. Dados esses resultados, acredita-se que o objetivo inicial foi alcançado e pode-se dizer que se tem aqui heterogeneidade temática, institucional e de formação dos pesquisadores.

Como mencionado, todos os capítulos abordam algum aspecto da América Latina, mas com temas e objetos distintos. Dessa forma, os capítulos foram agrupados em quatro partes, conforme sua afinidade temática: *Meios de Comunicação, Partidos Políticos e os contextos eleitorais latino-americanos; Instituições políticas e atores políticos na América Latina; Democracia, movimentos sociais e participação em contextos regionais e Política externa e as relações entre países latino-americanos*. Estes quatro blocos reúnem boa parte das linhas de pesquisa contempladas nos trabalhos selecionados, destacando trabalhos de várias subáreas da Ciência Política e áreas afins.

Na primeira parte do e-book, intitulada *Meios de Comunicação, Partidos Políticos e os contextos eleitorais latino-americanos*, estão reunidos os trabalhos que tratam basicamente de três eixos da Ciência Política: comunicação política, partidos políticos e campanhas eleitorais. Todos os textos tratam de contextos latinos, abordando especialmente Brasil, Argentina, México e Bolívia, além de discutirem e problematizarem questões de recente importância na agenda de pesquisa destes eixos supracitados.

O capítulo *O PMDB como um partido catch-all: uma análise de sua participação no Congresso de 1999 a 2006*, de autoria de Camila Castro de Alencar, Kenya Aline Moura Liberato Marques, Lucas Milhomens Lopes e Natasha Coelho Figueiredo Nóbrega, discute como o PMDB se constitui como um partido *catch-all*. Os autores argumentam que essa definição tem relação não só com o contexto eleitoral, mas com os modos como o partido surgiu, o que tem impacto direto na maneira como atua no legislativo.

Já o segundo capítulo, da autora Michele Santos da Silva, *Enquadramento noticioso da Ley de Medios no confronto político entre Grupo Clarín e Cristina Kirchner*, trata da relação de conflito gerada entre o Grupo Clarín e Cristina Kirchner, na Argentina, em função da regulamentação das empresas de mídia. A autora faz uma análise a partir das dimensões de enquadramento e mostra como o referido jornal abordou a temática da regulamentação.

O capítulo que tem como título *Fenômeno regional ou eventos apartados? Reformas recentes no Financiamento de Campanhas Eleitorais na América Latina*, de Marcelo Borel, traz uma análise comparativa das novas leis eleitorais que passaram a vigorar recentemente em países da América Latina. O autor inclui no estudo dez países - Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela – com o propósito de identificar possíveis padrões normativos e conclui que é possível dizer que existe um modelo de financiamento de campanhas eleitorais tipicamente sul-americano.

O penúltimo capítulo deste primeiro bloco, de autoria de Bruno de Castro Rubiatti, tem como título: *O Senado na produção Legislativa: Brasil e México em perspectiva comparada*. A pesquisa do autor tem por objetivo fazer um mapeamento da produção legislativa dos Senados brasileiro e mexicano, destacando a composição partidária, as iniciativas, os projetos aprovados e os conteúdos da produção. Por fim, o autor concluiu que em ambos os países o Senado tem papel importante no processo decisório, principalmente devido a sua significativa atividade, seja de iniciativa ou de projetos aprovados.

Fechando a primeira parte do e-book tem-se o capítulo intitulado *Hegemonía partidaria: ¿el fin de las coaliciones políticas en Bolivia?*, de Julio Alejandro Ascarrunz Medinaceli. A discussão proposta pelo autor se refere à existência de coligações com o partido oficial boliviano que não se dão com outros partidos, mas com atores e organizações sociais.

A segunda parte do livro, dedicada às instituições políticas e aos atores que as ocupam, chama a atenção para análises comparadas de atores não tradicionais, como os empresários latino-americanos ou a Corte Interamericana de Justiça. Os capítulos analisam também algumas instituições clássicas da análise politológica, como o presidencialismo ou as políticas públicas, mas inova na maneira em como são abordadas.

*Análise dos processos e atores políticos na supervisão de sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*, de autoria de Rodrigo Leite, é o primeiro capítulo desta segunda parte e foca nos atores que supervisionam a aplicação das sentenças da Corte. A pesquisa se vale da análise de conteúdo documental para delinear como funcionam os órgãos políticos da OEA. Por sua vez, o artigo chama a atenção para a valorização necessária dos direitos humanos universalmente concebidos e sua defesa incansável na aplicação das sentenças através da denúncia de como são desrespeitadas as instituições.

O capítulo seguinte, das autoras Larissa Vaccari de Arruda e Mariele Troiano, traz uma análise dos estudos dos empresários na região. *Para além das fronteiras: Uma análise da produção acadêmica sobre os empresários na América Latina* mostra um panorama dos estudos sobre esses atores e o quanto ainda precisam ser estudados para dar conta das diferenças intra-regionais. O protagonismo dado aos empresários como atores visivelmente envolvidos na política da região é relevante, embora os estudos acadêmicos deixem abertas várias perguntas respeito dos alcances desses atores na política doméstica. As autoras revisam bases de dados sobre a produção científica na região a respeito dos empresários, o que abre o caminho para novas agendas de pesquisa.

No terceiro capítulo, *Arranjo Institucional de Políticas Públicas e Capacidades Políticas: proposta de índice para ilustrar a evolução das capacidades nas políticas industriais brasileiras no séc. XXI*, o autor Guilherme de Queiroz Stein expõe as capacidades políticas dos governos do PT para desenvolver arranjos com os atores envolvidos na política industrial. O índice proposto pelo autor é uma nova maneira de analisar as políticas

públicas por meio das capacidades estatais por elas construídas focando nos atores envolvidos e em suas necessidades de gestão e ação.

O quarto capítulo, de autoria de Sergio Simoni Junior, *Oposição e minoria no presidencialismo sul-americano*, traz um debate conceitual sobre a oposição e as minorias e como elas são concebidas pelas análises acadêmicas. Além disso, o autor define ambos os conceitos e propõe uma análise das constituições e demais arranjos institucionais dos países da América do Sul para estabelecer as principais diferenças entre eles.

A terceira parte do e-book, intitulada *Democracia, movimentos sociais e participação em contextos regionais* é composta por quatro capítulos, os quais versam sobre pontos cruciais para o debate contemporâneo sobre a situação da democracia na América Latina. Políticas públicas em relação à ditadura militar, inclusão social, orçamento participativo e direitos indígenas são alguns dos temas tratados pelos trabalhos selecionados. Embora todos eles tenham como foco América Latina, essa seção destaca, sobretudo, o caso do Brasil, da Argentina, da Colômbia, do México, do Equador e da Bolívia.

O primeiro, *A Democracia Não Mora ao Lado: Contestação e Inclusividade na América Latina (1950-2000)*, de Rodrigo Lins e demais colaboradores, aborda de maneira comparada a transição de regimes políticos autoritários para sistemas democráticos na América Latina. Empregando as teorias da transição democrática, os autores realizam uma comparação do processo de democratização do Brasil em relação aos demais países latinos.

Já o segundo artigo, *Se cierne la tormenta: el Operativo Independencia en la provincia de Tucumán y su relación con la Dictadura Argentina de 1976* é de autoria de Marco Iazzetta. Após 40 anos do final da ditadura argentina o autor defende que muito ainda falta debater sobre o tema. Isso inclui a própria definição de quem eram os inimigos, segundo as forças armadas argentinas durante o regime militar. Empregando a metodologia de análise de conteúdo de documentos e da bibliografia sobre o tema, o autor afirma que o assunto trata de um “passado que não passa”, uma vez que ainda intervém na atualidade por meio dos conceitos como o da memória.

O terceiro artigo do bloco, discorrendo sobre a temática do Orçamento participativo tem-se o quarto artigo do bloco. Intitulado *Participação e inclusão cidadã no Brasil e na Argentina: estudo comparativo entre Região Metropolitana de Porto Alegre e a Província de Mendoza*, é de autoria de Priscila Alves Rodrigues. Considerado um dos principais mecanismos de gestão popular da contemporaneidade, a autora compara a realidade do Orçamento Participativo na Argentina e no Brasil. O artigo ganha notoriedade pela comparação que respeita a realidade de cada país, sem intenção de qualificá-los, mas considera as necessidades de modificações, de acordo com as particularidades de cada um.

Por último, o artigo *Direitos Coletivos Indígenas e Capitalismo no Contexto dos Estados Plurinacionais da Bolívia e do Equador*, de Ana Barros e Fernando Rocha, debate sobre as transformações constitucionais desses país em direção a uma maior ampliação dos direitos dos indígenas e a problemática do crescimento econômico e do extrativismo. Analisando casos específicos, os autores destacam que embora avanços legais em direção aos direitos dessas comunidades étnicas têm ocorrido, muito ainda falta ser feito em relação ao modelo econômico implementado nesses países.

Por fim, *Política externa e as relações entre países latino-americanos* é o último dos blocos que compõem o e-book e agrega os capítulos que tratam da política externa como objeto de estudo, sendo que todos os textos trazem análises sistemáticas, seja de casos específicos ou comparativos.

*América Latina e o Caribe nas eleições presidenciais Estadunidenses no Pós-Guerra Fria* é o primeiro texto do bloco e os autores Flávio Contrera e Maria do Socorro Braga analisam o espaço que a América Latina e o Caribe tiveram nas discussões de campanha presidenciais dos partidos mais importantes dos Estados Unidos, Republicano e Democrata. Os autores se debruçam sobre as ações e possibilidades que o novo contexto Pós-Guerra Fria impôs ao debate sobre a política externa daquele país.

Por sua vez *Las relaciones de cooperación entre Brasil y El Salvador 2003-2011*, de Hugo Alfredo Jiménez Reyes, pretende analisar as ações de política externa empreendidas pelo Brasil com El Salvador, como parte de uma estratégia de cooperação entre ambos dos países que mudou a conceituação tradicional de cooperação diante no contexto internacional anterior. Nesse sentido, o autor abre o caminho para expor a estratégia brasileira empreendida pelo governo Lula como uma das novas formas de exercício de *soft power* entre países que, a princípio, se consideram iguais, mais que não deixam de satisfazer interesses comuns para ambos dos lados da cooperação bilateral

A seguir, o capítulo *Un modelo para el análisis de política exterior en América Latina: los cambios de la política exterior de Colombia de Uribe a Santos*, também continua analisando as principais mudanças nas estratégias de política externa derivadas do âmbito doméstico dos Estados. Neste caso, o autor Sebastián Granda faz este exercício por meio da comparação das estratégias de dois presidentes da Colômbia. O texto propõe como modelo de análise uma alternativa inovadora no entendimento da construção de política externa já que, além de fazer um excelente *racconto* de como vem se processando o campo de análise no âmbito acadêmico da disciplina, propõe uma conjugação de fatores de análise, junto aos atores do processo decisório e ao contexto específico, como determinantes últimas da ação em política externa.

No último capítulo, *Controle de constitucionalidade da Política Externa: possibilidades e desafios*, de Gustavo Oliveira Vieira aborda um tema que engloba todas as políticas externas mas que, no caso, se restringe ao estudo brasileiro. O autor traça os paralelismos entre as constituições e os limites que estas impõem ao acionar político do Executivo, tanto normativa quanto institucionalmente. Assim, através da análise da constituição brasileira de 1988 e suas implicações no campo externo, seja nos seus aspectos normativos, quanto nos seus aspectos institucionais formais, o autor conclui que o executivo tem muito mais liberdade de ação em relação ao legislativo na prática da política externa.

Finalizamos esta apresentação desejando uma boa leitura e esperamos que o e-book traga contribuições frutíferas para pesquisas que estão em andamento e dialogam com as discussões aqui apresentadas. Esperamos que este “olhar” sobre a política na América Latina, nos seus mais diversos aspectos, desperte o interesse por estudos sobre a região e que novas propostas, semelhantes e complementares a este e-book, possam sempre ganhar espaço na Ciência Política e áreas afins.

*Simone P. Viscarra, Michele G. Massuchin, Sandra Avi dos Santos,  
Lucas R. Mesquita, Lorena Granja Hernández, Helga N. Almeida*

# CAPÍTULO 1

## O PMDB COMO UM PARTIDO CATCH-ALL: UMA ANÁLISE DE SUA PARTICIPAÇÃO NO CONGRESSO DE 1999 A 2006

Camila Castro de Alencar

Kenya Aline Moura Liberato Marques

Lucas Milhomens Lopes

Natasha Coelho Figueiredo Nóbrega

**O PMDB COMO UM PARTIDO CATCH-ALL:  
UMA ANÁLISE DE SUA PARTICIPAÇÃO NO CONGRESSO DE 1999 A 2006**

Camila Castro de Alencar

Kenya Aline Moura Liberato Marques

Lucas Milhomens Lopes

Natasha Coelho Figueiredo Nóbrega

## **Introdução**

Partidos *catch-all* adotam estratégias específicas com o objetivo de se elegerem (KIRCHHEIMER, 1966). Qual seria, então, o comportamento esperado, uma vez que logram seu intento? Para responder essa questão observamos o comportamento do Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) – maior partido brasileiro<sup>1</sup> e identificado como exemplo de *catch-all* (MAINWARING; PEREZ LIÑAN, 1998) – na Câmara de Deputados entre 1999 e 2006.

O Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) é mencionado como principal exemplo de partido de centro brasileiro, em função de seu tamanho, por seu programa de governo e por se encontrar entre “os polos competitivos de uma dada estrutura de competição” (PASQUARELLI; BIZZARRO NETO, 2012, p. 16). Esse tipo de análise foi reforçado com a formação da sua coligação com o Partido dos Trabalhadores (PT), tradicionalmente localizado à esquerda do espectro ideológico em várias classificações (TAROUCO; MADEIRA, 2013), após um longo período coligado ao opositor Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do centro da escala ideológica (*Ibidem*) e cuja origem se relaciona estreitamente com a do próprio PMDB.

Assumindo que o PMDB se coliga ao partido de situação, independentemente do seu posicionamento ideológico – como uma estratégia *catch-all* – e analisando as votações nominais de seus membros na Câmara de Deputados, visamos saber se o partido de fato está desprovido de um direcionamento de ideologia ou de programa. Ou seja, pretendemos observar se seu comportamento, uma vez no poder, reproduz a estratégia usada para alcançá-lo.

Sendo assim, queremos testar duas hipóteses: a primeira é a de que, por ser um partido de fraco conteúdo programático e ideológico, as votações dos seus parlamentares serão pouco coesas e pouco disciplinadas ao encaminhamento dos líderes. A segunda hipótese é a de que, apesar da baixa coesão e disciplina, mas devido à relação histórica entre os dois partidos, o PMDB, uma vez no poder, se comporta de maneira mais alinhada ao PSDB, independentemente da coligação estabelecida.

Estruturamos este trabalho da seguinte forma: além desta introdução, apresentamos na próxima seção uma revisão teórica sobre o conceito de partidos *catch-all*, assim como a literatura existente sobre o PMDB e

---

<sup>1</sup> O PMDB contava em março de 2016 com 2.362.846 filiados (o PT, segundo partido em número de filiados conta com 1.580.766 no mesmo mês) (TSE, 2016), e com 68 deputados federais em exercício (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

o comportamento legislativo no Brasil. Na terceira seção, enumeramos nossas hipóteses a serem testadas, de acordo com a metodologia, explicada na quarta sessão. Na quinta seção, está a análise dos dados e, por fim, na última seção resumizamos as conclusões encontradas.

## 1. Revisão Teórica

### 1.1. O conceito de partido *catch-all*

O termo “partido *catch-all*” foi desenvolvido por Otto Kirchheimer em 1966, ao perceber uma perda de ideologia e oposicionismo nos partidos de massa europeus, no período pós Segunda Guerra Mundial. Segundo o autor, o “partido está se concentrando mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato” (KIRCHHEIMER, 2012, p.7). Ajustando-se à lei do mercado político, os partidos estavam abandonando seus esforços anteriores de formação intelectual e moral das massas, minimizando ou abandonando a ideologia, adaptando-se para ganhar o apoio de grupos de interesse, enfatizando as qualidades de seus líderes, e buscando apoio onde quer que pudesse ser encontrado.

Sendo assim, a partir desse período a função expressiva dos partidos se fundiu com os negócios de governo. Os partidos não precisavam apresentar apenas um programa, mas demonstrar capacidade de governar e se manter no poder. Por razões eleitorais, o partido *catch-all* democrático intenciona alargar o máximo possível a sua clientela potencial, ao expressar sentimentos amplos de preocupação popular. Além disso, empenhado em continuar no poder ou alcançar o poder, ele desempenha sua função expressiva, sujeito a múltiplas restrições e a considerações táticas fluidas. Dessa forma, a nomeação de candidatos para a legitimação popular enquanto titulares dos cargos de governo emerge como a mais importante função do atual partido *catch-all*.

O funcionamento desses partidos e seu sucesso estão baseados em cinco pilares básicos: a) drástica redução da bagagem ideológica do partido; b) maior estreitamento entre grupos e lideranças no topo das organizações, cujo desempenho será julgado de acordo com o sucesso eleitoral obtido; c) rebaixamento do papel do membro partidário individual; d) perda na ênfase de uma classe específica, já que o principal objetivo é ampliar seu eleitorado; e) garantia do acesso à variedade de grupos de interesse e, portanto, de suporte eleitoral.

Neste trabalho, compartilhamos a opinião de Wolinetz (2002) de que o trabalho de Kirchheimer não estava tentando estabelecer uma tipologia, mas caracterizar mudanças observáveis em muitos partidos. Também consideramos que a formação dos partidos brasileiros difere daquela ocorrida na Europa ocidental (TAROUÇO; MADEIRA, 2013), a que se refere Kirchheimer. Ainda assim, tomamos essa classificação como base, porque ela parece se aplicar bem ao PMDB, não à sua evolução, como proposto pelo autor, mas à sua formação original.

### 1.2. O PMDB como partido de centro e “*catch-all*”

Várias das classificações tradicionais situam o PMDB no centro do espectro ideológico, de acordo com “métodos baseados na identificação feita pelo próprio partido e os métodos baseados na identificação que ou-

tros (analistas ou eleitores) fazem dos partidos” (TAROUCO; MADEIRA, 2013, p. 152). Pasquarelli e Bizzarro Neto (2012) também definem o partido como de centro por seu papel de *player* entre dois polos opostos na estrutura de competição histórica entre PT e PSDB a nível nacional.

Isso se deve, em parte, à história de sua formação. O partido tem origem no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em 1966, após o decreto do AI-2 (1965), que extinguiu o pluripartidarismo até então existente, forjando um bipartidarismo, em que o MDB se opunha à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido de apoio ao regime militar. Como resultado, o MDB nasceu “sem vinculação com classe específica ou categoria profissional, e com seu discurso programático não criando polêmicas profundas com segmentos diferenciados da sociedade que eram contra a ditadura, como liberais e socialistas” (LAMEIRA; PERES, 2015).

Com o restabelecimento do regime democrático no Brasil, o PMDB apresentou seus próprios candidatos nas primeiras eleições diretas à Presidência da República, os quais foram Ulysses Guimarães, em 1989, e Orestes Quécia, em 1994, tendo perdido nas duas vezes. A percepção da incapacidade de o partido alçar sozinho um candidato à Presidência levou a que o PMDB oficializasse a formação da coligação com o PSDB, à época, partido da situação, orientando-se pelo documento “Tirando o atraso, combater as desigualdades já”, guia programático do PMDB. Em junho de 2002, ano em que a coalizão foi formalizada, o PMDB apoiou a candidatura de José Serra, lançando como Vice-Presidente do candidato a deputada federal Rita Camarata (ES) (PMDB, 2016).

Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo federal, o PMDB alterou o rumo de seus argumentos sobre a identificação do seu programa de partido com o do PSDB, firmando coligação com o PT em janeiro de 2004. Nas eleições presidenciais de 2010, o então presidente da Câmara de Deputados Michel Temer foi lançado como candidato à Vice-Presidência da atual Presidente da República, Dilma Rousseff, aliança que se repetiu nas eleições de 2014.

A composição original difusa do MDB, com conteúdo programático e o câmbio de apoio do PMDB entre os dois partidos que se opunham entre si a nível nacional, parece não apenas confirmar seu posicionamento de centro de acordo com as classificações da literatura, mas também aponta para algumas características de partidos *catch-all*.

Primeiramente, o partido já nasce com um conteúdo ideológico raso, posto que seus membros tinham como fator comum a oposição ao regime militar, mas representavam partidos políticos extintos de todo o espectro ideológico. Em segundo lugar, o sucesso do partido não poderia ser medido de outra forma que não por seu sucesso eleitoral, já que derrotar os líderes do regime nas urnas era prioridade para um projeto de redemocratização. Relacionado aos dois primeiros pontos, o partido não representa uma classe específica e tampouco se aprofunda em debates que possam dividir opiniões, com o intuito de atrair o máximo possível de apoio no eleitorado para a oposição à ditadura. Esse comportamento também é evidenciado na aliança do PMDB com o partido do governo, seja PSDB ou PT, apesar da oposição histórica entre os dois partidos.

### 1.3. Coesão e Disciplina no Brasil

Faz-se essencial para nossa análise deixar claros os conceitos de coesão e de disciplina que iremos adotar ao longo de nosso artigo. Coesão ocorre quando há “similaridade de preferências entres os membros do grupo, capacidade de trabalharem juntos para obterem os seus objetivos” (NEIVA, 2011). Já a disciplina é vista como a “habilidade de um partido de controlar os votos de seus membros dentro do parlamento” (TSEBELLIS,

1995). Esses dois indicadores vêm sendo amplamente utilizados a fim de medir a força e a importância dos partidos políticos. Alta coesão e disciplina são responsáveis por dar uma maior previsibilidade e maior estabilidade à política como um todo. Em seguida, abordaremos como a literatura teceu suas críticas ao sistema partidário brasileiro.

#### a) Críticas ao Brasil

Parte da literatura observa alta indisciplina no Congresso brasileiro, por este ser caracterizado pela pouca institucionalização, alta fragmentação, paroquialismo, clientelismo e não ser focado em questões de cunho nacional. Neiva (2011) cita algumas críticas que foram feitas ao sistema brasileiro, sendo que entre elas se destacam as de Mainwaring, que chega a afirmar que o Brasil possuiria um “subdesenvolvimento partidário”. Já Sartori vai mais além, colocando que, na verdade, o Brasil seria apartidário e aponta também que os políticos mudam de partido de maneira livre e frequente e que eles não respeitam as decisões dos líderes.

Ames (2003) também afirma que, no Brasil, assim como em países onde há pouco controle dos parlamentares por parte de seus partidos, seria comum a presença de “bancadas de interesse”. O autor coloca que o próprio sistema eleitoral de “representação proporcional de lista aberta personaliza a política e entrava o desenvolvimento partidário” (p. 89), já que os líderes partidários não logram controlar seus parlamentares, resultando na constante indisciplina partidária na arena legislativa.

Palermo (2000) também vai tratar do pouco enraizamento dos partidos no eleitorado, apontando os baixos índices de identificação partidária e a escassa participação dos membros e filiados nas atividades dos partidos. Sendo assim, os partidos seriam “propensos à indisciplina”.

#### b) A defesa brasileira

Por outro lado, Figueiredo e Limongi (1995) afirmam que o legislativo no Brasil é bem mais organizado e estruturado do que a literatura supõe. Há uma disciplina interna expressiva e é possível classificar os partidos brasileiros seguindo um *continuum* ideológico e, assim, pode-se falar em previsibilidade no modelo brasileiro. Essa disciplina parlamentar, segundo Figueiredo e Limongi (1995) e Pereira e Mueller (2003), seria resultado de três fatores: os poderes institucionais do presidente (medida provisória, veto, etc.), as regras centralizadoras no processo legislativo da Câmara dos Deputados (a agenda dos trabalhos nas mãos dos líderes partidários) e o controle do Executivo e dos líderes no tocante às questões orçamentárias.

Pereira e Mueller (2003) chegam à conclusão de que os partidos brasileiros seriam fracos no ambiente eleitoral, mas fortes no ambiente parlamentar. Complementarmente, Neiva (2011) aplica o mesmo tipo de estudo para o Senado Federal, chegando à conclusão de que o Congresso brasileiro, como um todo, é coeso e disciplinado, não havendo uma paralisia decisória.

## 2. Hipóteses

A história da formação do PMDB nos apresenta alguns pontos importantes a serem considerados na análise de seu comportamento nas arenas eleitoral e legislativa, sendo que esta última será o nosso foco de aná-

lise. O primeiro ponto é a dificuldade de identificação de um posicionamento ideológico bem definido, posto que seus membros vinham de partidos que se distribuíam ao longo do espectro. A segunda consideração diz respeito à estreita relação que o partido apresenta com a fundação do PSDB, composto de membros dissidentes do PMDB de tendência social democrata.

Com base no primeiro ponto, levantamos a hipótese (I) de que o comportamento legislativo do PMDB é difuso, ou seja, que as votações são pouco coesas e pouco disciplinadas ao encaminhamento dos líderes, como repercussão da falta de coesão ideológica ou programática desde a formação do partido.

Do segundo ponto, pretendemos testar a hipótese (II) de que, apesar da possível falta de coesão, o PMDB se comporta de maneira mais alinhada ao posicionamento do PSDB. A literatura já aponta para essa direção, como destacam Pasquarelli e Bizzarro (2012):

“Como mostraram Lucas e Samuels (2011), não há diferenças ideológicas claras entre o grupo de partidos independentes (PMDB, PP, PTB, PR) e o grupo associado ao PSDB (DEM e PPS) em seu comportamento legislativo. Contudo, como apontam Melo e Câmara (2012), é possível observar um relativo afastamento, impulsionado especialmente pelo alinhamento entre o grupo independente e o governo petista” (p. 15)

Apesar de a estratégia *catch-all* se referir a um comportamento para alcançar o poder, avaliamos que o PMDB reproduzirá a estratégia *catch-all* uma vez no poder se sua disciplina ao partido do governo for a mesma, independentemente da sua identificação com o partido e de que partido esteja no poder. Porém, devido à formação histórica e afinidade ideológica, esperamos que apesar da aliança entre o PMDB e o PT, após a derrota do PSDB nas eleições presidenciais de 2002, o PMDB ainda se alinhe mais ao programa deste segundo partido.

Para isso, assumiremos aqui a classificação tradicional na literatura, sumarizada por Tarouco e Madeira (2013), de que o PMDB está posicionado no centro do espectro ideológico, enquanto PSDB está na centro-esquerda e o PT está à esquerda. Vale a ressalva também bastante discutida na literatura sobre a real existência de posicionamentos ideológicos nos programas de partidos políticos brasileiros. Não são claras as distinções em suas propostas, e mesmo o PT, antes tido como a espinha dorsal da ideologia do sistema eleitoral brasileiro (SINGER, 2000), tem assumido posições que se aproximam ao centro do espectro ideológico, principalmente desde que assumiu o governo federal.

Portanto, esperamos que, para que o partido se comporte como um *catch-all*, a coesão nas votações com o partido do governo, bem como a disciplina nessas mesmas votações não devem se alterar significativamente com a mudança do partido no poder. Caso o PMDB se mostre mais coeso e disciplinado a um dos dois partidos em questão, esperamos que seja ao PSDB, devido à confluência ideológica entre os dois. Isso denotaria algum programa ideológico do partido em estudo, ao contrário do que se espera ao classifica-lo como *catch-all* sob os critérios de Kirchheimer.

### 3. Metodologia

Para aferirmos a coesão e a disciplina do PMDB, delimitamos o período de 1999 a 2006, por envolver a mudança de coalizão do partido com o PSDB para uma com o PT, alteração que ocorreu efetivamente no ano de 2004.

Para a presente análise foram utilizados dados coletados por Zucco (2013) referente às votações nominais na Câmara de Deputados, entre 1989 e 2010. O banco de dados em questão combina dados originalmente coletados por Figueiredo e Limongi (1999, apud ZUCCO, 2003) com informações disponíveis ao público no site da Câmara de Deputados. Como apontam Figueiredo e Limongi (1995), o voto nominal (no qual é registrado o voto de cada deputado) geralmente se deve à solicitação de um ou mais partidos em ocasiões especiais. Porém, há matérias nas quais o voto nominal é imperativo, tais como Emendas Constitucionais e Leis Complementares, por isso, consideramos que as votações nominais correspondem basicamente às decisões mais importantes, servindo aos propósitos desta pesquisa.

Sobre coalizões partidárias, Figueiredo e Limongi (1995) defendem que não faz sentido considerar votações consensuais, mas apenas as votações que apresentem um grau mínimo de conflito partidário. No entanto, não foi possível fazer esse tipo de divisão no presente trabalho, pois, para tanto, seria necessário analisar todos os partidos e desconsiderar as votações nas quais há 90% ou mais de consenso (que é o que se considera na literatura como unanimidade). Tal abordagem pode ser retomada em trabalhos futuros, no entanto, a não utilização de tal método não traz nenhum grave problema ao resultado, visto que os próprios autores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995) apontavam ressalvas para esse tipo de seleção, que poderia minimizar uma oposição minoritária.

Para analisar a questão da coesão do PMDB, procedemos com a análise básica do grau de coesão nos dois períodos da coalizão através do índice de Rice, que mede em valores absolutos a diferença no percentual de votos “sim” e votos “não” e pode variar de zero (quando há uma divisão equânime entre os votos) a cem (quando todos votam da mesma maneira).

Em seguida, foi analisada a questão da disciplina no PMDB para avaliar o grau de “obediência” dos deputados ao encaminhamento do líder do partido na Câmara. Para tanto, seguimos as ideias dos autores Mainwaring e Liñan (1998), que, ao analisarem a disciplina partidária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, sugerem que há disciplina apenas quando o voto dos deputados coincide com o encaminhamento do líder partidário na Câmara. Assim, vamos considerar que quando o líder se abstém, apenas é considerada a existência de disciplina se os deputados também se abstém. Da mesma maneira, se o líder votar “sim” ou “não” só se considerará disciplina no caso de a maioria dos deputados votarem “sim” ou “não” em concordância com o líder, não contando como disciplina as abstenções dos deputados nesses casos.

Nesse sentido, para operacionalizar os encaminhamentos dos líderes, consideramos que o voto do líder vai seguir seu próprio encaminhamento, já que não foi encontrado um banco de dados especificamente sobre isso. Por fim, buscou-se identificar o quanto os partidos principais da coalizão atuaram de forma semelhante, através da análise do grau de coincidência dos votos dos líderes partidários da coalizão nos dois períodos em questão.

#### 4. Análise de dados

A primeira análise centra-se na coesão partidária. Para isso, utilizamos o índice de Rice. Como já foi explicado anteriormente; essa medida é a mais comum para o estudo da coesão de partidos políticos. Os dados estão presentes nos gráficos 2 e 3 (no anexo) e na tabela abaixo.

**Tabela 1** – Coeficiente de Rice do PMDB médio, mediana e desvio-padrão

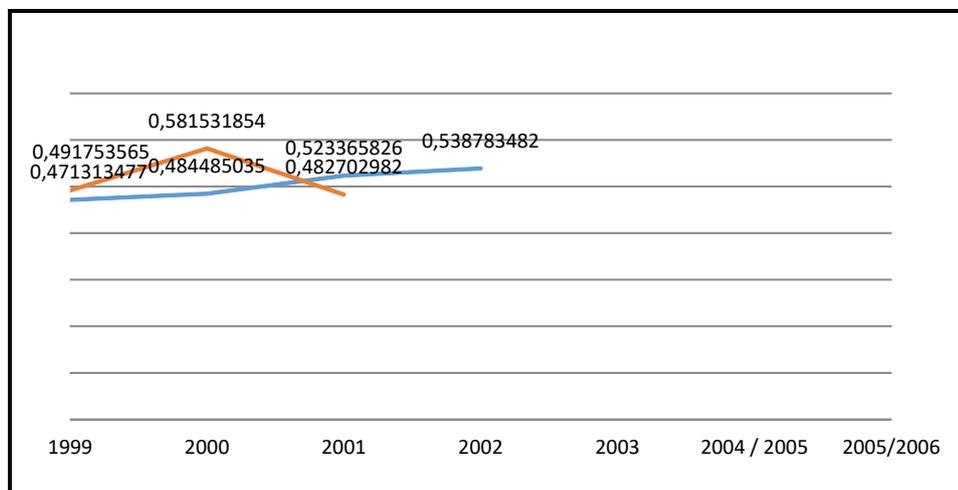
	1999 - 2002	2003-2006
<b>Coeficiente de Rice Médio</b>	0,43	0,32
<b>Mediana</b>	0,46	0,34
<b>Desvio Padrão</b>	0,13	0,12

(Fonte: Autores)

Os resultados sugerem que a coesão do PMDB é bastante instável e apresenta um grau médio-baixo, sendo raros os que se aproximam de uma coesão mais forte. A média da coesão cai de 0,43 no primeiro período para 0,32 no segundo, o que sugere que a mudança na coalizão acentuou a já baixa coesão do PMDB.

Tendo analisado a coesão, passamos à questão da disciplina, a “obediência” dos parlamentares à indicação das lideranças. Para essa medição, comparamos o voto do líder com o voto dos demais parlamentares. Os resultados, em percentuais, podem ser vistos abaixo, no gráfico 1.

**Gráfico 1** – Disciplina – PMDB (1999-2002/2003-2006)



(Fonte: Autores)

Percebemos que a disciplina também não apresenta um alto grau, sendo, portanto, classificada como média-baixa (os valores correspondem ao percentual de parlamentares que seguiram o voto do líder). No primeiro período (1999-2002), temos uma média de 49,45% enquanto no segundo período, temos uma média de 52,33%. No geral, ela se manteve estável ao longo dos anos, sendo 2004/2005 um *outlier*, apresentando uma disciplina de 58,15%. Esse período coincide com a mudança na coalizão, quando o PMDB passa a apoiar o PT. Em resumo, o PMDB não apresenta, no período estudado, grandes índices de disciplina.

Em seguida, passamos a analisar a convergência entre os votos do líder do PMDB e o voto do líder do PSDB (1999-2002) ou do PT (2003-2006) – essa variação corresponde à alteração do partido à frente do governo. Os resultados estão sintetizados na tabela a seguir:

**Tabela 2** – Convergência dos Votos dos líderes do PMDB e do PSDB ou PT  
(1999-2002/2003-2006)

	1999-2002	2003-2006
Total de Votação	410	435
Total de Votos Idênticos	235	209
Percentual de Votos Idênticos	57,32%	48,05%

(Fonte: Autores)

Como pode ser observada, a convergência entre os líderes era maior quando o PMDB fazia parte da coalizão com o PSDB, quando chegou a 57,32%. Ao fazer parte da coalizão com o PT, essa convergência se reduz para 48,05% das votações. Isso sugere uma maior aproximação das lideranças quando a coalizão era PMDB-PSDB.

Esses dados demonstram que o PMDB, no período estudado, pode ser classificado como um partido pouco coeso e com baixa disciplina, o que era sugerido por críticos ao sistema brasileiro. Porém não podemos colocar a baixa coesão e disciplina como uma característica geral dos partidos brasileiros, há que ser feita uma pesquisa mais abrangente, envolvendo outros partidos. A nossa análise aponta para um PMDB de baixa coesão, e que teve esse elemento reduzido ao sair da coalizão com o PSDB e passar a coligar-se com o PT.

## 5. Conclusões

Apesar de o PMDB apresentar características de partido *catch-all*, nossa análise evidencia que isso não se deve às adaptações do partido à conjuntura eleitoral, tal qual proposto por Kirchheimer, mas sim às condições de sua fundação. Ou seja, um partido forjado pela ditadura militar, composto por membros de partidos extintos que se distribuíam por todo o espectro ideológico, não poderia se não estar desprovido de um conteúdo ideológico marcado ou por um programa partidário específico, nem se dirigir a uma classe específica, se a causa última de seus membros era a redemocratização. Assim, e se valendo também de líderes fortes, como Ulysses Guimarães, o PMDB lograria alcançar o máximo suporte eleitoral possível.

Para além das caracterizações de Kirchheimer, observamos o comportamento do PMDB no legislativo, com o objetivo de identificar se a estratégia *catch-all* se reflete de alguma forma na sua conduta, uma vez no poder. Assim, confirmamos a hipótese (I) de que a disciplina do partido é média-baixa ao longo do período estudado, bem como a hipótese (II), posto que há uma queda de nove pontos percentuais na convergência de votos quanto o PT assume o poder e a coalizão é formada.

É preciso reconhecer as limitações de nossas análises, ressaltando a importância de uma seleção mais detalhada das votações, levando em consideração também os demais partidos (eliminando votações

consensuais, por exemplo). Uma avaliação com uma série temporal mais exaustiva também poderia nos ajudar a aprofundar nossa compreensão do comportamento partidário do PMDB, bem como comparar o comportamento legislativo entre partidos *catch-all* e os ideológicos, a fim de observar se suas condutas diferem de fato.

## Referências

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, 2003.

ATO Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>.

FIGUEIREDO, A.C. e LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, 38(3), p. 497-524, 1995.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>>.

KIRCHHEIMER, O. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (7), p. 349-385. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=en&nrm=iso)>.

LAMEIRA, R. F. e PERES, P. O lugar do PMDB na política brasileira: os limites da tipologia partidária. 2015. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1, 2015, Porto Alegre. *Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política (Anais)*. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/Rafael-LameiraPauloPeres.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. *Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm)>.

MAINWARING, S.; PÉREZ LIÑAN, A. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova: Revista de cultura de política*, (44), p. 107-136. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200006)>.

NEIVA, P. R. P. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Revista Dados*, 54(1), p. 289-318. 2011.

PMDB. *Página Oficial do Partido do Movimento Democrático Brasileiro*. Disponível em: <<http://pmdb.org.br/>>.

PALERMO, V. *Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo*. Revista Dados, 43(3). 2000.

PASQUARELLI, B.; BIZZARRO NETO, F. A.. *O PMDB no centro do sistema político brasileiro (1986-2010)*. 2012. In: Anais do Encontro da ABCP, 8, 2012, Gramado. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/23\\_7\\_2012\\_10\\_51\\_44.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/23_7_2012_10_51_44.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2016.

PEREIRA, C. e MUELLER, B.. *Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a Conexão Eleitoral no Brasil*. Revista Dados, 46(4), p. 735-771. 2003.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 a 1994*. São Paulo: EDUSP. 2000.

TAROUCO, G. da S. e MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil.

*Revista de Sociologia e Política*, V. 21, março, nº 45, p. 149-165. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000100011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000100011&script=sci_abstract&tlng=pt)>.

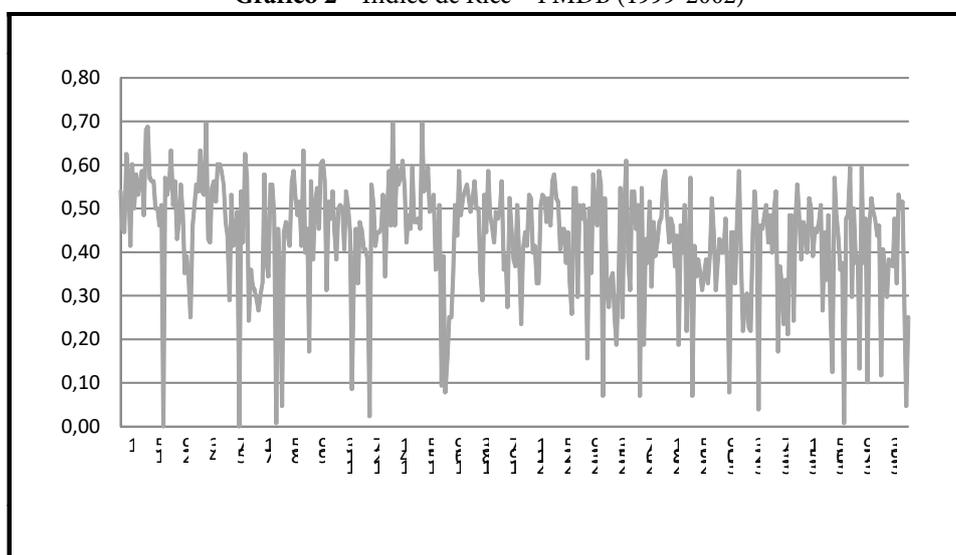
TSEBELIS, G.. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multi-cameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25(03), p. 289-325, 1995.

WOLINETZ, S. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press. 2002. Disponível em: <<http://www.olemiss.edu/courses/pol628/wolinetz02.pdf>>.

ZUCCO, C.. *Roll Call Votes from the Câmara de Deputados*. 2013. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/20270>>.

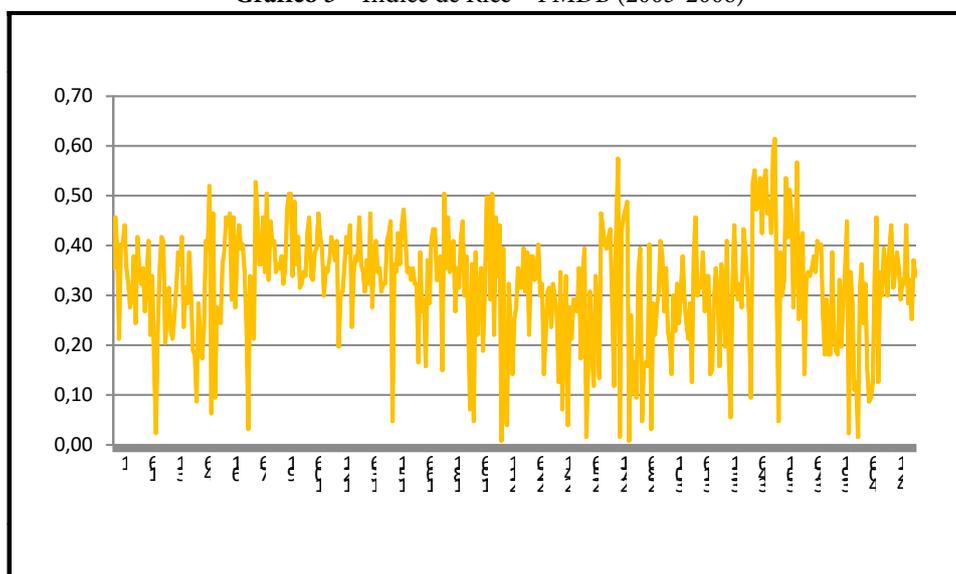
## Anexos

**Gráfico 2 – Índice de Rice – PMDB (1999-2002)**



(Fonte: Autoras)

**Gráfico 3 – Índice de Rice – PMDB (2003-2006)**



(Fonte: Elaboração própria)

## CAPÍTULO 2

# ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DA LEY DE MEDIOS NO CONFRONTO POLÍTI- CO ENTRE GRUPO CLARÍN E CRISTINA KIRCHNER

Michele Santos da Silva

# ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DA LEY DE MEDIOS NO CONFRONTO POLÍTICO ENTRE GRUPO CLARÍN E CRISTINA KIRCHNER

Michele Santos da Silva

## Introdução

Em 10 de outubro de 2009, a *Ley de Servicios Audiovisuales* n. 26.522 – popularmente conhecida por *ley de medios*, foi sancionada e promulgada pela então presidente Cristina Fernández de Kirchner.

Considerando a relevância e o pioneirismo da medida na América Latina, é importante enfatizar que seu espaço na agenda do governo foi conquistado após uma ruptura na relação entre Cristina Kirchner e o Grupo Clarín (GC) - maior empresa de comunicação da Argentina (HENKEL; MORCILLO, 2013; MOCHKOFSKY, 2011; MONTENEGRO, 2011; SARLO, 2011; SIMÓN, 2013), desencadeando um confronto político que foi deflagrado pela pauta da regulamentação dos meios de comunicação.

Mas antes do embate entre esses dois atores ocorrer, sua relação foi de anos de reciprocidade: no governo de Néstor Kirchner<sup>1</sup> o Grupo Clarín foi o porta-voz da Casa Rosada, tendo acesso às informações presidenciais em primeira mão. Ainda, obteve do então presidente novas licenças que ampliaram seu poder comercial e de difusão, constituindo-se em um dos maiores conglomerados de mídia da língua espanhola. Em contrapartida, o GC fez um jornalismo chapa branca, inclusive, ajudou a eleger Cristina Kirchner à presidência em dezembro de 2007.

Entretanto, após as eleições, a recém-eleita teve queda em sua popularidade (MOCHKOFSKY, 2011, p. 178). Por essa, entre outras razões, o Grupo Clarín retirou seu apoio editorial à Cristina, que perdeu seu maior aliado. Apesar de não ser tão evidenciada a princípio, a ruptura dessa aliança foi um duro golpe para o governo já fragilizado com a perda da base de importantes setores argentinos, logo após o conflito com a elite rural em 2008. Após um emblemático discurso feito por Néstor Kirchner em 2009 - quando acusou o Grupo Clarín de mentiroso e de atentar contra os interesses democráticos<sup>2</sup> -, o embate se tornou público, com forte mobilização midiática e pública. A partir de então, os conglomerados de mídia tornaram-se a causa de maior destaque da agenda política kirchnerista, estimulando medidas políticas para a democratização dos meios. Assim, o Grupo Clarín foi considerado o principal modelo de empresa de comunicação a ser destituído, o que fomentou na própria imprensa o rumor de que as medidas governamentais foram criadas exclusivamente para atingir o Grupo, cuja *ley de medios* foi ironizada como “lei Clarín”. Logo, o projeto de lei que tinha como proposta atualizar<sup>3</sup> as políticas regulatórias dos meios de comunicação, acabou se configurando em uma missão obstinada, o qual Montenegro (2011) explica:

---

1 Néstor Kirchner, além de marido de Cristina Kirchner, foi presidente da Argentina entre 2003-2007, vindo a falecer em outubro de 2010.

2 Para mais informações, acessar vídeo: [https://www.youtube.com/watch?v=rxyHl\\_O6o9E](https://www.youtube.com/watch?v=rxyHl_O6o9E).

3 A primeira medida para regulamentar os serviços de radiodifusão da Argentina foi a Lei n. 22.825, criada em 1980, durante o regime militar.

Sem dúvida, a ação mais audaz foi a aprovação da *ley de medios*. Até um mês antes das eleições de junho de 2009, Kirchner assegurava a seus interlocutores que a “lei não sairá” [...]. Fortalecido, Clarín ia com tudo. Já não lhe interessava negociar com um governo “debilitado”. Enquanto que Kirchner, com pouco a perder, decidiu apostar fundo (MONTENEGRO, 2011, p. 109, tradução nossa).

A mobilização em torno da lei colocou o confronto político em evidência, cujas argumentações se destacaram em dois aspectos: “ser contra” – o que significava apoiar o Grupo Clarín, *versus* “ser a favor” – que seria apoiar o governo Kirchner. Essa polaridade empobreceu a discussão da *ley de medios* como uma política pública. Tanto que o discurso do governo acerca dos conglomerados midiáticos se centrou em uma única empresa, como se a concentração de meios fosse um problema exclusivo do Grupo Clarín. Isso somado a novas ações criadas para inibi-lo, como foi o caso do *Papel Prensa* e do *Fútbol Para Todos*, endossou ainda mais o argumento de que a lei tinha um propósito puramente retaliativo. Tal *performance* do governo foi aproveitado jornalisticamente pelo Grupo Clarín que, junto com aliados de outras empresas de comunicação, usaram a lei para enquadrar o governo como incoerente e autoritário. Desse modo, gradativamente foram capitalizando forças em entidades internacionais, juristas, representantes políticos e da imprensa de outros países como o Brasil. Sobre o embate, Mochkofsky comenta:

[...] o conflito com os meios ficou instalado em termos ideológicos e políticos, com a imprensa ocupando o papel de oposição e não de instituição independente; o diálogo ocorreria no nível das cúpulas das empresas de meios, não entre os jornalistas assalariados, o que parecia simplificar e fazer mais eficiente a relação, tal como queria Néstor Kirchner desde um princípio [...] (MOCHKOFSKY, 2011, p. 157, tradução nossa).

Entretanto, a mesma lei foi elogiada por vários organismos internacionais, incluindo as Nações Unidas (ONU)<sup>4</sup>, sendo indicada como um exemplo na América Latina. Além de comprometer-se com a quebra do monopólio nas comunicações, ela prezava a regulamentação das concessões de licença para o fomento do pluralismo de vozes, com a programação e a transmissão de conteúdos locais. Entre as normas regulatórias de maior destaque estavam as do artigo 41, 45, 48 e 161, as quais estabelecem, respectivamente, a intransferibilidade das licenças, o número de concessões permitidas, o controle de práticas concentradoras e o prazo de adequação das empresas (AFSCA, 2013)<sup>5</sup> – medidas que atingiam diretamente o Grupo Clarín. Por conta desses quatro artigos, o GC foi aos tribunais por uma medida cautelar, contestando especificamente os artigos 45 e 161 como inconstitucionais. O poder judiciário julgaria o caso – mantendo ou não a suposta inconstitucionalidade dos artigos – no dia 07 de dezembro de 2012.

Durante o intervalo comercial do programa *Fútbol Para Todos*, o governo lançou uma série de publicidades anunciando que a data de julgamento da lei seria quando o Grupo Clarín perderia suas licenças, e que ali ocorreria a aplicabilidade integral da *ley de medios*. Desde então, o embate deflagrou-se, principalmente, sobre o poder judicial. Através de seu poder governamental, os kirchneristas trataram de pressionar a justiça para impedir a extensão da cautelar, enquanto que o GC usou seu campo midiático para coagir a justiça a não modificá-la, sob a alegação de que estava sendo perseguido por um governo que criou uma lei à medida para censurar um grupo de comunicações sem razão legítima. O dia 07 de dezembro tornou-se emblemático, materializando-se na sigla 7D.

4 Informação divulgada no site das Nações Unidas no Brasil, publicada no dia 18/12/12.

5 Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), órgão da presidência responsável de criar e fiscalizar as normas relacionadas à lei de mídias.

A partir das premissas apresentadas, este trabalho teve como objetivo analisar a cobertura jornalística argentina para o tema *ley de medios*, a partir de um veículo de comunicação do Grupo Clarín, o jornal impresso Clarín, por ser o mais antigo da empresa e um dos mais tradicionais daquele país. Por razões evidentes, o Grupo – representado pelo jornal – posicionou-se contra a lei. Desse modo, este estudo pretendeu observar como foi construído e estruturado seu discurso jornalístico no processo de mediação, partindo do pressuposto idiossincrásico do jornalismo de que o interesse público deve estar acima dos demais.

Para tal, o caminho metodológico ocorreu através da análise direta do enquadramento noticioso, entre as edições de 01 a 07 de dezembro de 2012, totalizando 36 textos. O critério fundamental para a escolha das matérias foi presença do tema *ley de medios* em qualquer elemento da notícia. As análises seguiram as quatro dimensões de enquadramento definidas por Robert Entman (1993): 1. Definição de um problema; 2. Interpretação de um determinado assunto; 3 Avaliações morais sobre o mesmo; 4. Recomendações (1993, p.52), as quais foram importantes para ajudar a categorizar os principais aspectos hierarquizados, salientados ou omitidos nos textos.

Através desse estudo foi possível identificar dois principais elementos de enquadramento em torno da lei: Ley de Medios e Governo Kirchner. Apesar de anunciarem em seus títulos, retranscricões, linhas finas ou chapéus o tema *ley de medios*, o enquadramento para este tema tratou especificamente das ações no judiciário para o julgamento da constitucionalidade da lei – objeto de maior interesse do Grupo Clarín. Aqui, no geral, as matérias são suítes, e dão destaque à suposta perseguição do governo ao Grupo. Já o enquadramento dado ao Governo Kirchner, teve como conteúdo os aspectos negativos dos aliados, do governo e das ações de Cristina Kirchner, sem qualquer menção sobre a lei. Isso aponta que o número de notícias que discutiram a lei foi insignificante, e que o tema foi utilizado por essa imprensa como espécie de “isca” para possivelmente atrair o leitor.

O jornal também intensificou sua estratégia de campanha negativa ao utilizar páginas inteiras – e coloridas – de espaços publicitários com frases da presidente, ministros ou de situações do governo em tom jocoso, irônico ou infantilizado, evidenciando seus esforços em deslegitimar a proposta de regularização dos meios pelo discurso dos kirchneristas. Inclusive, parte das manchetes do jornal trouxeram assuntos que não eram notícias. Tratavam-se de peças que, aparentemente, buscavam atrair o público já domesticado com a espetacularização criada na disputa pelo poder entre governo e imprensa, a qual ofuscou o eixo central do debate para a *ley de medios*, aspecto este observado no Clarín nos três meses que antecederam o 7D<sup>6</sup>.

Sendo assim, tratando-se da primeira lei de mídias aprovada em território latino-americano, é possível múltiplas abordagens de estudo, especialmente, para dar mais fiabilidade às pesquisas de enquadramento. Mas por conta do espaço, foram desconsideradas as análises de outros elementos do material de estudo, como a capa, imagens e fontes. Eles foram contemplados em um estudo maior – dissertação de mestrado desta autora – e poderão servir de referência e informação para algumas discussões deste trabalho.

Quanto à sua relevância no campo de discussão da Comunicação Social e do Jornalismo, este estudo traz um caso pioneiro. Desse modo, o contexto argentino pode servir de reflexão para interpretar o papel do jornalismo em democracias recentes e reforçar aspectos da relação de poder entre governos e imprensa

---

6 De setembro a dezembro de 2012, das 61 edições analisadas, foram publicadas 230 matérias jornalísticas, sem contabilizar artigos de opinião e editoriais que estavam presentes em todas as edições mencionadas (SILVA, 2015). Para mais informações, acessar: <http://goo.gl/y1AhQD>

que inibem as políticas regulatórias de mídia, cujas ausências fomentam o desenvolvimento e a perpetuação de conglomerados de mídia na região, como é o caso do Brasil, por exemplo. Por outro lado, mostra que as quatro funções de enquadramento de Entman foram úteis para mapear os quadros construídos nos textos – considerando que, até onde foi possível detectar, este foi um dos poucos trabalhos que as utilizou. Entretanto, reconhece-se a importância e genuína necessidade do uso de métodos complementares para ampliar o nível de confiabilidade dos resultados a partir dos estudos do *media frames*, cujo campo metodológico ainda está em processo de desenvolvimento.

## 1. A *Ley de medios* como objeto de disputa

Nas arenas democráticas, existe o consenso em afirmar que a relação entre governo e mídia<sup>7</sup> é uma conveniência necessária para a manutenção da governabilidade. Embora isso não seja aceito integralmente, ocorre de a imprensa criar pactos com o sistema político para assegurar seus interesses materiais e ideológicos, enquanto que os governos instrumentalizam os meios de comunicação para dar visibilidade às posições políticas assumidas (RUBIM, 2000), e tratam de obter uma imagem positiva para ter credibilidade.

A imprensa a serviço dos governos surgiu com a mudança na lógica produtiva da informação, a partir do desenvolvimento tecnológico após a ascensão da burguesia (GOMES, 2005, p.47). Assim, a expansão dos meios de comunicação inevitavelmente impactou no jornalismo, de modo que seu papel como instrumento da luta política na esfera civil perdeu espaço para a questão comercial (TRAQUINA, 2012, p. 34).

Direcionando o olhar para a Argentina, é evidente que a partir do momento que o governo Kirchner não tinha mais a oferecer ao Grupo Clarín, este retirou seu apoio editorial desatando o confronto político que refletiu diretamente nas discussões sobre a *ley de servicios audiovisuales* na agenda política kirchnerista (SILVA, 2015).

Sobre o conceito de confronto político tratado neste artigo, ele advém da teoria da mobilização política ou processos políticos, definido por Tarrow (2009, p. 99) como resultado de uma luta política que oferece oportunidades ou restrições para revelar a vulnerabilidade dos oponentes quando os atores percebem uma ameaça sobre seus interesses e ações. Apesar de geralmente ser utilizado em estudos de ações coletivas, os quais interpretam que pessoas comuns se aliam a pessoas influentes para unir forças e enfrentar as elites, autoridades ou opositores a partir de um enquadramento de injustiça (GAMSON, 2011, p. 19), ele pode ser empregado para observar este confronto que ocorreu na própria elite. Conforme Tarrow (2009, p. 21) explicita,

O confronto não se limita aos movimentos sociais, embora seja a sua forma característica de interagir com outros atores. Algumas vezes, os grupos de interesse se engajam em desafios diretos, como fazem os partidos políticos, associações voluntárias e cidadãos comuns [...] (TARROW, 2009, p. 21).

Desse modo, acredita-se que o confronto político entre os dois atores foi a motivação para o governo criar uma lei à medida para o Grupo Clarín, deflagrando a disputa entre eles.

---

7 Entende-se mídia neste trabalho por imprensa, meios de comunicação voltados para a informação jornalística.

## 2. *Ley de médios*: o que deflagrou o confronto político entre governo e imprensa

Se, anteriormente, a regularização dos meios de comunicação não era pauta do governo, inclusive, ele contribuiu na ampliação dos negócios do Grupo Clarín, aprovar uma lei anti-conglomerados - uma vez que já não eram mais aliados, evidenciou que a *ley de medios* foi uma construção de agenda política (COBB; ROSS; ROSS, 1976) para obter o apoio público e endossar os ataques ao GC. A questão, neste aspecto, é que o contexto do surgimento da lei levantaram questionamentos sobre suas verdadeiras motivações.

Nesse sentido, o governo carecia de uma grande mobilização para que houvesse uma ampla aceitação do público. Desse modo, a *ley de medios*, sob a ótica do *mobilization model* ou modelo de mobilização, seria o exemplo mais apropriado para “realçar o status de uma agenda política como algo interessante e necessário para se implementar” (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p. 132, tradução nossa). Portanto, caberia ao governo criar um problema e mobilizar a opinião pública. Sobre essa questão, Sarlo (2011) ressalta:

Quando cortou relações com *Clarín*, Kirchner quis que a briga fosse interpretada em termos de um combate contra os monopólios [...]. Entretanto, antes ele não tinha problemas em realizar concessões a Magnosto<sup>8</sup>. A ideia que teve sobre o poder foi hostil à liberdade de imprensa. Mas nem sempre ele foi hostil ao capitalismo concentrado (SARLO, 2011, p. 217, tradução nossa).

Já na perspectiva de Montenegro (2011), os dois maiores triunfos contra o GC foram a perda de credibilidade com a audiência e o impedimento de sua expansão:

Por um lado, desferiu um golpe inédito à credibilidade de *Clarín*, cujos conteúdos eram vistos por uma grande maioria – sem questionamentos – como “a realidade”. Com o conflito se transformou em um meio opositor, que misturou sem sutilezas as notícias com as operações para salvaguardar seus negócios próprios. E assim foi entendido por boa parte da opinião pública [...]. Por outro, por primeira vez, conseguiu frear a irresistível expansão do Grupo, que nos últimos anos investiu US\$ 800 milhões no anel de fibra ótica das empresas Fibertel-Cablevisión com o objetivo de disparar no mercado das telecomunicações, integrando os três serviços (banda larga, TV e telefonia), em melhores condições que seus concorrentes (MONTENEGRO, 2011, p. 109, tradução nossa).

Quando se fala em Grupo Clarín, é importante destacar que ele é um relevante ator político na esfera argentina e internacional, dominando o mercado de mídias conquistado através de sua relação de conveniência com os poderes políticos, permitindo sua expansão e consolidação. A dimensão de seus negócios impulsionou a uma reconfiguração estrutural da empresa, para converter-se no que hoje é o Grupo Clarín: AGEA (diário Clarín, Olé, La Razón e MUY), Artear (Canal 13, TN e Volver), Artes Gráficas Rioplatenses (plata impressora), Radio Mitre (AM 80 e FM 100), Multicanal, Telered Imagen (TV codificada, TyC Deportes, Adtime, TyC Uruguay e Telered Deportes do Chile), Revista Elle, Auditel e Buenos Aires Televisión, PRIMA (Cablevisión e Fibertel – serviços de internet), CIMECO (La Voz del Interior e Los Andes de Mendoza, jornais do interior argentino comprados em sociedade com o La Nación); participação em produtoras de televisão, cinema e 51% de galaxy Entertainment Argentina, de televisão satelital, entre outras companhias (MOCHKOFISKY, 2011, p. 114-115)<sup>9</sup>.

---

8 Héctor Horacio Magnosto é o diretor executivo do Grupo Clarín e proprietário de 35,335% das ações da empresa, seguido pela herdeira Ernestina Herrera com seus 35,555% (GRUPO CLARÍN).

9 Incluindo dados informados na homepage do Grupo Clarín.

Para ter uma ideia sobre o que ele representa, junto com outros três importantes grupos midiáticos na América Latina - Organizações Globo (Brasil), Grupo Televisa (México) e Grupo Cisneros (Venezuela), possui 60% do faturamento total dos mercados latino-americanos (MASTRIN; BECERRA, 2003). Sozinha, a corporação argentina controla mais de 60% da receita publicitária em seus jornais impressos e pouco mais de 50% do mercado de televisão por assinatura. Na TV aberta, sua emissora *El Trece* alterna a liderança com a emissora *Telefé* e no mercado de radiodifusão sonora controla 50% do *share*<sup>10</sup> na AM e 12% na FM (LINS, p. 6, 2009). Tal concentração nos meios unificou a publicidade em veículos líderes, fomentando a baixa oferta de programação cultural local, entre outros problemas, o que torna indiscutível a importância e a urgência de normas que regularizem a concessão das licenças audiovisuais.

O ponto crítico dos artigos alegados inconstitucionais pelo Grupo é que a empresa tinha em seu poder 240 licenças de TV aberta, a cabo e rádio. Portanto, uma vez julgados constitucionais, o GC poderia ser reduzido a 24 licenças, reduzindo a 35% sua participação e cobertura nos diferentes seguimentos no mercado nacional<sup>11</sup>. Outra questão é que os artigos 45 e 161 referem-se ao impedimento das empresas terem licenças de TV aberta e a cabo em uma mesma cidade, razão de maior lucratividade do Grupo (LINS, p. 9, 2009).

Assim, o 7D foi relevante para observar como o debate em torno da lei foi sendo construída por ambos os atores, especialmente pelo jornalismo do Grupo Clarín. Sobre o dia 07 de dezembro e o confronto político deflagrado com a proximidade da data, Sarlo (2011, p. 216, tradução nossa) a denominou como “conversão de um conflito em causa abertamente ideológica”, cujo enquadramento argumentativo presidencial fomentava a discussão de que os grupos de mídia eram “corporações” ricas e poderosas, enquanto que o Grupo alegava um ataque de um governo descontrolado, déspota, autoritário e que atentava à liberdade de expressão, cujos quadros preponderantes estiveram em torno da democracia, isto é, liberdade de expressão *versus* pluralidade de voz.

### 3. O enquadramento da notícia no Clarín: aportes metodológicos e critérios de pesquisa

O conceito de enquadramento advém de uma ampla linha de pesquisas que permite operacionalizá-lo em diferentes abordagens. Contudo, essa dimensão adaptativa – aparentemente aplicável a distintos objetos de estudo – aponta certa dispersão quanto ao seu uso (ENTMAN, 1993; SCHEUFELE, 1999), o que significa que, na ausência do determinismo conceitual, dois desafios são impostos aos pesquisadores: a clareza na sua definição e o rigor com o critério metodológico (PORTO, 2004; VIMEIRO; MAIA, 2011).

A noção de enquadramento reside na psicologia, inicialmente apresentada por Gregory Bateson para analisar a esquizofrenia e refletir a comunicação entre paciente e terapeuta. Em sua obra *A Theory of Play and Phantasy*, de 1954, Bateson centrou-se na interação entre os indivíduos e a produção de mensagens metacomunicacionais – denominadas enquadres (GOFFMAN, 2006, p. 1). Anos mais tarde, Erving Goffman deu continuidade a um percurso teórico similar, mas com o foco na interação face a face, cujos enquadres foram analisados em convenções e normas sociais presentes nas atividades cotidianas, dando origem aos estudos de

---

10 Corresponde à porcentagem de audiência de um programa com relação à audiência do total do veículo (rádio) para um mesmo período.

11 Jornal Clarín, edição 28-11-2012, seção El País, página 9.

microsociologia. Em sua obra *An Essay on the Organization of Experience* (1974) conseguiu ampliar a metáfora do enquadramento, caracterizando-o como quadros interpretativos de significados que organizam a experiência dos indivíduos mediante uma situação qualquer:

Assumo que as definições de uma situação se elaboram de acordo com princípios de organização que governam os acontecimentos - ao menos os sociais - e nossa participação subjetiva neles; enquadrar é a palavra que eu uso para referir a esses elementos básicos que sou capaz de identificar (2006, p. 11, tradução nossa).

A ideia central do *frame analysis*<sup>12</sup> de Goffman foi demonstrar que a experiência dos sujeitos é o resultado subjetivo de como se compreende e se interpreta o mundo circundante. As molduras de referência são, portanto, estruturas de símbolos que confluem na atribuição de significados, estando ancoradas a um contexto cultural em uma determinada situação concreta e/ou abstrata. Contudo, os sujeitos estão expostos a vários acontecimentos simultâneos, que nada mais são que sobreposição de quadros. Desse modo, o ato de atribuir sentido a um significado desprovido de significação é definido por Goffman como esquema de referência primário, sendo o marco interpretativo para organizar uma determinada realidade:

[...] qualquer que seja seu grau de organização, todo quadro de referência primário permite ao indivíduo situar, perceber, identificar e etiquetar um número aparentemente infinito de situações concretas definidos em seus termos (GOFFMAN, 2006, p. 23, tradução nossa).

Entretanto, os quadros de referência primários não são permanentes. Eles podem sofrer transformações ou tonalizações a partir de uma nova perspectiva interpretativa, isto é, com novas camadas de significação. Também, podem admitir um processo de maquinação, empregado na manipulação de um enquadramento para ressaltar ou omitir alguns aspectos da realidade (GOFFMAN, 2006). Esses pressupostos serão retomados mais adiante, quando forem discutidos os quadros primários produzidos nas notícias sobre a presidente Kirchner que o jornal Clarín utilizou para tratar da *ley de medios*.

Os postulados de Goffman sobre o enquadramento ofereceram um relevante aporte teórico-metodológico que ajudaram a ampliar as possibilidades de pesquisa nas ciências sociais e humanas. No campo da mídia, o *framing*<sup>13</sup> foi empiricamente estudado a partir dos anos 1980, integrando o modelo de investigação do *media effects*<sup>14</sup> que se preocupa em analisar os conteúdos emitidos pelos meios de comunicação e seu impacto cognitivo nos sistemas sociais (GUTMANN, 2006, p. 29).

O percurso teórico-metodológico realizado aqui vem da linha do *media effects* ou efeitos da mídia, a qual se dedica a investigar o enquadramento estruturado e organizado nas narrativas jornalistas, através da “seleção e saliência de alguns atributos de uma dada realidade” (ENTMAN, 1993). O autor explica o enquadramento como uma embalagem que inclui um processo de seleção e saliência sobre alguns aspectos de uma dada realidade. Sua constatação foi fruto de estudos em textos jornalísticos, comparando a cobertura da imprensa em dois acidentes aéreos<sup>15</sup>. Neles, o autor se certificou que os quadros de referência transpassam a rotina jornalística, pois estão subordinados a questões ideológicas das organizações midiáticas que os constroem. Ele também avaliou a capacidade deste tipo de enquadramento em promover a (1) definição de um problema, (2) realizar uma interpretação, (3) fazer avaliações morais ou (4) recomendações (Ibid., p. 52), sendo estas as

---

12 Em português o termo é traduzido e utilizado como “análise de enquadramento”.

13 Termo pelo qual designa os estudos de enquadramento na esfera da mídia (ENTMAN, 1993).

14 No português, o termo é utilizado como “efeitos de mídia” (GUTMANN, 2006).

15 O primeiro foi com a queda de um avião coreano da Korean Air Lines em 1983 e o outro com um iraniano da Iran Air em 1988.

quatro funções utilizadas para identificar os enquadramentos no jornal Clarín. Para facilitar o entendimento sobre elas, seguem suas respectivas definições: 1) determina o que um agente causal está fazendo; 2) identifica as forças que produzem o problema; 3) avalia os agentes causais e seus efeitos; 4) oferece e justifica soluções para os problemas, predizendo seus prováveis efeitos (1993, p. 52, tradução nossa).

### 3.1 O jornal Clarín e uma breve história

O jornal Clarín foi fundado em 06 de agosto de 1945, cujo sonho de seu idealizador, o advogado e aspirante a presidente da nação, Roberto Noble, era o de influenciar e intervir na vida política do país (SIVAK, 2013), embora, seu começo foi de um folhetim com publicações populares, sem tiragens significativas, politicamente neutro (MOCHKOFISKY, 2011).

Contudo, em meados de 1951, deu seu pequeno e importante salto. Foi quando o governo de Juan Domingo Perón expropriou o jornal La Prensa, que na época retinha o monopólio de classificados, oferecendo a oportunidade de Noble aproveitar a fatia disponível no mercado concorrente para expandir seus negócios. Já na década de 1970, o diário ganhou um formato mais empresarial e moderno (Ibid., p.43), consolidando-se como o jornal mais popular do país. É importante mencionar a aproximação do diário com os políticos de relevância nacional, o qual tiveram importantes benefícios. Entre eles, estão as concessões obtidas no governo Menem (1989-1999) e Kirchner (2003-2007), que ofereceram a oportunidade de expandir seus negócios de mídia, consolidando o que hoje é o Grupo Clarín.

De acordo com o *Instituto Verificador de Circulaciones* (IVC), o Clarín imprime pouco mais de 160.000 exemplares diários, dominando o mercado de vendas na Argentina. Ele é editado e comercializado diariamente em todo o país e possui cerca de 70 páginas que variam com as edições de fim de semana. Após o confronto político com o governo, o diário converteu-se em um meio de comunicação de oposição ao governo de Cristina Kirchner, principalmente quando este inseriu em sua agenda política a pauta da regulamentação das empresas de mídia daquele país.

### 3.2 Critérios de pesquisa

O intervalo de coleta de dados refere-se ao período 01/12/2012 a 07/12/2012, isto é, aos sete dias que antecederam a data de vigência da inconstitucionalidade dos artigos 45 e 161 da *ley de medios* – 07 de dezembro de 2012 (7D). A seleção deste período foi guiada pela premissa de que o embate entre Grupo Clarín e governo Kirchner seria maior, por conta da proximidade da data de julgamento de ambos os artigos que eram fundamentais aos dois lados. Para o GC, pelo risco de a lei entrar em vigor. Neste caso, deveria apresentar um plano de readequação por conta da redução do número de licenças. Para a presidente, caso o poder judiciário mantivesse a cautelar, a lei e seu governo ficariam desmoralizados, logo, sofreria riscos de maior instabilidade.

O critério de escolha das matérias jornalísticas estudadas foi conter, em qualquer estrutura do texto, o tema “*ley de medios*”. Isso permitiu um total de 34 edições. Uma nova triagem selecionou apenas os textos que tivessem ao menos duas funções de enquadramento propostas por Entman (1993). Isto porque duas funções explícitas no texto aumentavam a confiabilidade do quadro identificado, logo, o número de matérias caiu para 27. Por último, descartaram-se textos que, embora apresentassem o tema e tivessem formato de matéria jornalística, fossem entrevista, carta do Clarín expressando sua indignação com o percurso do debate e a injustiça aplicada sobre a empresa ou textos opinativos. Isso reduziu o corpus para 14 matérias.

Nesses textos foi possível identificar dois componentes enquadrados: Cristina Kirchner (o qual foi tomado como sinônimo a expressão governo Kirchner, presidente, Cristina Kirchner e kirchnerismo), e *Ley de Medios*, os quais poderão ser observados no quadro 1:

**Quadro 1** – Classificação do componente enquadrado: *Ley de Medios* e Governo Kirchner

Componente enquadrado	Classificação do quadro
<b>Ley de Medios</b>	1. Injusta 2. Incoerente 3. Mecanismo de controle
<b>Governo Kirchner</b>	1. Rejeição 2. Totalitário 3. Incoerente 4. Mentiroso

(Fonte: SILVA, 2015)

Para cada componente enquadrado, foi observado quadros dentro dos textos, descritos a seguir no quadro 2 e 3:

**Quadro 2** – Classificação do quadro do componente enquadrado “*Ley de Medios*”

Nome	Descrição
Injustiça	Significa que a lei ou não é igual para todos ou possui normas inviáveis para as empresas de comunicação cumprirem.
Incoerência	Indica que a lei é contraditória com as próprias premissas da <i>ley de medios</i> .
Mecanismo de Controle	Refere-se à lei como uma solução para coibir os meios de comunicação na Argentina.

(Fonte: SILVA, 2015)

### Quadro 3 – Classificação do quadro do componente enquadrado “Governo Kirchner”

Nome	Descrição
Rejeição	Indica que as ações do governo são alvo de rejeição por instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.
Autoritarismo	Refere-se ao governo que ameaça, pressiona ou ataca seus adversários e instituições democráticas, mesmo que respaldados pela justiça; faz uso de seu poder político para coagir os demais atores sociais dentro de um cenário político.
Incoerência	Trata-se das ações praticadas pelo governo e que são contrárias às propostas de sua <i>ley de medios</i> .
Mentira	Significa que o governo manipula, mente, faz manobras para atingir seus propósitos.

(Fonte: SILVA, 2015)

Tanto os quadros quanto os componentes enquadrados foram identificados na observação de um corpus maior, de um total de 14 matérias analisadas para uma pesquisa de dissertação, os quais foram utilizados para o período delimitado neste estudo, e que serão discutidos a seguir.

#### 3.3 A disputa que não deliberou: discussão dos resultados acerca do enquadramento da notícia no Clarín

Conforme já explicado, o total de matérias jornalísticas para o período selecionado contabilizou 14 matérias, nas quais foi possível a verificação de dois quadros centrais ou componente enquadrados: *Ley de Medios* e Governo Kirchner. Desse material, foi possível verificar as pautas e a frequência das mesmas para o período estudado, conforme a tabela 1:

**Tabela 1** – Pautas identificadas no Clarín e sua frequência para o período 01-12-2012 a 07-12-2012

Pauta	Frequência
AFSCA	08
Magistrados	05
Ley de Medios	01

(Fonte: SILVA, 2015)

A pauta AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación) é a que possui maior frequência. O foco das notícias com esta pauta varia, sendo que 05 falam das modificações que a AFSCA realizou às vésperas do julgamento dos artigos. Segundo o jornal, o órgão teria feito isso para dificultar os trâmites das empresas que ainda não haviam entregado o plano de readequação voluntário. As 05 matérias têm como componente enquadrado o governo. Os quadros identificados e suas respectivas frequências foram autoritarismo (03) e incoerência (02). As palavras e ou expressões mais utilizadas foram “secretamente”, “denúncia”, “AFSCA

desafia Corte Suprema”, “governo quer ficar com os bens e licenças das empresas” e “manobra”. Das outras três, duas falam de Martín Sabbatella, titular da AFSCA. Nelas, a autoridade é tratada como criminosa e obstinada a se apropriar das licenças do Grupo Clarín. Martín é tratado como criminoso porque os textos dizem que o mesmo não publicou o adiantamento das adequações das empresas no diário oficial. Elas também enquadram o governo e trazem como quadros o autoritarismo do mesmo. A expressão mais comum em ambos os textos é “apropriação de licenças”, “falta de transparência”, “denúncia” e “abuso”. A última deste grupo fala de um diretor da AFSCA que denunciou a instituição. No texto não aparece o nome da fonte, nem qualquer menção do contexto da denúncia. Enquadra o governo e o quadro é autoritarismo. As palavras frequentes são “denúncia”, “transparência”, “irregularidades” e “abuso de poder”.

Em seguida, a pauta Magistrados refere-se ao contexto do julgamento dos artigos da *ley de medios*: denúncia de coerção aos juízes, tentativas do governo em colocar juízes kirchneristas para julgar o caso, afastamento de juízes para beneficiar o governo, ou seja, são pautas e suítes de textos para denunciar ou reforçar denúncias já realizadas contra o governo Kirchner. Todas as matérias tratam do ministro da justiça, Julio Alak. De acordo com o jornal, o ministro – que representaria o governo – estaria pressionando e ameaçando subordinados envolvidos na causa da *ley de medios*, isto é, intervindo no processo de julgamento para prejudicar o Grupo. Por conta disso, a discussão centra-se nos sentimentos de rejeição para com o político, expressados por autoridades jurídicas e políticas. Inclui pedido de cassação do ministro. 100% dos textos possuem como componente enquadrado o governo, das quais 04 possuem o quadro do autoritarismo e 01 o da incoerência. As palavras e expressões mais frequentes são: “denúncia”, “julgamento político”, “abuso de poder”, “atentado contra a ordem democrática”, “rejeição”, “obstrução”, “ameaça” e “ataque”.

A última pauta é a *ley de medios*. Entretanto, o componente enquadrado é o governo. Isso porque utiliza algumas diretrizes da lei para apontar supostas manobras do governo para atrasar o julgamento e evitar a prorrogação da medida cautelar pedida pelo Grupo Clarín. Nesta matéria, o jornal recapitula todos os eventos relacionados ao 7D, apontando que “o governo, nos últimos três meses, tentou dizimar o fórum judicial com acusações e ameaças por causa do 7D”. O quadro também é o autoritarismo, e as palavras e ou expressões mais utilizadas são: “acusações”, “ameaças”, “obstrução da justiça”, “abuso” e “ganhar tempo”.

Conforme foi possível observar, o critério jornalístico do Clarín ao usar o termo *ley de medios* sugere que sua intenção não foi o de promover um debate objetivo acerca de questões básicas da lei para dar uma mínima orientação ao seu público. Ao contrário, seu jornalismo utilizou o termo para criar pautas – em manchetes, artigos de opinião e matérias de destaque no caderno de política ou na seção “el país” – que não falavam absolutamente nada da lei. A partir do quadro primário “*ley de medios*” foi criando novas camadas de significação – processo este que Goffman chama de maquinação – para dar outros contextos à lei. Quanto à legitimidade disso, não é intenção deste trabalho desenvolver tal argumentação. Mas do ponto de vista jornalístico, foi possível identificar hierarquizações, omissões e manipulação de fontes.

Sobre o uso de fontes, em nenhum texto aparece uma que responda pelo governo. Apenas autoridades que confirmam o posicionamento do Clarín. Com isto, é possível verificar um descumprimento de uma premissa básica do jornalismo que é o pluralismo de vozes ou direito de defesa. É certo que após o conflito, o governo não deu mais entrevistas aos jornalistas do Grupo Clarín, mas em nenhum dos textos estudados foi explicitado uma tentativa de comunicação com a pessoa acusada.

Logo, negatar a imagem do governo de Cristina Kirchner foi uma estratégia de comunicação política mobilizada para descaracterizar a *ley de medios*. Conforme ressaltado, em nenhuma matéria foi explicado de que se tratava a lei, suas consequências e quais seriam as perdas e ganhos com sua implantação para a sociedade. Os textos argumentaram a criação da medida por um governo autoritário que pune a imprensa crítica e independente. Governo este que não acatou as ordens do judiciário, sendo abusivo por pressionar, ameaçar e impor situações que foram contra a justiça. Portanto, para o diário não caberia outra suposição de que a lei defendida por semelhante governo é tão terrível quanto quem a defende.

Considerando que a disputa argumentativa entre imprensa e governo sobre a *ley de medios* foi legítima -la nas premissas democráticas e, sabendo que na perspectiva do Grupo a medida prejudicaria seus interesses comerciais, era previsível que os enquadramentos organizados pelo jornal fossem preponderantemente o de um governo antidemocrático. Afinal, nada mais conveniente que hierarquizar certos aspectos da realidade para salientar aquilo que se deseja ser visto, produzindo a notícia para construir a realidade e não ser uma imagem dela (TUCHMAN, 1980).

#### 4. Considerações Finais

O confronto político entre Cristina Kirchner e Grupo Clarín resultou na oportunidade política para um debate pioneiro sobre a regulamentação das mídias na América Latina, onde ainda ocorrem importantes concentrações de grupos no setor da comunicação. Contudo, as ações capitalizadas tanto pelo governo e como pela imprensa ofuscaram a discussão da *ley de medios*, que teve sua legitimidade desvirtuada e questionada no espaço público - seja por estar permeada por rupturas e disputas pelo poder, seja pelo fato de as informações essenciais sobre a norma estarem focadas nos aspectos privados dos atores envolvidos, e não na participação pública desse debate.

Com a intensificação e evolução do conflito, a *ley de medios* estruturadas nos textos do jornal Clarín sofreu um processo que Goffman denomina como “maquinação do quadro primário”. Isto é, quando a *ley de medios* foi anunciada pelo governo Kirchner, seu quadro primário problematizava a necessidade de regularizar as empresas de comunicação e coibir os conglomerados do setor. Porém, com o tratamento dessa informação ao longo dos enquadramentos construídos pelo Clarín, a medida ganhou novas camadas de significação, a qual foi perdendo seu significado inicial de política pública voltada à pluralização de vozes.

A habilidade técnica jornalística de organizar, hierarquizar, salientar ou omitir informações sobre uma realidade, permite verificar que as narrativas dos textos publicados ajudaram a dar um novo sentido interpretativo para a *ley de medios*, na perspectiva do quadro de governo autoritário - que foi o quadro mais presente nos textos analisados. Por meio desse tipo de enquadramento, que objetivava falar do governo, a lei foi tratada como abusiva, injusta e incoerente, apesar de não ser discutida de forma direta em nenhum texto.

Sobre o processo de democratização dos meios, este trabalho sugere a extensão de mais estudos complementares ao enquadramento, como o estudo multimodal que inclui fontes, imagens, entre outros aspectos linguísticos. Também, necessita de um acompanhamento da lei no governo de Mauricio Macri que, logo que assumiu a presidência, declarou que em seu governo não “haveria censura a nenhuma empresa de mídia”.

Sem dúvidas, a lei argentina oferece um amplo repertório de estudos, seja na arquitetura do que sua lei propõe, no modo como a regularização dos meios ganhou espaço na agenda governamental do kirchnerismo ou na forma como ela foi articulada pela imprensa local, internacional e com o público. Significativamente, contribui na compreensão das relações de poder entre imprensa e governo em países latino-americanos, ajudando a vislumbrar a dificuldade de se criar políticas regulatórias de mídia sem que isto não se confunda com ações autoritárias ou práticas de censura por parte de um governo, aspecto este que pode ser aproveitado pela imprensa para impedir qualquer alteração em seu *status quo*.

Isso evidencia que ante qualquer obstáculo em seus interesses como empresa, o conhecimento técnico dos jornalistas pode ser utilizado para comprometer a qualidade e a veracidade do que produz como notícia, o que é grave. Pois, suas ações estão respaldadas pela crença popular “da imparcialidade”, “do interesse público”. No caso do Clarín, o enquadramento da notícia foi uma estratégia que ajudou a desvirtuar a discussão da *ley de medios*, o que problematiza a função social do jornalismo como provedor de informação e conhecimento, especialmente em casos onde o interesse privado está acima do interesse público.

Assim, a lei promulgada por Cristina Kirchner traz uma rica experiência a países como o Brasil – que possui um dos maiores grupos de comunicação do mundo. Diante da discussão acima, seria importante problematizarmos questões tais: (1) como a mídia brasileira discutiu e enquadrou a lei de mídia argentina na imprensa local?; (2) como o governo brasileiro – diante de sua relação simbiótica com a imprensa – pode obter a independência capaz de criar medidas de regularização dos meios de comunicação sem impulsionar a imagem de governo autoritário ou radical e cair na impopularidade?; (3) como e dá a discussão da democratização das mídias em nossa imprensa?

Tais questionamentos podem facilitar estudos comparativos entre mais países, especialmente, entre os já discutem o processo regulatório, como é o caso do Equador, Uruguai e México. A partir da experiência argentina, compreendendo tais relações de poder nos demais países da América Latina e verificando o modo como o assunto é tratado por essas respectivas imprensas, talvez seja possível desenhar estratégias de comunicação governamental que sensibilizem e engajem o público a um real debate sobre o tema, retirando assim o protagonismo e poder da imprensa sobre a tomada de decisões desse gênero.

## Referências

ARGENTINA. *Decreto-lei n. 24.522, de 20 de julho de 1995*. Información legislativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires, 2014.

ARGENTINA. *Lei n. 26.522, 2010*. Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, 2010.

COBB, R. W.; ROSS, J; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. *The American political science review*, v. 70, n. 1, 1976.

ENTMAN, R. M. Framing: towards clarification of a fractured paradigm. *Journal Communication*, v. 43, n.4, 1993.

GAMSON, W. A. *Falando de política*. Belo Horizonte: Autentica, 2011.

- GOFFMAN, E. *Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise*. Petrópolis: Vozes, 2006.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política, São Leopoldo. *Fronteiras Midiáticas – estudos midiáticos*, v. VII, n. 3, 2005.
- GUTMANN, J. F. Quadros narrativos pautados pela mídia: framing como segundo nível do agenda-setting? *Contemporânea*, v. 4, n.1, p. 25-50, 2006.
- HENKEL, C.; MORCILLO, J. *La palabra liberada: una crítica marxista a la ley de medios*. Buenos Aires: Eudeba, 2013.
- LINS, E. B. F. *Argentina: nova lei dos meios audiovisuais*. Consultoria Legislativa do Brasil. Brasília, nov. 2009.
- MASTRINI, G; BECERRA, M. *50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala*. Sala de Prensa, v. 2, ano 5, ago. 2003.
- MOCHKOFSKY, G. *Pecado original: Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder*. Buenos Aires: Planeta, 2011.
- MONTENEGRO, M. *Es la eKonomía estúpido: la historia secreta de las decisiones, trampas y falacias del kirchnerismo*. Buenos Aires: Planeta, 2011.
- PORTO, M. Enquadramentos da mídia e política. In: XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS. *Anais...* Caxambu, 2002.
- RUBIM, A. A. C. *Comunicação e política*. São Paulo: Hacker Editores, 2000.
- SARLO, B. *La audacia y el cálculo: Kirchner 2003-2010*. Buenos Aires: Sudamérica, 2011.
- SCHEUFELE, D. A. Framing as theory of media effects. *Journal of Communication*, v. 49, n. 1, p. 101-120, 1999.
- SIMÓN. R. F. *Clarín y la ley de medios*. Buenos Aires: Planeta, 2013.
- SILVA. S. M. *Ley con qué medios?: o enquadramento noticioso no contexto do confronto político entre Clarín e Cristina Kichner*. 117 f.. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- SIVAK, M. *Clarín, el gran diario argentino: una historia*. Buenos Aires: Planeta, 2013.
- TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TRAQUINA, N. *Teorias do Jornalismo: Porque As Notícias São Como São*. Florianópolis: Insular, 2012.
- TUCHMAN, G. *Making News: a study in the construction of reality*. Nova Iorque: The Free Press, 1980.
- VIMIEIRO, A C.; MAIA, R. C. M. Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais. *Famecos*, v. 18, n. 1, p. 235-252, 2011.

## CAPÍTULO 3

# REFORMAS RECENTES NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA AMÉRICA DO SUL – FENÔMENOS REGIONAIS OU EVENTOS APARTADOS?

Marcelo Borel

# REFORMAS RECENTES NO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA AMÉRICA DO SUL – FENÔMENOS REGIONAIS OU EVENTOS APARTADOS?

Marcelo Borel

## Introdução

Os anos dois mil foram de grande significância para os países sul-americanos no que diz respeito às reformas em seus sistemas eleitorais – seja na maneira como são eleitos os candidatos, ou na forma como estes são financiados. Desde a virada do século, nove países latino-americanos promulgaram ao menos uma nova lei que altera seu sistema de financiamento eleitoral, sendo a Bolívia a única exceção. Contudo, essas informações não permitem concluir nada além do óbvio: que as regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais desses países mudaram.

Geralmente desenvolvidos a partir de recortes locais, os estudos sobre o financiamento de campanhas eleitorais na América Latina carecem de projetos que se empenhem em entender essa onda de reformas como um fenômeno continental latino-americano que busca acelerar e aperfeiçoar o processo de aprofundamento democrático dos países da região. Mesmo os estudos clássicos de Daniel Zovatto, em parceria com o *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* – (IDEA), abarcam cada país isoladamente em relação aos demais. Diante disso, o presente trabalho visa estudar as reformas recentes no financiamento eleitoral da América Latina, compreendendo-as como um processo conjunto das democracias latino-americanas.

A ideia central é fazer uma análise comparativa das novas regulamentações que passaram a vigorar no período recente. O propósito é buscar, em primeira instância, por eventuais padrões *normativos* que possam ser observados. Almeja-se aqui responder às perguntas: *Há uma tendência latino-americana de se resolver problemas similares acerca do financiamento eleitoral, através de mecanismos similares? Ou as respostas normativas para diagnósticos semelhantes são dissonantes?* Essas questões repousam, teoricamente, no conhecimento de que todos esses países, apesar de serem todos presidencialistas, e sua grande maioria bicamerais, são bastante heterogêneos em relação a seus sistemas eleitorais: métodos de distribuição de cadeiras, tipo de lista partidária, magnitudes distritais, e a presença ou não de cláusulas de barreira – fatores que devem causar forte influência na forma como os sistemas de financiamento eleitoral são regulados.

O artigo traz a discussão sobre a regulamentação dos sistemas de financiamento para o âmbito regional, visando auxiliar a preencher a lacuna de análises continentalistas na bibliografia sobre o tema. Mesmo os estudos mais canônicos que abarcam toda a América Latina, como Gutiérrez; Zovatto (2011), Griner; Zovatto (2004), e Zovatto (2007) tratam cada país de maneira isolada e independente, e não de forma conjunta<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> As únicas exceções são os capítulos 1, 2, e 3 da segunda parte do livro de Griner; Zovatto (2007), voltado a análises sub-regionais, sendo um dedicado à América Central, um à América Andina, e o outro ao Cone Sul.

## 1. Metodologia

Para a execução daquilo que é proposto nesse artigo, deverão ser analisados os sistemas de financiamento eleitoral vigentes em dez países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela<sup>2</sup>. Essa tarefa terá como ponto de partida o livro organizado por Zovatto e Orozco, em 2008, onde são discutidas as reformas políticas e eleitorais na América Latina, e o livro organizado por Gutiérrez e Zovatto, em 2011, que analisa o financiamento dos partidos no continente.

A diferença entre o que será feito aqui e aquilo já realizado por Gutiérrez e Zovatto, em 2011, é clara: enquanto o livro referência dos dois autores desenvolve análises sobre os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais em vigor em cada um dos países que constituem o todo latino-americano, tratando-os de modo separado, este artigo se empenhará em, através dos dados “individuais”, buscar apontamentos “coletivos”. Objetiva-se assim, aqui, não entender o que é determinado pela lei em cada um desses países e tampouco entender sua dinâmica interna, mas verificar se as reformas promovidas recentemente nos dez países supracitados indicam o traçado de algum tipo de caminho em comum entre eles. Em outras palavras, as repostas dadas por essas reformas aos problemas do financiamento eleitoral tem algo em comum?

Para responder a essas perguntas, as legislações serão analisadas tendo como base as seguintes variáveis que compõem o sistema de financiamento eleitoral. São elas: a) Pessoas jurídicas podem realizar doações?; b) Existe teto para as doações privadas?; c) Existe financiamento público indireto? Como?; d) Existe financiamento público direto? Como ele é dividido?; e) Quais as condições de acesso a esse financiamento?; f) Existe subsídio estatal para propaganda na mídia (TV e rádio)?; g) Existe limite para gastos com campanha?; h) Quais são as limitações para a saída de recursos (ex: compra de tempo em rádios e TV)?; i) São permitidas doações anônimas?; e j) Quando e como são feitas as prestações de contas?

A utilização dessas categorias é amparada na extensa bibliografia produzida pelo International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), e na pesquisa realizada por Reis *et al* (2011). Optou-se, entretanto, por não utilizar a pergunta “O financiamento é público, privado ou misto?” por entender que praticamente todos os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais será sempre categorizada como *mista* – as únicas exceções à regra são o Uzbequistão, exclusivamente público, e a Venezuela, que até 2010 era exclusivamente privada. Foi feita também a opção por não lançar mão da pergunta “Pode-se financiar candidatos ou apenas os partidos?”, trabalhada por Reis *et al.*, (2011). A insuficiência dessa categoria é apontada pelos próprios autores, ao afirmarem que a possibilidade de se financiar a ambos – candidatos e partidos – é uma peculiaridade inerente, aparentemente, apenas aos sistemas eleitorais do Brasil e dos Estados Unidos (Reis *et al.*, 2011).

Estas categorias analíticas são capazes de cobrir os quatro principais elementos que compõem os sistemas de financiamento das campanhas eleitorais: o financiamento público, o financiamento privado, a saída de recursos (gasto com as campanhas), e a transparência em relação às movimentações financeiras realizadas pelos candidatos e partidos. Ademais, além de se ancorarem nas referências já supracitadas, essas categorias já se mostraram eficientes em seu propósito na pesquisa recente realizada por Borel (2015), na qual foram analisa-

---

<sup>2</sup> A exclusão da Bolívia desta lista se deve ao fato de este país não ter promovido nenhuma reforma recente em seu sistema de financiamento, sendo mantido o mesmo modelo que vigora desde 2001, de forma que não há porque incluí-la em uma análise que se foca nos processos recentes de alteração das leis sobre financiamento.

dos os históricos das reformas no sistema de financiamento das campanhas eleitorais no Chile e na Argentina, desde a década de oitenta, até o modelo atualmente em vigor nesses países.

## 2. Marco teórico – Justificando as variáveis

As propostas de reforma no financiamento, em grandes linhas, focam-se em alterar o sistema de financiamento, sobretudo em quatro campos distintos: a entrada de recursos públicos, a entrada de recursos privados, os gastos com campanha, e a transparência. Cada um desses três campos é dotado de suas particularidades e subdivisões próprias, sendo que é sobre essas especificidades que se deve debruçar para entender as diversas formas como o financiamento das campanhas pode ser regulado. Se Zovatto opta por distinguir entre os elementos *formais* e *reais* do sistema de financiamento – ou seja, a diferença entre como ele é regulamentado e como ele de fato opera –, este artigo adota a posição de analisar unicamente as características formais de cada país.

### 2.1 O financiamento público

Em geral o primeiro passo para a análise do financiamento público das campanhas eleitorais é situá-lo nas duas formas que pode ser apresentado: através de aportes ditos *diretos*, entendidos como dinheiro vivo (*cash*) transferido para as contas das campanhas e/ou dos partidos; ou de forma *indireta*, sendo esta a realização de doações ou concessões estimáveis monetariamente, mas não realizados em espécie, como o horário eleitoral gratuito.

O financiamento público indireto é definido por Araújo (2012) como sendo uma

ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*. (ARAÚJO, 2012, p. 322)

No limite, qualquer prática autorizada pelo Estado que incorra na diminuição da arrecadação fiscal da União, em prol das campanhas eleitorais, pode ser considerada financiamento público indireto. Contudo, a análise das legislações aponta para o fato de que as duas principais formas de financiamento público indireto são a isenção de impostos sobre bens móveis e imóveis dos partidos, e sobre serviços (como, por exemplo, os correios), e a concessão de tempo de propagando gratuita para os partidos em emissoras de radiodifusão. Nesse sentido, este trabalho incluirá como variável na análise do financiamento público indireto apenas a concessão de tempo propaganda eleitoral gratuita<sup>3</sup>.

Já o financiamento público direto é a transferência de recursos dos cofres da união para as contas dos partidos ou comitês de campanha eleitoral, podendo ser gasto com qualquer tipo de atividade/despesa autorizado pela lei, sem que necessariamente haja vinculação a determinado tipo de despesas<sup>4</sup>. Em geral, o finan-

---

3 Essa escolha foi feita posteriormente à análise das legislações sul-americanas, na qual verificou-se que todos os países, à exceção da Venezuela, concedem isenção fiscal aos partidos. Aliado a isso, nenhuma outra forma significativa foi encontrada em nenhuma das legislações.

4 Essa vinculação pode vir a existir. No Chile, por exemplo, uma parte do financiamento público deve ser empregado em cursos de formação política para jovens.

ciamento público direto se apresenta aos partidos ou em forma de fundo partidário a ser dividido, ou por sua vinculação às expressões de preferência por parte do eleitorado – principalmente o voto.

O fundo partidário é alimentado geralmente por uma receita específica a ele destinada pela União, e outras fontes de menor expressão, como doações voluntárias, receitas com multas eleitorais, dentre outros. Segundo Bourdoukan (2009), a forma como se organiza a divisão do fundo partidário deve obedecer sempre a quatro critérios, sendo necessário optar se eles serão destinados aos *partidos* ou aos *candidatos*; se a divisão será feita de forma *igual* entre todos os competidores ou de forma *proporcional* a algum critério; sendo de forma proporcional o critério pode ser o número de *votos* recebidos ou *cadeiras* legislativas conquistadas; e avaliado sobre os resultados das eleições *anteriores* ou das eleições *atuais*.

Já a vinculação do financiamento público às preferências do eleitorado costuma ser também indexada ao desempenho eleitoral dos partidos. No caso, em vez de ter um montante pré-definido que será dividido, o Estado concede aos partidos certa quantia de dinheiro para cada voto válido recebido. Este modelo também pode, a exemplo da divisão do fundo partidário, ter como base as últimas eleições ou as atuais, e ser repassado tanto antes quanto depois do pleito. Outras duas alternativas são os sistemas de *vouchers* e *matching funds*. No primeiro, cada cidadão indica para qual partido gostaria de ceder a *sua* parcela do fundo partidário<sup>5</sup>. No segundo, utilizado nos EUA, o financiamento público é concedido proporcionalmente ao financiamento privado já adquirido, como o Estado concedendo certa quantia ao partido/candidato para cada dólar que tenha sido adquirido na iniciativa privada.

Por fim, o terceiro e último ponto que deve ser questionado sobre as regras do financiamento público são suas condições de acesso. Em geral as chamadas cláusulas de barreira são baseadas ou em quociente eleitoral, ou em cláusulas de exclusão (patamar de votos ou a cadeiras a ser conquistado). Não cumprida a meta imposta, o partido estaria impedido de recolher parte dos fundos públicos. Todavia, esse mecanismo está presente apenas nas legislações da Bolívia e da Colômbia, não sendo, portanto, necessário colocá-lo, devido à sua peculiaridade, como ponto a ser tratado nas análises sul-americanas.

Assim, os principais critérios para avaliação da forma como se realiza o financiamento público são a forma como ele é dividido, o momento em que se dá o repasse dos recursos, e as condições de elegibilidade aos quais os partidos estão submetidos, como cláusulas de barreira.

## 2.2 O financiamento privado

No caso do financiamento privado é necessário examinar quais fontes podem realizar doações, quais são as limitações impostas a essas fontes autorizadas, e a quais limites estão submetidos os próprios candidatos e partidos em termos de arrecadação.

As fontes autorizadas a doar recursos às campanhas podem ser divididas nas seguintes categorias: a) pessoas físicas nacionais; b) pessoas jurídicas nacionais com fins lucrativos; c) pessoas jurídicas nacionais sem fins lucrativos<sup>6</sup>; d) entidades de representação de classe ou patronais; e) pessoas jurídicas nacionais que prestam serviço ou sejam subsidiárias do Estado; f) pessoas físicas estrangeiras; g) pessoas jurídicas estrangeiras; h) entidades religiosas; e ainda uma nona subcategoria que não corresponde a uma forma de financiamento

---

5 Na prática, funciona como uma forma de distribuir os recursos antes da campanha, mas com base no desempenho dos partidos nas eleições atuais, já que nada leva a crer que alguém optaria por financiar um partido no qual não tem pretensões de votar.

6 A diferenciação entre pessoas jurídicas *com* e *sem* fins lucrativos não é meramente didática. Ela remete a uma forma de distinção feita diversas vezes pelas próprias leis que regulam o financiamento privado, mesmo que de forma não tão clara e direta.

privado, mas sobre as quais regulamentações proibitivas comumente operam, sendo ela i) empresas estatais propriamente ditas.

A proibição de financiamento das campanhas pode incidir sobre qualquer uma delas, contudo, segundo Zovatto (2005), as únicas fontes sobre as quais há um mínimo consenso sobre autorização são as pessoas físicas nacionais e pessoas jurídicas nacionais com fins lucrativos<sup>7</sup>. Desta forma, a busca relativa às fontes autorizadas e proibidas de realizar doações será circunscrita à busca por limitações às doações empresariais.

O segundo ponto a se observar é se existem proibições relativas ao volume das doações privadas. Essas limitações podem incidir tanto sobre os doadores, por meio da fixação de um volume em que as doações não poderão ultrapassar, quanto sobre os candidatos, impondo-se um limite de arrecadação total. Essas imposições diferem em forma e propósito. De um lado, os limites às doações objetivam conter a influência que poderá vir a ser exercida, por parte dos doadores, sobre o comportamento parlamentar dos eleitos. De outro, os limites na arrecadação visam impedir que candidaturas com forte apoio de grupos econômicos sejam capazes de se desprender, em termos de competitividade, das demais candidaturas, de forma que a arrecadação possa ser utilizada como um proxy para prever o sucesso eleitoral. O quadro abaixo sintetiza as formas mais comuns de se estabelecer esses limites.

**Quadro 1** – Formas de limitações quantitativas a doadores e candidatos

<b>Teto para doações</b> (aos doadores)	Proporcional à renda (arrecadação individual anual) Como porcentagem da arrecadação total Condicionado ao financiamento público recebido Nominal em valores absolutos
<b>Tetos para arrecadação</b> (aos candidatos / cargos)	Valor absoluto previamente definido Relativo ao financiamento público Por eleitor habilitado a votar (magnitude do distrito)

(Fonte: BOREL, p. 25. 2015)

### 2.3 A saída de recursos

Sobre a saída de recursos, deve-se examinar a imposição ou não de um limite de gastos por parte dos candidatos e/ou partidos, assim como regulamentações específicas e mais minuciosas sobre esse limite. Existem condicionantes quantitativos e formais à saída de recursos, que dizem respeito, respectivamente, ao volume de recursos que pode ser gasto com as campanhas, e a de que forma podem ser realizados esses gastos, ou seja, quais são as atividades que podem fazer parte dos gastos de campanha.

As limitações quantitativas tendem a seguir os mesmos padrões supracitados dos tetos para arrecadação, sendo determinados por um valor absoluto, pelo financiamento público, ou pelo eleitorado. Similarmente, tendem a ter os mesmos objetivos dos limites de arrecadação<sup>8</sup>, de evitar que os gastos sejam capazes de predizer

7 No artigo de Zovatto existe uma subcategoria chamada de “Organizações políticas e sociais”. O autor não determina, com precisão, quais tipos de organização a compõem, mas é possível imaginá-la como sendo integrada ao menos por sindicatos, organizações patronais, e pessoas jurídicas sem fins lucrativos. Essa subcategoria apresentava permissão para realizar doações em doze dos dezoito países.

8 Por mais que sejam bastante similares, os limites de arrecadação e os limites de gastos são substancialmente por um motivo simples: na ausência de um teto para arrecadação, campanhas podem arrecadar muito mais do que estão autorizadas a gastar e repassar o excedente a campanhas que tenham sido menos atrativas aos olhos dos grupos financiadores. O limite de arrecadação cerceia essa prática.

vencedores. Zovatto (2004), afirma que

Con base en estas consideraciones una primera observación radica en el hecho de que la falta de límites a los gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a grandes cantidades de dinero, conllevaría el peligro de que las personas o grupos con abundantes recursos económicos serían los que en principio – si bien no necesariamente – estarían en condiciones de ganar siempre o casi siempre las elecciones o, en todo caso, de obtener un grado desproporcionado de influencia debido precisamente al poder del dinero. (Zovatto, 2004, p. 15-16)

Já as limitações quanto à forma dos gastos remete ao que é ou não considerado gasto eleitoral. Essas limitações tendem a evitar práticas como a compra de votos e a tentar equilibrar, na saída de recursos, uma desigualdade não controlada na entrada. Visando evitar compras de votos, proibi-se a distribuição de brindes, realização de shows, itens de necessidade básica, dentre outras formas de se conquistar votos “no varejo”. Visando controlar a desigualdade na entrada de recursos, ao contrário, empenha-se em evitar gastos justamente com a campanha feita a atacado – tendo como melhor exemplo a proibição da compra de tempo de propaganda nas emissoras de televisão.

#### *2.4 Transparência e prestação de contas*

Por fim, a busca por transparência obedece ao princípio de que as informações acerca da arrecadação dos gastos das campanhas é uma forma eficiente de se exercer controle popular sobre os candidatos e seus respectivos mandatos. Nas palavras de Speck:

O princípio da transparência, baseado na prestação de contas e no acesso público aos dados, é uma terceira via explorada cada vez mais por países que não conseguiram resolver os problemas através da imposição de vetos e limites ou por meio do financiamento público complementar. Aposta-se num princípio simples: a luz do sol é o melhor desinfetante. (SPECK, 2004, p. 3)

O acesso a esses dados, quando qualificado, pode permitir ao cidadão comum o exercício de duas formas de controle popular sobre o candidato. A primeira delas, no caso de essas informações estarem disponíveis antes da realização do evento das eleições, é a prática do voto informado. Entende-se por voto informado a possibilidade de o eleitorado decidir seu voto com base no amplo acesso a informações sobre os candidatos. As prestações de contas entram nesse esquema como um dos principais elementos constitutivos da plataforma política dos candidatos, supondo-se ser possível vincular as suas fontes de doações a seu comportamento e a grupos de interesses – verificando a coerência entre o discurso proferido e os interesses que se escondem por trás do financiamento eleitoral.

Em nosso ver, a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é muito mais importante que o estabelecimento de limites e restrições de difícil aplicação e controle: cabe informar o cidadão sobre quem esta por trás de cada candidato. Essa divulgação, na medida em que seja completa e oportuna, possibilita o “voto informado” do cidadão e gera incentivos para que os partidos se controlem reciprocamente e ajustem sua conduta aos parâmetros legais e às exigências da opinião pública. Ademais, a informação sobre quem financia um candidato permite verificar a coerência de seu discurso e a real intenção das suas tomadas de decisão caso seja eleito. (FERREIRA, 2005, p. 7)

Já a segunda forma de controle é o acompanhamento do comportamento parlamentar, buscando apurar o apoio a políticas públicas que sejam convenientes a seus financiadores como forma de agradecimento

e quitação de uma dívida tácita estabelecida nas campanhas. A transparência funciona, portanto, como uma forma de empoderamento dos cidadãos.

A exposição feita até agora se dispõe a apresentar as variáveis analíticas determinadas pela metodologia de análise dos textos legais e já corroboradas pela literatura, e justificá-las teoricamente, descrevendo as formas como costumam ser regimentadas, assim como a importância de cada uma delas para a democracia e para a compreensão do funcionamento dos sistemas de financiamento das campanhas eleitorais. Assim, o próximo passo será, a partir do exposto, realizar uma leitura das reformas políticas tocadas pelos países sul-americanos nesses sistemas, aferindo as alterações feitas nas regras do jogo nos últimos anos.

### 3. As legislações vigentes na América do Sul

#### 3.1 Argentina

O marco legal vigente na Argentina tem suas origens na lei 25.600/2002. Esta lei criou as bases daquilo que é hoje o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no país. Entretanto, outras duas leis já foram promulgadas posteriormente, dando as notas do modelo em vigor: a Lei de Financiamento dos Partidos Políticos, nº 26.215/2007, e a Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral, nº 26.571/09.

O financiamento público argentino é hoje realizado através de um fundo partidário. Sua divisão é feita de diferentes formas, dependendo do cargo para o que se candidata. Porém, em todas elas são divididos 50% de forma igualitária entre todas as listas (ou candidatos) e os outros 50% de forma proporcional ao número de votos obtidos nas últimas eleições e no número de eleitores de cada distrito (Lei 26.571/09, Art. 54). Os partidos recebem também um valor suficiente para imprimir o equivalente a uma cédula eleitoral e meia por candidato habilitado a votar (Lei 26.571/09, Art. 53). O Horário Eleitoral Gratuito (HEG) concedido pelo Estado ocupa 10% da programação diária das emissoras, durante o período de campanhas, e tem 50% da sua duração dividida igualmente entre todos os partidos que apresentem candidatos, e 50% de forma proporcional à votação nas últimas eleições legislativas. Em caso de segundo turno, os partidos competidores receberão 50% do tempo recebido pelo partido com maior tempo no primeiro turno. A compra de tempo extra de propaganda é proibida (Lei 26.571/09, Art. 56); e não existem barreiras para o acesso a nenhuma dessas formas de financiamento público.

No que toca ao financiamento privado, a regra mais importante é a proibição das doações oriundas de pessoas jurídicas. As doações de pessoas físicas continuam podendo ser efetivadas, desde que obedeçam ao limite de 2% do total de gasto permitido (Lei 26.215/2007, Art. 35). A nova lei criou também a noção de “módulo eleitoral”, que passou a ser utilizada para o cálculo do teto máximo de gasto com as campanhas, sendo ele o equivalente a um módulo por eleitor habilitado a votar<sup>10</sup> (Lei 26.571/09, Art. 60).

---

9 Nas eleições de 2015, o valor de um módulo era de \$ 5,40. Aproximadamente US\$ 0,35.

10 Considera-se que, para esses fins, nenhum distrito terá menos que quinhentos mil votantes.

Em termos de transparência, são proibidas doações anônimas, e os partidos deveriam prestar contas à *justiça federal com competência eleitoral de seu distrito correspondente* em dois momentos: uma estimativa de arrecadações e gastos, em até dez dias antes do início das campanhas, e uma versão definitiva, em até noventa após o fim das campanhas, contendo “informa detalhado com os aportes públicos e privados recebidos, com indicação de origem, montante, e os gastos realizados com campanha” (Lei 26.571/09, Art. 54 a 58).

**Quadro 2 – Síntese Argentina**

<b>Doações empresariais</b>	Pessoas jurídicas não podem doar.
<b>Financiamento público direto</b>	Fundo partidário dividido 50% igualitária e 50% proporcional aos votos para a Câmara dos Deputados, e recursos para impressão de cédulas.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Dividido 50% igualitária e 50% proporcional aos votos para a Câmara.
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Proibida.
<b>Cláusula de barreira</b>	-
<b>Teto para doações</b>	2% do total de gasto permitido.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	Um módulo eleitoral por eleitor habilitado a votar.
<b>Doações anônimas</b>	Proibidas.
<b>Prestações de contas</b>	10 dias antes das campanhas e 90 dias depois das eleições.

(Fonte: Autor)

### 3.2 Bolívia

A legislação boliviana sobre o financiamento das campanhas eleitorais é organizada pelo Código Eleitoral nº 1984/01, e pela Lei de Partidos Políticos nº 1983/99. O financiamento público direto é feito através de um fundo partidário que é dividido entre os partidos em dois momentos: primeiramente, 50% de seu valor é repassado aos partidos proporcionalmente aos votos obtidos nas últimas eleições gerais; posteriormente, após as eleições, os outros 50% são divididos entre os partidos proporcionalmente aos votos obtidos nessas eleições atuais (Lei de Partidos, Art. 53). Para ter acesso a esses recursos, contudo, é necessário que os partidos tenham atingido a meta de 3% dos votos válidos nas últimas eleições. O Estado também concede aos partidos tempo de propaganda gratuita nas emissoras de televisão, sendo o tempo desse programa o mesmo para todos os partidos (Código Eleitoral, Art. 115). A compra de mais tempo de propaganda é autorizada, mas circunscrita ao máximo de dez minutos por dia (Código Eleitoral, Arts. 117 e 119).

Não existem tetos para a arrecadação e tampouco para os gastos, mas nenhuma doação privada pode representar mais do que o 10% da arrecadação anual do partido, e todas devem ser identificadas, podendo ser de origem anônima apenas os recursos obtidos através de coletas populares (Lei de Partidos, Art. 51). Em até cento e vinte dias após a realização das eleições, os partidos devem apresentar à Corte Nacional Eleitoral um balanço financeiro de suas contas, de acordo com as normas impostas pela referida Corte. Porém, aparentemente, as prestações de contas são obrigatórias apenas para os partidos que receberam financiamento público (Lei de Partidos, Arts. 61 e 62).

### Quadro 3 – Síntese Bolívia

<b>Doações empresariais</b>	Permitidas.
<b>Financiamento público direto</b>	50% dividido proporcionalmente ao desempenho nas últimas eleições, e os outros 50% proporcionalmente ao desempenho nas eleições atuais.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Dividido de forma igualitária.
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Permitida, mas limitada a dez minutos diários.
<b>Cláusula de barreira</b>	.3% do total de votos válidos.
<b>Teto para doações</b>	10% da arrecadação anual do partido.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	-
<b>Doações anônimas</b>	Proíbe, aceitando apenas via coletas públicas.
<b>Prestações de contas</b>	120 dias após as eleições, e obrigatórias apenas para partidos que receberam financiamento público.

(Fonte: Autor)

### 3.3 Brasil

O sistema de financiamento das campanhas eleitorais brasileiras é organizado pela Lei Orgânica de Partidos Políticos (9.096/1995), e pela Lei de Eleições nº 9.504/1997.

O sistema de financiamento de campanhas eleitorais que vigora no Brasil hoje é composto, em termos de financiamento público direto, por um fundo partidário dividido 5% de forma igualitária entre todos os partidos, e 95% proporcionalmente distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Indiretamente, o financiamento público se dá por meio do horário eleitoral gratuito – este último sendo dividido um terço de seu tempo igualmente entre todos os partidos, e os outros dois terços proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados. A compra de tempo de propaganda eleitoral em emissoras de radiodifusão é proibida.

O financiamento empresarial foi proibido em 2015, obedecendo a uma declaração de inconstitucionalidade votada pelo Supremo Tribunal Eleitoral. Assim as doações privadas são permitidas apenas a pessoas físicas, e estão sujeitas ao limite de corresponder a, no máximo, 10% dos rendimentos anuais brutos do doador, auferidos no ano anterior à eleição. No que toca ao limite de gastos, até as eleições de 2014, ficava a cargo “da lei” – segundo o texto normativo – determinar o seu montante. Caso essa determinação não ocorresse, ficaria a cargo de cada partido e/ou candidato determinar qual será o seu limite de gastos. Speck (2010), faz uma analogia sobre a possibilidade de cada candidato determinar seu próprio teto com “uma regra de trânsito que sugerisse a cada motorista declarar, com um adesivo no carro, a qual limite de velocidade quer se submeter”. Contudo, recentemente, com a aprovação da Lei nº 13.165, em 2015, passou a ser encargo oficial do TSE determinar o teto de gastos. Essa atribuição foi efetivada pela primeira vez para as eleições de 2016.

Por fim, partidos e candidatos devem apresentar à Justiça Eleitoral, antes do pleito (um em Agosto e outro em Setembro), dois relatórios discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem; e após a realização das eleições, em até trinta dias, uma prestação final com todas as arrecadações e gastos. Todos esses dados devem ter suas fontes devidamente identificadas, sendo proibidas doações de caráter anônimo.

#### Quadro 4 – Síntese Brasil

<b>Doações empresariais</b>	Proibidas
<b>Financiamento público direto</b>	Fundo partidário dividido 5% de forma igualitária e 95% proporcional à representação na Câmara dos Deputados.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Igual ao fundo partidário.
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Proibida.
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	Até 10% do rendimento anual bruto (para PF).
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	Determinado pelo TSE no ano eleitoral.
<b>Doações anônimas</b>	Proibidas.
<b>Prestações de contas</b>	Até 30 dias depois das eleições.

(Fonte: Autor)

### 3.4 Chile

A última reforma na legislação sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Chile data de 2005, quando foi aprovada a lei 20.053, que modifica a lei nº 19.884, sobre transparência, limite e controle de gasto eleitoral. Historicamente, as leis que produzem modificações no financiamento eleitoral chileno são pontuais, erigindo paulatinamente um corpo completo. Assim, a legislação vigente, mesmo tendo sido modificada em 2005, ainda contém alguns pontos regulamentados pela lei 19.884/03, e outros pela lei 18.700/88.

No que toca às fontes que pode contribuir para as campanhas, a lei de 2003 proíbe que realizem doações pessoas jurídicas que a) recebam subvenções ou contribuições do Estado que representem 15% ou mais de sua renda anual nos últimos três anos; b) que sejam contratadas pelo Estado quando estes contratos representarem 40% ou mais do total de seu faturamento anual nos últimos três anos; e c) que durante a campanha estejam postulando a licitações públicas (Art. 25). As doações privadas, sejam elas oriundas de pessoas físicas ou jurídicas, estão submetidas a um mesmo teto, sendo ele mil unidades de fomento (UF) para um candidato, ou soma de dez mil unidades de fomento para partidos ou conjunto de candidatos (Art. 9). Apenas podem ser anônimas doações menores que vinte unidades de fomento e, mesmo assim, nenhum candidato pode ter mais do que 20% de sua arrecadação anonimada<sup>11</sup> (Lei 19.884/03, Arts. 17, 18 e 19). Já as doações que se situarem entre 20 e 600 unidades de fomento para candidatos a vereador ou prefeitos, 800 para Deputado ou Senador, e 1500 para presidentes, terão caráter reservado<sup>12</sup>. O limite de gastos com as campanhas têm valores diferentes para cada cargo, sendo calculado pela soma de um valor fixo inicial à multiplicação de frações de unidades de fomento pelo número de eleitores habilitados a votar no candidato (Lei 19.884/03, Art. 4)<sup>13</sup>.

O financiamento público direto é feito antes das eleições, tendo como critério o número de votos recebido pelo partido na última eleição pra o cargo, multiplicado pelo valor de um por cento de uma unidade

11 Doações maiores que 20 unidades de fomento e menores que 100 unidades de fomento terão caráter reservado. Doações “reservadas” são creditadas em uma conta mantida pelo Serviço Eleitoral e posteriormente repassadas aos candidatos e partidos. Com isso, mantém-se o registro de quem realizou as doações, mas essa informação não chega a ser de conhecimento dos partidos e candidatos.

12 Doações reservadas são feitas diretamente a uma conta mantida pelo Serviço Eleitoral, que repassa aos candidatos e partidos, o dinheiro que lhes houver sido destinado. Não é emitido qualquer tipo de documento que permita que os doadores sejam identificados ou identifiquem-se.

13 Ex: Para a Câmara dos Deputados a conta é: Número de UF fixo + (Número de eleitores habilitados x centésimos de UF). OU 1.500 UF + (200.000 x 0,03 UF).

de fomento (Art. 14). O financiamento aos candidatos à presidência, porém, passou a ser concedido apenas após a lei de 2009. É feito retroativamente e não poderá ultrapassar o limite de três centésimos de unidade de fomento por voto obtido pelo candidato, em primeiro turno. Em caso de segundo turno, o valor decresce a um centésimo de unidade de fomento por voto obtido (Lei 20.053/05, Art. 13).

O subsídio estatal na mídia, e a regulamentação da compra de tempo de propaganda em emissoras de radiodifusão ainda são regulamentadas pela lei 18.700, de 1988. O horário eleitoral gratuito tem duração de trinta minutos em anos de eleições únicas e quarenta e cinco minutos nos anos em que as eleições presidenciais e legislativas coincidem. O tempo é dividido igualmente entre os candidatos à presidência e, para aspirantes ao legislativo, é proporcional ao número de votos conquistados pelos partidos nas eleições anteriores. É proibida a compra de tempo de propaganda (Lei 19.884/03, Art. 31).

Por fim, as contas devem ser apresentadas ao diretor do Serviço Eleitoral, em até trinta dias após o término das eleições, contendo todas as entradas e saídas de recursos efetivadas na campanha, sendo obrigatória a divulgação das contas na internet pelo Serviço Eleitoral.

#### Quadro 5 – Síntese Chile

<b>Doações empresariais</b>	Empresas com certos tipos de contrato com o Estado, e que postulem licitações públicas.
<b>Financiamento público direto</b>	Definido por cargo, com base em frações de UF.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Dividido igualmente para candidatos à presidência, e proporcionalmente aos votos para a Câmara dos Deputados, nas eleições legislativas.
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Proibida.
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	Mil UF para um candidato, e até dez mil UF para um conjunto de candidatos.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	Diferente para cada cargo, mas existem para todos.
<b>Doações anônimas</b>	Permitidas se menores que 20 UF.
<b>Prestações de contas</b>	30 dias após o término das eleições.

(Fonte: Autor)

### 3.5 Colômbia

A lei de 1994 foi alterada por dois outros textos: a lei 996/05, que regula apenas as eleições presidenciais<sup>14</sup>, e a lei nº1475/2012, que introduz novas regras para organização e funcionamento dos partidos, assim como para os processos eleitorais.

No que toca às fontes e à forma do financiamento privado, o texto mais recente decreta a proibição de doações oriundas de pessoas físicas ou jurídicas que tenham tido mais da metade de sua renda, no ano anterior, originado de contratos ou subsídios estatais (Art. 27, Lei 1475/12). O limite das doações foi fixado como equivalente a 10% do total de gasto autorizado. A definição desse teto de gastos ficou a cargo do Conselho

---

14 As eleições presidenciais se diferenciam das demais em dois pontos. Em primeiro lugar, o teto de doações privadas para essas campanhas é 2% do teto de gastos, e não de 10% como para as demais. Em segundo, o financiamento público pode se dar em dois momentos, antes e depois das campanhas, havendo uma cláusula de barreira para o acesso a ambos: 4% da representação da Câmara para acesso ao financiamento prévio, e 4% dos votos nas eleições atuais para a reposição de gastos.

Nacional Eleitoral, que deve determiná-lo em cada ano eleitoral. Definiu-se também que nenhuma campanha poderá arrecadar mais do que o teto de gastos à qual está submetida (Arts. 23 e 24, Lei 1475).

No que se refere ao financiamento público direto, o valor da reposição por voto válido obtido por candidato passou a ser definido pelo Conselho Nacional Eleitoral, em cada ano eleitoral, sendo o acesso a esses recursos condicionado à superação de uma cláusula de barreira de 4% dos votos válidos (Art. 21, Lei 1475, e Art. 10, Lei 966/05). O horário eleitoral gratuito também é de responsabilidade do Conselho Nacional Eleitoral, sendo sua divisão realizada de forma igualitária entre todos os partidos (Art. 36). A compra de tempo extra para propaganda eleitoral nesses veículos é autorizada pela lei (Art. 54, Lei 1475/12).

Por fim, as contas devem ser prestadas em até dois meses após as eleições (Art. 25, Lei 1475) e proíbe-se a efetivação de doações anônimas (Art. 27, Lei 1475/12).

**Quadro 6 – Síntese Colômbia**

<b>Doações empresariais</b>	Empresas com grandes contratos com o Estado
<b>Financiamento público direto</b>	Reposição por voto válido obtido com valor a ser definido pelo CNE
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Divisão igualitária entre os todos os partidos
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Permitida
<b>Cláusula de barreira</b>	4% dos votos válidos
<b>Teto para doações</b>	2% do teto de gasto para candidatos à presidência, e 10% para os demais.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	Ambos devem ser definidos, em cada eleição, pelo CNE
<b>Doações anônimas</b>	Proibidas
<b>Prestações de contas</b>	Dois meses após as eleições

(Fonte: Autor)

### 3.6 Equador

As reformas recentes alteraram as regras criadas pela Lei de Partidos e pela Lei Orgânica de Controle de Gasto e Propaganda Eleitoral, e o atual conjunto de regras veio por meio de duas leis, iniciando em 2009 com a “Lei orgânica eleitoral, código da democracia”, e terminando em 2012, como uma resolução de Conselho Nacional Eleitoral.

De saída, essa lei cerceou como fontes legítimas de doações qualquer pessoa física ou jurídica que tivesse contratos com o Estado, assim como doações anônimas, tornando nulas e ilegais quaisquer doações que não tenham sua origem devidamente identificada (Lei Orgânica, Arts. 217 e 219). Estabelece como teto para os gastos com as campanhas sendo de quinze centavos de dólar por eleitor habilitado a votar, e 40% desse montante para um eventual segundo turno, sendo que nenhuma doação privada pode ultrapassar 5% desse teto.

A lei não faz nenhuma menção à forma como se dará o financiamento público direto, deixando a cargo do Conselho Nacional Eleitoral “executar, administrar, e controlar o financiamento estatal das campanhas eleitorais”. Desta forma o financiamento público foi regulamentado apenas em 2012 através de um parecer desse Conselho. Este parecer definiu como valor a ser concedido a cada candidato, o equivalente a 40% do total de gastos permitidos pela lei de 2009. O parecer autoriza também a contratação de propaganda eleitoral

nas emissoras de televisão. As prestações de contas devem ser feitas dentro do prazo de até noventa dias após a realização das eleições, contendo o volume total de ingressos e egressos de recursos na campanha, assim como o nome de todos os contribuintes, acompanhado do valor de cada contribuição (Lei Orgânica, Art. 230).

#### Quadro 7 – Síntese Equador

<b>Doações empresariais</b>	Proibidas empresas que prestem serviços, executem obras para o Estado, ou explorem recursos naturais.
<b>Financiamento público direto</b>	Igual a 40% do total de gasto permitido.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	–
<b>Compra de propaganda (rádio/tv)</b>	Proibida.
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	5% do teto de gastos
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	US\$ 0,15 por eleitor habilitado (40% desse valor par a segundos turnos).
<b>Doações anônimas</b>	Proibidas.
<b>Prestações de contas</b>	90 dias após as eleições.

(Fonte: Autor)

### 3.7 Paraguai

A última reforma no sistema de financiamento eleitoral feita no Paraguai data de 2012, e se deu com a promulgação da Lei nº 4.743/2012. São mantidas, contudo, algumas regulamentações originais da lei nº 834/96. A partir da implementação dessa lei, o financiamento público passou ao valor de 15% de um jornal mínimo<sup>15</sup> para cada voto obtido nas últimas eleições. O Estado obriga que os meios de comunicação em massa destinem 3% de seu horário para a propaganda política, sem que haja proibição à compra de tempo extra. (Art. 302). A divisão desse tempo é feita de forma igualitária entre os partidos.

O financiamento privado, tanto por parte de empresas quanto por indivíduos, está submetido ao limite de sete mil jornales mínimos – o que significa aproximadamente 490 milhões de guaranis, ou US\$ 87.500,00. A lei proíbe a realização de doações anônimas, tolerando-as apenas quando feitas em forma de coletas populares.

O gasto com as campanhas passou a ser limitado, sendo o teto de gastos o valor de dez por cento de um jornal mínimo por eleitor habilitado a votar na circunscrição na qual o candidato em questão pleiteia eleger-se. Esses gastos, assim como todo o dinheiro arrecadado para as campanhas, passaram ter sua apresentação ao Tribunal Eleitoral cobradas para até quarenta dias após o término das campanhas. Essa prestação de contas deve conter origem clara e precisa de todos os recursos arrecadados, assim como detalhamento dos gastos realizados com a campanha eleitoral (Lei 4743, art. 281).

<sup>15</sup> Um jornal mínimo é igual a aprox. ₡ 70.200. Ou US\$ 12,5. Conversão feita pelo site do BC Brasileiro, na cotação de 31/03, sendo US\$ 1,00 equivale a ₡ 5.617 guaranis.

### Quadro 8 – Síntese Paraguai

<b>Doações empresariais</b>	Permitidas
<b>Financiamento público direto</b>	15% de um jornale mínimo por voto obtido.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Dividido de forma igualitária.
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Permitida.
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	Sete mil jornales mínimos.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	10% de um jornale mínimo por eleitor habilitado a votar.
<b>Doações anônimas</b>	Proíbe, aceitando apenas via coletas populares.
<b>Prestações de contas</b>	40 dias após as eleições.

(Fonte: Autor)

### 3.8 Peru

A legislação peruana é regimentada pela lei de Partidos Políticos nº 28.094 de 2003. Contudo, esse texto foi alterado em 2005, 2006, 2007, 2009 e 2015. No sistema vigente atualmente, o Estado destina valor equivalente a uma Unidade Impositiva Tributária<sup>16</sup> para cada voto emitido para eleger representantes no Congresso. Esse montante é dividido 40% de forma igualitária entre todos os partidos políticos com representação no Congresso, e 60% de forma proporcional aos votos obtidos pelos partidos nas eleições congressuais (Art. 29). O Estado também concede às campanhas tempo gratuito de propaganda televisiva. Esse tempo é dividido 50% de forma igualitária entre todos os partidos com candidatos inscritos nas eleições, e 50% proporcionalmente à representação dos partidos no Congresso (Art. 38), sendo a compra de mais tempo de propaganda televisiva permitida (Art. 39). Não é imposta nenhuma barreira ou condição para os partidos acessarem o financiamento público.

As doações privadas originadas tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas não podem ultrapassar o teto de sessenta Unidades Impositivas Tributárias por ano – aproximadamente S/. 237.000,00 ou US\$ 72.000,00. Os partidos podem receber até 30 UIT anônimas por ano, devendo todas as demais doações serem identificadas (Art. 30). Os livros de contabilidade devem ser entregues anualmente à Gerência de Supervisão de Fundos Partidários em até seis meses após o fim de cada ano. Assim, não há necessidade de uma prestação de contas exclusiva para as campanhas eleitorais (Art. 38).

<sup>16</sup> Segundo o Decreto Supremos nº 397-2015–EF Uma Unidade Impositiva Tributária, em 2016, vale S/. 3.950,00. Equivalentes a aproximadamente US\$ 1.200,00.

### Quadro 9 – Síntese Peru

<b>Doações empresariais</b>	Permitidas.
<b>Financiamento público direto</b>	Fundo partidário dividido 40% de forma igualitária, e 60% de forma proporcional à votação nas eleições congressuais.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	Dividido 50% de forma igualitária e 50% de forma proporcional à representação no Congresso.
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Permitida.
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	60 Unidades Impositivas Tributárias por ano.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	–
<b>Doações anônimas</b>	Partidos podem receber até 30 UIT anônimas por ano.
<b>Prestações de contas</b>	Anualmente, em até 6 meses após o exercício anual.

(Fonte: Autor)

### 3.9 Uruguai

Segundo Zovatto e Orozco (2008), não havia no Uruguai, até 2007, nenhuma legislação pertinente especificamente ao financiamento eleitoral, sendo o repasse público de dinheiro aos partidos determinado a cada processo eleitoral por leis *ad hoc*. Desta forma, a lei 18.485, é uma primeira tentativa de criar um marco legal que vigore diretamente sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

A lei 18.485/09 define o montante total do financiamento público como 87 UI<sup>17</sup> (aprox. \$ 313) por voto válido emitido a favor das candidaturas à Presidência da República no primeiro turno, e 10 UI (aprox. \$ 36) por voto válido no caso de segundo turno. Nas eleições departamentais utiliza-se o mesmo critério, alocando 13 UI (aprox. \$ 47) por voto válido (Art. 20). A concessão do financiamento público é, portanto, feita à posteriori. Do financiamento público total recebido por partido, 20% deve ser destinado a cobrir gastos com a campanha presidencial, 40% com as campanhas para o Senado, e os outros 40% com as campanhas para a Câmara dos Deputados (Art. 22, 23 e 28).

As prestações de contas devem ser apresentadas à Corte Eleitoral em dois momentos: de forma preliminar, trinta dias antes do início das campanhas, indicando uma previsão de arrecadação e de gastos, e de forma definitiva, em até noventa dias após o fim das eleições, especificando os ingressos e egressos de recursos das campanhas, assim como sua origem. Os candidatos que participarem do segundo terão trinta dias a mais que os demais candidatos para apresentar a prestação de contas final (Art. 33 e 34). São aceitas doações anônimas de valor inferior a 4 mil UI. Porém, nenhum partido pode ter mais do que 15% de sua arrecadação anonimada.

17 O valor é atualizado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estadística do Uruguai. Os valores referentes a Março e Abril de 2016 estão disponíveis em: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30921/UI+Marzo+-+Abril+2016/5f34315c-af24-454e-bee1-d92efe1ab462>

### Quadro 10 – Síntese Uruguai

<b>Doações empresariais</b>	–
<b>Financiamento público direto</b>	Número predeterminado de UI por voto.
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	–
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	Não é proibida.
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	300 mil UI.
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	–
<b>Doações anônimas</b>	Permitidas.
<b>Prestações de contas</b>	30 dias antes das campanhas, e 90 dias após as eleições.

(Fonte: Autor)

### 3.10 Venezuela

A Venezuela é, com larga margem de vantagem, o país cuja legislação contém as maiores lacunas na regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais. As únicas proibições significativas atuam sobre as doações de empresas concessionárias de obras e serviços públicos (Art. 9), e sobre a realização de doações anônimas. Exige-se também uma prestação de contas, através do Sistema Automatizado, em até sessenta dias após a realização das eleições (Resolução nº 100304-0043, de Março de 2010, art. 25). Fora isso, não há limitações quanto à entrada de recursos privados, e tampouco para os gastos. Não existe, também, qualquer forma de financiamento público para os partidos, nem mesmo de forma indireta – como a isenção de impostos sobre bens e transações. A legislação é, então, vazia no que toca à concessão de financiamento público para os partidos e na regulamentação da entrada de recursos privados, deixando desregulamentado o “mercado” do financiamento eleitoral. Configura-se, assim, como um sistema de caráter exclusivamente privado.

### Quadro 11 – Síntese Venezuela

<b>Doações empresariais</b>	Proibidas empresas concessionárias de obras e serviços públicos. (Art. 9)
<b>Financiamento público direto</b>	–
<b>Horário eleitoral gratuito</b>	–
<b>Compra de propaganda (rádio/TV)</b>	–
<b>Cláusula de barreira</b>	–
<b>Teto para doações</b>	–
<b>Teto para gastos/arrecadação</b>	–
<b>Doações anônimas</b>	Proibidas. (ART 9).
<b>Prestações de contas</b>	60 dias após as eleições.

(Fonte: Autor)

#### 4. Análise conjunta das legislações

Em seu livro “*Dinero y Política en América Latina*”, publicado em 2004, Daniel Zovatto, discorre sobre a forma como o financiamento eleitoral é regulamentado no continente, buscando levantar quais são os principais modelos normativos que operam sobre as variáveis que compõem os sistemas de financiamento eleitoral, assim como as dificuldades em fazê-los sair do âmbito do “formal” para “real”. O levantamento feito por Zovatto aponta, em relação às variáveis trabalhadas aqui, para o fato de que: a) a maioria dos países conta com um financiamento misto nas campanhas; b) na maioria dos países existe financiamento público tanto direto quanto indireto; c) a distribuição do financiamento público se dá majoritariamente de forma proporcional ao número de votos, seguida de um modelo híbrido entre este e uma distribuição equitativa de uma parcela do financiamento público, não existindo um padrão quanto ao momento do desembolso do financiamento pelo Estado (antes ou depois das campanhas); d) a maioria dos países conta com barreiras para o acesso ao financiamento público; e) a maioria dos países estabelece proibições a alguma fonte de doação privada; f) alguns países impõem limites ao tamanho das doações privadas; g) a maioria dos países tem um horário eleitoral gratuito; h) em quase todos os países existe algum órgão responsável pelo controle e fiscalização do financiamento dos partidos (e, portanto, da cobrança das prestações de contas).

A pergunta central aqui é: o quão atual é o diagnóstico feito por Zovatto em 2004? Essa pergunta se ampara no fato de que, desde 2004, todos os países (à exceção da Bolívia) alteraram os seus sistemas de financiamento de campanhas eleitorais. O quadro abaixo demonstra, visualmente, a existência ou não de regras sobre cada uma das variáveis utilizadas para esta pesquisa:

**Quadro 12** – Síntese das regras de cada país para cada variável analisada

Países	Variáveis							
	Financ. público direto	Horário Eleitoral Gratuito	Proibição à compra de tempo na TV	Proibição a doações de PJ.	Tetos para doações	Limite de gastos	Proibição a doações anônimas	Prestações de contas
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>***</sup>
Bolívia	✓	✓	X	X	✓	X	✓ <sup>*</sup>	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>**</sup>
Colômbia	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
Equador	✓	X	X	X	✓	✓	✓	✓
Paraguai	✓	✓	X	X	✓	✓	✓ <sup>*</sup>	✓
Peru	✓	✓	X	X	✓	X	X	✓
Uruguai	✓	X	X	X	✓	X	✓	✓ <sup>**</sup>
Venezuela	X	X	X	X	X	X	✓	✓

\* Permitem a arrecadação de fundos de origem anônima quando feita na forma de coletas populares.

\*\* Cobram prestações de contas antes e depois das campanhas eleitorais. (Fonte: Autor)

A forma como as eleições são financiadas é, de fato, majoritariamente mista, sendo permitida a doação

de recursos privados às campanhas em nove dos dez países, com a Venezuela sendo o único caso desviante. Contudo, há uma ressalva que deve ser feita nesse ponto: Zovatto aponta também para o fato de levar-se em conta o peso de cada uma das partes – pública e privada – nas contas das campanhas (apesar de não fazê-lo). Nesse sentido, a unanimidade do sistema misto tem sido colocada em xeque com o advento das proibições de doações empresariais na Argentina, no Brasil e no Chile, onde, ao menos nos gastos declarados, a participação dos fundos públicos nas campanhas deverá ser massivamente maior do que a dos fundos privados. Soma-se a estes países o caso venezuelano, financiado exclusivamente pela iniciativa privada. Destacam-se também as proibições idealizadas por Colômbia, Equador e Venezuela de vetar doações de empresas que tenham estabelecido certos tipos de vínculo com o Estado, tais como contratos que representem grande parte de seus rendimentos anuais, a execução de obras, e a exploração de recursos naturais.

A existência de financiamentos públicos – diretos e indiretos – mantém-se como quase unanimidade, sendo a Venezuela, novamente, o único país que se abstém de concedê-los aos partidos. Dos nove países que o concedem, seis o dividem de forma estritamente proporcional aos votos recebidos, dois utilizam métodos mistos com critérios proporcionais e equitativos, e apenas o Equador o concede igualmente entre todos os partidos.

Já em relação ao momento em que esse repasse é feito, sobre o qual Zovatto afirma não haver nenhum tipo de padrão, a nova configuração das legislações sul-americanas aponta claramente para a efetivação dos repasses antes do início das campanhas. Justamente pelo fato de o financiamento público ter como critério de distribuição de renda o sucesso eleitoral dos partidos, geralmente nas eleições imediatamente anteriores, permite-se que o repasse seja feito ainda no início do processo eleitoral. Uruguai é o caso dissonante, concedendo recursos após as eleições, com base no desempenho eleitoral atual. Bolívia, por sua vez, concilia os dois métodos, repassando metade dos recursos antes das eleições, proporcional ao desempenho nas eleições anteriores, e a outra metade depois, de acordo com o desempenho atual.

A concessão pública de tempo gratuito de propaganda nas emissoras de televisão também está presente na maioria dos países sul-americanos – apenas não a fazem Equador, Uruguai, e Venezuela. Mas a divisão do tempo de propaganda entre os partidos não obedece a nenhum tipo de padrão. Dos sete países que contam com horários eleitorais gratuitos, três concedem a todos os partidos o mesmo tempo de propaganda. Os outros quatro combinam o método de divisão equitativa com o de proporcionalidade. No caso, Argentina e Peru o fazem na medida 50% e 50%; Brasil, na medida 5% e 95%; e o Chile opta por conceder tempo igual às candidaturas à presidência, e proporcional à representação para as candidaturas legislativas.

O Brasil destaca-se então como o único país que dá que maior peso à divisão proporcional do tempo de propaganda do que à divisão equitativa.

As cláusulas de barreira para o acesso a qualquer forma de financiamento público, como já dito anteriormente, estão presentes apenas na Bolívia e na Colômbia. No limite, nos termos utilizados por Zovatto, pode-se entender como uma “condição de acesso ao financiamento público” a necessidade de os partidos lançarem candidatos ao pleito, e de estarem em dia com suas obrigações – sobretudo no que toca à prestação de contas, tanto das campanhas quanto relativas às suas atividades corriqueiras em anos não eleitorais. Este tipo de condição, sim, pode ser encontrado na maioria dos países, mas não se configura como uma barreira quantitativa, mas meramente procedimental.

Já a proibição de compra de propaganda eleitoral nas emissoras televisivas obedece a um padrão perfeito e bastante curioso na região: existe apenas e em todos os países que não permitem doações oriundas de pessoas jurídicas. Em outras palavras, a proibição à compra de tempo de propaganda se aplica somente nos países que proíbem, simultaneamente, doações empresariais: Argentina, Brasil e Chile. Todos os demais países permitem esse tipo de gasto e também estão abertos às doações de pessoas jurídicas.

As doações privadas são – novamente excluída a Venezuela – submetidas a um teto em todos os países. As regras tendem a girar em torno de um valor previamente fixado –, ou de porcentagens da arrecadação permitida aos partidos. O Brasil, mais uma vez, destoa dos demais países, impondo como limite para as doações não uma parte da arrecadação ou dos gastos do partido, mas uma fatia da arrecadação anual do próprio contribuinte, de forma que pessoas de posses distintas estão submetidas a tetos de doação igualmente distintos. No que tange aos limites de gastos, constata-se outro tipo de padrão: a sua existência coincide invariavelmente com a existência de tetos para doação. Os limites de gasto são definidos, em todos os cinco países que o impõem (Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Paraguai), por um valor para cada eleitor habilitado a votar para o cargo em questão – sendo esse valor geralmente indexado como módulo eleitoral.

Os conjuntos de regras vigentes sobre a transparência parecem ser aqueles dotados de maior uniformidade na região. Dentre todos os dez países, apenas o Chile, Uruguai e Peru permitem a realização de doações anônimas, sendo o Uruguai o único que não estabelece um limite para o qual possam adquirir esse caráter. Cabe ressaltar ainda que Bolívia e Paraguai permitem a não identificação de recursos adquiridos via coletas populares. Contudo, a participação desse tipo de arrecadação na totalidade das campanhas é provavelmente irrisória.

Por fim, a necessidade de prestações de contas à justiça eleitoral é a única exigência consolidada em todos os países. Mesmo assim, três países são merecedores de destaque. Em primeiro lugar, destaque-se negativamente a Bolívia, que não cobra as prestações de contas das campanhas eleitorais separadas das demais, ficando os gastos eleitorais mesclados, na prestação anual, com as demais despesas dos partidos. Em segundo lugar, destacam-se positivamente Argentina e Uruguai, que cobram a apresentação das contas partidárias antes e depois das campanhas. A cobrança de uma prestação de contas prévia ou de uma estimativa de arrecadação antes do início – ou ainda durante – das campanhas é positiva no sentido de dar aos eleitores maiores elementos para deliberar sobre seu voto. Diante disso, fica evidente que a busca de informações sobre as prestações de contas não deve mais ater-se à sua existência ou não, podendo ser qualificada – “quantas prestações de contas são feitas” ou “quais são os mecanismos de transparência e acompanhamento de dados disponíveis”, uma vez que são essas informações que diferenciarão alguns países dos demais.

Desta forma, das oito categorias de análises tratadas por esse artigo, apenas o “teto de gasto” ficou dividido (com cinco países adotando-o e cinco não). As duas categorias sobre a propaganda televisionada são legisladas de forma semelhante em seis países. As demais cinco variáveis de análise obtiveram similaridade em, pelo menos, cinco países.

## 5. Conclusão

Mas afinal, existe um modelo de financiamento de campanhas eleitorais tipicamente sul-americano? O levantamento das legislações pertinentes, seguido de uma análise agregativa de seus conteúdos, aponta para a conclusão de que sim, é possível observar um padrão mínimo na configuração dos textos normativos dos dez países sul-americanos. Essa conclusão se fortalece caso se opte por considerar a Venezuela como um caso *outlier* e excluí-la da comparação – apesar de não ser necessário e nem recomendado fazê-lo, dado o baixo número de casos que fazem parte pesquisa. Este seria um sistema que contaria com recursos públicos e privados, sendo autorizada a participação de pessoas jurídicas no financiamento. O Estado participaria do fomento às campanhas concedendo aos partidos, antes da campanha, um financiamento direto proporcional ao desempenho eleitoral nas últimas eleições, e disponibilizando o mesmo tempo de propaganda na televisão para todos os partidos. O financiamento privado estaria submetido a um teto – o que não necessariamente ocorreria para os gastos de campanhas<sup>18</sup> –, e o dinheiro arrecado poderia ser utilizado para a compra de tempo de propaganda nas emissoras de televisão. Por fim, os partidos seriam obrigados a prestar contas de todas as entradas e saídas de recursos nas campanhas, tendo todas as suas fontes devidamente identificadas e sendo, portanto, proibidas doações anônimas às campanhas.

É claro que a observação de características que possibilitam falar em um “modelo de financiamento de campanhas eleitorais tipicamente sul-americano” incorre em uma série de arbitrariedades – especialmente no critério inevitavelmente discricionário a respeito de qual é a ocorrência necessária para que se qualifique certa legislação como “um padrão”. Aqui, optou-se por fazê-lo nas categorias comuns a seis ou mais países. A dificuldade em observar padrões na região é dificultada principalmente pelos casos Uruguai e Venezuela, que são omissos em suas leis nas iniciativas de contenção da influência do capital privado sobre o processo eleitoral. Contudo, a comparação entre as legislações dos dez países, notoriamente, como mostra o quadro 12, aponta para a existência de semelhanças maiores que as dessemelhanças nos sistemas de financiamento eleitoral da região.

## Referências

ARAÚJO, S. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, p. 315-354, 2012.

ARGENTINA. *Ley de Financiamiento de Partidos Políticos*, nº 26.215. Buenos Aires, 20 de Dezembro de 2006.

ARGENTINA. *Ley de democratización de la representación política, la transparencia, y la equidad electoral*, nº 26.571. Buenos Aires, 02 de Dezembro de 2009.

BOLÍVIA, *Ley nº 1983 Ley de Partidos Políticos*, de 25 de Junho de 1999.

BOLÍVIA, *Ley nº 1984 Código Electoral*, de 04 de Dezembro de 2001.

BOREL, Marcelo. *Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile*. 2015.

---

<sup>18</sup> A única categoria que ficou dividida foi o teto de gasto para as campanhas, com cinco países adotando-o e cinco não.

Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP, 2015.

BRASIL, *Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995.

BRASIL, *Lei das Eleições – Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997.

CHILE, *Lei nº 18.700 – Aprova a Lei Orgânica Constitucional sobre Votações Populares e Escrutínios*. Santiago, 19 de Abril de 1988.

CHILE, *Lei número 19.963 – Modifica a Lei número 18.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral, estabelecendo sanções e os procedimentos para suas aplicações*. Promulgada em 18/08/2004 e publicada no Diário Oficial em 26/08/2004.

CHILE, *Lei número 20.053 – Modifica a Lei número 18.884, Sobre Transparência, Limite e Controle do Gasto Eleitoral*. Promulgada em 05/07/2005 e publicada no Diário Oficial em 06/07/2005.

BOURDOUKAN, A. Y., *O Bolso e a Urna: Financiamento Político em Perspectiva Comparada*. Tese de doutorado, USP, 2009.

EQUADOR, *Ley orgánica electoral, código de la democracia*. Publicada no Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de Abril de 2009.

EQUADOR, *Resolución nº PLE – CNE – 1-13-8-2012*. Suplemento RO. 801 de 02 de Outubro de 2012.

FERREIRA, D. R. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73, p. 6-16, nov. 2005.

GRINER, S.; ZOVATTO, D. *De Las Normas A Las Buenas Prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: Organización de Estados Americanos, 2004.

GUTIÉRREZ, P.; ZOVATTO, D.(org). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

PARAGUAY, *Ley Nº 834/96. Código Electoral Paraguayo*. Asunción, 17 de Abril de 1996.

PARAGUAY, *Ley Nº 4.743/2012. Que regula el financiamiento político*. Asunción, 22 de Octubre de 2012.

PERU, *Ley Nº 30326: Ley que modifica el artículo 23º de la Ley Nº 28094, Ley de Partidos Políticos, estableciendo requisitos adicionales en la declaración de hoja de vida de candidatos a cargo de elección popular*. Publicada no diário Oficial El Peruano em 29 de Maio de 2015.

REIS, B. P. W.; FERREIRA, L. M.; FIALHO, F. M.; BOREL, M. B. M.; FREITAS, F. V.; MORAVIA, M. S. (2011). Reforma Política e Financiamento de Campanhas: anotações para uma taxonomia do financiamento eleitoral. In: XXXV Encontro Anual da Anpocs, 2011, Caxambu, MG. *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs*, em Caxambu/MG, de 24 a 28 de outubro de 2011.

SPECK, B. Sobre a oportunidade, a modalidade e a viabilidade da reforma política in: *Revista Justitex*, Instituto Internacional de Altos Estudos Jurídicos, Brasília, Ano 3, no. 29, maio, p. 32-34, 2004.

URUGUAY, *Ley Nº 18.485. Partidos políticos. Se dictan normas que regulan su funcionamiento*. Montevideo, 11 de mayo de 2009.

VENEZUELA, *Resolución nº 100304-0043*, Caracas, 04 de marzo de 2010 199º y 151º, del Consejo Nacional Electoral.

ZOVATTO, D. *Dinero y política en América Latina*. San Jose, Costa Rica: FLASCO, 2004.

ZOVATTO, D. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. In: *Opinião Pública*, Nº 2 Vol. XI. Campinas: CESOP, p. 287-336, 2005.

ZOVATTO, D.; OROZCO HENRÍQUEZ, J. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada*. Ciudad Universitaria, D.F. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

## CAPÍTULO 4

# O SENADO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA: BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Bruno de Castro Rubiatti

# O SENADO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA: BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Bruno de Castro Rubiatti

## Introdução

Nas últimas décadas os estudos sobre Instituições Políticas e os Estudos Legislativos ganham relevo na América Latina. Importantes trabalhos sobre sistemas de governos, sistemas eleitorais e partidários, federalismo e descentralização, relação entre Executivo e Legislativo, organização e comportamento legislativo, tanto em perspectiva comparada quanto estudos de casos nacionais, foram realizados tanto por pesquisadores latino-americanos quanto por latinoamericanistas.

No que tange aos estudos legislativos, muita atenção foi dada ao papel da câmara baixa (ou única), ficando as câmaras altas e os sistemas bicamerais em segundo plano. Esse fato não condiz com a realidade dos legislativos latino-americanos: nove países da região adotam esse tipo de sistema na organização de seu Legislativo Nacional. Esse capítulo busca contribuir com os estudos dos sistemas bicamerais na América Latina a partir de um levantamento sobre a produção legislativa dos Senados do Brasil e México. A escolha desses dois países se deve as semelhanças de seus regimes institucionais. Tanto Brasil quanto México são países presidencialistas, federativos, com sistemas multipartidários e, obviamente, bicamerais.

O objetivo do trabalho é apresentar um mapeamento da produção legislativa dos Senados desses dois países, destacando as iniciativas e os resultados dos projetos dos senadores na câmara alta. Para tanto, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira será brevemente apresentado o índice de simetria e incongruência dos bicameralismos do Brasil e México. A partir desse índice se pode classificar esses dois sistemas como fortes, indicando semelhanças em seus poderes e diferenças na composição dos corpos legislativos de cada casa. Na segunda seção serão apresentados os dados sobre composição partidária das Câmaras dos Deputados e Senados dos dois países. Com base nesses dados será possível constatar que há diferenças entre as duas casas de cada país e que essas diferenças são maiores no caso brasileiro, condizendo com o índice de incongruência desses países. Essas diferenças teriam impacto sobre a atividade de iniciativa e aprovação de projetos nesses Senados: a formação de maiorias distintas em cada casa potencializaria as atividades de iniciativa uma vez que diferentes interesses estariam representados em cada uma delas. Na terceira parte serão apresentados os dados de iniciativa, aprovação e conteúdo das matérias formuladas pelos Senadores de ambos os países. Nesse caso, os senadores brasileiros apresentam um maior número de iniciativas e maior aprovação que os mexicanos, reforçando o argumento anteriormente apresentado. Assim, a partir dos dados apresentados será possível apontar o papel dos Senados desses dois países no que tange a produção legislativa.

## 1. Sistemas bicamerais comparados: As dimensões de simetria e incongruência

Ao tratar de sistemas bicamerais, duas dimensões são propostas por Lijphart (2008): simetria e incongruência. Grosso modo, a primeira dimensão refere-se aos poderes de cada casa legislativa, sendo considerado simétrico o bicameralismo onde ambas as casas têm iguais ou semelhantes poderes no processo decisório. Já a incongruência está associada a forma de seleção dos membros que compõem as casas legislativas. Assim, são considerados incongruentes os sistemas bicamerais onde a forma de seleção e os requisitos para ser deputado ou senador diferem entre si.

Apesar de serem referência nos estudos sobre bicameralismo, essas duas dimensões mostram-se “demasiado agregadas ao serem aplicadas aos estudos de caso relativamente homogêneos como os latino-americanos” (LLANOS; SANCHEZ, 2006, p.160). Por esse motivo, Llanos (2002) e Llanos e Nolte (2003) optam por desagregar essas categorias em uma série de dispositivos institucionais, para melhor perceber a capacidade de atuação dos Senados e a força desses bicameralismos e classificá-los.

Desta forma os dispositivos institucionais que fomentam a simetria são 1) prerrogativas legislativas dos Senados, 2) origem indistinta dos projetos de leis, 3) resolução de conflitos entre as Câmaras, 4) instrumentos de controle do executivo, 5) participação em nomeações, divisão bicameral das tarefas de julgamento político. Já os dispositivos vinculados a incongruência são 1) circunscrições e formas eleitorais diferentes, 2) representação de minorias, 3) existência de senadores não eleitos, 4) eleições indiretas, 5) diferença no tamanho das Câmaras, 6) requisitos de idade mínima para o Senado, 7) outros requisitos diferenciados para ser senador, 8) duração diferente dos mandatos, 9) renovação parcial do Senado.

A partir desses dispositivos Llanos e Nolte (2003) formulam um índice de simetria e incongruência para a classificação dos sistemas bicamerais. Nesse índice cada dimensão pode atingir a pontuação máxima de 24 (extrema simetria e extrema congruência) e mínima de 0 (extrema assimetria e extrema incongruência)<sup>1</sup>. No quadro 1 são apresentadas as pontuações dos bicameralismos do Brasil e México nesse índice.

---

<sup>1</sup> Para uma apresentação detalhada do Índice de Simetria e Incongruência e sua aplicação nos casos latino americanos ver Llanos (2002), Llanos e Nolte (2003), Rubiatti (2014)

**Quadro 1 – Índice de simetria e incongruência: Brasil e México<sup>2</sup>**

Incongruência	Brasil	México
<b>1 Sistema eleitoral</b>		
1a Distritos e Fórmulas eleitorais (2-1-0)	2	2
1b Representação de Grupos minoritários (2-1-0)	0	0
1c Senadores não eleitos (2-1-0)	0	0
1d Eleições indiretas (2-0)	0	0
<b>2 Tamanho das câmaras (4-2-0)</b>	4	4
<b>3 Qualificações para ser membro da câmara alta</b>		
3a Idade mínima para ser senador (2-1-0)	2	1
3b Outras qualificações para ser Senador (2-0)	0	0
<b>4 Duração do mandato (4-2-0)</b>	4	4
<b>5 Renovação das câmaras (4-0)</b>	4	0
<b>Total (24-8-0)</b>	<b>16</b>	<b>11</b>
Simetria	Brasil	México
<b>6 Prerrogativas legislativas das câmaras altas (4-2-0)</b>	4	4
<b>7 Origem do processo legislativo (4-2-0)</b>	2	2
<b>8 Método de resolução de desacordos (4-0)</b>	4	4
<b>9 Instrumentos de controle do Executivo (4-2-0)</b>	4	4
<b>10 Participação dos Senados em nomeações (4-2-0)</b>	4	4
<b>11 Divisão das tarefas de julgamento político (4-0)</b>	4	4
<b>Total (24-8-0)</b>	<b>22</b>	<b>22</b>

(Fonte: LLANOS e NOLTE, 2003)

Como se pode notar, no que tange a simetria, ambos os países se encontram próximos à pontuação máxima, isto é, ambos os países apresentam dispositivos institucionais fortes no fomento à simetria, ficando entre os mais simétricos da América Latina. Já na incongruência, o Brasil atinge a maior pontuação da América Latina e, juntamente com o Chile, ocupa a quarta posição<sup>3</sup>. Assim, ao se olhar os dispositivos institucionais que fomentam a simetria e incongruência, nota-se que Brasil e México possuem bicameralismos fortes, tendo os seus Senados relevantes poderes para participar do processo legislativo e formas de seleção diferenciada de seus membros.

## 2. Composição partidária nos bicameralismos do Brasil e México

Tanto no Brasil quanto no México, assim como na maioria dos sistemas representativos atuais, os espaços de representação política estão basicamente ocupados por partidos políticos. Assim, os partidos políticos são o eixo dos sistemas políticos e os protagonistas da representação política. Nesse sentido, no interior do Poder Legislativo, os partidos políticos teriam a função de agregar os interesses dos legisladores e serviriam para resolver os problemas de ação coletiva dos mesmos. Se levarmos em conta esse papel dos partidos e que a adoção de uma segunda câmara legislativa tem como efeito agregar mais um elemento ao sistema de pesos

<sup>2</sup> Entre parênteses estão os valores máximos, intermediários (quando existem) e mínimos de cada um dos dispositivos institucionais.

<sup>3</sup> Além de Brasil e Chile, a Argentina possui maior pontuação no que tange a Incongruência.

e contrapesos do sistema político, temos que, ao se formarem as mesmas maiorias partidárias em ambas as câmaras, esse papel estaria diminuído. Por esse motivo, uma aproximação da questão do bicameralismo deve ser a análise da composição partidária em ambas as câmaras.

Os elementos que serão analisados nessa seção são 1) a composição partidária de cada uma das câmaras, 2) o número de partidos com representação em cada câmara, 3) o número efetivo de partidos (NEP) tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado. A partir desses elementos será possível apontar as semelhanças e diferenças no que tange a representação partidária nos sistemas bicamerais do México e Brasil.

Antes de entrar na análise da composição partidária das casas legislativas do Brasil e México, se faz necessário uma apresentação do sistema eleitoral adotado em cada país para suas casas legislativas. A representação de interesses provinciais e minoritários na Câmara Alta está intimamente ligada à justificativa da existência de uma segunda casa legislativa: a representação de distintos interesses em cada câmara (LLANOS, 2002). Nos casos do Brasil e do México esse traço se encontra presente. Assim como nos Estados Unidos, os Senados desses países têm como função a representação igualitária dos entes federados enquanto a Câmara dos Deputados busca uma representação da população.

Ambos os países adotam distritos e fórmulas eleitorais distintas para a escolha dos membros de cada casa legislativa, isto é, mesmo sendo eleitos diretamente, senadores e deputados são escolhidos a partir de fórmulas eleitorais diferentes. Essa diferenciação de fórmulas e/ou de distritos eleitorais reforçaria a possibilidade de diferenciação nos corpos legislativos de cada casa, uma vez que na seleção de seus membros, cada uma obedeceria a princípios eleitorais diferentes, ou mesmo teria uma representação territorial diferenciada. Por esse motivo, se espera que esse dispositivo aumente a diferença entre os grupos políticos presentes em cada uma das Câmaras Legislativas.

Nos dois países que são objeto desse estudo, as Câmaras Altas não buscam representar nenhuma categoria de cidadãos (nem grupos étnicos ou linguísticos, nem classes ou grupos sociais específicos). A diferença na representação está na fórmula eleitoral utilizada para a formação dos distintos corpos legislativos. No caso brasileiro a Câmara dos Deputados é formada a partir da eleição em 27 circunscrições plurinominais e o Senado é composto por três senadores por estado e pelo Distrito Federal. Além disso, o Brasil adota a lista aberta para os deputados e a escolha dos senadores se dá por maioria relativa.

O México apresenta um sistema eleitoral diferenciado: a Câmara baixa é eleita por 300 circunscrições uninominais e cinco circunscrições plurinominais, sendo que a segunda elegerá 200 deputados pelo princípio da representação proporcional e os outros 300 deputados serão eleitos a partir do princípio da maioria relativa. Já o Senado é composto por 3 senadores por estado, sendo dois para o partido mais votado e um para a primeira minoria. Além disso, no Senado Mexicano há também 32 cadeiras para eleitos em uma única circunscrição nacional que serão ocupadas segundo o princípio da representação proporcional. No caso mexicano, os distritos onde serão eleitos os membros de cada uma das câmaras diferem e, mesmo a fórmula eleitoral sendo semelhante<sup>4</sup>, há fortes traços que reforçariam a incongruência desse caso. Mesmo ambas as câmaras sendo formadas por sistema distrital misto, a escolha dos Senadores leva em consideração a primeira minoria, enquanto que os distritos uninominais da câmara baixa acaba por não abrir espaço para as minorias, fato que pode ser corrigido a partir das 200 cadeiras escolhidas nos cinco distritos plurinominais. Em suma, podemos considerar

---

<sup>4</sup> Em ambos os casos, temos uma representação distrital mista, com parte do corpo legislativo sendo eleito por maioria simples e outra parte por sistema de distritos plurinominais com representação proporcional.

que nos casos analisados há distinção na fórmula eleitoral, o que possibilita que as duas câmaras desses países apresentem formações de maiorias diferentes em cada uma delas.

**Quadro 2 – Sistemas eleitorais para as casas legislativas: Brasil e México**

País	Câmara	Sistema eleitoral	Circunscrições eleitorais
Brasil	Alta	Majoritário: maioria relativa	3 por estado mais distrito federal (27 circunscrições)
	Baixa	Representação proporcional em circunscrições grandes	27 plurinominais
México	Alta	Majoritário nos estados, proporcional na circunscrição nacional	3 por estado mais distrito federal (32 circunscrições) e 32 cadeiras em uma única circunscrição eleitoral
	Baixa	Segmentado	300 uninominais; 5 plurinominais

(Fonte: elaborado a partir de LLANOS, p. 22. 2002, PAYNE, ZOVATTO, FLÓREZ, ZAVALA, p.108. 2003)

No que se refere ao sistema eleitoral utilizado nos dois países, podemos ver que há um forte elemento de incongruência. Fórmulas eleitorais e distritos diferenciados estão presentes nesses casos, o que possibilita a formação de diferentes maiorias em cada Câmara, que, por sua vez, pode reforçar o papel dos Senados no sistema de pesos e contrapesos desses países. Somado a isso, a inexistência de membros não eleitos – sejam hereditários ou indicados – ou eleitos indiretamente, nos Senados também reforça a representatividade dessas casas legislativas no processo político e sua legitimidade frente à opinião pública.

A periodização utilizada nesse trabalho para o México se deve ao longo processo de abertura política possibilitada por uma série de reformas eleitorais que ocorreram nesse país nas últimas décadas<sup>5</sup>. Essas reformas abriram espaço para o crescimento dos partidos de oposição ao governo do PRI, impediram a formação de maioria qualificada sob o controle de um único partido, tornaram o sistema de eleição para o Senado misto (o mesmo já havia ocorrido com a Câmara Baixa em 1977), criaram o distrito nacional para as eleições de senadores por lista proporcional e os cinco distritos eleitorais para os deputados eleitos pelo mesmo sistema e aumentaram o número de deputados e senadores. A partir dessas novas regras eleitorais é que o México passou de um sistema de partido hegemônico para um sistema competitivo, onde três grandes partidos (PRI, PAN e PRD) estão no centro da disputa eleitoral.

Esse processo de abertura política se deve à pressão por democratização derivada do esgotamento do sistema de partido hegemônico. Assim, entre finais da década de 1980 até as eleições em 2012, o México apresenta uma trajetória de consolidação de um sistema partidário parlamentar com pluralismo moderado. A escolha do ano de 1988 para iniciar a análise da composição partidária desse país tem por objetivo demonstrar os resultados desse processo de reformas, principalmente eleitorais, sobre o papel hegemônico do PRI no legislativo desse país.

No caso mexicano, um primeiro ponto a se destacar é a presença impactante do PRI (Partido Revolucionário Institucional) em ambas as casas. A bibliografia sobre a política mexicana destaca o papel central do PRI no sistema político desse país. Durante a maior parte do século XX, esse partido foi hegemônico na política mexicana, tendo ocupado a Presidência da República e a maior parte dos cargos eletivos do Estado

<sup>5</sup> Para uma apresentação das reformas eleitorais realizadas no México nas últimas décadas ver Payne et al (2003).

Mexicano por, aproximadamente, setenta anos. A partir da Revolução Mexicana, o PRI<sup>6</sup> cumpriu o papel de aglutinador das elites políticas identificadas com esse movimento e se manteve como partido hegemônico pelo menos até 1997, quando perde a maioria absoluta das cadeiras na câmara dos deputados. Dando continuidade a esse processo de perda do papel hegemônico do PRI, temos que em 2000, esse partido perde pela primeira vez uma disputa presidencial.

A diminuição no poderio eleitoral do PRI pode ser explicada pelo longo processo de reformas eleitorais realizado no México, a partir da década de 1970, mas principalmente nos anos 1980. Essas múltiplas reformas eleitorais levaram o sistema partidário mexicano de uma situação de sistema de partido hegemônico, ou dominante, para um sistema de pluralismo moderado, “tanto pelo número de organizações que o integram, como pelo foco centrista de sua cobertura ideológica” (ALGAZI, 2001, p. 212). Os efeitos desse longo processo de reformas eleitorais sobre o tamanho da bancada do PRI para a câmara dos deputados podem ser vistos se compararmos a importância desse partido nessa casa legislativa apresentada na tabela 1 com o período imediatamente anterior: entre 1946 e 1961, o PRI controlava mais de 90% das cadeiras da câmara baixa; já entre 1964 e 1976 esse percentual sofre uma pequena queda, passando para o entorno de 80%; entre 1979 e 1985 esse percentual passa a ficar em torno de 75 e 72% (CASAR, 2002). Então, até 1985 o PRI possuía maioria qualificada na câmara dos deputados. Somado a isso, o mesmo partido também controlava o executivo federal e quase a totalidade dos senadores – em 1982, 63 dos então 64 senadores pertenciam ao PRI –, o que lhe garantia um amplo domínio sobre o processo político nacional.

Outro elemento a se destacar da composição partidária das casas legislativas do México é o surgimento de novas agremiações com representação partidária nas casas legislativas. Além do PRI e do PAN (Partido Acción Nacional), seu adversário tradicional, há o PRD (Partido de La Revolución Democrática), o PT (Partido Del Trabajo), o PVEM (Partido Verde Ecologista do México) e a Convergencia, além de outros pequenos partidos de vida efêmera que conquistam cadeiras em algumas eleições para o Congresso Nacional do México, mas que devido às regras altamente excludentes do Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales – que define como requisito para a permanência de um partido uma votação de 2% do total de votos no nível nacional, o que “não é fácil conseguir em um sistema político onde as preferências são acumuladas pelo PRI, PAN e PRD” (DELGADO, 2007, p. 112) –, não conseguem manter seus registros.

---

6 Antes nomeado de Partido Nacional Revolucionário e Partido da Revolução Mexicana.

**Tabela 1 – Composição partidária: Câmara dos deputados – México**

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PRI	52,0	64,0	60,0	47,8	42,2	44,8	20,8	47,4	42,5
PAN	20,4	17,8	23,8	24,2	41,4	30,2	41,2	28,4	22,1
PMS	3,6								
PFCRN	7,6	4,6							
PARM	6,0	3,0							
PVEM				1,6	3,4	3,4	3,8	4,2	5,5
PT			2,0	1,4	1,4	1,2	3,2	2,6	2,2
PPS	7,4	2,4							
Coalición	3,0								
PRD		8,2	14,2	25,0	10,0	19,4	25,2	13,8	20,3
Convergencia					0,6	1,0	3,2	1,6	
PANAL					0,6		1,8		2,0
PASDC					0,4		0,8		
MC									2,5
MORENA									2,5
Nueva Alianza								1,8	
Independentes								0,2	0,4

(Fonte: SAÉZ, 2008. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>, <http://sil.gobernacion.gob.mx/>)

**Tabela 2 – Composição partidária: Senado- México**

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
PRI	93,8	95,3	74,2	60,1	46,9	44,6	25,8	25,8	42,2
PAN		1,6	19,5	25,8	35,9	36,7	40,6	39,1	29,7
Alianza	6,2								
PVEM				0,8	3,9	3,9	4,7	4,7	5,5
PT				0,8	0,8		3,9	3,9	4,7
PRD		3,1	6,3	12,5	11,7	11,7	20,3	19,5	17,2
Convergencia							3,9	4,7	
PANAL					0,8		0,8		0,7
Independentes						3,1		2,3	

(Fonte: SÁEZ, 2008. [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx), <http://sil.gobernacion.gob.mx/>)

Outro ponto a se comparar entre as câmaras é o número de partidos com representação em cada uma delas. A tabela 3 mostra o número total de partidos e a diferença entre as casas legislativas.

**Tabela 3 – Número total de partidos nas casas legislativas do México**

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Câmara dos Deputados	7	6	4	5	8	6	8	8	9
Senado	2	3	3	5	6	5	7	7	6
Total Diferença	5	3	1	0	2	1	1	1	3

(Fonte: RUBIATTI, 2014. <http://sil.gobernacion.gob.mx/>)

Como se pode notar, a diferença no número de partidos presentes nas câmaras legislativas mexicanas é baixa. Com exceção dos dois primeiros períodos (1988 e 1991) e do último (2012) essa diferença é de no máximo dois partidos (em 2000), mas na maior parte do período essa diferença é de apenas um partido, chegando e se igualar em 1997. No que tange a essa pequena diferença, cabe notar que a Câmara dos Deputados

é a que mantém o maior número de partidos em sua composição em todo o período, com exceção de 1997, quando esse número é igual para ambas as câmaras. Entretanto, devido à diferença no tamanho das bancadas, olhar apenas o número total de partidos pode ser enganoso, por esse motivo, a utilização do número efetivo de organizações partidárias pode proporcionar uma visão mais adequada.

A partir dos dados apresentados na tabela 4, é possível perceber que a diferença no número efetivo de siglas entre as duas câmaras é basicamente insignificante: apenas nos dois primeiros períodos legislativos essa diferença é maior que um. Também é interessante notar que parece haver uma tendência à formação de um sistema partidário parlamentar com três partidos, ou seja, se antes das reformas eleitorais da década de 1980, o sistema partidário mexicano poderia ser caracterizado como sendo de partido hegemônico, hoje esse sistema se mostra mais plural, comportando uma competição entre três partidos principais em ambas as casas.

**Tabela 4** – Número efetivo de partidos nas casas legislativas do México<sup>7</sup>

	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
<b>Deputados</b>	3,04	2,21	2,29	2,86	2,77	3,01	3,58	3,05	3,62
<b>Senado</b>	1,13	1,10	1,69	2,25	2,74	2,85	3,59	3,78	3,32
<b>Total Diferença</b>	1,91	1,11	0,6	0,61	0,03	0,16	0,01	0,73	0,3

(Fonte: RUBIATTI, 2014. <http://sil.gobernacion.gob.mx/>)

Entre 1988 e 2003 a câmara dos deputados apresenta um número efetivo de partidos maior do que o Senado, quadro que se altera a partir de 2006, mas que retorna em 2012. Entretanto, essa diferença é muito pouco significativa. Por fim, um último ponto a se destacar sobre o NEP dessas casas legislativas é que a partir da alternância (2000), nos anos em que há coincidência na renovação de ambas as câmaras a diferença entre os números efetivos de partidos diminui. Em 2000 e 2006, quando se renovou tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado – além da eleição presidencial – a diferença no NEP de cada câmara ficou em 0,03 e 0,01. Já nos anos em que apenas a Câmara dos Deputados foi eleita (2003 e 2009) essa diferença foi de 0,16 e 0,73. Somado a isso, em 1997 – ano em que se inicia o período de governos divididos no México e só foi renovado o corpo da Câmara dos Deputados – a diferença no NEP é de 0,61. Assim, aqui pode-se apontar a influência do calendário eleitoral sobre a diferenciação nos corpos legislativos das Câmaras do Congresso Nacional do México. Devido a diferença no tamanho da duração dos mandatos e ao fato da renovação do Senado e da Câmara dos Deputados serem totais, temos um calendário eleitoral em que o primeiro se renova a cada seis anos e o segundo a cada três, isto é, há eleições intermediárias apenas para deputados. Sendo assim, as eleições intermediárias formam um corpo legislativo na Câmara Baixa em um período diverso do da Câmara Alta, o que potencializa a diferenciação desses corpos legislativos nesses momentos. Essa diferenciação não se mantém nas eleições conjuntas (a cada seis anos), uma vez que ambos os corpos são renovados completamente no mesmo período. Por esse motivo, a diferença no NEP dos anos de 2000 e 2006 são tão baixos (0,03 e 0,01).

Ao contrário do México, a redemocratização brasileira tem um marco claro: as eleições diretas para governador em 1982 e as eleições legislativas nacionais de 1986, ambas marcadas pelo fim do sistema bipartidário forçado pela ditadura militar. Como o objetivo desse trabalho é analisar a composição partidária no Congresso Nacional, o ano de 1986 passa a ser central. Nessas eleições se formou o corpo legislativo responsável por formular o novo texto constitucional, que inicia o novo período democrático do Brasil.

<sup>7</sup> O Número efetivo de partidos é calculado a partir da seguinte maneira  $NEP = 1/\Sigma pe^2$ , onde  $pe$  = percentual de cadeiras ocupadas por partidos (Santos, 2002).

Um primeiro ponto a se destacar no caso Brasileiro é o número de partidos que conseguem cadeiras nas casas que compõem o congresso nacional. As tabelas 5 e 6 apresentam as porcentagens de cadeiras obtidas por cada partido no período que se estende de 1986 até as eleições legislativas em 2010.

Importante notar que no caso brasileiro, apenas em 1986 algum partido consegue mais de 50% das cadeiras em ambas as casas legislativas: nessas eleições o PMDB consegue 61,1% no Senado e 53,4% na câmara dos deputados. O segundo maior partido foi o PFL/DEM com 22,2% na segunda câmara e 24,2% na primeira. Assim, vemos que há uma diferença significativa entre a maior bancada e a segunda maior bancada nas duas câmaras. Esse predomínio do PMDB em ambas as casas pode ser visto como um reflexo do papel desempenhado por esse partido durante a ditadura militar e na redemocratização. Durante o sistema bipartidário instaurado pelo regime militar, o MDB era o partido que aglutinava as forças de oposição ao regime que atuavam dentro do marco institucional estabelecido. Além disso, na redemocratização o papel desempenhado por esse partido foi alto, inclusive um dos quadros desse partido foi apresentado como o primeiro candidato civil para a presidência da república: Tancredo Neves. Além disso, nesse período o partido controlava grande parte dos governos estaduais. Assim, ao se restaurar o multipartidarismo na década de 1980<sup>8</sup>, o PMDB contava com uma grande estrutura política em todo o país, além de controlar a Presidência da República entre 1985 e 1990. Esses fatores lhe possibilitaram eleger a maior bancada em 1986.

**Tabela 5 – Composição partidária do Senado Brasileiro (%): 1986-2010**

Partidos	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PDS/PPR/PPB/PP	7	4,9	7,4	1,2	-	1,2	6,2
PMDB	61,1	29,3	27,2	29,6	28,4	23,5	25,9
PDT	2,8	6,1	7,4	4,9	4,9	7,4	4,9
PFL/DEM	22,2	23,2	23,5	21	14,8	13,6	6,2
PSDB		12,2	17,3	19,8	17,3	17,3	12,4
PTB	1,4	9,7	6,2	6,2	6,2	9,9	7,4
PT		1,2	6,2	9,9	17,3	16,1	17,3
PDC	1,4	4,9	1,2				
PRN		6,1					
PST		1,2					
PSB	2,8	1,2	1,2	3,7	3,7	2,5	3,7
PL/PR	1,4		1,2	1,2	4,9	4,9	4,9
PPS			1,2	2,5			1,2
PCdoB						1,2	2,5
PSC					1,2	1,2	1,2
PRB					1,2	1,2	1,2
PMN							1,2
PSOL							2,5
PV							1,2

(Fonte: SÁEZ, 2003; MENEGUELLO, 1998; SCHMITT, 2000; RUBIATTI, 2015)

<sup>8</sup> A reforma que finalizou o sistema bipartidário imposto pelo regime militar foi a lei no. 6.767 (de dezembro de 1979), sendo que a primeira eleição sob essa nova regulamentação foi as eleições gerais de 1982.

**Tabela 6 – Composição partidária da Câmara dos Deputados do Brasil (%): 1986-2010**

Partidos	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
PDS/PPR/ (PTR-PP)PPB/PP	6,8	8,3	10,1	11,7	9,6	8	8,6
PMDB	53,4	21,5	20,9	16,2	14,4	17,3	15,2
PDT	4,9	9,1	6,6	4,9	4,1	4,7	5,1
PTB	3,5	7,6	6	6	5,1	4,3	4,3
PT	3,3	7	9,6	11,3	17,7	16,2	17,5
PFL/DEM	24,2	16,5	17,3	20,5	16,4	12,7	8,4
PL/PR	1,2	3,2	2,5	2,3	5,1	4,5	7,8
PCB/PPS	0,6	0,6	0,4	0,6	2,9	4,3	2,3
PDC	1	4,4					
PC do B	0,6	1	1,9	1,4	2,3	2,5	2,9
PSB	0,2	2,2	2,9	3,7	4,3	5,3	6,6
PSC	0,2	1,2	0,6	0,4	0,2	1,8	3,3
PRN/PTC		8	0,2			0,6	0,2
PSDB		7,6	12,1	19,3	13,8	12,9	10,3
PRS		0,8					
PTR/PP		0,4	7				
PST		0,4		0,2	0,6		
PMN		0,2	0,8	0,4	0,2	0,6	0,8
PSD		0,2	0,6	0,6	0,8		
PV			0,2	0,2	1	2,5	2,7
PRP			0,2				0,4
PSL				0,2	0,2		0,2
PRONA				0,2	1,2	0,4	
PSDC					0,2		
PSOL						0,6	0,6
PHS						0,4	0,4
PTdoB						0,2	0,8
PAN						0,2	
PRB						0,2	1,5
PRTB							0,4

(Fonte: SÁEZ, 2003; MENEGUELLO, 1998; SCHMITT, 2000; RUBIATTI, 2015)

Sobre a dispersão de cadeiras nas casas legislativas, cabe destacar o peso dos dois maiores partidos. Se no começo do período apenas dois controlavam mais de 80% das cadeiras no Senado e mais de 75% da Câmara, nas últimas eleições os dois maiores não chegavam a 50% dos senadores e só alcançavam pouco mais de 30% dos deputados. Além disso, os partidos que formam as maiores bancadas em cada Câmara também são diferentes conforme o ano. Em todo o período, quatro partidos obtiveram a maior bancada na câmara dos deputados. O mesmo não ocorre com o Senado, onde, apesar da queda, o PMDB conquistou essa posição em todas as eleições.

Não podemos deixar de notar a existência de uma grande gama de partidos nas casas legislativas brasileiras e seu crescimento no decorrer do período analisado, isto é, o número de legendas partidárias que conquistam pelo menos uma cadeira nas casas legislativas cresce constantemente no período. Esse aumento no número de partidos com representação em ambas as Câmaras é visível: se o Senado contava com apenas oito partidos em 1986, no final do período esse número salta para dezesseis, ou seja, o número de partidos dobra

no decorrer de pouco mais de 20 anos. Situação semelhante ocorre na Câmara dos Deputados, que no início do período contava com doze partidos com pelo menos uma cadeira e no final há um aumento de dez partidos representados nessa casa legislativa (22 partidos).

Esses números contrastam com o caso mexicano. Essa diferença entre os dois países pode ser explicada pelas regras que norteiam o processo eleitoral e de criação e manutenção de registros partidários. Como dito anteriormente, as regras adotadas pelo México são bem restritivas, enquanto que no Brasil elas são menos rígidas e a lógica de coligações permite a sobrevivência de muitos partidos com baixo apelo eleitoral. O impacto da lógica de coalizões pode ser visto na presença de partidos na Câmara dos Deputados: em 2010 existiam 27 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral e 22 deles possuíam representação na Câmara Baixa do Congresso Nacional (Meneguello, 2011, p. 450). Além disso, o sistema partidário mexicano apresenta outro ponto contrastante com o brasileiro: enquanto que no primeiro há certa estabilidade no número e nas siglas partidárias, o Brasil apresenta grandes transformações nas partes que compõem o sistema partidário, é o caso, por exemplo, das fusões entre partidos, mudanças de nomenclatura, cisões internas de partidos que acabam gerando novas agremiações são mais frequentes.

Cabe destacar que esses fenômenos eram mais comuns num primeiro momento, ou seja, no momento inicial do novo período democrático, quando as forças políticas se organizavam para atuar sob o marco institucional recém instaurado. Em meados da década de 1990, esse processo parece sofrer uma queda. Em outras palavras, os partidos políticos parecem se estabilizar. Entre 1994 e 2001, dos partidos com representação parlamentar, apenas o PPR e o PP se fundiram, formando o PPB. Entretanto, nos anos 2000 este processo aumenta: em 2002 o PSD se incorpora ao PTB; em 2003 o PPB muda seu nome para PP e o PST se funde com o PL; em 2006 o PRONA, PL, PST e PGT se fundem no PR e o PAN se incorpora ao PTB; e em 2007 o PFL muda seu nome para DEM. Entretanto, essas novas transformações nos partidos políticos brasileiros são menos significativas do que as ocorridas no início do período.

**Tabela 7** – Número de partidos com representação em cada casa legislativa por legislatura: Brasil

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
<b>Câmara dos deputados</b>	12	19	18	18	19	21	22
<b>Senado</b>	8	11	11	10	10	12	16
<b>Total Diferença</b>	4	8	7	8	9	9	6

(Fonte: RUBIATTI. 2015)

A tabela 7 mostra o crescimento no número total de partidos com representação parlamentar em cada legislatura. O número de partidos com representação na Câmara dos Deputados é sempre maior, o que já era de se esperar devido à diferença de tamanho entre as casas legislativas: como a primeira Câmara é consideravelmente maior, o número de partidos que conseguem alcançar pelo menos uma cadeira tende a ser maior. Além disso, a diferença da fórmula eleitoral utilizada para a seleção dos membros de cada uma das casas legislativas também reforça essa maior fragmentação da Câmara dos Deputados. A adoção de eleições proporcionais para a câmara baixa, somada à possibilidade de coalizões eleitorais para essas eleições, acaba por facilitar a entrada de pequenos partidos no parlamento, o que, conseqüentemente, acarreta uma maior dispersão na representação.

Essa diferença é considerável: na maior parte do período ela gira em torno de oito ou nove partidos a mais na Câmara Baixa, número que algumas vezes quase iguala o total de partidos existentes na segunda Câ-

mara. As menores diferenças estão nas pontas do período: em 1986 ela é de apenas quatro e em 2010 de seis. No primeiro caso a fragmentação da representação partidária no Congresso é menor em ambas as Câmaras, entretanto, em 2010 a diferença no número de partidos diminui por causa do grande crescimento na quantidade de partidos na Câmara Alta: enquanto que em 2006 existiam 12 partidos, esse número salta para 16 nas eleições seguintes. Ao mesmo tempo, o crescimento no número de partidos na Câmara Baixa é de apenas um. Por esse motivo a diferença entre o número de partidos políticos com representação cai, mas o que realmente deve ser destacado é o aumento da fragmentação partidária na Câmara Alta, que atinge seu maior patamar.

Devido essa alta dispersão na representação partidária, a análise do número total de partidos se mostra insuficiente para o caso brasileiro, uma vez que muitos dos partidos com representação nas Câmaras conquistam um número ínfimo de cadeiras, muitas vezes obtendo apenas um representante. Assim, a análise da diferença no número efetivo de partidos de cada Câmara nos parece mais apropriado.

Com exceção de 1986, onde o número efetivo de partidos é quase o mesmo, no resto do período a diferença é sempre superior a 2, sendo que sempre o número da Câmara dos Deputados é maior. Entretanto, como era de se esperar, a diferença entre o número efetivo de partido (NEP) de cada Câmara é menor que a diferença existente entre o número total de partidos, uma vez que há diversos partidos com baixa representação em ambas as casas legislativas. Isto é, a diferença entre o número total de partidos e o número efetivo de partidos é considerável, o que pode ser explicado pela existência de muitos partidos com baixa representação parlamentar.

**Tabela 8** – Número efetivo de Partidos nas casas legislativas brasileiras

	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
<b>Câmara dos deputados</b>	2,8	8,7	8,1	7,2	8,4	9,2	10,2
<b>Senado</b>	2,3	5,6	5,6	5,2	5,7	6,7	7,5
<b>Total Diferença</b>	0,5	3,1	2,5	2,0	2,7	2,5	2,7

(Fonte: RUBIATTI, 2015)

Além disso, cabe destacar da tabela acima que o número efetivo de partidos a partir de 1990 é alto nas duas Câmaras, se encontrando sempre acima de 5 para o Senado e 7 para a Câmara dos Deputados. Isso indica uma forte fragmentação da representação partidária em ambas as casas do legislativo brasileiro.

A partir dessa breve apresentação das diferenças e semelhanças nas casas legislativas do Brasil e México, pode-se notar que o bicameralismo brasileiro apresenta maiores diferenças que o mexicano nesse ponto. As diferenças no número de partidos, no número efetivo de partidos e no tamanho das bancadas em cada Câmara indicam maiores diferenças nas maiorias formadas em cada casa. Já no bicameralismo mexicano, há um menor número de partidos com representação nas casas legislativas, a diferença no número efetivo de partidos em cada casa é baixa e há semelhança na formação das maiores bancadas. Esse quadro reforça o apontado pelo índice de incongruência: o Brasil atinge maior pontuação e apresenta maiores diferenças na composição partidária em suas casas legislativas que o México. Além disso, a partir desse cenário, é esperado que os senadores brasileiros sejam mais propositivos que os mexicanos, uma vez que há diferenças mais significativas na formação de maiorias nas casas legislativas do primeiro.

### 3. Capacidade de iniciativa e aprovação dos senadores do Brasil e México

Os Senados cumprem importante papel dentro do processo decisório do Brasil e México, tendo semelhantes prerrogativas legislativas e ambas as casas podendo ser origem de projetos de lei. Nessa seção serão analisados os projetos oriundos desses Senados e o destino dado a eles nessa casa.

Entre 1997 e 2015, os senadores mexicanos foram responsáveis por apresentar 5918 projetos de lei, uma média de 311,4 projetos por ano. Já os senadores brasileiros foram responsáveis por apresentar 9741 projetos de lei entre 1995 e 2014, uma média de 487,5 projetos por ano. Assim, ambos os Senados apresentam forte propensão a iniciar seus próprios projetos de lei, não se limitando a meras câmaras revisoras.

Um primeiro ponto a se destacar é que essa produção não se distribui homogeneamente durante todo o período, variando de acordo com a legislatura. No caso mexicano, pode-se notar um crescimento contínuo e expressivo entre 1997 e 2015, saindo de 85 projetos iniciados na primeira legislatura analisada e chegando a 1806 entre 2012 e 2015, ou seja, o número de projetos apresentados por senadores no México é mais de 21 vezes maior no último período legislativo que na primeira legislatura analisada. Cabe notar, também, que antes da formação dos governos divididos em 1997, o Senado mexicano tinha uma participação ainda mais reduzida no que tange a iniciativa de projetos: entre 1991 e 1994, o senado do México só apresentou cinco projetos. Essa participação aumenta na legislatura seguinte (1994-1997) chegando a 47 (Nacif, 2006).

**Tabela 9** – Iniciativas dos senadores Mexicanos

	97-00	00-03	03-06	06-09	09-12	12-15
<b>Iniciados</b>	85	397	707	1386	1537	1806

(Fonte: Sistema de *Información* Legislativa)

Destaca-se que esse crescimento no número de proposições do Senado mexicano é acompanhado por um movimento semelhante na Câmara dos Deputados daquele país: antes da formação dos governos divididos, a Câmara dos Deputados iniciava menos de 200 projetos por legislatura e, já na LVII legislatura (1997-2000), esse número salta para 572 projetos atingindo mais de três mil projetos iniciados por Deputados na LXI (2009-2012) (Rubiatti, 2014). Assim, esse crescimento da iniciativa dos senadores, assim como dos deputados, está associado às transformações na representação parlamentar do México. O crescimento do espaço ocupado por partidos de oposição e o aumento do número de parlamentares no Congresso Mexicano, somado aos baixos recursos de iniciativa do Presidente, acabam por estimular a atividade de iniciativa dos parlamentares. Além disso, no México, assim como no Brasil, não há barreiras fortes para a iniciativa dos projetos por parte dos senadores, o que torna a atividade de iniciativa pouco custosa para esses parlamentares. Tendo isso em mente, cabe notar que os senadores mexicanos apresentam uma média de 2,4 projetos cada ao ano, média superior à da Câmara dos Deputados daquele país (1,1 projeto por deputado ao ano). Assim, levando-se em consideração o tamanho de cada casa e a atividade de iniciativa de projetos, pode-se dizer que o Senado mexicano tem importante papel na formulação de leis em seu país.

Vale notar que entre 1997 e 2000 – primeiro período legislativo dos governos divididos – a presidência ainda era ocupada pelo PRI, que formava também a maior bancada na Câmara dos Deputados (apesar de não possuir mais a maioria absoluta) e no Senado (ainda com maioria absoluta). Já no período seguinte, o PAN passa a ocupar a presidência, fato que se estende até 2012. Entretanto, como mostrado na seção anterior, esse

partido não consegue formar a maior bancada nas casas legislativas em boa parte do período em que ocupou o cargo máximo do Executivo: o PAN só formou a maior bancada na Câmara na legislatura 2006-2009 e no Senado entre 2006 e 2012, lembrando que para o Senado o mandato é de seis anos, sem renovação parcial. Desta forma, apenas nas eleições de 2006 o PAN conseguiu eleger as maiores bancadas das casas legislativas, todavia, não formou uma maioria absoluta em nenhuma delas. Desta forma, em todo o período aqui analisado o Congresso mexicano contou com um maior número de parlamentares que não faziam parte do partido do governo, o que pode explicar o crescimento de sua atividade de iniciativa.

O caso brasileiro também apresenta um crescimento das proposições dos Senadores no período analisado, mas esse crescimento é bem menos impactante: de 1291 entre 1995-1998 para 2075 entre 2011-2014. Assim como no caso mexicano, esse crescimento é contínuo em todo o período analisado. Considerando o tamanho dessa casa legislativa, temos que os senadores brasileiros atingem uma média de 5,94 projetos cada ano, também superando a média dos deputados brasileiros (3,5). Assim, apesar da participação do Senado nas iniciativas do legislativo ser menor que a da Câmara dos Deputados<sup>9</sup>, essa diferença se deve, em grande medida, a diferença no tamanho das casas legislativas: o Senado por ser mais de seis vezes menor que a Câmara, acaba tendo uma menor participação nas iniciativas. Entretanto, ao se considerar as médias por membros de cada casa, nota-se que os senadores apresentam um melhor desempenho. Além disso, nota-se também que os senadores brasileiros atingem maior médias de iniciativa que os mexicanos.

**Tabela 10** – Iniciativa senadores Brasileiros

	95-98	99-02	03-06	07-10	11-14
<b>Iniciativas</b>	1291	1753	1887	2014	2075

(Fonte: ARAÚJO, 2009; RUBIATTI, 2014; Sistema de Informação Legislativa [Sileg], Relatórios anuais da Presidência do Senado)

Entretanto, as iniciativas não esgotam o trâmite legislativo no Senado. Como dito anteriormente, há poucas barreiras para os legisladores apresentarem projetos de lei, o que torna essa ação de baixo custo e vantajosa. Todavia, o mesmo não se pode dizer da aprovação desses projetos. Nos casos em questão, os projetos iniciados terão que passar pela avaliação da própria casa para, posteriormente, ser analisada pela Câmara Baixa que poderá aprovar o projeto, rejeitá-lo ou emendá-lo. Após esse processo, ainda caberá ao Executivo vetar<sup>10</sup> ou sancionar esse projeto de lei. Para os objetivos desse capítulo nos deteremos apenas no processo interno dos Senados. Desta forma poderemos indicar a capacidade de aprovação e retenção dos senadores no que tange seus próprios projetos.

**Tabela 11** – Projetos Aprovados no Senado: México

	91-94	94-97	97-00	00-03	03-06	06-09	09-12	12-15
<b>Iniciados</b>	3	0	14	83	138	239	273	256

(Fonte: NACIF, 2006; Sistema de Información Legislativa)

Assim como o que ocorre com as iniciativas, há um forte crescimento na aprovação de projetos no Senado mexicano. Se sob o sistema de partido hegemônico os senadores aprovaram apenas três projetos de sua autoria entre 1991-1994 e nenhum entre 1994-1997, a partir de 1997 esse número apresenta um constante crescimento até 2009-2012, quanto atinge o maior número de projetos de senadores aprovados (273). Entre-

<sup>9</sup> A participação do Senado Brasileiro nas iniciativas do Congresso nacional fica entre 15 e 25% dos projetos de lei iniciados.

<sup>10</sup> No caso brasileiro, esse veto poderá ser total ou parcial. Essa segunda opção não é contemplada no México, cabendo o veto total.

tanto, esse crescimento é interrompido na legislatura 2012-2015, quando o número de projetos aprovados sofre uma pequena queda, chegando a 256. Cabe aqui apontar que em 2012-2015 o PRI volta a ser maior bancada do Senado, além de voltar a ocupar a presidência<sup>11</sup>.

Todavia, o que se destaca dos quadros acima é a diferença entre os projetos iniciados e aprovados pelos senadores. Se no que tange a iniciativa, são 5918 projetos, no que se refere as leis aprovadas no Senado esse número fica em 1003, ou seja, apenas 16,9% dos projetos iniciados pelos senadores são aprovados em sua própria Câmara legislativa. Desta forma, o que se pode notar é que os senadores mexicanos retêm mais de 4/5 dos projetos iniciados por eles mesmos<sup>12</sup>.

**Tabela 12 – Projetos Aprovados no Senado: Brasil**

	95-98	99-02	03-06	07-10	11-14
<b>Iniciativas</b>	190	348	342	727	460

(Fonte: ARAÚJO, 2009; RUBIATTI, 2014; Sistema de Informação Legislativa [Sileg]. Relatórios anuais da Presidência do Senado)

No caso do Senado brasileiro também se nota que o número de projetos aprovados é bem inferior ao de iniciados: 2067 aprovados de 9020 iniciados, o que garante uma taxa de sucesso de 22,9%, ou seja, foi aprovado menos de um quarto dos projetos iniciados. Desta forma, é possível afirmar que a Câmara Alta brasileira exerce um forte papel de retenção e filtragem dos próprios projetos, não sendo fácil para os senadores do país aprovarem seus próprios projetos de leis.

No que tange à capacidade de aprovação de acordo com as legislaturas, observa-se um crescimento até 2010, quando o número de projetos aprovados salta de 342 para 727. Na legislatura posterior, esse número cai para 460. Pode-se notar que o período 2007-2010 apresenta um crescimento discrepante com as legislaturas anteriores: entre 1999-2002 e 2003-2006 o número de projetos aprovados permanece basicamente o mesmo – com uma queda de seis projetos aprovados –, mas entre 1995-1998 e 1999-2002 há um crescimento expressivo nesse número, não tão grande quanto entre 2003-2006 e 2007-2010 e, logo na sequência há uma forte queda. Desta forma, é possível afirmar que a legislatura 2007-2010 apresenta-se como específica, onde os senadores mostraram maior empenho ou capacidade de aprovar seus projetos na Câmara Alta brasileira.

Desta forma, os Senados do Brasil e México apresentam número considerável de iniciativas, o que permite afirmar que essas Câmaras Altas não se reduzem a casas legislativas revisoras, ao mesmo tempo em que retêm considerável parcela das iniciativas formuladas pelos próprios senadores. Assim, a partir dos números de projetos iniciados e aprovados, nota-se que essas casas contribuem para o processo legislativo, seja propondo projetos de sua autoria, seja filtrando-os. Somando isso ao papel de revisão dos projetos oriundos da Câmara Baixa, pode-se afirmar que esses Senados têm forte papel no processo legislativo de seus países.

Além disso, nota-se que os senadores brasileiros apresentam uma média maior de iniciativas que os mexicanos, reforçando a ideia de que maiores diferenças na composição partidária das Câmaras Altas aumentam a atividade de iniciativa dessa casa, devido à formação de preferências diferentes em cada caso. Também se nota que os senadores brasileiros aprovam uma porcentagem maior de seus projetos que os mexicanos.

11 A eleição para a presidência de 2012 teve como vitoriosa a chapa formada pelo PRI e PVEM. Se somarmos a bancada desses dois partidos no Senado, temos 47,7% das cadeiras, ou seja, um índice próximo a maioria. Além disso, desde a vitória de Vicente Fox (PAN) em 2000, nenhuma aliança eleitoral para presidente conseguiu atingir essa marca de cadeiras no Senado.

12 Importante destacar que a retenção aqui, tanto para o México quanto para o Brasil, não significa rejeição, uma vez que alguns projetos continuam tramitando, outros são retirados pelos autores ou prejudicados.

Por fim, um último ponto a se destacar da produção legislativas dos Senados do Brasil e México é o seu conteúdo, isto é, qual a área temática em que os projetos se encaixam. Para tanto os projetos serão divididos de acordo com Figueiredo e Limongi (1999) em 1) social, 2) econômica, 3) administrativa, 4) política-institucional e 5) honorífica<sup>13</sup>. São rotuladas como *social* toda proposta referente aos programas sociais – por exemplo, saúde, habitação, trabalho – assim como as que regulam uma gama mais ampla de atividades e questões sociais – como meio ambiente, justiça, direitos civis.

Questões relacionadas aos salários, tributação e regulamentação de atividades econômicas serão classificadas como *econômicas*. Em *administrativa*, se enquadram as propostas que tratam de criação e extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competências, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos de força militar, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, alienação de bens públicos, anistia de dívidas, estabelecimento de fronteiras entre regiões, municípios e etc. Os projetos que dispõem sobre organização dos poderes, atribuição e funções entre eles, organização do sistema eleitoral e partidário, entre outros, são classificados como *político-institucional*. Por fim, são *honoríficas* as propostas que nomeiam monumentos, prédios, ruas e espaços públicos, estabelecem feriados e dias festivos e criam títulos honoríficos.

**Tabela 13** – Conteúdo da Produção Legislativa do Senado: México

	Social	Econômico	Administrativo	Político-Institucional
Porcentagem	50,6	11,9	15,4	22,1

(Fonte: Sistema de Información Legislativa)

Como se pode notar, ao utilizar os dados do Sistema de Información Legislativa, não foi encontrado nenhum projeto que se enquadrasse na categoria intitulada como honorífica dentre as iniciativas dos senadores mexicanos. As áreas mais tratadas por eles são a social (50,6%) e a político-institucional (22,1%). Na sequência ficam os assuntos administrativos e, por último, os econômicos. Cabe aqui destacar a importância dada pelos senadores à temática político-institucional. Como dito anteriormente, após o período de partido hegemônico, houve intensa atividade de reformas políticas e eleitorais que visavam garantir espaço para as oposições e limitar a capacidade de um único partido controlar as maiorias absolutas nas casas legislativas, no Executivo e nos governos estaduais. Assim, a década de 1990 e 2000 foi marcada por essa atividade de reformas institucionais no México: projetos que visavam alterar os trâmites legislativos, transparência, reforma do Estado e seus poderes e o próprio arranjo federativo formam parte importante dessa agenda. Todavia, apesar da importância, a temática preferida pelos senadores mexicanos é a social, formando pouco mais da metade das iniciativas dessa casa legislativa.

**Tabela 14** – Conteúdo da Produção Legislativa do Senado Brasil

	Social	Econômico	Administrativo	Político-Institucional	Honorífico
Porcentagem	54	17,8	13,1	6,5	8,6

(Fonte: ARAÚJO, 2009)

Assim como no México, os senadores brasileiros também concentram esforços na área social: 54% dos projetos ingressados no Senado tratam dessa temática. Em seguida vem os temas econômicos e administra-

<sup>13</sup> Os autores também fazem referência as matérias orçamentárias, que não serão tratadas nesse capítulo pois percorrem um trâmite particular dentro do bicameralismo brasileiro.

tivos, ficando os projetos honoríficos e político institucionais apenas como residuais. Como aponta Araújo (2009), esses dados corroboram os achados de Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim e Santos (2002). Além disso, o autor aponta que “os percentuais das proposições de senadores e deputados atendem à mesma ordem, indicando que os interesses de ambos convergem bastante entre si no tocante aos temas legislativos visados” (ARAÚJO, 2009, p. 133).

Desta forma, os Senados dos dois países apresentam maior produção nas matérias sociais, que ocupam mais da metade dos projetos dessas câmaras altas. Entretanto, a segunda matéria mais tratada nesses Senados varia: enquanto no Brasil são os temas econômicos que ocupam essa posição, no México são os temas político-institucionais. Essa diferença na agenda dos Senados dos dois países pode ser explicada pela centralidade das reformas institucionais presentes no México, pós período de partido hegemônico, o mesmo não ocorrendo no Brasil.

#### **4. Considerações Finais**

Os Senados do Brasil e México são casas legislativas que impactam o processo decisório de seus países. A partir dos dados apresentados é possível afirmar que essas Câmaras Altas possuem importante atividade de iniciativa e conseguem aprovar seus projetos.

Ao se observar os dispositivos institucionais que fomentam a simetria e a incongruência, nota-se que ambos os bicameralismos são classificados como fortes. Nos dois casos, a simetria é próxima a extrema: as Câmaras dos Deputados e os Senados possuem forte semelhança em suas prerrogativas institucionais para participar do processo decisório. Ambas as câmaras de cada país podem iniciar projetos de lei, podem vetar projetos, adotam o método de resolução de conflitos intercameral que reforça essa simetria (o sistema de *navette*), possuem os mesmos instrumentos de controle do Executivo, dividem a tarefa de julgamento político e os Senados possuem participação na nomeação de autoridades. Por outro lado, no que tange a incongruência, Brasil e México possuem diferenças no método de seleção dos membros de cada casa: há diferença no distrito ou fórmula eleitoral, as Câmaras Baixas são maiores que as altas, os senadores têm um mandato duas vezes maior do que os deputados, exige-se maior idade mínima para ser senador e no Brasil há renovação parcial do Senado.

Essas características do sistema bicameral do Brasil e México apontam para Senados com importantes prerrogativas institucionais e com a possibilidade de se formar maiorias partidárias diferentes em cada casa. Tendo em consideração que diferenças na formação de maiorias podem levar a uma maior atividade de iniciativa pelos membros de cada casa, a análise da composição partidária desses bicameralismos se fez necessária.

No que tange à composição partidária, o caso brasileiro apresenta maiores diferenças: alto número de partidos e do número efetivo de partidos em ambas as câmaras, o que impede a formação de uma bancada partidária com maioria absoluta das cadeiras; somado a isso a diferença nesses números entre as câmaras é significativa, o que indica maior diferenciação entre as casas; as maiores bancadas de cada câmara também não são coincidentes, reforçando a incongruência entre elas. No caso do México há maiores semelhanças. O sistema multipartidário mexicano é dominado por três grandes partidos que juntos possuem a maioria das cadeiras em

ambas as câmaras. O número de partidos e o número efetivo de partidos é semelhante entre elas, devido à forte presença do PRI, PAN e PRD em ambas as casas. Também há semelhanças no que tange à formação das maiores bancadas. Essas semelhanças não significam que as duas câmaras do México são iguais ou que apresentem as mesmas preferências, apenas que, no que diz respeito à composição partidária, há certo grau de semelhança. Em suma, no sistema bicameral do Brasil há maior incongruência na composição partidária, o que pode levar a uma maior atividade de iniciativa de seus senadores comparados com os mexicanos.

Ao se analisar as iniciativas e aprovações dos projetos de lei dos senadores, foi possível confirmar que os senadores brasileiros apresentam maior atividade de iniciativa e aprovam uma parcela maior de seus projetos que os membros da Câmara Alta mexicana. Isso não significa que os senadores mexicanos não possuam atividade de iniciativa e, pelo contrário, após o fim do sistema de partido hegemônico, o Senado mexicano apresenta um crescimento vertiginoso de suas iniciativas, também acompanhado pelas aprovações de seus projetos. Desta forma, ambas as Câmaras Altas apresentam importante papel nessas duas etapas do processo legislativo, sendo que os senadores brasileiros atingem um patamar maior que os mexicanos. Cabe notar que tanto os senadores brasileiros quanto os mexicanos possuem uma média individual de projetos apresentados ao ano superior ao dos seus respectivos deputados, o que indica que esses Senados possuem importante papel no processo legislativo.

Por fim, o que se observa ao se analisar os temas em que incidem os projetos dos senadores é a prevalência da área social em ambos os países. É importante destacar que o tema político-institucional também ocupa grande espaço na agenda dos senadores mexicanos, mas o mesmo não ocorre no caso brasileiro. A importância desse tema na agenda legislativa mexicana se deve ao período de cobertura desse capítulo: como dito anteriormente, o México passava por uma transformação de seu sistema político com o fim do período sob hegemonia do PRI. Assim, propostas de mudanças na área político-institucional acabam por serem frequentes.

Obviamente esses dados não esgotam as atividades legislativas dos Senados dos dois países. Além das atividades de iniciativa e aprovação, eles ainda apresentam forte papel de revisores dos projetos originados nas Câmaras dos Deputados, além de fortes prerrogativas de controle parlamentar. Isso só reforça a importância das Câmaras Altas do Brasil e México dentro de seus respectivos regimes institucionais.

## Referências

ALGAZI, Luiza Béjar. El Impacto del Nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de La Unión. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n.181. 2001.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. *O Bicameralismo no Brasil: As bases Institucionais e políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. Tese (Doutorado em Ciência Política), FAFICH-UFMG. 2009.

CASAR, Maria Amparo. Executive-legislative relations: the case of Mexico (1946-1997). In: MORGENSTERN, S. e NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

DELGADO, Rafael Cedillo. Organización y Estrategias de los partidos Políticos emergentes en México: Partido verde Ecologista de México, Partido Del Trabajo y Convergencia. *Espacios Públicos*, vol.10, n.19. 2007.

- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 1999.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008.
- LLANOS, Mariana. El bicameralismo em América Latina. *Arbeitspapier*, nº5, Institut für Iberoamerica-Kunde Hamburg. 2002.
- LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence. *The journal of legislative studies*, vol. 9, n. 3. 2003.
- LLANOS, Mariana e SÁNCHEZ, Francisco. O Bicameralismo em perspectiva comparada. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra. 1998.
- MENEGUELLO, Rachel. Las elecciones de 2010 y los rumbos Del sistema de partidos brasileño. Política nacional, fragmentación y lógica de coaliciones. ALCANTARA, Manuel y TAGINA, Maria Laura (eds), *América Latina: política y elecciones del Bicentenario (2009-2010)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011.
- NACIF, Benito. Que hay de malo em la parálisis? Democracia y gobierno dividido en Mexico. *Documentos de Trabajo del Cide*, n. 183. 2006.
- PAYNE, J Mark, ZOVATTO, Daniel, FLÓREZ, Fernando Carrillo, ZAVALA, Andrés Allamand. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. 2003.
- RUBIATTI, Bruno. de Castro. *Sistemas Bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Unicamp 2014.
- RUBIATTI, Bruno. de Castro. Incongruência e composição partidária no bicameralismo Brasileiro. In: CARVALHO, V. R. e MENEZES, M. *Política e Instituições no Brasil*. Teresina: Edufpi. 2015.
- SÁEZ, Manuel Alcantara. *Sistemas políticos de América Latina, vol. I*. Madrid: Ed Tecnos. 2003.
- SÁEZ, Manuel Alcantara. *Sistemas políticos de América Latina, vol. II*. Madrid: Ed Tecnos. 2008.
- SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2000.

## CAPÍTULO 5

# HEGEMONÍA PARTIDARIA: ¿EL FIN DE LAS COALICIONES POLÍTICAS EN BOLIVIA?

Julio Alejandro Ascarrunz Medinaceli

## Introducción

El año 1996, Franco Castiglioni, Edgardo Mocca, y Jorge Tula entrevistaron a Gianfranco Pasquino para *La Ciudad Futura*. Entre las respuestas a las preguntas acerca de la situación política en Europa y América Latina, el politólogo italiano afirmaba que “el futuro de la política son las coaliciones: habrá siempre nuevos grupos portadores de exigencias distintas que llegan a electorados distintos.” Con esta frase, Pasquino sintetizaba algo que la ciencia política venía estudiando desde la década de los sesenta del siglo pasado en los sistemas parlamentaristas de Europa, y, al mismo tiempo, intuía lo que comenzaría a ser común, y más notorio, en los sistemas presidencialistas de América Latina a partir de la década de los noventa.

El presente trabajo se enmarca en la línea de estudios sobre coaliciones políticas en América Latina y toma como caso de estudio el boliviano. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) se ha consolidado como partido predominante (SARTORI, 2005) a partir de su proyecto hegemónico; este hecho llevaría a pensar que los estudios sobre coaliciones tendrían que limitarse a las estrategias de coalición de la oposición, eliminando la posibilidad de existencia de coaliciones del oficialismo. No obstante, la presente investigación, tomando como fundamento las discusiones que la ciencia política tiene en torno a la clasificación de los tipos de coaliciones<sup>1</sup>, parte de la idea de que existen coaliciones que involucran al partido oficialista boliviano, pero no con otros partidos políticos sino con actores sociales, y examina una posibilidad de estudio de las mismas a partir de algunas reestructuraciones conceptuales y metodológicas. En este sentido, en la investigación se proponen dos objetivos: a partir de los avances teóricos sobre coaliciones en América Latina, presentar una propuesta conceptual y operacional que permita el estudio de las coaliciones políticas de los partidos/gobiernos con las organizaciones sociales, como objetivo teórico; y, en segundo lugar, aportar al estudio de las estrategias y de las formas de gobernar que tiene el partido oficialista boliviano, como objetivo empírico. Éstos objetivos permitirán a su vez demostrar la vigencia de las coaliciones políticas en Bolivia y analizar el entorno en que éstas se producen.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera, la primera parte está dedicada a una breve revisión de los estudios sobre coaliciones; ésta primera parte servirá de marco para la propuesta conceptual presentada. La segunda parte, relacionada con los aspectos metodológicos, presenta la operacionalización de la propuesta presentada. La tercera parte expone los resultados de la investigación que contrastan empíricamente las propuestas anteriores. Finalmente, el trabajo concluye con un resumen de los hallazgos y recomendaciones sobre la agenda de investigación.

---

1 La literatura sobre coaliciones ha avanzado en reconocer tres tipos de coaliciones: de gobierno, legislativas, y electorales (ver AMORIM NETO, 1998; ZEZLANIK, 2001; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004; entre otros), sin embargo el debate sigue abierto a más evidencia empírica que permita ampliar tales clasificaciones como parte de las discusiones teóricas aún no saldadas.

## 1. Repaso (corto) sobre el estudio de las coliciones em América Latina

El presente apartado hace un paseo breve por las investigaciones, sus lógicas y hallazgos, que marcaron el camino del estudio de coaliciones en América Latina. Tras esto, se problematiza dicha literatura acorde al objeto y objetivos de este trabajo.

El término *coalición*, dentro de la política, tiene un origen en la esfera internacional<sup>2</sup>, y, tras el paso de los Estados absolutistas a monarquías constitucionales o repúblicas, pasa a la esfera política local, haciendo referencia a la conformación de alianzas con el fin de poder gobernar (CHASQUETTI, 2008). El primer aporte sistematizado que pueda responder a una lógica teórica fue realizado por William H. Riker (1962[1992]), quien, utilizando la teoría de juegos y sus teoremas, propuso ciertas dimensiones para el estudio de las coaliciones políticas, junto con la primera clasificación: coaliciones vencedoras y coaliciones vencedoras mínimas<sup>3</sup>, donde la diferencia radica en el número de miembros de la coalición relacionado con la percepción de victoria de los socios y la idea de maximización de beneficios entre la menor cantidad necesaria de jugadores. A esta propuesta se sumaron aportes de Richard Axelrod (1970) y de Abram De Swaan (1973) para corregir o precisar lo desarrollado por Riker (CHASQUETTI, 2008, p. 35-36). Axelrod –dice Chasqueti– añadió el criterio de proximidad ideológica para explicar la elección de los socios para la formación de coaliciones, lo que significa que a la dimensión numérica de los socios se le agrega una dimensión de afinidad en términos ideológicos; así “determinó la creación de una nueva categoría de coalición mínima ganadora, la *coalición mínima ganadora afín o conectada*” (CHASQUETTI, 2008, p. 36). Por su parte, De Swaan, tras un examen empírico en los parlamentos europeos de 1918 a 1970, concluyó que no siempre se cumplen los criterios de Riker, salvo en momentos de extrema normalidad política, mientras que los aportes de Axelrod sobre proximidad ideológica sí se cumplían; en este sentido, el autor aportó a la discusión teórica sobre coaliciones con otra clasificación: “*coaliciones de mínimo rango y cerradas (closed minimal range coalition)*, en las que los agentes próximos en la escala ideológica se unen para dotar de estabilidad al gobierno, incluyendo algún socio innecesario en términos de magnitud, pero útil en términos de disminución de conflictos” (CHASQUETTI, 2008, p. 36). Así, el estudio de las coaliciones iba ganando en conceptos, clasificaciones, y operacionalizaciones, sin embargo, todo lo desarrollado por dichos autores seguía circunscrito a las democracias parlamentarias europeas.

No fue hasta finales de la década de los noventa del siglo pasado que empezó el estudio sistemático de la posibilidad de coaliciones en los sistemas presidenciales de América Latina. La primera en dar cuenta de esta situación fue Ivana Deheza (1998), quien al estudiar 123 gobiernos de nueve países<sup>4</sup> entre 1958 y 1994 encuentra que 69 clasifican como gobiernos de coalición con diferencias entre si son coaliciones mínimas ganadoras, coaliciones minoritarias, o largas coaliciones, pero afirmando la presencia de este tipo de gobiernos en un 58,6% de las veces (DEHEZA, 1998, p. 157). Para llegar a esto, la autora parte de una definición de coalición como “la participación de dos o más partidos en el gobierno” (DEHEZA, 1998, p. 151), pero solamente tomando en cuenta aquellos que mantienen un acuerdo explícito, esto con el objetivo de distinguir las coaliciones de las cooptaciones, trazando la diferencia en que en las primeras hay un acuerdo entre partidos, y en la segunda, un miembro de un partido se suma al gobierno, pero lo hace en calidad personal y no partidaria.

---

2 Haciendo referencia a los “convenios defensivos consagrados por distintas potencias europeas” (CHASQUETTI, 2008, p. 34)

3 Una traducción consensuada entre diversos autores (DEHEZA, 1998; CHASQUETTI, 2008; entre otros) es la de coalición mínima ganadora. Sin embargo, como este trabajo toma la versión en español de la editorial Ariel, se mantiene la fidelidad al texto traducido.

4 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, y Venezuela.

Al mismo tiempo, Amorim Neto (1998), quien investiga la formación de gabinetes en diez países de América Latina<sup>5</sup>, encuentra que los gobiernos de coalición pueden ser estrechos (tight)<sup>6</sup> o sueltos (loose)<sup>7</sup>, pero, de cualquier manera, afirmando la posibilidad de la formación de coaliciones en sistemas presidenciales, entendidas estas como el acuerdo entre dos o más partidos políticos, situando la diferencia entre las dos posibilidades descritas en el grado de acuerdo partidario o de cooptación individual de miembros<sup>8</sup> que presenta la coalición.

Tratando de saldar esta discusión acerca del tipo de régimen (presidencial o parlamentario), y la posibilidad y existencia real de coaliciones, Cheibub, Przeworski, y Saiegh (2004) se enfocan en comparar los gobiernos de coalición en el mundo sin importar si se forman en un sistema parlamentario, uno presidencial, o uno mixto, encontrando que no influye la condición presidencial o parlamentaria en la presencia de coaliciones, pero sí influye en la forma de lidiar con crisis o fracasos de la coalición gobernante, y que, más bien, la formación de gobiernos de coalición depende en mayor medida de la condición mayoritaria o minoritaria del gobierno electo. Ahora bien, estas coaliciones pueden ser de dos tipos, de gobierno y legislativas, siendo las primeras aquellas que se componen de diferentes partidos para formar un gabinete, y las segundas, las que se conforman de un grupo de legisladores de distintos partidos para votar en conjunto (CHEIBUB et al., 2004, p. 569-570)<sup>9</sup>.

Por último, Chasqueti (2008) se lanza a la tarea de, tras reconocer que las coaliciones en sistemas presidenciales, más específicamente de América Latina, sí existen, mostrar cómo esta existencia no es fortuita y más bien responde a un mecanismo de neutralización de la “difícil combinación”, de la que hablaba Mainwaring (1995), entre presidencialismo y multipartidismo. Para el autor, una coalición es “la existencia o no de un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos” (CHASQUETTI, 2008, p. 43), pero sumando cuatro características siguiendo la base proporcionada por Strom (1990): 1) la cantidad de integrantes que presenta una coalición; 2) la existencia de un acuerdo programático; 3) la estrategia que van a desarrollar los miembros de la coalición; y 4) los beneficios del gobierno compartido traducido en reparto de cargos.

En los últimos años, el estudio de las coaliciones políticas en América Latina ha crecido y mejorado enormemente. La crítica de Cheibub *et al.* (2004) sobre la limitación descriptiva de las investigaciones sobre coaliciones en los sistemas presidenciales de Latinoamérica parece haberse resuelto al punto de que la agenda de investigación ha avanzado hacia escenarios más innovadores. Por ejemplo, Adrián Albala (2015, p. 3)<sup>10</sup> repasa la literatura en la introducción de su trabajo sobre el momento de formación de las coaliciones y sus posibles consecuencias sobre la durabilidad de la coalición formada; en este repaso identifica tres momentos o generaciones de investigaciones sobre coaliciones: la primera generación se enfocaba en “evidenciar la existencia y viabilidad del fenómeno” en la región, en respuesta al debate sobre la posibilidad de coaliciones, y su estabilidad, en los gobiernos presidenciales multipartidistas; la segunda generación (u ola, como denomina el autor) encara las diferencias estructurales de la formación de gabinetes de coalición entre parlamentarismos

---

5 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay, y Venezuela.

6 Situación de “acuerdo con más de un partido político y una selección partidaria de los miembros del gabinete” (AMORIM NETO, 1998, p. 9).

7 Situación similar a la primera pero aplicando un “criterio mixto” para la selección de ministros (AMORIM NETO, 1998, p. 10), es decir que estos miembros pueden no ser miembros de un partido.

8 La diferencia entre un acuerdo partidario y una cooptación individual de miembros radica en el compromiso y ligazón del partido en su totalidad y no así de un miembro individual que decidió apoyar al gobierno (AMORIM NETO, 1998).

9 Todas las traducciones son propias.

10 Todas las traducciones son propias.

y presidencialismos a partir, mayormente, de “arreglos institucionales”; por último, la última generación es la más reciente que ha venido desarrollándose en los últimos años, tiene que ver con los efectos de la formación de coaliciones y nombramiento de gabinetes sobre la gobernabilidad, el manejo de los conflictos, y el cambio ministerial.

Por otra parte, Facundo Cruz y Paula Clerici (2015) se trazaron la tarea específica y directa de elaborar un estado del arte del estudio de las coaliciones en América Latina, bajo la premisa de que el mayor debate en esta línea de investigación es en relación a la conceptualización y la operacionalización de las coaliciones en los diversos casos. Así, los autores argentinos repasan la amplia literatura sobre el tema y elaboran dos grandes grupos que pasan a denominar generaciones en el estudio de las coaliciones políticas en América Latina. La primera generación, denominada como “Funcionalidad y naturaleza de las coaliciones” (CRUZ; CLERICI, 2015, p. 3), tiene como base el (largo) debate sobre presidencialismos y parlamentarismos, la principal preocupación de esta literatura es que “la noción de coalición como se entiende en el marco de los parlamentarismos no alcanza para abarcar las diferentes instancias en que los partidos pueden reunirse para actuar en pos de metas comunes en esquemas de división de poderes” (CRUZ; CLERICI, 2015, p. 4). Así, analizando a diversos autores, se establecen tres tipos de coaliciones: las electorales, formadas para ganar elecciones y/o maximizar cargos; las de gobierno, formadas para poder gobernar; y las legislativas, formadas para aprobar proyectos de ley. La segunda generación, por su parte, la denominan como “La perspectiva multinivel para estudiar coaliciones” (CRUZ; CLERICI, 2015, p. 11). Este tipo de estudios apunta a reconocer que todos los Estados con más de un nivel de elección son considerados multinivel, lo que significa que las acciones que realicen los partidos en un nivel determinado, tiene efectos sobre los demás niveles, de esta manera responde ante una necesidad de dejar de lado un sesgo nacionalista (DOSEK y FREIDENBERG, 2013) y empezar a prestar más atención a lo que sucede en los niveles inferiores del Estado (sin importar si son federales o unitarios descentralizados) y, sobre todo, a los efectos que eso produce sobre la totalidad del sistema.

Ante este escenario, se observa que todos los trabajos aquí mencionados, e incluso los que no se explicitan pero sí forman parte de esta línea de investigaciones<sup>11</sup>, conceptualizan las coaliciones con los partidos políticos como características centrales y actores únicos para la formación de coaliciones. Sin embargo, otra definición de coaliciones políticas la aporta el sociólogo argentino Torcuato Di Tella (2015), quien, a pesar de basarse en la teoría de la coalición mínima ganadora de Riker (1962), toma en cuenta como actor *coaligable* no solamente a los partidos políticos, sino a otros grupos sociales, argumentando que “Todos los actores tienen (...) opiniones políticas e intereses económicos” (DI TELLA, 2015, p. 319), en este sentido resulta clave entender el peso político de cada actor. Mientras que en el caso de partidos políticos la fuerza es la cantidad de votos o escaños que obtiene en una elección, en el caso de actores no partidarios determinar este peso resulta más complicado, por eso, el autor ofrece una operacionalización del peso político a partir de dos variables: el peso de organización o capacidad organizativa, y el peso de movilización o capacidad de movilización social. La primera variable, la de organización, puede considerarse en tanto esta es formal o informal, tradicional o asociativa, o enfocarse hacia lo económico o cultural (DI TELLA, 2015, p. 323), el autor la utiliza como intercambiable con el término de peso político, y, finalmente, la mide, en una coalición, como la suma del peso organizativo de los miembros de dicha coalición. Por otra parte, la segunda variable, de movilización, representa un carácter más popular (o populista) y no necesariamente depende de la capacidad de organización. Si bien los

---

11 Ver, por ejemplo, Lanzaro (2001), Mayorga (2001), Carroll (2007), Carroll y Cox (2007), Reniu (2008), Parra (2010), o Cruz (2015).

argumentos del autor están teóricamente muy bien delineados, solamente ofrece ejemplificaciones como prueba y no somete sus postulados a un examen empírico completo.

Tras este breve repaso, se ha podido evidenciar el uso de dos tipos de definiciones en el estudio de las coaliciones políticas. La primera, que vendría a ser una definición restringida o estrecha, es la que toma en cuenta que dichos acuerdos que delimitan la coalición está elaborado por partidos políticos y solamente ellos son tomados en cuenta. La segunda, que podría denominarse como definición amplia, está mucho menos desarrollada y tiene, también, mucho menos respaldo empírico que pueda sustentar su validez; se trata, pues, de tomar en cuenta a otro tipo de actores sociales y/o económicos, más allá de los partidos, que puedan tener intereses políticos, y, por ende, tengan la necesidad de influir en la toma de decisiones.

Una propuesta conceptual de este trabajo (ver cuadro 1), que sintetiza la propuesta de ambas definiciones, para poder abarcar más casos y ganar en extensión conceptual, es diferenciar las coaliciones políticas entre partidarias (definición estrecha) y no partidarias (definición amplia), donde es posible aplicar los criterios de coalición electoral, de gobierno, y legislativa a ambos casos.

**Cuadro 1 – Propuesta conceptual sobre coaliciones**

	Coaliciones electorales	Coaliciones de gobierno	Coaliciones legislativas
<b>Coaliciones partidarias /estrechas</b>	Alianzas partidarias para competir en elecciones	Acuerdos partidarios para garantizar estabilidad del gobierno o para repartir cargos públicos	Unión entre partidos con motivo de aprobación y rechazo/bloqueo de leyes
<b>Coaliciones no partidarias /amplias</b>	Conjunción de grupos (sociales, económicos, políticos) para participar de elecciones	Acuerdos del gobierno, sea de un partido o de coalición partidaria, con actores de la sociedad civil que tengan intereses políticos y capacidad de presión	Uso de lobby o medidas de presión para la aprobación o bloqueo de leyes, y acuerdos entre/con representantes independientes.

(Fuente: Autor)

Esta propuesta conceptual se operacionaliza en el siguiente apartado de metodología y se pone a prueba con el caso boliviano en el punto cuatro, a partir del objeto, objetivos y demás consideraciones descritas en la introducción.

## 2. Aspectos metodológicos

La hipótesis que guía esta investigación establece que sí existen coaliciones políticas que involucran al oficialismo boliviano; no obstante, dichas coaliciones no son partidarias, sino que comprometen a organizaciones políticas no partidarias (organizaciones sociales y sindicatos) con el partido de gobierno. Así, en base a la hipótesis planteada, se tiene como variable dependiente a las coaliciones no partidarias de gobierno durante la administración del MAS (2006-2016).

Las dimensiones propuestas para esta investigación resultan de una adaptación de las propuestas de Josep Reniu (2008), y Cruz y Clerici (2015). Reniu (2008, p. 18-20) considera que la formación de coaliciones depende, entre otros aspectos, de: 1) el número y la importancia de los socios, operacionalizado, en este trabajo, como la capacidad organizativa y de movilización (DI TELLA, 2015) que tienen las organizaciones sociales

que forman parte de la coalición; 2) el momento en que se coaligan, considerando que, a partir de una revisión histórica, se ha podido observar que todas las alianzas, así como las rupturas, se dieron en momentos estratégicos respondiendo a la coyuntura política y a los intereses de cada socio; y 3) la estabilidad de los gobiernos, como el apoyo u oposición al gobierno o algunas de sus medidas, sea en gestión o campaña. Por su parte, Cruz y Clerici (2015, p. 7) introducen otra dimensión que sería determinante para la formación de las coaliciones: la distribución de los beneficios como ser cargos, recursos (*patronage*) y/o políticas públicas. Este cuarto elemento es considerado por este trabajo como cargos ministeriales, como cargos; recursos directos legales<sup>12</sup>, como *patronage*; y obras públicas de gran tamaño, como políticas públicas. Dada la extensión del trabajo y la dificultad al acceso a la información, algunos puntos son más desarrollados que otros en cuanto a extensión.

En adelante, lo que se busca es presentar evidencia de que sí existen coaliciones políticas en Bolivia pero de tipo no partidarias, y que dichas coaliciones depende de las dimensiones descritas anteriormente. Para éste propósito el método a usar será cualitativo, aunque se utilice, como apoyo para la presentación y sistematización de evidencia empírica, algunas técnicas de estadística descriptiva. Las fuentes de información que se utilizaron para la investigación comprenden documentos legales oficiales del Estado Plurinacional de Bolivia, notas de prensa, y bibliografía sobre la realidad política actual del país.

### 3. Evidencia empírica boliviana

Si se asume que la relación entre el gobierno del MAS y las organizaciones sociales (en sentido amplio) es a partir de una coalición no partidaria o amplia, entonces, primero, es necesario analizar quiénes son los socios de dicha coalición. “El proceso de construcción del partido campesino indígena debe diferenciarse del largo proceso de construcción de independencia y unidad organizativa sindical de los campesinos” (ZUAZO, 2009, p. 37). Esta frase revela que, a pesar de que la fundación del partido haya sido posible gracias a las alianzas entre distintas organizaciones sociales (MAYORGA, 2009; ZUAZO, 2010; DO ALTO, 2011; ZEGADA et al., 2011; SALMAN, 2013; MARTÍN, 2015), se puede hacer una separación entre dichas organizaciones y el partido mismo. El Movimiento Al Socialismo tiene relación, como partido gobernante, con todas las organizaciones de la sociedad civil, sean estas sociales, culturales, o económicas, sin embargo, sus socios, como tales, se delimitan a partir de, primero, el Pacto de Unidad, y, posteriormente, la creación de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM), sumando algunos acuerdos formales con organizaciones como la Central Obrera Boliviana (COB), la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB), o ciertos sectores cívicos.

Primero, el Pacto de Unidad es una articulación de las principales organizaciones indígenas del país, con el MAS como bisagra, con motivo de promover y desarrollar una agenda en la Asamblea Constituyente, producto de encuentros y reuniones en los niveles de comunidades, regiones, y nacional (GARCÉS, 2010). Este pacto, surgido formalmente en septiembre de 2004, tiene la presencia de cinco organizaciones indígenas: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)<sup>13</sup>, Confederación Sindical

---

12 No se toma en cuenta la entrega clientelar de recursos a dirigentes u organizaciones por considerarse especulativo, es decir que estas entregas no se comprueban por lo que su uso como indicador no contiene validez.

13 “La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), se constituye el 26 de junio de 1979. Es la principal organización sindical de los Pueblos Originarios Quechuas, Aymaras, Tupí Guaraníes y otros trabajadores del campo,

de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB)<sup>14</sup>, Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCI OB - “BS”)<sup>15</sup>, Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB)<sup>16</sup>, y Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)<sup>17</sup>. Con esto se vislumbran a los primeros socios con los que el MAS se coaliga, los cuales a pesar de confirmar su alianza en 2004 ya habían estado reunidos en 1995 en el Congreso Tierra, Territorio e Instrumento Político (ZUAZO, 2009).

En un segundo momento, más específicamente el 22 de enero de 2007, Evo Morales anuncia la creación de la CONALCAM como una instancia para la coordinación entre el Ejecutivo, el Legislativo y los sindicatos (ZUAZO, 2010; Ministerio de Trabajo Bolivia, 2015). En esta segunda etapa, a las organizaciones del Pacto de Unidad, se sumaron algunos sindicatos urbanos como la FENATRAHOB o la Confederación de Jubilados. En 2008, se amplía el número de socios y se unen juntas vecinales, gremiales, sindicatos estudiantiles y cooperativistas mineros, y a finales de ese mismo año se une formalmente la COB.

Ahora bien, ¿cuál es la importancia de cada uno de estos socios? Siguiendo lo planteado por Di Tella (2015), se observa que la capacidad de organización está más presente en las cinco organizaciones del Pacto de Unidad y en la COB, mientras que las organizaciones vecinales, gremiales, o los mineros no tienen una estructura tan elaborada como las primeras. Sin embargo, la capacidad de movilización de estos sectores es muy alta en todos los casos sin importar su capacidad organizativa, es más uno de los sectores con mayor capacidad de movilización son los cooperativistas mineros, ya que este sector, en más de una ocasión, ha desarrollado sus movilizaciones haciendo uso de dinamitas<sup>18</sup>. Queda, entonces, afirmar que la importancia de los socios no es estructural, sino más bien coyuntural, es decir que cada socio de esta coalición importa en la medida en la que presiona al Estado para la obtención o bloqueo de alguna ley y/o en la extensión de su apoyo electoral en épocas de campañas.

Siguiendo con el desarrollo de las variables ya mencionadas, el enfoque gira hacia la estabilidad del gobierno; sobre este punto se mantiene la lógica de presión y la de apoyo electoral. En cuanto a la lógica de presión, se observa que la relación de coalición que tiene el gobierno de Evo Morales con las organizaciones sociales señaladas, hace que la constante presión que se vive en el país no desestabilice al gobierno. Este punto se demuestra en dos grandes movilizaciones y conflictos que fácilmente podrían haber derrocado a otro gobernante: el primer conflicto se produjo a finales del año 2010 cuando el gobierno decretó, el 26 de diciembre de aquel año, que se eliminaba la subvención al Impuesto Específico a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD),

---

afiliada a la Central Obrera Boliviana” (extraído de: <http://www.csutcb.org/node/3>)

14 “La CSCIB es la organización matriz de los Reconstituidos Pueblos Originarios de Bolivia”, nació en 1971 como Confederación de Colonizadores. (extraído de: <http://www.apcbolivia.org/inf/noticia.aspx?fill=742&Id=8&D86Fv&fil=9&hsdate=10&BD54SSDfecrada=&%FS45>)

15 “La Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” CNMCI OB “BS”, se fundó el 10 de enero de 1980. A raíz del papel decisivo que muchas mujeres habían tenido en diversos bloqueos, en la época de dictadura, en 1977 empezaron los primeros sindicatos de mujeres indígenas.” (extraído de: <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/320302/>)

16 “La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), se fundó formalmente en octubre de 1982, en Santa Cruz de la Sierra, con la participación de representantes de cuatro pueblos indígenas del Oriente Boliviano: Guaraní-izoceños, Chiquitanos, Ayoreos y Guarayos. El proceso de unificación de los pueblos indígenas del Oriente se inició sin embargo alrededor de 1979, cuando se dieron los primeros contactos entre representantes de los mencionados pueblos, a iniciativa del entonces Capitán Grande guaraní, Mburuvichaguasu Bonifacio Barrientos Iyambae, llamado también ‘Sombra Grande’” (extraído de: <http://amazoniabolivia.com/cidob.php>)

17 “El Consejo de Gobierno de CONAMAQ se constituye en Challapata en fecha 22 de marzo de 1997”. Tiene por objetivos “la restitución de derechos de los Pueblos Indígenas Originarios y no así solo por el reconocimiento”. (extraído de: <http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/publicaciones/Plan-CONAMAQ.pdf>)

18 Ver, por ejemplo, <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0918/noticias.php?id=71609>

exceptuando los precios del Gas Licuado de Petróleo, del gas oil y del Gas Natural Vehicular, la medida no fue recibida con ningún agrado; el sector transportista realizó un paro a nivel nacional y se declaró en estado de emergencia, los precios de todos los productos empezaron a elevarse y la inflación ya se vislumbraba. Las protestas y manifestaciones no se hicieron esperar, por lo que cinco días después de la promulgación del decreto, es decir el 31 de diciembre, el presidente Morales abrogó la medida argumentando que consultó con los movimientos sociales, llegando a la conclusión de que la medida era necesaria pero el momento incorrecto, muy a pesar de que los sectores más afines al partido mostraron su apoyo<sup>19</sup>.

El segundo gran conflicto que azotó al gobierno del MAS en estos años fue la marcha del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), el cual surgió a raíz de la intención del gobierno central de construir una carretera que atravesase, justamente, este parque nacional, llegando a su auge el 25 de septiembre del 2011. Tras los anuncios de la construcción de la carretera, distintos sectores empezaron a movilizarse en contra, es así que empezó la octava marcha indígena de tierras bajas, la cual tenía como objetivo llegar a la ciudad de La Paz para hacerse escuchar ante el Ejecutivo. Así, ese 25 de septiembre hace referencia a una intervención por parte de la policía a los marchistas en la localidad de Chaparina, este hecho indignó más a los ya indignados e hizo que la oposición al proyecto, que para ese punto ya estaba fuertemente politizado, creciera. Ninguno de estos grandes conflictos derribó al gobierno, aunque sí provocó fuertes olas de impopularidad para con el partido.

A partir de la lógica de apoyo electoral, la coalición del MAS con las organizaciones sociales le ha dado al partido recursos humanos y económicos para el desarrollo de sus campañas. Esta lógica se vio más presente en los últimos procesos electorales que involucraban a Evo Morales, es decir, las elecciones generales de octubre de 2014 y el referéndum sobre la modificación constitucional para un nuevo mandato presidencial que se llevó a cabo en febrero de 2016. En los comicios de 2014, “la CONALCAM, la COB y el Pacto de Unidad convocan a una Gran Concentración para el inicio de campaña electoral” (Ministerio de Trabajo Bolivia, 2015: 4). Al apoyo de estas grandes organizaciones, se suma el trabajo proselitista que desarrolla el grupo denominado “Los Satucos”<sup>20</sup>, los cuales equivaldrían a la militancia masista más activa, pero que tiene a la cabeza a Gustavo Torrico, un dirigente fabril.

Por otra parte, en el referéndum que decidía sobre la posibilidad o no de Evo Morales para postularse a un cuarto mandato, que se llevó a cabo el 21 de febrero de 2016, el apoyo de las organizaciones sociales coaligadas con el partido oficialista no se limitó a la militancia. El 11 de febrero de 2016, en acto oficial realizado en el Palacio de Gobierno, con presencia de la dirigencia de la COB, el dirigente minero Lalo Guarachi, representante del sindicato de trabajadores minero de Huanuni, hacía efectiva la entrega de un maletín con Bs. 350.000 (trescientos cincuenta mil bolivianos)<sup>21</sup> para apoyar la campaña por la opción SÍ<sup>22</sup> en la consulta<sup>23</sup>.

Tras lo expuesto, se puede apreciar cómo benefició la coalición al partido oficialista, pero ¿qué obtuvieron los otros socios? Como ya se dijo, se siguen los planteamientos de Cruz y Clerici (2015), quienes establecen

---

19 <http://elpaisonline.com/index.php/edicion-virtual/item/30211-campesinos-defenderan-el-gasolinazo-de-evo>

20 <http://lapatriaenlinea.com/?nota=190005>

21 Más de \$us 50.000 (cincuenta mil dólares).

22 La pregunta del referéndum fue: “¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la Constitución Política del Estado para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua? Por Disposición Transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política del Estado, se considera como primera reelección al periodo 2015-2020 y la segunda reelección el 2020-2025.”

23 Ver <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/entregan-350-000-evo-campana.html> o [http://www.la-razon.com/nacional/animal\\_electoral/Referendum\\_2016-mineros-huanuni-aporte-si\\_0\\_2434556596.html](http://www.la-razon.com/nacional/animal_electoral/Referendum_2016-mineros-huanuni-aporte-si_0_2434556596.html)

que los beneficios que reciben los socios pueden ser cargos, recursos y/o políticas públicas; de esta manera se analizan estos tres elementos en los 10 años de gestión del MAS.

Primeramente, al hacer referencia a los cargos, es necesario aclarar que este trabajo toma en cuenta a los ministerios en función del objetivo de dar cuenta de la existencia o no de una coalición gubernamental no partidaria. Así, se toman en cuenta a todos los ministros o ministras que han sido parte de los distintos gabinetes de Evo Morales a lo largo de estos 10 años, y se entra en profundidad, hacia los viceministerios, de aquellas carteras de Estado que sean relevantes para los propósitos de esta investigación.

Utilizando la base de datos del proyecto “El patrimonio del gabinete de Evo”<sup>24</sup>, se observa que en 10 años de gestión del presidente Morales, han pasado por sus distintos gabinetes ministeriales un total de 97 personas, algunas de ellas repitiendo el cargo tras un periodo de ausencia, mientras que otras pocas “saltando” de un ministerio a otro. De estas 97 personas, 22 (22,68%) de ellos han sido parte (generalmente dirigencial<sup>25</sup>) de alguna de las organizaciones sociales consideradas como los socios del MAS.

Como se puede apreciar en el la tabla 1, la mayor parte de los cargos de los socios de la coalición se concentra en el Ministerio de Trabajo<sup>26</sup>; le sigue a este el Ministerio de Minería<sup>27</sup>, y detrás están el Ministerio de Desarrollo Rural<sup>28</sup> y el Ministerio de Justicia. En cuanto a la dimensión temporal, resulta llamativo el hecho de que los cargos para los socios de la coalición tengan un sentido descendente, ya que mientras en la primera gestión del presidente Morales se tuvo un total de 13 personas provenientes de las organizaciones coaligadas, para el segundo periodo el número disminuyó a 9, llegando a cero hasta lo que va del tercer mandato. De igual manera, llama la atención apreciar que, de manera mucho más desagregada, la mayor cantidad de cargos se han designado en el primer año de cada gestión de gobierno, con excepción del tercer periodo.

**Tabla 1** – Cargos para la coalición, por ministerios y años

	1er mandato				2do mandato					3er mandato		TOTAL
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Desarrollo Rural	1			1	1							3
Trabajo	1	1		1	1	1	1					6
Relaciones Exteriores	1											1
Obras Públicas			1									1
Justicia	1	1			1							3
Minería	1	1			2							4
Agua	1					1						2
Desarrollo Productivo	1				1							2
	7	3	1	2	6	2	1	0	0	0	0	22
	13				9					0		

(Nota: Se toman las fechas de designación de cada ministro. Fuente: Autor)

24 <http://data.eldeber.com.bo/index.html>

25 Zegada *et al.* (2011) llaman la atención de que el patrimonio de los designados ministros, en ningún caso bajaba de 50 mil dólares, incluyendo aquellos que eran dirigentes de las organizaciones sociales. A pesar de esto, el gabinete, en especial en el primer mandato, y en menor medida en el segundo, sí podía considerarse representativo.

26 Oficialmente denominado como Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social.

27 Oficialmente denominado como Ministerio de Minería y Metalurgia.

28 Oficialmente denominado Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, que si bien es creado, como tal, en febrero de 2009, mediante Decreto Supremo N° 29894, antes recibía la denominación de Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

Una vez consolidada la presencia de actores sindicales afines al MAS en las estructuras del Ejecutivo nacional, repartidos en varios ministerios, queda, solamente, describir la pertenencia de estos actores respecto de alguna de las organizaciones sociales señaladas como socios. La tabla 3, justamente, termina por dar cuenta que la organización más beneficiada fue la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias de Bolivia – “Bartolina Sisa” que en todo este tiempo obtuvo 5 cargos ministeriales muy variados, desde Desarrollo Rural hasta Justicia, pasando por Desarrollo Productivo. Otra organización que tuvo una buena cantidad de cargos es la Confederación de Fabriles, la cual si bien no forma parte oficial del Pacto de Unidad ni del CONALCAM, tiene en uno de sus máximos representantes al líder de los “Satucos”. Por último, dejando de lado el criterio numérico, la CSUTCB obtiene solo dos ministerios pero muy importantes como son el de Relaciones Exteriores<sup>29</sup> y el de Obras Públicas.

**Tabla 3 – Cargos por organización**

	Desarrollo Rural	Trabajo	Relaciones Exteriores	Obras Públicas	Justicia	Minería	Agua	Desarrollo Productivo	TOTAL
CNMCIOB - BS	2				2			1	5
FABRILES		4							4
CSUTCB			1	1					2
FSTMB						2			2
COB	1	2							3
COMIBOL						1			1
FEJUVE							2		2
ARTESANAL								1	1
TRAB. HOGAR					1				1
FENCOMIN						1			1

(Fuente: Autor)

En cuanto a las características restantes de recursos y políticas públicas no se hace un repaso tan exhaustivo como en la categoría anterior, por lo que se analiza exclusivamente el elemento ejemplificador del punto, de igual manera es necesario precisar que ambas se pueden combinar en un solo punto. Es en este sentido, que para las características de recursos y políticas públicas como beneficios de los socios de la coalición se toma en cuenta el caso del Fondo Indígena.

El Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas era una medida que tomó el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé a partir de las demandas de ciertos sectores indígenas, especialmente de oriente, como retribución por la exploración y explotación de recursos naturales (principalmente gas natural) en sus territorios ancestrales. A pesar de que este fondo fue creado el año 2005, bajo la presidencia mencionada, es recién años más tarde, ya durante el gobierno de Evo Morales, que empieza a funcionar de manera más estable.

Este fondo, como política pública, contemplaba la asignación de recursos directos a organizaciones indígenas entre las que se encontraban las que conformaban el Pacto de Unidad junto a otras organizaciones

<sup>29</sup> El Ministro de Relaciones Exteriores, y también Canciller del Estado, David Choquehuanca sigue en el cargo desde su posesión el año 2006.

de carácter regional<sup>30</sup>. La concepción, sin embargo, se vio tergiversada cuando estalló un escándalo en torno al mal manejo de estos fondos y, a partir de ello, se destapó la realidad de esta medida no solamente en cuanto a corrupción.

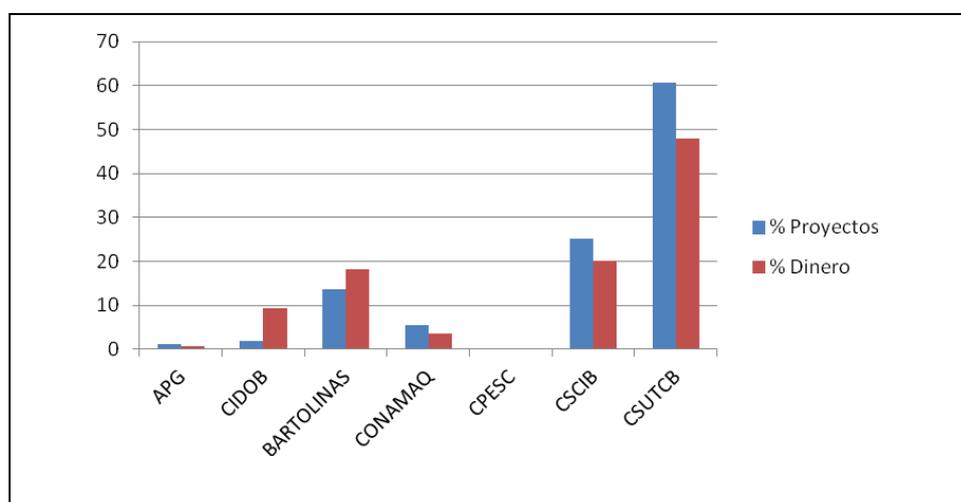
Como no es objetivo de este trabajo el análisis de posibles hechos de corrupción, la información que se utiliza sobre el Fondo Indígena es para dar cuenta cómo han sido beneficiadas las organizaciones indígenas, y, sobre todo, en qué medida se ponderó más a aquellas consideradas socios del MAS.

**Tabla 4 – Cantidad de proyectos y dinero por organización**

	Cantidad Proyectos	% Proyectos	Cantidad Dinero (Bs)	% Dinero
APG	11	1,15	12.945.280,54	0,74
CIDOB	19	1,99	161.960.025,34	9,25
BARTOLINAS	132	13,70	317.229.351,70	18,11
CONAMAQ	53	5,41	63.042.916,66	3,59
CPESC	1	0,10	988.845,00	0,06
CSCIB	240	25,18	354.159.608,44	20,22
CSUTCB	588	60,78	841.454.286,60	48,03
<b>Total</b>	<b>1044</b>	<b>100%</b>	<b>1.751.780.314,28</b>	<b>100%</b>

(Fuente: Adaptación de la base de datos de KANKI, P., 2016)

**Gráfico 1 – Cantidad y porcentajes de proyectos y dinero por organización**



(Fuente: Autor)

De una base de datos<sup>31</sup> que contempla 1044 proyectos financiados en el marco del Fondo Indígena, se puede apreciar en la tabla 3 y el gráfico 1, la clara predominancia en la cantidad de proyectos favoreciendo a la CSUTCB por un amplio margen, acaparando el 60,78% de los proyectos (588 proyectos financiados). La CSCIB y la CNMCIQB – “BS” tienen, también, una buena cantidad de proyectos, cooptando el 25,18% y el 13,70%, respectivamente, aunque todavía muy por debajo de la CSUTCB. Lo llamativo queda en las cuatro organizaciones rezagadas, las cuales juntas suman a penas el 8,66% de la cantidad total de proyectos, de las cuales

30 A las cinco que son parte del Pacto de Unidad se suman la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC).

31 La base de datos que se utiliza es la elaborada para la investigación que llevó a cabo la Fundación Pazos Kanki y que tuvo como resultado el informe “La verdad sobre el Fondo Indígena. Un modelo ‘vicioso’ de gestión pública” publicado en enero del 2016.

una (CONAMAQ) tiene 5,41%, lo que significa que las tres organizaciones exclusivas del oriente boliviano apenas tienen un 3,25% entre las tres.

De igual manera, las diferencias entre los montos aprobados por organización son abismales. Mientras la CSUTCB percibe el 48% de los ingresos (más de 841 millones de bolivianos), la CPESC apenas recibe un 0,06% (poco más de 988 mil bolivianos). Los porcentajes de proyectos y de dinero son muy similares en todas las organizaciones, menos en una, la CIDOB, que mientras concentra solamente el 1,99% de proyectos, recibe el 9,25% del dinero.

Tras la presentación de evidencia empírica que pueda sustentar tanto la propuesta conceptual como la hipótesis, se puede asumir que sí existe una coalición política no partidaria en el caso del MAS boliviano. Los fundamentos presentados para respaldar esto, descansa, de manera general, en el hecho de que se toma en cuenta a toda la organización por completo y ésta, a su vez, tiene una naturaleza autónoma respecto del partido, no solo por su existencia anterior sino por sus intereses propios, así se descarta una posible cooptación; de la misma forma, se reconocen beneficios para todas las partes de la coalición, aunque internamente algunos perciben más que otros, con esto se descarta una lógica de instrumentalización de cualquiera de los dos lados.

Tras esto, quedan algunas consideraciones, siempre presentes, sobre la agenda de investigación en esta línea y sobre la realidad misma de Bolivia, estos elementos se desarrollan en el apartado final para terminar con el presente texto.

#### **4. Conclusiones**

El desarrollo de este trabajo abre la puerta para pensar en nuevas interrogantes, como, ¿es posible pensar en la existencia de coaliciones políticas en la Bolivia actual? Es decir, ¿se puede pensar las relaciones de los partidos/gobiernos con los actores no partidarios (sociales, culturales, económicos) en términos de coaliciones? La propuesta conceptual que este trabajo desarrolla se ha visto contrastada con algunos elementos empíricos provenientes de Bolivia.

La presencia de actores no partidarios, sociales en este caso, responde a lógicas colicionales tanto de gobierno, como electorales y legislativas, y logran cumplir con las dimensiones establecidas. Recapitulando, hay más de un miembro que es parte de la coalición, incluso se puede hablar de muchos socios, donde cada uno de ellos tiene un peso específico que varía en función de si la finalidad de la coalición es la de gobernar, la de apoyar una plataforma electoral, o la de impulsar/bloquear una iniciativa legislativa; este número, al parecer no sigue la lógica de Riker (1992) de contar con la menor cantidad de miembros y se dan fuertes indicios que en este tipo de coaliciones amplias el número es, más bien, mientras más alto, mejor. El momento en que se coaligan es claro, y, para evitar conflictos con la cooptación de sujetos o colectivos enteros, se cuenta con un acuerdo específico y explícito. Como última dimensión adaptada de Reniu (2008), está la estabilidad del gobierno, donde se ha podido evidenciar, con algunos ejemplos, la importancia de contar con este tipo de socios, ya que los momentos de mayor incertidumbre política, sea con el destino final de una medida o política pública poco popular o momentos de elecciones, han sido los socios de la coalición, con su capital social proveniente de la presión que son capaces de ejercer, los que más han intervenido y entrado en la escena política; por otra

parte, estos socios han demostrado su independencia y su condición corporativa en los momentos de presionar por la aprobación o el rechazo de alguna medida que los llegara a beneficiar o perjudicar, según sea el caso.

Siguiendo esta línea, se ha demostrado, a partir de lo retomado de Cruz y Clerici (2015) la presencia de beneficios que reciben los socios de la coalición. El primer indicador de estos beneficios es el de la repartición de cargos, el esfuerzo sistemático ha sido mayor en este punto y ha demostrado la presencia de representantes de los socios en altos cargos ministeriales, sin embargo en situación minoritaria. El segundo indicador, el de recursos, ha mostrado el beneficio que reciben los socios de la coalición y su capacidad discrecional de utilizarlos; de igual manera, esta evidencia presenta nuevas variaciones esta vez al interior de los socios beneficiados con esta medida. Por último, en cuanto al destino de las políticas públicas, si bien no se ha elaborado un examen exhaustivo de las mismas, se han otorgado ejemplos de ciertas políticas grandes en beneficio de los miembros de la coalición; sin embargo, este punto solamente marca un camino de posibilidad y no llega a ser contundente, sino más bien sugerente.

Queda la advertencia de que la presencia de actores sociales al mando del gobierno junto al Movimiento Al Socialismo no es motivo, en este trabajo, de valoraciones normativas, es decir que el trabajo no plantea una valoración de la presencia o ausencia de este tipo de organizaciones en cargos jerárquicos del Estado, los objetivos de este trabajo son excedidos por cualquier pretensión evaluativa del nombramiento de una persona en un cargo determinado y de su idoneidad para el mismo, tampoco se ha procurado valorar la gestión llevada a cabo ni por las personas a cargo de las carteras ministeriales ni tampoco del gobierno mismo. Lo mismo ocurre en el caso del Fondo Indígena: no se plantea que la asignación de recursos haya sido bien o mal hecha, ni se pretende valorar el modelo o la estructura para llevar a cabo la gestión de esos recursos ni de su fiscalización<sup>32</sup>. Lo que este trabajo propone, en suma, es que para entender esta compleja relación y la forma de gobierno en Bolivia, es necesario separar al partido de las organizaciones sociales, y entender a cada componente como un actor colectivo con organización e institucionalidad propia e independiente, y que si en la coyuntura actual marchan juntos no es por una decisión unilateral de un actor más gravitante que el otro, sino que es por decisión de cada componente de la fórmula coaligable en base a sus expectativas, intereses y necesidades propias.

Para cerrar este acápite, y por tanto la investigación, resta solamente mencionar qué implicancias puede tener este trabajo a futuro. Primero, sobre la discusión teórica actual, representa un aporte a la literatura institucionalista que estudia las coaliciones desde un enfoque diferente pero complementario; esto quiere decir que, como se ha visto en el trabajo, no se dejan de lado los aportes que la bibliografía ha tenido en este último tiempo, pero se subsanan conceptos y variables estrechos que solamente toman en cuenta a los actores institucionales dentro de la fórmula coaligable.

Segundo, sobre la agenda de investigación futura, se abre una puerta para indagar empíricamente la posibilidad, factibilidad, y condicionantes para la formación y mantenimiento de coaliciones amplias más allá de Bolivia. Esto es, ganar en profundidad y extensión, al ampliar la base empírica boliviana y terminar comparándola con otros casos de estudio, respectivamente. Estas dos necesidades pueden servir para responder preguntas sobre la correlación entre los socios, los grados de beneficios que cada uno reciben, las motivaciones para la creación y mantenimiento de la alianza, el rol de la tendencia ideológica del partido para la formación de coaliciones amplias, la influencia de los diseños institucionales de cada Estado, el papel de la disponibilidad de recursos, o sea una buena situación económica, sobre la formación o mantenimiento de la coalición, o, por

---

32 Para un análisis de ese tipo, véase el informe de Pazos Kanki (2016).

último, la posibilidad (o no) de convivencia o exclusión mutua entre las coaliciones políticas estrechas y las amplias. El camino es largo/amplio, pero fértil.

## Referências

- ALBALA, A. A Question of Timing: Coalition Agreements in Multi Party Presidential Regimes. *12º Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP – UNCuyo*. Congreso llevado a cabo en Mendoza, Argentina, 2015.
- AMORIM NETO, O. Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. *Congreso Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. Congreso llevado a cabo en Illinois, Estados Unidos, 1998.
- CAFIERO, A. *Antonio Cafiero ante las elecciones presidenciales, 1989* [Video]. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZLnxVUGcKEo>> y <<http://www.coalicionesgicp.com.ar/open-data/recursos-digitales/videoteca-coalicionera/>>.
- CARROLL, R. *The Electoral Origins of Governing Coalitions*. Tesis Doctoral sin publicar, University of California, 2007.
- CARROLL, R. y COX, G. “The Logic of Gamson’s Law: Pre-election Coalitions and Portfolio Allocations”. *American Journal of Political Science*, Vol. 51, N° 2: p. 300-313, 2007.
- CHASQUETTI, D. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: UDeLaR – CSIC. 2008.
- CHEIBUB, J.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”. *British Journal of Political Science*, Vol. 34: p. 565-587, 2004.
- CRUZ, F. *Socios pero no tanto. La difícil construcción de coaliciones electorales multinivel em Argentina, 2003-2011*. Tesis de Maestría sin publicar, Universidad Nacional de San Martín, 2015.
- CRUZ, F.; CLERICI, P. “Cuando el problema es definir (en el área). Retomando el debate sobre coaliciones políticas en América Latina.” *12º Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP – UNCuyo*. Congreso llevado a cabo en Mendoza, Argentina, 2015.
- DEHEZA, G. “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial. América del Sur”. En D. NOHLEN y M. FERNÁNDEZ (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad, p. 151-169, 1998.
- DI TELLA, T. *Coaliciones Políticas. La Argentina en perspectiva*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2015.
- DO ALTO, H. “Un partido campesino en el poder. Una mirada sociológica del MAS boliviano”. *Nueva Sociedad*, N° 234: p. 95-111, 2011.
- DOSEK, T. y FREIDENBERG, F. “La congruência de los partidos y los sistemas de partidos multinivel em América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, N° 7: p. 161-178, 2013.
- GARCÉS, F. (sistematizador) *El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz: Centro Cooperativo Sueco, 2010.
- LANZARO, J. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas em América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- MAINWARING, S. “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: La difícil combinación”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 88: p. 115-144, 1995.

- MARTÍN, I. “Podemos y otros modelos de partido-movimiento”. *Revista Española de Sociología*, N° 24: p. 107-114, 2015.
- MAYORGA, F. *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU-UMSS, 2009.
- MAYORGA, F. “Movimientos sociales y participación política en Bolivia”. En I. CHERESKY (comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2011.
- MAYORGA, R. A. “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición em Bolivia”. En J. LANZARO (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas em América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Pre-visión Social, Bolivia.. “El Pacto de Unidad, la CONALCAM y la COB son la columna vertebral del Proceso de Cambio”. En *Trabajo, Boletín Informativo* N° 7: 4, 2015.
- PARRA, E. *Dinámicas de cooperación política em sistemas presidencialis de América Latina 2004-2009*. WP num. 288, Barcelona: Institut de Ciencies Politiques i Socials-Universitat Autònoma de Barcelona, 2010.
- PASQUINO, G. “Las coaliciones son el futuro de la política”. *La Ciudad Futura*, N° 46: p. 24-28, 1996.
- Pazos Kanki, Fundación. *La verdad sobre el Fondo Indígena. Un modelo “vicioso” de gestión pública*. La Paz, 2016.
- RENIU, J. M. “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate.” En *Documentos CIDOB*, serie América Latina, N° 25, 2008.
- RIKER, W. H. “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”. En A. BATLLE (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Buenos Aires: Ariel Ciencia Política, p. 151-169, 1992.
- SALMAN, T. “El Estado, los movimientos sociales y el ciudadano de a pie: exploraciones en Bolivia entre 2006 y 2011”. *América Latina Hoy*, Vol. 65: p. 141-160, 2013.
- SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Segunda edición ampliada. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2005.
- STROM, K. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ZEGADA, M. T.; ARCE, C.; CANEDO, G.; QUISPE, A. *La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano*. La Paz: Muela del Diablo Editores y CLACSO, 2011.
- ZEZLANIK, J. *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability*. Tesis Doctoral sin publicar, University of Essex, 2001.
- ZUAZO, M. “¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Entrevistas a 85 parlamentarios del partido”. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- ZUAZO, M. “¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia”. *Nueva Sociedad*, N° 227, p. 120-135, 2010.

## CAPÍTULO 6

# ANÁLISE DOS PROCESSOS E ATORES POLÍTICOS NA SUPERVISÃO DE SEN- TENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Rodrigo Leite

# ANÁLISE DOS PROCESSOS E ATORES POLÍTICOS NA SUPERVISÃO DE SENTENÇAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Rodrigo Leite

## Introdução

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA), é hoje um importante aliado na luta pelos direitos humanos. Por meio da criatividade jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos (adiante Corte Interamericana, Corte, Corte IDH ou Tribunal), os países sob a sua jurisdição puderam avançar relativamente na aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (adiante Convenção Americana ou CADH).

No entanto, ao mesmo tempo em que o Sistema avança em ritmo cadenciado, padece de uma “enfermidade” que ameaça a sua estrutura: a falta de boa vontade dos Estados em cumprir integralmente as sentenças da Corte e a ausência da vontade de supervisionar o cumprimento das decisões condenatórias dos Estados vizinhos, por meio de um mecanismo político<sup>1</sup> eficaz no seio da OEA.

Estes órgãos políticos da OEA são o Conselho Permanente (e sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos, adiante CAJP), e a Assembleia Geral da organização. Eles teoricamente deveriam ser os responsáveis por discutir as sentenças da Corte Interamericana que não são cumpridas, e que são incluídas no Relatório Anual da Corte Interamericana. No entanto, a literatura tem apontado que a atuação deles é muito superficial.

Neste sentido, a proposta deste artigo consiste em analisar os atores e processos envolvidos no mecanismo de supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana, e especificadamente investigar o modo de atuação dos órgãos políticos da OEA no processo de supervisão de sentenças, utilizando-se da técnica de análise de conteúdo. O pano de fundo do trabalho tem por panorama o alto índice de sentenças da Corte que não são cumpridas integralmente, que ultrapassa a faixa de 85%, conforme demonstrado por Zaverucha e Leite (2016). Assim, verificado que os países não estão cumprindo as sentenças do Tribunal do Sistema, caberia também aos órgãos políticos entrar em ação para tentar persuadir ou incentivar os Estados Membros a respeitar as decisões judiciais e cumprir as medidas de reparação ordenadas. No entanto, esta ação enérgica aparentemente não tem sido utilizada.

Observe-se que dentro do rol de sentenças da Corte Interamericana existe uma grande quantidade de casos nos quais os países foram condenados em razão do cometimento, por parte de suas forças policiais ou militares, ou de outros agentes do Estado, de crimes como homicídio, desaparecimento forçado, estupro, tortura, lesões corporais, massacre de determinados grupos étnicos, entre outras violações de direitos humanos.

---

<sup>1</sup> Denominou-se este processo de supervisão de “mecanismo político de supervisão”, pois se trata de uma cadeia de procedimentos em órgãos diferentes da OEA que teoricamente deveriam analisar as sentenças da Corte Interamericana. Como será visto, estes procedimentos obedecem a uma ordem. A terminologia também é utilizada por autores como Robles (2007).

Grande parte destes delitos são legados de períodos ditatoriais, no sentido de que essas práticas autoritárias foram implantadas durante e após tais regimes, e que se tornaram instituições informais com o manto da impunidade até os dias atuais. São massacres de populações indígenas, mortes e torturas em presídios, assassinatos e prisões de opositores políticos, espancamentos por policiais. Estes são apenas alguns exemplos de casos julgados pela Corte Interamericana.

Frise-se que dentro do rol de casos já julgados pela Corte Interamericana, encontram-se violações de direitos humanos ocorridas durante o período de ditadura militar dos países da América Latina, e crimes ocorridos posteriormente. Assim, tanto pela gravidade dos casos, como pelo contexto em que ocorreram, justifica-se um estudo de como os órgãos políticos da OEA tem se comportado frente aos casos de graves violações de direitos humanos que estão envolvidas nas sentenças proferidas.

O objeto da análise deste trabalho serão os discursos e documentos dos atores políticos envolvidos neste mecanismo político de supervisão de sentenças. O objetivo geral é estabelecer de que modo o tema do descumprimento das sentenças está sendo abordado por estes atores da OEA, de forma a estudar opiniões, atitudes, valores e tendências em documentos ou discursos dos representantes diplomáticos dos países da América Latina na OEA<sup>2</sup>, em relação às violações de direitos humanos ocorridas nos próprios Estados e condenadas pela Corte Interamericana.

A hipótese inicial é a de que, ante o alto índice de sentenças que não são executadas integralmente pelos Estados em seus ordenamentos jurídicos internos, estes órgãos políticos da OEA não têm atuado, ou discutido as sentenças, de forma oferecer incentivos ou exercer pressão política nos Estados condenados. A primeira impressão que se tem é que o tema do descumprimento de sentenças da Corte Interamericana está sendo tratado de maneira superficial, sem discussões individuais dos casos e sem sanções, recomendações ou proposições para incentivar os Estados a cumprir as medidas de reparação nas sentenças do Tribunal.

## **1. Marco Teórico**

### *1.1 A Corte Interamericana e a supervisão do cumprimento de suas sentenças*

A Corte IDH e a Comissão Interamericana são os dois principais órgãos internacionais no continente americano destinados à promoção e proteção dos direitos humanos e fazem parte do denominado Sistema Interamericano de Direitos Humanos (adiante Sistema ou SIDH). São principais porque atuam diretamente nas demandas do Sistema. No entanto, existem também órgãos políticos da OEA que participam no processo de respeito às obrigações oriundas dos tratados, a exemplo da Assembleia Geral, mas que atuam subsidiariamente.

A Comissão Interamericana foi estabelecida em 1959 e iniciou suas funções em 1960. Por sua vez, a OEA adotou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969, e a partir de seu mandamento criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que começou a atuar em 1979. Cabe ressaltar que no momento da

---

<sup>2</sup> Aqui se refere à América Latina porque nem Estados Unidos nem Canadá podem ser julgados pela Corte Interamericana, porque não aceitaram a jurisdição do Tribunal. No entanto, seus embaixadores participam dos órgãos políticos da OEA, e esta crítica será feita no desenvolvimento do trabalho.

criação da Corte, cada país deveria aderir à jurisdição do Tribunal, ou seja, ter a possibilidade de indicar juízes e serem julgados pelo órgão<sup>3</sup>. Neste momento, os Estados Unidos e o Canadá não ratificaram a adesão à Corte, e assim não podem ser julgados por violações à CADH. No entanto, qualquer país que não acatou a jurisdição do tribunal pode solicitar a adesão a qualquer tempo<sup>4</sup>.

Neste Sistema, a Corte Interamericana e a Comissão funcionam em complementaridade, mas com papéis distintos. A Comissão atua no primeiro passo do Sistema Interamericano, que consiste na análise da admissibilidade das denúncias de violações de direitos humanos<sup>5</sup>, tentando encontrar soluções consensuais entre as partes e a faculdade de apresentar relatórios sobre as condições dos direitos humanos nos países que fazem parte do Sistema.

Por sua vez, a Corte é responsável por demandas contenciosas (judiciais) e por proferir opiniões consultivas. É o órgão judicial do sistema, e atua após a Comissão decidir levar o caso até o Tribunal. A função do Tribunal é julgar as violações aos tratados que compõem o Sistema e responsabilizar os Estados (e não os agentes de estado ou particulares). Assim, frisa-se que a Corte não é uma instância recursal ou tem poderes para revogar ou cassar decisões judiciais nacionais. O seu objetivo é apenas analisar as violações aos tratados do sistema, e responsabilizar o país por tal fato, independente do agente ou poder (executivo, legislativo ou judiciário) nacional tenha cometido a violação.

Desta forma, é importante esclarecer que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos é composto de uma complexa estrutura de mecanismos e procedimentos previstos tanto pela Carta da OEA como pelos dispositivos estabelecidos na CADH e seus protocolos adicionais. Assim, o seu funcionamento tem como base os tratados referidos, sendo que para fundamentar uma sentença, a Corte pode utilizar-se de outros tratados que fazem parte do Sistema, como por exemplo, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, o Protocolo de San Salvador, que é um protocolo adicional à CADH em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, e a Convenção de Belém do Pará, que visa à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher<sup>6</sup>.

Neste sentido, o Sistema Interamericano se caracteriza por sua estrutura institucional dupla: uma derivada da Carta da OEA, e outra com a entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos. Pode-se afirmar também que, de igual maneira que na Europa, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos foi precedido por um organismo internacional de característica regional – que é a Organização dos Estados Americanos. Ou seja, tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte são órgãos da OEA. Assim, em relação à criação, a principal diferença é que o Sistema Europeu surgiu como uma resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, e o Sistema Interamericano nasceu a partir da interação política entre os países (GARCÍA, 2007, p. 11; CARRULLA, 2007, p. 17-18).

Em relação à Corte Interamericana, cabe ressaltar que nos casos da competência contenciosa (judicial), a Corte Interamericana emite uma sentença com valor jurídico vinculante para as partes, na qual determina

---

3 Assim determina o art. 62.1 da CADH: “Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção”.

4 Uma lista com os países que fazem parte da CADH encontra-se em: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm).

5 Neste trabalho, quando se fizer referência a “violações de direitos humanos”, entenda-se que são violações à CADH e aos demais tratados que fazem parte do Sistema Interamericano.

6 Uma lista com os tratados que fazem parte do Sistema pode ser encontrada em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/dbasicos.asp>.

ou não a violação da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos demais tratados que fazem parte do Sistema Interamericano. Os artigos 67 e 68.1 da CADH determinam que a sentença da Corte será definitiva e inapelável e que os Estados comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.

O conteúdo destas sentenças pode ser bastante amplo, pois o conceito de reparação da CADH determina que, além de se garantir à vítima o gozo do seu direito ou liberdade violados, se for procedente, que se reparem as consequências da medida ou situação que gerou a vulneração destes direitos e se pague uma indenização justa<sup>7</sup>. Em razão deste mandato, a Corte Interamericana tem diversificado o seu leque de medidas de reparação, determinando aos países condenados, por exemplo, que façam obras ou atos públicos em homenagem às vítimas, criem bolsas de estudo, ofereçam tratamento de saúde e psiquiátrico às vítimas ou aos seus familiares, modifiquem a legislação interna dos países, e investiguem e sancionem os culpados de violações de direitos humanos, entre outros.

Para controlar e supervisionar o cumprimento destas sentenças da Corte Interamericana, foi criado um mecanismo de supervisão de caráter duplo: a própria Corte realiza um procedimento de supervisão (etapa judicial), e existe também a possibilidade de supervisão em nível político, de caráter subsidiário, com a atuação do Conselho Permanente (e sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos – CAJP) e da Assembleia Geral da OEA.

Na etapa judicial, ao proferir a sentença condenatória com as medidas de reparações, a Corte Interamericana se reserva à faculdade de supervisionar o cumprimento de suas próprias decisões. O trabalho de supervisão do Tribunal é o primeiro passo neste processo de controle, e requer um estudo cuidadoso, consistindo em determinar se o Estado condenado cumpriu com suas obrigações na forma e no tempo previsto na sentença respectiva.

Além disso, a Corte costuma realizar audiências com as partes envolvidas no caso (o Estado, a Comissão Interamericana e os representantes das vítimas, assim como recebe relatórios de cada um sobre o estado de cumprimento), para que se possa discutir o avanço no respeito às medidas de reparação ordenadas. Posteriormente, o Tribunal emite uma resolução de supervisão onde resume as informações sobre as medidas que já foram cumpridas pelo Estado, as que foram parcialmente cumpridas e as que não tiveram nenhum tipo de ato volitivo para sua implementação, além de estipular um prazo para que o Estado, a Comissão e as vítimas apresentem novo relatório sobre o cumprimento das medidas ordenadas na sentença. Cabe ressaltar que periodicamente a Corte emite resoluções de supervisão para cada caso, não havendo um prazo para tal ação. Uma estipulação média é de que estas resoluções vêm sendo proferidas a cada dois anos.

A Corte Interamericana deve também incluir os casos que não foram totalmente cumpridos em seu Relatório Anual<sup>8</sup> e apresentá-los ante a CAJP (do Conselho Permanente) e nas Reuniões Ordinárias da Assembleia Geral. Estes, a princípio, seriam os órgãos políticos responsáveis pela supervisão do cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Contudo, grande parte da literatura afirma que a atitude destes órgãos frente à discussão dos temas que são objetos de atenção da Corte Interamericana em seus relatórios anuais

---

7 Consoante o que determina o art. 63.1 da CADH: “Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada”.

8 Os Relatórios Anuais da Corte Interamericana estão disponíveis no website do Tribunal (<http://www.corteidh.or.cr/index.php/es>), no menu de publicações.

tem sido apática e desinteressada (BRICEÑO-DONN, 2001, p. 6; KRSTICEVIC, 2007, p. 35; PASQUALUCCI, 2003, p. 343-346; SCHNEIDER, 2012, p. 201-202).

De acordo com Cançado Trindade (2002), para que ocorra a plena realização dos objetivos e obrigações dos tratados internacionais do Sistema Interamericano, é necessário o exercício permanente da garantia coletiva, e esta é uma tarefa de todos, incluídos os órgãos convencionais de supervisão da CADH assim como dos Estados Partes. Estes últimos assumem, em conjunto, a obrigação de velar pela integridade da Convenção Americana, “como garantes de la misma. La supervisión de la fiel ejecución de las sentencias de la Corte es una tarea que recae sobre el conjunto de los Estados Partes en la Convención” (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 246).

Esta observação é importante pois a garantia da efetividade do Sistema dependente quase que exclusivamente dos Estados que o sustentam. Imaginar que até agora, tendo em conta o alto nível de descumprimento das sentenças da Corte, os órgãos políticos (e os Estados) não despertaram para supervisionar e gerenciar a execução das sentenças, é no mínimo um descaso para com o Sistema. Da maneira que segue este mecanismo de supervisão de cumprimento das sentenças da Corte IDH, o caminho final poderá ser a ruína do Sistema (NIKKEN, 2001, p. 31-32).

A sistemática de supervisão política, desta forma, tem início quando a Corte Interamericana remete seu Relatório Anual<sup>9</sup> ao Presidente do Conselho Permanente. Por sua vez, este o transmite para a sua Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP), que escuta a apresentação por parte do Presidente da Corte Interamericana<sup>10</sup>, delibera sobre o Relatório e adota um projeto de resolução que é transmitido ao Conselho Permanente<sup>11</sup>. Este, por sua vez, remete um projeto de resolução sobre o tema à Assembleia Geral para ser deliberado e aprovado<sup>12</sup>. Na prática o que acontece é que a resolução que é aprovada na CAJP, é a mesma que é aprovada no Conselho Permanente e na Assembleia Geral (ROBLES, 2007, p. 14). Ainda de acordo com Robles (2007, p. 14), o texto da CAJP é aprovado por consenso. Basta que um Estado que a Corte menciona como descumpridor de uma sentença, se oponha a que lhe faça referência na resolução, que nenhuma medida ou referência é feita na resolução que aprova a CAJP e, conseqüentemente, na que se aprova no Conselho Permanente e na Assembleia Geral.

Neste contexto, não se pode deixar de se referir que o art. 65 da CADH determina um dever à Corte Interamericana, ao estabelecer que o Tribunal submeterá à “consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre as suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças”. Lamentavelmente, aponta Berinstain (2008, p. 605) que por mais que a Corte tenha aplicado este dispositivo, de forma genérica, a reação da Assembleia Geral é praticamente nula. Talvez no Conselho Permanente tenha ocorrido alguma tentativa de discussão política que incomodou por alguns instantes os

---

9 Neste documento, além das outras atividades da Corte, são apresentados os casos que não são totalmente cumpridos (e que estão em processo de supervisão de cumprimento).

10 O Presidente da Corte Interamericana costuma apresentar uma Síntese do Relatório Anual à CAJP, cujos textos dos discursos estão presentes na página web da Corte Interamericana.

11 Sobre esta etapa, a CAJP sempre emite dois documentos: o primeiro que é o Relatório da CAJP sobre as Observações e Recomendações dos Estados Membros ao Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde se faz um resumo dos debates dos representantes dos Estados na CAJP (e em alguns casos, se disponibiliza o texto integral dos discursos), e o segundo que é o próprio Projeto de Resolução sobre as Observações e Recomendações sobre o Relatório Anual da Corte Interamericana.

12 A Assembleia Geral escuta as Considerações do Presidente da Corte sobre o Relatório Anual do Tribunal, e aprova a resolução denominada “Observações e Recomendações ao Relatório Atual da Corte Interamericana de Direitos Humanos”.

embaixadores de um Estado, contudo, tal reação não causou a mudança na conduta do Estado violador das obrigações do Sistema Interamericano (ODRÍA, 2003, p. 543).

## *1.2 A realidade do (des) cumprimento das sentenças da Corte Interamericana*

Buscando encontrar um panorama do descumprimento das sentenças da Corte Interamericana, Zaverucha e Leite (2016) elaboraram um estudo onde compilam as informações sobre a execução das decisões na Corte, categorizando as principais medidas de reparações medindo o cumprimento de cada uma.

O universo do estudo dos referidos autores compreendeu as sentenças da Corte entre janeiro de 2001 e junho de 2013, sendo que para cada decisão considerada, foram analisadas as resoluções de supervisão de cumprimento emitidas pela Corte Interamericana até junho de 2015.

Ao final da verificação das decisões, restaram 96 sentenças contenciosas descumpridas e 13 casos totalmente cumpridos e encerrados, o que totalizou 109 casos que preencheram os requisitos da pesquisa e que foram analisados. Em termos percentuais, significou que 88% das sentenças dentro deste critério não foram totalmente cumpridas, e somente 12% dos casos<sup>13</sup> foram encerradas. Neste sentido, com o propósito de investigar quais foram as medidas de reparação que os Estados mais cumpriram (e também descumpriram), observou-se que as medidas como a realização de ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional, a publicidade das sentenças em jornais de circulação nacional e sites oficiais do governo, e o pagamento de custas do processo perante a Corte são as três mais cumpridas pelos Estados<sup>14</sup>. Uma explicação é que elas dependem apenas do Poder Executivo para execução, e assim não necessitam da intervenção e burocracia dos órgãos de outros poderes. No entanto, notou-se que em nenhum caso os Estados cumpriram totalmente as condenações para investigar e sancionar os culpados. Evidenciou-se que as reparações mais fáceis são prontamente atendidas pelos Estados, enquanto uma das questões principais, relacionada à punição dos que violam os direitos humanos, principalmente os agentes de Estado, continuam sem uma atenção maior dos países.

O dado ilustrado acima é preocupante. São 67 sentenças nas quais os Estados foram condenados em razão do cometimento, por parte de suas forças policiais ou militares, ou de outros agentes do Estado, de crimes como homicídio, desaparecimento forçado, estupro, tortura, lesões corporais, massacre de grupos étnicos, entre outras violações de direitos humanos, sendo que os responsáveis não foram totalmente responsabilizados penalmente no ordenamento do respectivo país.

São estes dados que evidenciarão, além de outros identificados na pesquisa elaborada por Zaverucha e Leite (2016), a necessidade de uma atitude questionadora (e positiva) dos órgãos políticos da OEA que deveriam supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. A inquietação com este alto índice de descumprimento das sentenças, assim, foi o que gerou a vontade de verificar se estes órgãos estariam discutindo os casos de descumprimento de sentenças da Corte Interamericana, ao menos os mais graves. E o resultado será demonstrado nos capítulos seguintes.

Neste sentido, o presente trabalho tenta ser uma espécie de complemento da pesquisa elaborada por Zaverucha e Leite (2016). Utilizando-se dos mesmos critérios temporais da amostra de dados destes autores, e tendo em vista o alto grau de descumprimento das sentenças da Corte Interamericana, busca identificar se os

---

13 O termo “caso” aqui é sinônimo de sentença.

14 Para um melhor conhecimento das categorias (medidas de reparação) identificadas e mensuradas, sugere-se a leitura do trabalho de Zaverucha e Leite (2016).

órgãos políticos da OEA tomaram alguma atitude frente aos casos julgados pela Corte Interamericana que vem sendo descumpridos pelos países. Assim, o objeto de análise está na atuação dos representantes dos países nos órgãos da OEA, e demais atores que transitam no mecanismo de supervisão de sentenças (por exemplo, o Juiz Presidente da Corte Interamericana).

## 2. Metodologia

O objetivo deste trabalho é analisar a atuação dos órgãos responsáveis por tratar de supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, e apontar em que medida estes atores estão agindo de modo a chamar a atenção dos Estados para executar as sentenças da Corte em seus ordenamentos jurídicos internos.

Assim, determinou-se inicialmente o *corpus* documental, que é o conjunto de documentos a serem analisados (BARDIN, 2009, p. 121). Neste sentido, foram escolhidos os seguintes: a) os discursos dos Juízes Presidentes da Corte Interamericana na CAJP e nas reuniões ordinárias da Assembleia Geral da OEA, de 2001 até o ano de 2011<sup>15</sup>; b) os Relatórios da CAJP sobre as Observações e Recomendações dos Estados Membros aos Relatórios Anuais da Corte Interamericana, que estão disponíveis desde 2001 até 2013 e o de 2015<sup>16</sup>; c) As Resoluções aprovadas na Assembleia Geral sobre as Observações e Recomendações dos Estados Membros aos Relatórios Anuais da Corte Interamericana, de 2001 até 2014<sup>17</sup>.

Estes documentos foram escolhidos porque fazem parte das etapas do desenho institucional do mecanismo de supervisão de sentenças.

O ponto de partida da amostra selecionada para todos os referidos documentos foi o ano de 2001, pois foi o ano onde teve início as primeiras resoluções de supervisão do cumprimento de sentenças por parte da Corte Interamericana, até o ano em que estavam disponíveis os demais documentos nos websites da OEA e da Corte Interamericana (pesquisa feita até junho de 2016), conforme exposto no parágrafo anterior.

Ressalta-se que os discursos e documentos apresentados neste trabalho são documentos políticos. A CAJP, o Conselho Permanente e Assembleia Geral são órgãos da OEA criados para discussões sobre os objetivos da organização, e assim é um foro político.

Deve-se ressaltar também que os Relatórios da CAJP sobre as Observações e Recomendações dos Estados Membros aos Relatórios Anuais da Corte Interamericana são uma transcrição (resumo – fonte secundária) dos debates na CAJP (ainda que alguns discursos na íntegra dos representantes das delegações estejam disponíveis). Esta especificidade foi levada em consideração. Os demais documentos analisados são fontes primárias – como os discursos diretos escritos ou documentos legais (resoluções).

---

15 Discursos disponíveis no website Corte Interamericana, em: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/publicaciones>.

16 No website não estava presente o relatório de 2014. Relatórios disponíveis no website da CAJP, em: <http://www.oas.org/es/council/CAJP/topics/infoanuales.asp>.

17 Estas resoluções são aprovadas nas sessões ordinárias da Assembleia Geral da OEA, e foram selecionadas desde o Trigésimo Período Ordinário de Sessões, em San José, Costa Rica, realizada de 30 a 5 de junho de 2001, até o Quadragésimo Quarto Período Ordinário de Sessões, realizado em Assunção, Paraguai, de 03 a 5 de junho de 2014. Estes documentos estão disponíveis no website da Assembleia Geral, em: [http://www.oas.org/es/acerca/asamblea\\_general.asp](http://www.oas.org/es/acerca/asamblea_general.asp).

A eleição destas fontes obedeceu a razões que são fundamentais para a pesquisa proposta. Em primeiro lugar, os documentos contêm um corpo fechado de dados representativos de um espaço de tempo concreto dentro do âmbito da OEA, com a possibilidade de veicular informações sobre a supervisão do cumprimento de sentenças da Corte Interamericana. Em segundo lugar, esta amostra representativa está inserida em um contexto temporal no qual um grande número de decisões da Corte não foram cumpridas integralmente<sup>18</sup>, envolvendo casos graves e complexos, o que teoricamente justificaria uma atuação dos órgãos políticos da OEA na missão de supervisão das sentenças. Assim, estes fatos permitem levar adiante, com rigor científico, a análise de atuação destes órgãos.

Como pergunta de pesquisa, este trabalho questiona: os órgãos políticos da OEA tem discutido as sentenças que não são integralmente executadas pelos Estados, de forma a interceder politicamente junto aos Estados para que houvesse o cumprimento total?

A pergunta é importante pois a partir do momento em que os Estados discutissem porque os Estados não estão cumprindo as sentenças, abordando caso por caso em um ambiente diplomático, poderiam oferecer incentivos ou até mesmo exercer algum tipo de pressão política junto aos países condenados.

A hipótese, de acordo com impressões da literatura existente, é que existe uma falta de vontade dos Estados em discutir as sentenças. É o que se denomina de falta de garantia coletiva, que é detectada por alguns autores (CANÇADO TRINDADE, 2002; NIKKEN, 2001; ROBLES, 2007; BERINSTAIN, 2008), ainda que sem uma verificação empírica.

Assim, preferiu-se fazer uma análise puramente qualitativa, ainda que este tipo de abordagem não proíba a quantificação de dados (BARDIN, 2009, p. 131). O objetivo é analisar as intenções e as atitudes dos atores no procedimento de supervisão do cumprimento das sentenças da Corte, para que se possa responder a pergunta inicialmente formulada.

Desta forma, o objetivo central foi detectar de que forma os atores políticos estariam discutindo estas sentenças. No entanto, a quantidade de documentos selecionada permitiu uma leitura prévia de cada texto, e foi identificado que não existiu, no período abordado, nenhuma discussão sobre um caso específico, ou seja, sobre os motivos dos Estados não estarem cumprindo as decisões, ou mesmo medidas a serem tomadas contra os países por tal razão.

Como a idéia inicial seria utilizar um software de análise de conteúdo para fazer relações sobre as sentenças em discussão nestes órgãos (como por exemplo, o software Atlas Ti), e a forma como estas discussões eram realizadas, não havendo casos que foram discutidos, optou-se por não utilizá-lo.

No entanto, na mesma leitura prévia foi detectado que apesar de não haver discussões sobre as sentenças da Corte Interamericana nos documentos analisados, havia menções gerais sobre o tema da execução de sentenças da Corte. Neste sentido, em todos os documentos selecionados foi analisado o tema do descumprimento das sentenças. Realizou-se uma análise temática, que consistiu em estabelecer de que modo o tema do descumprimento está sendo discutido ou citado<sup>19</sup>. A importância em verificar a abordagem deste tema nos

---

18 O estudo de Zaverucha e Leite (2016) demonstrou que, entre as sentenças proferidas pela Corte Interamericana no período de 2001 e junho de 2013, envolvendo resoluções de supervisão da Corte Interamericana até junho de 2015, 88 % não haviam sido totalmente cumpridas.

19 Este método, de acordo com Bardin (2009, p. 131), em geral é utilizado para estudar motivações de opiniões, valores e tendências em discursos (ou documentos).

órgãos políticos é saber, se mesmo não discutindo cada sentença que está sendo descumprida, os países discutem formas de mudanças ou mecanismos de ação política que possam pressionar os países a cumprirem as sentenças.

### 3. Análise dos dados

#### 3.1 Os discursos dos juízes presidentes da corte na CAJP

O procedimento de supervisão do cumprimento de sentenças, como já se observou, inicia-se com a Corte Interamericana, que emite resoluções de supervisão de cumprimento, e em cada Relatório Anual registra os casos que estão em processo de supervisão.

Por sua vez, o Presidente da Corte Interamericana envia o Relatório Anual da Corte à Assembleia Geral e ao Conselho Permanente, e este o encaminha à CAJP. Assim, o Juiz Presidente da Corte apresenta (discursando) uma síntese do Relatório correspondente ao ano anterior perante esta Comissão. O Presidente, nesta ocasião, é acompanhado de outros juízes da Corte ou do Secretário do Tribunal.

Cabe ressaltar que este ato seria oportuno para que os representantes máximos da Corte Interamericana pudessem expor e discutir os casos que não estão sendo cumpridos, as razões do descumprimento e discutir considerações para tentar incentivar os Estados a cumprirem as medidas de reparação das sentenças. Este seria um “fórum” ideal, posto que é justamente na CAJP que se realiza o Projeto de Resolução sobre as Observações e Recomendações sobre o Relatório Anual da Corte, que é transmitido ao Conselho Permanente e posteriormente à Assembleia Geral para aprovação. Assim, seria produtivo que houvesse um debate sobre as sentenças descumpridas, principalmente os casos mais complexos ou nos quais haja uma atitude declarada do Estado em não cumprir as ordens da Corte Interamericana.

No entanto, isto não se faz na prática. A análise de todos os discursos dos Juízes Presidentes do Tribunal demonstra que nunca se propôs a discussão de um único caso particular na CAJP, no período entre 2001 até 2011. O tema é tratado em termos gerais, e raramente se discute alguma forma de modificação ao atual sistema dos órgãos políticos da OEA quanto à supervisão de sentenças. Habitualmente, nestes discursos, é feita referência à importância do cumprimento das sentenças e do mecanismo de supervisão, exaltando os dados gerais das resoluções de supervisão da Corte.

Sobre a estrutura dos discursos, eles iniciam tratando da importância do cumprimento das sentenças e do procedimento de supervisão. Em outra parte, é feito um resumo geral das atividades da Corte Interamericana sobre os casos em supervisão no ano correspondente ao Relatório Anual.

Outro ponto que se pode destacar nos discursos dos Juízes Presidentes é a preocupação sempre presente em ressaltar que a tarefa de supervisão das sentenças da Corte Interamericana é um exercício de garantia coletiva que recai sobre o conjunto dos Estados Partes na CADH.

Ao tratar da otimização do procedimento de supervisão, o então Juiz Presidente da Corte Interamericana, Cançado Trindade, em 2003, demonstrou em uma ocasião sua preocupação com o tempo gasto nas audiên-

cias públicas de supervisión, e com o fato de que, com a total responsabilidade nas mãos da Corte para exercer a supervisión, os Estados Membros perdem a oportunidade de exercer sua função de “garantes colectivos del mecanismo de protección de la Convención Americana”<sup>20</sup>.

Por fim, uma preocupação de Cançado Trindade com o tema o levou pontualmente a propor uma modificação ao atual mecanismo político de supervisión das sentenças da Corte Interamericana. Na ocasião, ele defendeu que as sentenças que não eram cumpridas, fossem informadas à Assembleia Geral, que demandaria ao Conselho Permanente estudar a matéria e elaborar um relatório, para que a Assembleia deliberasse a respeito. No intuito de realizar este procedimento, deveria haver um Grupo de Trabalho Permanente para a análise de todo caso que não tivesse cumprimento integral<sup>21</sup>.

Considero, assim, que os discursos dos Juízes Presidentes na CAJP não têm apresentado elementos suficientes para discussões dos representantes dos Estados Membros sobre o descumprimento específico de nenhum caso em particular. Tampouco o Relatório Anual da Corte proporciona informações sobre cada caso específico com status de supervisión. A síntese dos Relatórios Anuais assim, retrata mais uma questão formal de apresentação dos trabalhos da Corte, sem maiores detalhes sobre os casos em situação de supervisión de cumprimento.

Cabe ressaltar que nos discursos se tenta sempre demonstrar que a preocupação pelo cumprimento integral das sentenças deveria ser dos Estados Membros, e não unicamente da Corte Interamericana. Este bordão tem sido uma constante nas palavras dos Presidentes da Corte.

### *3.2 Os discursos dos juízes presidentes nas reuniões ordinárias da assembleia geral da OEA*

De acordo com o art. 65 da CADH, a Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da Organização, em cada período ordinário de sessões, um “relatório sobre as suas atividades no ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças”.

Em respeito a este dispositivo, o Presidente da Corte se pronuncia ante a Assembleia Geral da OEA nas Reuniões Ordinárias Anuais, que costumam ocorrer no mês de junho de cada ano.

Na análise do conteúdo dos discursos dos Presidentes da Corte nesta ocasião, se observa que em geral a Assembleia é informada das atividades da Corte em cada ano anterior, mas a Corte também não tem ressaltado os casos nos quais os Estados não têm executado integralmente as sentenças da Corte, e tampouco tem feito recomendações pertinentes sobre cada caso.

---

20 Pela importância das palavras no discurso do Juiz Cançado Trindade, citamos trecho do discurso para compreensão do leitor: “El mecanismo existente hoy en día para la supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte no es apropiado, a la luz de la evolución que ha experimentado el sistema interamericano de protección de derechos humanos, básicamente por dos motivos. En primer lugar, la Corte cada día destina mayor tiempo a la supervisión del cumplimiento de sus sentencias, en desmedro de la celebración de audiencias públicas y del dictado de nuevas sentencias u otras decisiones [...]. En segundo lugar, como la materia queda enteramente en las manos de la Corte, ya sobrecargada con sus funciones convencionales, los Estados dejan de ejercer su función de garantes colectivos del mecanismo de protección de la Convención Americana [...]”. Disponível no documento: “Presentación del Presidente de La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, Sobre El Informe Anual de Labores de La Corte Relativo Al Año 2002 (Sesión de la Comisión celebrada el 24 de abril de 2003)”, p. 15. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado\\_24\\_04\\_03.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado_24_04_03.pdf).

21 Cfr. “Presentación del Presidente de La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, Ante el Consejo Permanente de la Organización de Los Estados Americanos(OEA), (Washington, D.C., 17 de abril de 2002)”, p. 5. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado\\_17\\_04\\_02.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado_17_04_02.pdf).

Este é um fato constatado em todos os discursos da Corte, que nesta questão tem a prática de informar a quantidade de sentenças de supervisão emitidas no ano correspondente e o número de audiências de supervisão realizadas<sup>22</sup>.

Nos discursos, eventualmente se aborda o cumprimento específico de alguma medida de reparação. Ainda assim, não se trata sobre os casos de descumprimento. Em geral, se informa superficialmente sobre o cumprimento de alguma medida de reparação que logrou certa porcentagem de cumprimento ou uma medida que chama a atenção da Corte pelo descumprimento frequente<sup>23</sup>.

Fugindo do padrão, no ano de 2001 o Juiz Presidente Cançado Trindade persistiu na Assembleia Geral sobre a questão do exercício da garantia coletiva por parte dos Estados, teoricamente previsto na CADH, no trabalho de supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte IDH<sup>24</sup>.

Por outra parte, na grande maioria dos discursos, se insiste na esperança de que os Estados adotem mecanismos de execução das sentenças no âmbito nacional, assim como outros tipos de progressos.

Esta é a forma como se aborda a questão da supervisão de sentenças na Assembleia Geral da OEA, devendo ser ressaltado que os discursos dos Juízes Presidentes da Corte são menores do que os apresentados ante a CAJP<sup>25</sup>.

Este fato resulta da limitação temporária que é imposta aos pronunciamentos dos representantes da Corte Interamericana na Assembleia, que não são suficientes para se discutir nem mesmo os casos mais graves de violações de direitos humanos. Na Assembleia Geral de Quito, em 2004, a Corte teve cinco minutos para expor seus sucessos e inquietudes. Em 2005, na Reunião Ordinária em Fort Laudardale, a Corte teve apenas 10 minutos de exposição (KRSTICEVIC, 2007, p. 35).

---

22 Sobre estas informações, veja-se, por exemplo, o documento: “Intervención de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Jueza Cecilia Medina Quiroga ante el Plenario de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, San Pedro Sula, 3 de junio de 2009”, p. 8. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina\\_03\\_06\\_09.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina_03_06_09.pdf).

23 A título de exemplo, veja-se o seguinte trecho de um discurso: “El Tribunal no sólo ha incrementado notablemente la cantidad de casos contenciosos sobre los que se ha pronunciado en cuanto al fondo. Ha aumentado también su trabajo en la etapa que es fundamental para el cumplimiento de sus decisiones, que es la de supervisión de cumplimiento de sentencias que el Tratado le encomienda a la propia Corte. Así se ha incrementado en el año 2009 en más de 30% el número de resoluciones y decisiones de supervisión de cumplimiento de sentencias. [...] La Corte puede constatar, con satisfacción, que de manera creciente, los Estados que comparecen ante el Tribunal por casos que son sometidos a su conocimiento reconocen su responsabilidad internacional en el curso de los procesos. Actualmente, aproximadamente el 40% de los casos concluyen con un reconocimiento de responsabilidad internacional por parte de los Estados”. Cfr. “Discurso del Presidente de La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Diego García-Sayán, Ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Lima, Perú, 8 de Junio de 2010”, pp. 1-2. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/garciasayan\\_08\\_06\\_10.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/garciasayan_08_06_10.pdf).

24 Pela importância do tema, observe-se como foi abordada esta questão: “Los Estados Partes igualmente asumen, conjuntamente, la obligación de velar por la integridad de la Convención Americana, como garantes de la misma. La supervisión de la fiel ejecución de las sentencias de la Corte es una tarea que recae sobre el conjunto de los Estados Partes en la Convención. El ejercicio, por dichos Estados, de la garantía colectiva, - subyacente a la Convención Americana y a todos los tratados de derechos humanos, - es imprescindible para la fiel ejecución o cumplimiento de las sentencias y decisiones de la Corte, así como para la observancia de las recomendaciones de la CIDH. Al abordar la cuestión del ejercicio de la garantía colectiva por los Estados Partes en la Convención, hay que tener presentes los dos pilares básicos del mecanismo de protección de la Convención Americana, a saber, el derecho de petición individual internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana: estos elementos fundamentales constituyen, como siempre he sostenido, verdaderas cláusulas pétreas de la protección internacional de los derechos humanos”. Cfr. “Discurso del Presidente de La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Antônio A. Cançado Trindade, ante el XXXI Período Ordinario de Sesiones de La Asamblea General de La Organización de Estados Americanos (San José, Costa Rica, 04 de Junio de 2001)”, p. 16-17. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado\\_04\\_06\\_01.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/cancado_04_06_01.pdf).

25 Pontualmente, o tema da supervisão do cumprimento das sentenças da Corte foi abordado, ainda que superficialmente, nos discursos dos Presidentes da Corte nas Assembleias dos anos de 2010, 2009, 2008, 2007, 2003, 2002 e 2001.

Verifica-se, assim, que na prática, a Corte não utiliza plenamente as faculdades proporcionadas pela Convenção Americana, posto que em nenhum momento chamou a atenção oralmente na Assembleia Geral dos Estados, ou mesmo em seus discursos escritos, sobre casos específicos em processo de supervisão (KRS-TICEVIC, 2007, p. 35-36). Ainda que seja entregue também por escrito o Relatório Anual da Corte à Assembleia, este documento tampouco possui informações detalhadas sobre os casos nos quais os países não estão executando as sentenças. Soma-se a este fato o fator tempo de apresentação, que é um indicativo institucional contrário à expansão de temas que poderiam ser apresentados pelo Juiz Presidente da Corte à Assembleia Geral.

Em resumo, a prerrogativa que a Corte tem, perante a Assembleia Geral da OEA, de ressaltar as sentenças não executadas integralmente - e de maneira especial, propor recomendações aos Estados - disposta no art. 65 da CADH, se encontra sem utilização por parte da Corte Interamericana.

### *3.3 Os relatórios da CAJP sobre as observações e recomendações dos estados aos relatórios anuais da corte*

À medida que a síntese do Relatório Anual da Corte Interamericana é apresentada na CAJP, a secretaria desta comissão publica um relatório com as observações dos Estados Membros sobre os conteúdos do Relatório da Corte. Neste documento, a secretaria da CAJP elabora um resumo do que foi debatido na sessão de apresentação do Relatório, assim como anexa na íntegra as intervenções dos representantes dos Estados quando estes disponibilizam seus discursos orais por escrito. Em alguns casos, existe também um link para o áudio da sessão que discute este Relatório.

Primeiramente, é importante ressaltar que dentro do período de tempo analisado, não foram destacados nenhum caso em particular no qual os representantes dos Estados abriram um debate sobre as medidas descumpridas em alguma sentença específica da Corte. Este é um primeiro dado a ter-se em consideração.

O segundo é que os embaixadores dos Estados neste órgão também tratam do tema do descumprimento das sentenças de modo superficial, apresentando unicamente impressões sobre o tema em geral ou sobre propostas de criação de um mecanismo político para a supervisão do cumprimento de sentenças. Ainda neste caso, observaram-se declarações no sentido de que não se criou um mecanismo político de supervisão, e assim a Corte Interamericana é que deveria fazer todo este trabalho de acompanhamento da execução das sentenças, intermediando a negociação e incentivos junto aos Estados Membros<sup>26</sup>.

Resulta que as delegações que representam os Estados Membros neste fórum de discussões, não têm atuado de forma a discutir as sentenças da Corte Interamericana que são descumpridas, e tampouco desejam

---

26 Vejam-se trechos de dois relatórios que abordam esta questão: “[...] Con respecto a la posibilidad de establecer un mecanismo de seguimiento político al cumplimiento de las sentencias de la Corte (y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) algunas Delegaciones se mostraron preocupadas por las posibles implicaciones negativas que ello generaría, pues en su opinión no es oportuno crear un sistema de premios o amonestaciones, debido a que hay muchas circunstancias que dificultan el cumplimiento de las decisiones, y que en ningún momento dicho incumplimiento es voluntario. Agregaron que debe evitarse incomodar a un Estado en particular, especialmente si se pretende que más Estados Miembros reconozcan la competencia de la Corte”. Cfr. OEA/Ser.G - CP/CAJP-2142/04 rev.1 - 17 mayo 2004, p. 19. Disponível em: [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_04/CP12961S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_04/CP12961S04.doc); e “[...] Insistieron en la necesidad de que la Organización se mantenga al margen de hacer cualquier seguimiento político al cumplimiento de las decisiones. Mencionaron que para el debido cumplimiento de las sentencias y medidas dictadas por la Corte al interior Estados Miembros, sería interesante que la Corte promoviera el diálogo entre los diferentes poderes públicos para asegurar mejor coordinación sobre este aspecto”. Cfr. OEA/Ser.G - CP/CAJP-2301/05 - 26 mayo 2005, p. 6. Disponível em: [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_05/CP14763S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_05/CP14763S04.doc).

a implementação de um órgão político que tenha a missão de impulsionar o cumprimento das sentenças. No entanto, este não é um posicionamento unânime<sup>27</sup>.

Em outro momento, pode-se constatar que os membros representantes na CAJP destacaram o trabalho da Corte na supervisão das sentenças, ao emitir resoluções de supervisão e realização de audiências, e que esta última era uma solução contra as dificuldades para a execução das decisões, pois o objetivo das audiências é fazer um intercâmbio de informações entre a Corte, os Estados e as vítimas<sup>28</sup>. Ressaltaram também que esta função conciliadora nas mãos da Corte pode melhorar o processo de implementação das sentenças por meio de mais diálogo com os Estados<sup>29</sup>.

Por fim, é importante destacar que a CAJP pontuou em uma ocasião que as cifras ordenadas pela Corte Interamericana a título de indenização para as vítimas são muito altas, o que resulta difícil cumprimento, em muitos casos, deste tipo de reparação. Assim, defenderam que os critérios utilizados pela Corte IDH deveriam adequar-se a capacidade de pagamento dos países<sup>30</sup>.

No período de tempo analisado, que compreende mais de 10 anos de atividades, estes foram os temas relacionados com o cumprimento de sentenças da Corte Interamericana neste órgão. Conseqüentemente, verifica-se que neste espaço de tempo não ocorreu a discussão da situação de descumprimento das sentenças da Corte, nem mesmo dos casos mais graves. O que ocorre é que alguns países apresentaram (informaram) as ações internas de seus Estados para o cumprimento de determinadas sentenças, mas se observa que nada se discutiu no seio da CAJP sobre que medidas a OEA poderia tomar para facilitar ou pressionar os países a cumprir integralmente as sentenças pendentes.

Esta situação se adéqua ao fato de que a Corte Interamericana não destacou nenhum caso específico em suas apresentações orais do Relatório Anual na CAJP, e este documento também não identifica o grau de cumprimento de cada medida de reparação nos casos com status de “supervisão do cumprimento”. Talvez, se houvesse alguma forma de anexar as resoluções de supervisão do cumprimento no Relatório Anual da Corte (ao menos para a apresentação na CAJP), poderia facilitar uma eventual discussão sobre os casos que não

---

27 Neste sentido, observe-se o discurso da Embaixadora María de Luján Flores, Representante Permanente do Uruguai na OEA: “Si bien la Convención en su artículo 65 establece la obligación de la Corte de informar a la Asamblea General de la OEA acerca de los incumplimientos de sentencias, no se estableció un mecanismo en el propio instrumento que asegure la supervisión de la ejecución de las decisiones, sentencias y medidas provisionales de protección. En el momento actual, la Corte ejerce dicha supervisión pues es inherente a su función jurisdiccional, pero como bien se ha señalado, en ejercicio de la garantía colectiva, la fiel ejecución de las sentencias debe recaer sobre el conjunto de los Estados Partes en la Convención. La previsión de un mecanismo de supervisión efectivo podría instrumentarse en un Protocolo de Reforma a la Convención. Dicho instrumento a la vez de considerar el papel que desempeñaría el Consejo Permanente al respecto debería contener previsiones atinentes al compromiso de los Estados Partes en establecer en sus respectivas legislaciones internas, en caso de que aún no existan, las disposiciones que aseguren el cumplimiento de las sentencias. Ello sin perjuicio de instrumentar la intervención de otros posibles contralores. En este sentido, sería conveniente que la Corte estudiara la posibilidad de elaborar tal instrumento, más allá de los esfuerzos que puedan llevarse a cabo en el ínterin en el ámbito de otros órganos de la OEA”. Cfr. OEA/Ser.G - CP/CAJP/INF.39/07 - 11 abril 2007 (Intervención de la Sra. Embajadora María De Luján Flores, Representante Permanente de Uruguay Ante La OEA, en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos - 29 de marzo de 2007 - Consideración del Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la Asamblea General), p. 2. Disponível em: [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_07/CP18083T04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_07/CP18083T04.doc).

28 OEA/Ser.G - CP/CAJP-2948/11 rev.1 - 15 abril 2011, p.2. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/informes%20anuales.asp>.

29 OEA/Ser.G - CP/CAJP-2948/11 rev.1 - 15 abril 2011, p.2. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/informes%20anuales.asp>.

30 OEA/Ser.G - CP/CAJP-2515/0 - 16 mayo 2007, p. 2. Disponível em: [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_07/CP18503S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_07/CP18503S04.doc).

foram totalmente cumpridos (ainda que estas resoluções estejam disponíveis online no website da Corte Interamericana)<sup>31</sup>.

### *3.4 Resoluções aprovadas na Assembleia Geral sobre as observações e recomendações da CAJP aos relatórios anuais da Corte*

Posterior à apresentação do Relatório Anual da Corte Interamericana na CAJP, este órgão delibera sobre o relatório e adota um projeto de resolução que transmite ao Conselho Permanente. Em continuação, este transmite à Assembleia Geral (que a aprova em suas sessões ordinárias anuais). O detalhe é que na prática o projeto de resolução que é aprovado na CAJP é o mesmo que delibera e aprova o Conselho Permanente e a Assembleia Geral (Robles, 2007, p. 15). O conteúdo não muda em nada. Por este motivo, tratar-se-á, aqui, somente das resoluções aprovadas pela Assembleia Geral.

Ao analisar-se as resoluções aprovadas pela Assembleia Geral (no período entre 2001-2013), em relação às observações e recomendações da CAJP aos Relatórios Anuais da Corte Interamericana, nota-se que todas as resoluções ao longo dos anos seguem um mesmo padrão de observações e recomendações. O texto é quase sempre superficial, e novamente nunca se discutiu (no período analisado) sobre a situação de algum caso de descumprimento de sentença.

Neste sentido, é fundamental ressaltar a estrutura dos textos das resoluções que frequentemente estão nestes documentos, para que se possa observar a forma como é abordada o tema da execução e cumprimento das sentenças da Corte Interamericana. Assim, se toma como padrão a resolução referente à Sessão Ordinária da Assembleia Geral de 2011<sup>32</sup>, que repete quase todas as frases sobre o tema da supervisão de cumprimento dispostas nas resoluções anteriores do período analisado: em geral, a resolução reitera que os Estados são obrigados a cumprir as sentenças da Corte IDH; para que a Corte possa informar a Assembleia Geral sobre o cumprimento das sentenças os Estados devem prestar informações sobre a execução das medidas de reparação; reafirma a importância das audiências de supervisão realizadas pela Corte como um dos mecanismos mais eficientes nesta matéria; e segue encomendando ao Conselho Permanente que continue o estudo sobre as formas de melhorar o cumprimento das sentenças nos Estados.

Desta forma, a última oportunidade para a análise e discussão das sentenças que não são cumpridas – que é perante a Assembleia Geral – também não está sendo utilizada por parte dos órgãos e membros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. O que se observa é que estas resoluções praticamente aprovam o mesmo texto a cada ano – no tocante ao tema da execução e supervisão do cumprimento das sentenças da

---

31 Esta ideia também foi destacada pela Missão Permanente da Colômbia, na CAJP, que afirmou: “Sin embargo, en lo que sigue del capítulo solo se informa que la Corte dicto una serie de resoluciones sobre el cumplimiento de 12 de sus sentencias y de algunas medidas provisionales, pero salvo esta mención, quien lee el informe no puede saber si hubo cumplimiento o no o en que grado. Suponemos que al no incluirse esta información sobre el cumplimiento se ha querido simplificar y abreviar el informe, a la vez que reducir costos en la publicación, pero con ello en nuestro concepto, se deja por fuera un elemento que debe ser de conocimiento de los Estados. Valdría la pena analizar si las resoluciones que dan cuenta del cumplimiento de sentencias y medidas provisionales pueden resumirse o adjuntarse como anexo al informe anual”. Cfr. Intervención de La Misión Permanente de Colombia en la CAJP (Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de La Corte Interamericana De Derechos Humanos), OEA/Ser.G - CP/CAJP-2301/05 - 26 mayo 2005, p. 9. Disponível em: [scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_05/CP14763S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_05/CP14763S04.doc).

32 AG/RES. 2652 (XLI-O/11) – (Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de La Corte Interamericana de Derechos Humanos), Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2011, en la Asamblea General Ordinaria celebrada en El Salvador. Disponível em: [www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05485S05.doc](http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05485S05.doc).

Corte – quando em verdade seria uma boa oportunidade para a discussão sobre o que fazer com os Estados que frequentemente não cumprem com as medidas de reparação ordenadas nas sentenças.

#### 4. Considerações Finais

Inicialmente, cabe destacar que em relação aos dados analisados, já se afirmou que são documentos de atuação política, envolvido em uma temática jurídica: o cumprimento de obrigações dispostas em tratados internacionais, sancionadas por um tribunal internacional (Corte Interamericana). Assim, a primeira observação em relação a esta atuação político-jurídica é que “el derecho es un fenómeno político y la política se mueve dentro del campo institucional creado por el derecho. El derecho es un discurso político; el derecho es un dispositivo de poder” (PARDO, 2007, p. 108).

Neste sentido, pode-se considerar o discurso político como uma variedade a mais dentro do resto de atos da fala cotidiana. É o “tipo de discurso donde la intencionalidad se encuentra en su más alto grado en tanto que concebido para inducir, en la mayor medida posible, a una determinada acción” (ESCUDERO, 2005, p. 12). Contudo, devido ao ambiente político em questão, há um verdadeiro “ocultamento semântico”, que é totalmente intencionado (Escudero, 2005, p. 13). Isto ocorre porque o “el discurso político sería una forma de expresarse singular, que tiene como una de sus características, un arte de hablar fundado en la elocuencia” (ESCUDERO, 2005, p. 20).

Em definitivo, pode-se afirmar que os discursos dos Juízes Presidentes da Corte Interamericana na CAJP e na Assembleia Geral possuem um caráter estritamente político. Isto porque o discurso tem como destinatário os representantes das delegações dos Estados Membros na OEA, e nesta ocasião, como são discutidas diversas questões sobre o avanço e melhoras para o sistema, talvez não seja de bom grado indicar falhas de determinados Estados que não executam as decisões da Corte Interamericana.

Assim, o que ocorre é que nestes órgãos se trata do descumprimento de sentenças da Corte sempre de modo superficial, como por exemplo, ressaltando o índice de decisões que não são cumpridas ou que tipo de decisões são cumpridas com maior frequência. Quase sempre se ressalta também a importância do cumprimento das sentenças para o melhoramento do Sistema Interamericano.

As observações do modo de agir destes órgãos se mostram realmente úteis, pois a supervisão do cumprimento de sentenças da Corte é um tema delicado, e pode resultar em situações incômodas para os Estados. Nunca é fácil apontar os defeitos dos outros (principalmente quando o Estado acusador também tem um histórico de violações de direitos humanos), e em um ambiente político há sempre a tensão de que o que se faz hoje com o outro, amanhã poderá ser feito com qualquer Estado Membro. Recorde-se que no estudo elaborado por Zaverucha e Leite (2016), nenhuma sentença em que agentes estatais são suspeitos de violações de direitos humanos, a ordem para a investigação, julgamento e sanção dos culpados foi totalmente cumprida nos países. Percebe-se, assim, que a linguagem dos textos analisados (tanto os discursos dos presidentes da Corte como as discussões dos Relatórios na CAJP) estão sempre envolvidas em rodeios, em termos gerais.

Pode-se notar também que no discurso político, a crítica e o desacordo são questões, quase sempre, difíceis de manifestar abertamente. Por este motivo, em “numerosas intervenciones se opta por recurrir a alternativas léxicas y semánticas con las que atenuar la expresión de confrontación a lo largo del debate político” (ESCUADERO, 2005, p. 401)<sup>33</sup>.

Por sua vez, os Juízes da Corte IDH em seus discursos, ainda que não tratem diretamente sobre os casos de descumprimento, afirmam a preocupação sobre o tema, indicam que as medidas de reparação em investigar, julgar e condenar os responsáveis por violações de direitos humanos são, sobretudo, as que estão sendo menos cumpridas, e que corresponde aos corpos de governo da Organização resolver o que seja pertinente para avançar no cumprimento das decisões judiciais. Esta talvez seja o tipo de consideração (fala) mais dura nos discursos analisados. No entanto, esta construção textual é ainda revestida de narrativas e elementos implícitos, que tem como destinatários os Estados Membros. Assim, pode-se afirmar categoricamente que dentro do tema do descumprimento de sentenças, predomina fortemente a construção superficial dos discursos.

Outra estratégia utilizada nos discursos políticos é o “desvio”, onde o orador busca a adesão “del auditorio frente a un elemento exterior que es excluido por ambos, desviando su antagonismo interno hacia una tercera pieza externa a la organización” (CHAVES, 2009, p. 113). Estes elementos exteriores acabam sendo culpados de parte das causas que atentam contra uma organização. Este é o caso, na OEA, da defesa que afirma que a quantia das indenizações ordenadas pela Corte Interamericana são muito grandes, desproporcionais, e que assim resulta difícil os países cumprirem esta medida de reparação<sup>34</sup>.

Nesta mesma linha, a crítica de que as resoluções de supervisão de cada sentença não se encontram na Síntese do Relatório Anual da Corte Interamericana apresentada tanto na CAJP quanto na Assembleia Geral, apresentando dificuldades para o trabalho de supervisão, também é uma espécie de desvio. De acordo com esta crítica, ao omitir as resoluções de supervisão no Relatório Anual, se deixa por fora um elemento que deveria ser de conhecimento dos Estados. Assim, “valdría la pena analizar si las resoluciones que dan cuenta del cumplimiento de sentencias y medidas provisionales pueden resumirse o adjuntarse como anexo al informe anual”<sup>35</sup>.

Contudo, é de conhecimento dos que trabalham com o Sistema Interamericano (e com a OEA), que todas as sentenças (decisões) e resoluções da Corte Interamericana encontram-se no website do Tribunal. Assim, se houvesse uma real vontade de se analisar cada sentença que não está sendo cumprida, e pesquisar as razões de tal fato, prontamente poderia se conectar ao site da Corte, de qualquer computador, para obter acesso as resoluções de supervisão. Frise-se que esta informação é de livre acesso para qualquer pessoa.

---

33 Podemos identificar estas características em um dos trechos dos discursos dos presidentes da Corte Interamericana que, talvez, seja o mais incisivo sobre o tema: “[...] También menciono, conforme al deber de información que tiene el Tribunal y atendiendo al interés colectivo en la buena marcha de este sector de nuestras preocupaciones compartidas, que está pendiente el cumplimiento de resoluciones judiciales en diversos extremos, sobre todo el vinculado con la investigación de hechos y responsabilidades. La Corte no puede declarar cerrados los casos en los que existe esa situación. Por ello, sólo se ha dispuesto el cierre del 11.57 por ciento del número total de asuntos contenciosos resueltos. En años anteriores hemos mencionado alternativas de seguimiento, pero corresponde a los cuerpos de gobierno de la Organización resolver lo que sea pertinente para avanzar en el cumplimiento de las resoluciones jurisdiccionales, como lo dispone la normativa internacional”. Vid. o documento “Presentación de la Síntesis del informe anual de la corte interamericana de derechos humanos correspondiente al ejercicio de 2007, que se presenta a la comisión de asuntos jurídicos y políticos de la organización de los estados americanos (Washington, D. C., 3 de abril de 2008)”, p. 9. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina\\_03\\_04\\_08.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/discursos/medina_03_04_08.pdf).

34 Sobre el tema, vid. o documento “OEA/Ser.G - CP/CAJP-2515/0 - 16 mayo 2007”, p. 2. Disponível em: [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_07/CP18503S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_07/CP18503S04.doc).

35 Cfr. OEA/Ser.G - CP/CAJP-2301/05 - 26 mayo 2005, p. 9. Disponível em: [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_05/CP14763S04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_05/CP14763S04.doc)

Por outro lado, não se pode puramente condenar os órgãos responsáveis pela supervisão do cumprimento sem fazer uma análise da base legal de seu funcionamento. É importante ressaltar este aspecto para saber se os órgãos estão cumprindo sua missão institucional ou se ao contrário, estão sendo omissos. E este fator não tem sido alertado em trabalhos sobre o tema.

Neste sentido, a CAJP, que faz parte do Conselho Permanente, tem a função de estudar os temas sobre os assuntos que são encomendados pelo Conselho Permanente<sup>36</sup>.

No caso do Conselho Permanente, sua atuação está regulamentada na Carta da OEA, e em relação ao tema da supervisão do cumprimento, corresponde-lhe considerar “los organismos y conferencias especializados y de los demás órganos y entidades, y presentar a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime del caso”<sup>37</sup>.

A atuação da Assembleia Geral também está disposta na Carta da OEA, que unicamente afirma que a Assembleia considerará as observações e recomendações dos órgãos da entidade<sup>38</sup>.

Por sua vez, as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos que tratam das obrigações da Corte Interamericana respeito à supervisão do cumprimento das sentenças são mais claras, ainda que não se possa identificar um mandato expresso<sup>39</sup>.

Desta forma, pode-se concluir que não há um mandato literal da CAJP, do Conselho Permanente e da Assembleia Geral para analisar cada um dos casos e discutir o descumprimento de sentenças da Corte Interamericana. O que ocorre é que a implicação destes órgãos no mecanismo de supervisão é implícita, além de que a realização de observações e recomendações sobre os casos se caracteriza como uma faculdade, e não uma obrigação destes órgãos políticos da OEA. Isto é uma questão que pesa fortemente para que não haja sucesso neste mecanismo de supervisão. Assim, o desenho institucional destes órgãos é uma variável a ser levada em consideração.

Frise-se também um detalhe institucional importante: países que não aceitaram a jurisdição da Corte, ou seja, não podem ser julgados pelo Tribunal, fazem parte dos órgãos políticos que analisam as sentenças que não estão sendo executadas. Isto ocasiona um verdadeiro paradoxo: como imaginar que os Estados Unidos possam opinar em casos de violações de direitos humanos julgados pela Corte, quando ela não aceitou ser julgada pelo órgão jurisdicional do Sistema?

Em relação à Corte Interamericana, por mais que tenha um mandato institucional mais claro, seus Juízes Presidentes não utilizaram plenamente as faculdades que lhe outorga a CADH, posto que no período de

---

36 Conforme disposto nos arts. 17 e 18 do Regulamento do Conselho Permanente da OEA: “Artículo 17. La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos tiene la función de estudiar los temas que sobre esos asuntos le encomiende el Consejo Permanente. Artículo 18. La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos considerará los informes del Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos a los que se refiere el artículo 91 (f) de la Carta. Asimismo, elevará al Consejo Permanente sus informes con observaciones y recomendaciones y los correspondientes proyectos de resolución”.

37 Cfr. Art. 91, f), da Carta da OEA.

38 Vid. os seguintes dispositivos da Carta da OEA: “Artículo 54. La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización de los Estados Americanos. Tiene como atribuciones principales, además de las otras que le señala la Carta, las siguientes: a) Decidir la acción y la política generales de la Organización, determinar la estructura y funciones de sus órganos y considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos; [...] f) Considerar los informes de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y las observaciones y recomendaciones que, con respecto a los informes que deben presentar los demás órganos y entidades, le eleve el Consejo Permanente, de conformidad con lo establecido en el párrafo f) del artículo 91, así como los informes de cualquier órgano que la propia Asamblea General requiera”.

39 Vid. o art. 65 da CADH.

tempo analisado, não se recomendou nenhum tipo de atuação em relação aos Estados que possuem sentenças que estão sendo descumpridas, seja na CAJP e na Assembleia Geral da OEA. Talvez o pouco tempo disponível para a exposição dos Relatórios Anuais nestes fóruns políticos seja uma variável importante que tenha correlação com a omissão dos Presidentes da Corte nestes órgãos políticos.

Em suma, o que ocorre é que os Estados não pressionam os seus pares para cumprir com as obrigações dos tratados de direitos humanos vinculados com o Sistema Interamericano, o que inclui as sentenças da Corte Interamericana. Esta pressão ocorre ocasionalmente, e quando acontece, o constrangimento é esporádico e relacionado muitas vezes com intenções diversas. Uma das explicações de tal fato é que as violações de direitos humanos não tem sido condição suficiente para ser objeto de sanções internacionais (POSNER; GOLDSMITH, 2005, p. 120). E a implicação deste fato é que as vítimas de violações de direitos humanos, reconhecidas por uma decisão de um tribunal regional de direitos humanos, acabam por não ter a quem mais recorrer para que o seu país execute as medidas de reparação, pois a própria OEA não dispõe de mecanismos para sancionar os países que não cumprem integralmente as sentenças da Corte.

Assim, nota-se que um certo distanciamento do Sistema Interamericano em relação ao Sistema Europeu de Direitos Humanos, ao menos quanto ao cumprimento das sentenças dos respectivos tribunais. Neste último, o nível de cumprimento das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) é bem maior que o interamericano. Uma das razões para este fato é que no continente americano, o Sistema Interamericano não é parte de um largo projeto de integração econômica e política como na Europa (POSNER; GOLDSMITH, 2005, p. 126; MORAVCSIK, 1995). Além deste fator, o Sistema Europeu se fundamenta na confiança das instituições para com os Estados Membros, e assim, o Comitê de Ministros, que é um órgão político criado especificadamente para supervisionar o cumprimento das sentenças do TEDH, demonstra ser suficiente para através da diplomacia, velar pelo cumprimento das sentenças sem necessitar do apoio do órgão judicial do Sistema (GARCÉS, 2008, p. 57).

Por fim, deve-se ressaltar que por mais que órgãos políticos aleguem que não possuem competência específica para supervisionar o cumprimento das sentenças da Corte IDH, este não é um obstáculo difícil de transpor. Veja-se que a Corte, com todas as suas limitações convencionais, em diversos momentos (dentro de seu poder de competência), criou mecanismos para aumentar o trabalho de supervisão de suas decisões. Isto porque havia uma vontade real em assim proceder.

O mesmo pode ocorrer com a Assembleia Geral e o Conselho Permanente (incluindo a CAJP). O que falta é vontade política em acompanhar e discutir os motivos pelos quais os Estados não cumprem com as medidas ordenadas nas sentenças. Por mais que se alegue falta de competência legal, se há vontade política, pode-se perfeitamente criar um costume internacional, pois este é uma fonte de direito internacional reconhecida mundialmente. Desde modo, pode-se sustentar que mesmo sem modificações à CADH, seria plenamente possível o Conselho Permanente e a Assembleia Geral se pronunciar sobre os casos graves de descumprimento de sentenças. Este seria um passo inicial para uma sedimentação mais firme, como a modificação da Convenção Americana de Direitos Humanos ou a própria Carta da OEA, para criar um órgão político específico com a missão de supervisionar as sentenças da Corte, ou mesmo dotar os órgãos atuais de poderes e competências específicas para efetuar este trabalho.

## Referències

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.

BERISTAIN, C. M. *Diálogo Sobre la Reparación: Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Tomo I. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

BRICEÑO-DONN, M. *El papel de los actores del Sistema Interamericano en el Proceso de Fortalecimiento*. *Revista IIDH*, n. 30-31, p. 237-243, 2002.

CANÇADO TRINDADE, A. A. *Presentación del Presidente de la Corte, Juez Antônio A. Cançado Trindade, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, en el marco del diálogo sobre el fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos: 'Hacia la Consolidación de la Capacidad Jurídica Internacional de los Peticionarios en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos', Washington, D.C., 19 de abril, de 2002*, In: CANÇADO TRINDADE, A. A. e ROBLES, M. E. V. (org.): *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 246-258, 2003.

CARULLA, S. R. *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español*. Barcelona: Atelier, 2007.

CHAVES, A. P. *El discurso en la transición democrática. Aplicaciones metodológicas para el análisis del discurso político*. *Tejuelo. Didáctica de la Lengua y Literatura*, n. 4, p. 102-129, 2009.

ESCUADERO, M. P. G. *Lenguaje Político y Lenguaje Políticamente Correcto en España (Con Especial Atención Al Discurso Parlamentario)*. Tese de Doutorado. Universidad de Valencia, Valencia, Espanha, 2005.

GARCÉS, A. V. *Sistemas Europeo y Americano de Protección de Derechos Humanos. Coincidencias, Fraccionamientos Temporales y Mutuas Influencias*. In: SÁNCHEZ, M. R. & GARCÉS, A. V. (eds.): *Tendencias Jurisprudenciales de La Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 17-70, 2008.

GARCÍA, F. S. *Derechos Humanos. Efectos de las sentencias internacionales*. México: Porrúa, 2007.

KRSTICEVIC, V. *Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos*. In: KRSTICEVIC, V. e TOJO, L. (coord.): *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Center for Justice and International Law – CEJIL, p. 15-112, 2007.

MORAVCSIK, A. *Explanation International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe*. *European Journal of International Relations*, vol 1(2), p. 157-189, 1995.

NIKKEN, P. *Observaciones sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en vísperas de la Asamblea General de la OEA (San José, junio de 2001)*". *Revista IIDH*, n. 30-31, edición especial, p. 13-42, 2001.

ODRÍA, A. B. *Propuesta de modificación a la legislación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. In: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (org.). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, 2ª. ed. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 533-546, 2003.

PARDO, A. C. *El Discurso, El Poder y El Arte de Gobernar. Consideraciones Teórico-Prácticas Para El Análisis del Discurso Jurídico-Político*. *Criterio Jurídico*, vol. 7, p. 107-124, 2007.

PASQUALUCCI, J. M. *The Practice and Procedure of The Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

POSNER, E. A.; GOLDSMITH, J. L. *The Limits of International Law*. New York: Oxford University Press, 2005.

ROBLES, M. E. V. *La Supervisión del Cumplimiento de Sentencias en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, n. 18b, p. 169-206, 2007.

SCHNEIDER, J. *Implementation of Judgments: Should Supervision Be Unlinked From The General Assembly Of The Organization Of American States?* *Revista Interamericana y Europea de Derechos Humanos – Inter-American and European Human Rights Journal*, 5 (1), p. 197-215, 2012.

ZAVERUCHA, J.; LEITE, R.. *A impunidade de agentes estatais nos casos julgados pela Corte Interamericana*. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1), p. 88-107, 2016.

## CAPÍTULO 7

# PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE OS EMPRESÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

Larissa Rodrigues Vacari de Arruda

Mariele Troiano

## PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS:

# UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE OS EMPRESÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

Larissa Rodrigues Vacari de Arruda

Mariele Troiano

## Introdução

É consenso na literatura que os empresários são atores importantes para a atividade política e econômica de um país, seja pela sua proposta empreendedora, seja para a manutenção de uma cultura de produção. Dessa forma, essa pesquisa visa responder à seguinte questão: como tem sido produzido conhecimento sobre empresários na América Latina?

Os estudos sobre empresários apresentam diversas metodologias de pesquisa e recortes temporais dispersos em distintas áreas de conhecimento. A partir dessa constatação surgiu a seguinte hipótese de pesquisa: o país que possui maior número de publicações sobre a temática tende a ser aquele que tem o empresário como objeto de pesquisa nas mais diversas áreas de conhecimento científico. Assim, o objetivo principal desse capítulo é analisar as abordagens acadêmicas sobre empresários produzidas em revistas científicas na América Latina.

Para responder essa questão de pesquisa é preciso, primeiramente, afirmar que os empresários são importantes atores não só para o desenvolvimento econômico do país, como também de interface às principais instituições políticas (Legislativo, Executivo e Judiciário) e organizações e associações da sociedade. Também é preciso reconhecer que a produção acadêmica sobre empresários em uma perspectiva integrada entre os países latino-americanos é recente por estar relacionada a articulação tardia de interesses desse segmento após o período da Guerra-Fria (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Visando apreender como esse movimento de intersecção entre atores e instituições foi captado pelos pesquisadores latino-americanos, a presente proposta busca mapear os estudos sobre a categoria “empresário” produzidos na América Latina sob a ótica da teoria institucional. Ademais, a proposta se ampara na pesquisa realizada em duas bases de dados de referência internacional – *Scopus* e *Web of Science*. Tais bases de dados contêm artigos de pesquisadores de vários países e possuem como critério mínimo a revisão de conteúdo por pares (*peer-reviewed*). Optamos por trabalhos sobre empresários publicados em revistas latino-americanas de todas as áreas do conhecimento, o que resultou em um universo de cerca de 1.100 textos de diversas modalidades – teses e dissertações, resenhas de livros, resumos de artigos, artigos acadêmicos – dos quais selecionamos os artigos acadêmicos, totalizando em 125 artigos.

Os resultados da pesquisa mostram que a maioria das publicações sobre empresários ocorreram em revistas brasileiras, escrito por autores do gênero masculino, utilizando metodologias qualitativas e com o objetivo de analisar o empresário de forma individual. A seguir, apresentamos a metodologia utilizada, na sequência, os resultados e a discussão teórica.

## 1. Metodologia

Para essa pesquisa selecionamos artigos sobre empresários nas revistas latino-americanas nas bases de dados internacionais, independente da área do conhecimento, visando ampliar o escopo do material apreendido e obter artigos representativos do universo de dados, ainda que os limites da pesquisa sejam numerosos.

A pesquisa utilizou as duas bases de dados mencionadas acima, *Web of Science* e *Scopus*, já que ambas contêm ampla documentação com acessibilidade, reconhecimento internacional e melhores recursos de refinamento nas pesquisas para a análise e a apresentação dos resultados que as demais bases consultadas, tais como Scielo, Periódicos CAPES ou *Science Direct*. A base de dados *Web of Science* incorpora 5 bases de dados: Principal Coleção do *Web of Science* (1945-2016), *Biological Abstracts*<sup>®</sup> (1999-presente), *Derwent Innovations IndexSM* (1963-presente), *KCI* - Base de dados de periódicos coreanos (1980-presente) e *SciELO Citation Index* (1997-presente). O *Scopus* contém as seguintes áreas: *Life Sciences* (4,300 titles), *Health Sciences* (6,800 titles), *Physical Sciences* (7,200 titles) e *Social Sciences & Humanities* (5,300 titles)<sup>1</sup>.

Na base de dados *Web of Science*, pesquisamos a entrada “empresario”<sup>2</sup>, selecionamos “todos os campos”, o que proporcionou trabalhos de todas as áreas do conhecimento. Obtivemos os mais diversos resultados de trabalhos, mas filtramos apenas os artigos científicos, alcançando 129 pesquisas. Na base de dados *Scopus* fizemos o mesmo procedimento e obtivemos 431 artigos. Então, manualmente refinamos a amostra de 560 artigos por meio da leitura do resumo (*abstract*), excluindo as revistas que não eram da América Latina. A primeira separação feita entre revistas latinas e demais originou uma múltipla gama de trabalhos, tais como estudos sobre empresários do setor público e do terceiro setor, sobre o empreendedor social e empreendedorismo de políticas públicas. Diante de trabalhos que abordavam o empresário público e o empresário do âmbito privado, inspiradas em Weber (2004) e Schumpeter (1985), optamos pelo empresário restrito à esfera privada.

Nitidamente, a escolha por artigos sobre empresários publicados em revistas latino-americanas implicou um recorte. Por exemplo, os artigos escritos por autores latino-americanos e publicados em outros países não entraram na amostra, já que seria inviável obter a informação do local de nascimento do pesquisador. Assim, quaisquer outras publicações sobre empresários na América Latina escritas em revistas não latinas não se encontram na pesquisa. Igualmente, o presente estudo não aborda os artigos sobre o empresário na esfera pública, o que significou a exclusão de muitos trabalhos da área de Gestão de Políticas Públicas.

Após essa depuração, a amostra totalizou 125 artigos científicos publicados em revistas da América Latina, não necessariamente escritos por autores latinos, mas todos com enfoque no empresário do setor privado.

---

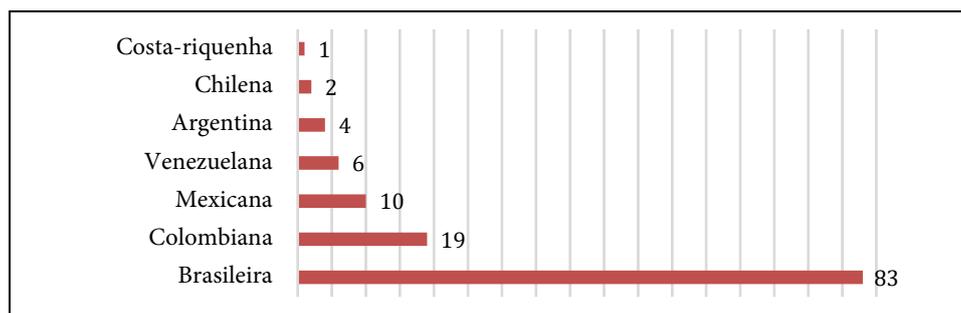
1 Acesso em: <https://webofknowledge.com>. Sobre o Scopus: “is the largest abstract and citation database of peer-reviewed literature, with bibliometrics tools to track, analyze and visualize research. It contains over 22,000 titles from more than 5,000 publishers around the world, covering the fields of science, technology, medicine, social sciences, and Arts & Humanities. Scopus has 55 million records dating back to 1823, 84% of these contain references dating from 1996”. Acesso em: <http://www.scopus.com/>

2 As pesquisas nas duas bases de dados foram feitas durante todo o dia 20 de fevereiro de 2016, além das autoras, contamos com o auxílio da pesquisadora, Erica Julian, a quem agradecemos a colaboração. Optamos por buscar pela palavra “empresario”, pois percebemos que abarcaria tanto artigos em português quanto o espanhol dos resumos, assim, obtivemos trabalhos em português, espanhol, francês e inglês.

## 2. Apresentação de dados

Nossa amostra possui 125 artigos, dos quais 66% foram escritos em revistas do Brasil (total de 83 documentos), 15% publicados em revistas da Colômbia (19 artigos), 8% das publicações foram feitas no México (10 artigos), 5% na Venezuela (6 documentos), 3% na Argentina (4 artigos), 2% no Chile (2 artigos) e um documento da Costa Rica (1%). A maioria das publicações sobre empresários da América Latina realizou-se em revistas brasileiras, embora não signifique que tenha sido escrita especificamente por brasileiros, pois verificamos um considerável intercâmbio e abertura para publicações de autores estrangeiros nessas revistas.

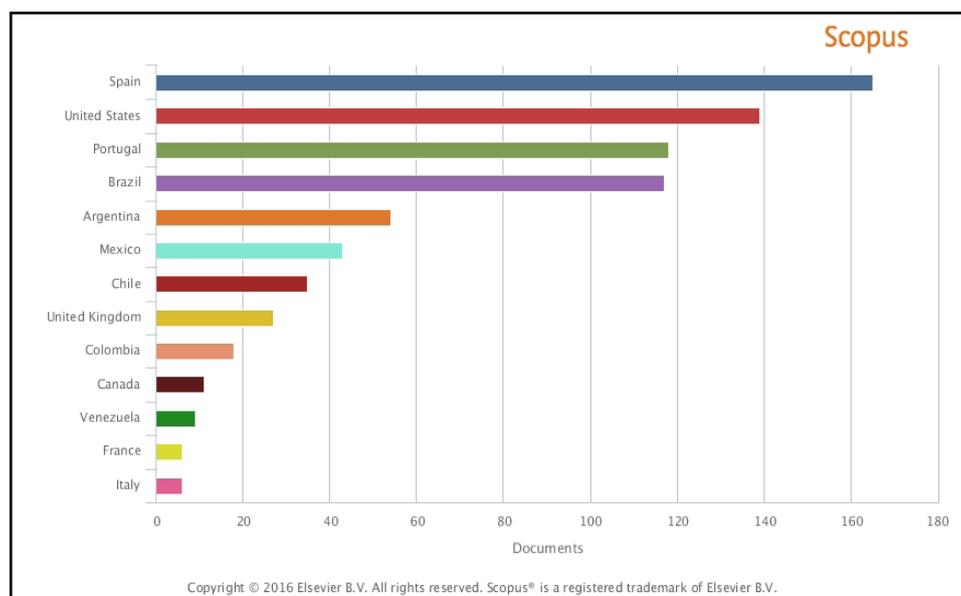
**Gráfico 1** – Nacionalidade das revistas da amostra



(Fonte: Autoras. 2016)

Para certificar a importância da seleção de nossa amostra, que tem foco na produção da América Latina, realizamos uma pesquisa mais ampla no *Scopus* e selecionamos os países com maior publicação com a palavra-chave “empresário”<sup>3</sup>. Para efeitos de contrastes, os gráficos 2 e 3 mostram a produção internacional e consideram todos os tipos de documentos (artigos, editoriais, capítulos, livros, etc).

**Gráfico 2** – Países que publicam sobre o tema empresário



(Fonte: Scopus. Acesso em [www.scopus.com](http://www.scopus.com). <25/04/2016>)

A Espanha aparece em primeiro lugar com 165 documentos, Estados Unidos em segundo com 139 documentos, Portugal em terceiro com 118 documentos, na sequência, Brasil com 117 documentos, Argentina com 54, México com 43, Chile com 35, Reino Unido com 27, Colômbia com 18, Venezuela 9, França e Itália

3 A segunda pesquisa na base de dados Scopus foi realizada no dia 25 de abril de 2016.

com 6 cada. Lembrando que os números aqui são maiores do que a amostra selecionada, pois se referem a toda produção sobre a temática.

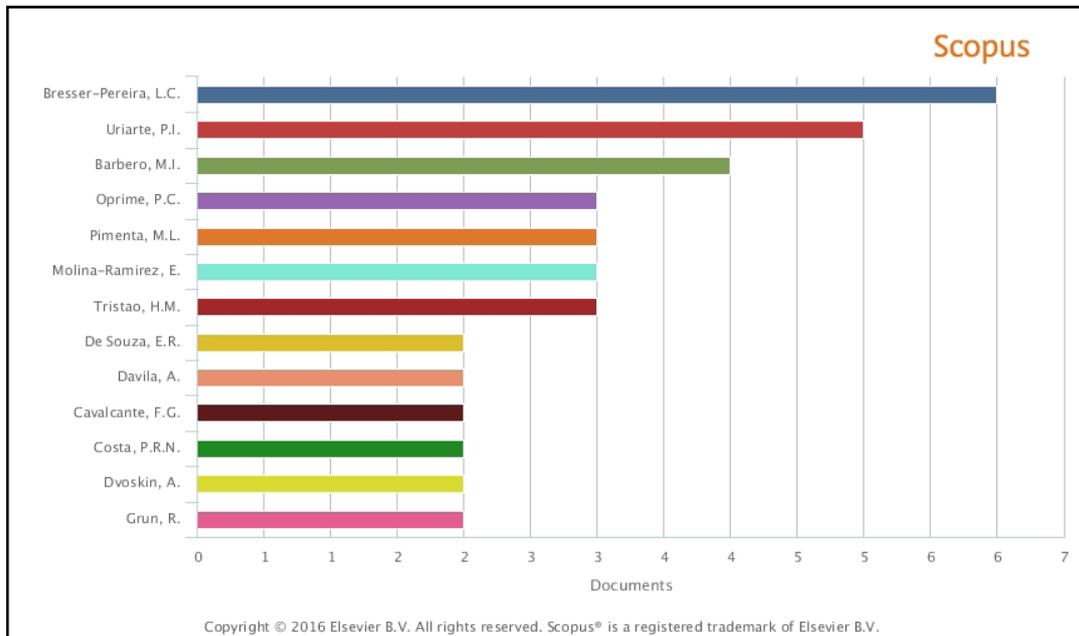
A diferença da posição da Argentina decorre das escolhas metodológicas, enquanto optamos por selecionar revistas latino-americanas (gráfico 1), na base de dados *Scopus* as informações se dividem por filiação institucional dos autores (gráfico2). Entretanto, o dado demonstra que os argentinos (tanto os autores quanto seus periódicos) têm menor publicação que os brasileiros em qualquer uma das formas pesquisadas. Notamos também outras especificidades entre os dois países importantes para essa pesquisa: os argentinos têm mais publicações internacionais que os brasileiros. Assim, a partir da análise das nacionalidades das sete primeiras revistas que os argentinos mais publicam, somente uma delas é nacional e as demais são internacionais<sup>4</sup> Ao passo que o Brasil, mesmo que publique mais, mostra-se mais fechado e isolado. As dez primeiras revistas onde os brasileiros mais publicam são nacionais e apenas duas são internacionais. A internacionalização dos argentinos pode ser explicada pelo espanhol ter mais falantes que o português, possibilitando aos argentinos publicarem principalmente na Espanha e demais países da América Latina que usam o mesmo idioma. Embora ambos publicassem utilizando a língua-mãe, uma oferece maior amplitude que a outra.

Na base de dados *Scopus*, o autor latino-americano que mais tem publicações indexadas sobre empresários é o brasileiro Luiz C. Bresser-Pereira, com 6 documentos e o nono no ranking internacional. Em segundo, o pesquisador chileno Pedro I. Uriarte com 5 documentos, seguidos pela pesquisadora argentina Maria Inês Barbeiro com 4 documentos. Com 3 documentos cada, os pesquisadores brasileiros Márcio L. Pimento e Pedro C. Oprime, Hélio M. Tristão e a mexicana Ericka Molina-Ramírez. Com 2 documentos, a brasileira Edinilsa R. de Souza e Fátima G. Cavalcante, a mexicana Anabella Davila, o argentino Ariel Dvoskin e os brasileiros Paulo Roberto Neves Costa e Roberto Grun. Esta última pesquisa corrobora a anterior, pois os autores brasileiros aparecem significativamente junto com os argentinos, mexicanos e chilenos.

---

4 Publicações de autores argentinos: Revista America Latina en la Historia Economica, Mundo Agrario, Informacion Tecnologica, Ager, Analisis Politico, Antipoda, Anuario de Estudios Americanos. Publicações de autores brasileiros: Revista de Sociologia e Política, Espacios, Latin American Perspectives, RAE Revista de Administracao de Empresas, Ciência e Saúde Coletiva, Estudos Economicos, Dados, Revista de Administração Pública, Sociologias e Cadernos de CRH.

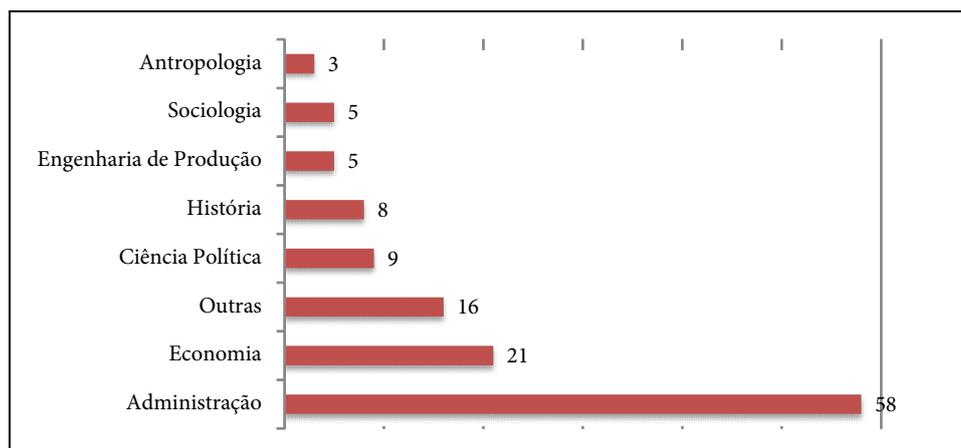
**Gráfico 3 – Autores latinos que publicam sobre o tema empresário**



(Fonte: Scopus. Acesso em [www.scopus.com](http://www.scopus.com). <25/04/2016>)

Visando mensurar a área de conhecimento que mais se preocupa com a temática, foram coletados dados sobre a área de concentração dos estudos. Para isso, analisou-se a última titulação do primeiro autor mediante informações exibidas nos artigos. Os dados revelam uma concentração dos trabalhos na área da Administração (46%). Em seguida, 17% dos autores pertencem ao campo da Economia. Destacam-se 13% oriundos de Outras Áreas, muitas delas subáreas como Desenvolvimento Regional. Apenas 7% estão localizados na área de Ciência Política, 6% da História, 4%, simultaneamente, nas áreas de concentração da Sociologia e Engenharia de Produção e, por fim, 2% na Antropologia.

**Gráfico 4 – Área de titulação dos autores**



(Fonte: Autoras, 2016)

Categorizamos e separamos os artigos segundo a natureza do objeto, dessa maneira, a amostra se divide em cinco tipo de estudos: 1) estudos sobre empresários, 2) estudos sobre setor de negócios, 3) estudos sobre empresas, 4) teórico e 5) ensino. Os 1) estudos sobre empresários são os artigos que se dedicaram em investigar o indivíduo empresário, utilizando-se de análise de trajetória, construção de perfil e biografia. Por vezes esses trabalhos investigam a atuação política do empresário, sua responsabilidade social ou a ação empreendedora.

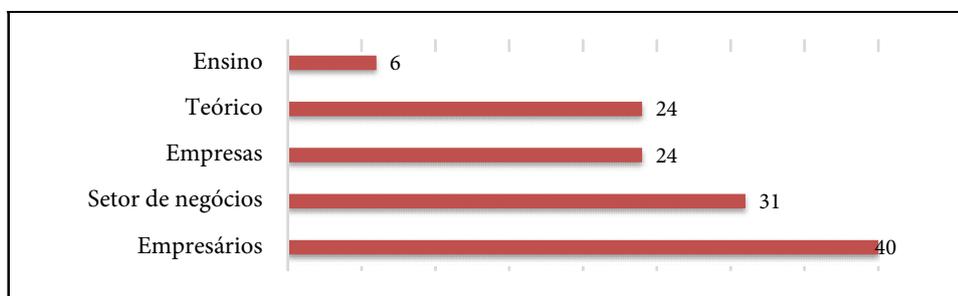
O empreendedorismo aqui é entendido como a capacidade do empresário inovar e aproveitar a oportunidade de negócios (SHUMPETER, 1984). No total dos artigos analisados, 32% foram categorizados como estudos sobre empresários.

Os 2) estudos sobre setor de negócio abordaram segmentos econômicos, tais como a produção de vinhos, de cana de açúcar, o setor petrolífero, das pequenas empresas, etc. Os artigos visavam compreender o desempenho de determinado âmbito, ou mostravam a trajetória de um ramo de empreendimento, o projeto empreendedor, ou ainda a discussão teórica sobre o tema. Artigos abordando determinado setor de negócios representam 25% da amostra.

Os 3) estudos sobre empresas abordam o desempenho dos empreendimentos, ou seja, as estratégias e os modos de gestão, as finanças e os estudos organizacionais. Igualmente, também elucidaram questões acerca da trajetória da empresa, o perfil de determinada empresa e a responsabilidade social. Alguns artigos exploram a internacionalização das empresas, isto é, a inserção da empresa no mercado internacional. Do mesmo modo, encontramos artigos sobre as formas de inovação das empresas e empreendedorismo. Os 3) estudos sobre empresas totalizam 19% da amostra.

Os artigos 4) teóricos foram definidos como aqueles que se baseiam em uma discussão teórica como parte central da pesquisa ou fazem uma revisão bibliográfica sobre a temática dos empresários, esses representam 19% da amostra. Já os documentos sobre 5) ensino referem-se aos trabalhos que discutem como criar um empreendedor ou formar um empresário. Contabilizam-se 5% dos trabalhos com enfoques nessas questões, conforme ilustra o gráfico 5.

**Gráfico 5 – Natureza do objeto de estudo**



(Fonte: Autoras, 2016)

Do mesmo modo observamos o gênero dos autores, afinal, quem se interessa mais pelo estudo da temática: os homens ou as mulheres? Podemos notar um valor equilibrado entre os dados encontrados, sendo 43% autoras e 57% autores do sexo masculino. Embora os índices estejam próximos, o tema empresários tem atraído mais os pesquisadores do sexo masculino. Cabe ressaltar que o gênero feminino ganha destaque na nossa pesquisa como objeto de estudo dos artigos, onde cinco trabalhos investigam, especificamente, o papel da mulher na atividade empreendedora.

Como os trabalhos publicados no Brasil aparecem em maior número nas bases de dados consultadas, a amostra brasileira concentra o maior número de autores, 191 dos 280 autores no total. Na amostra dos outros países encontramos 89 autores, dentre os quais 59 são homens e unicamente 30, mulheres. Enquanto nas publicações brasileiras essa relação é mais paritária, 100 dos 191 autores são do gênero masculino e 91 do feminino. A diferença é maior nos demais países, em que os autores homens totalizam 66% das publicações. O quadro a seguir resume esses dados.

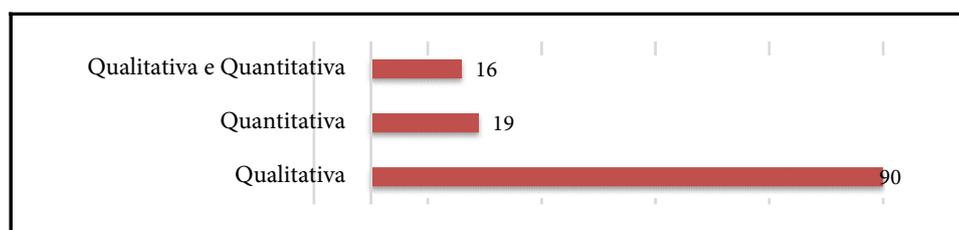
**Tabela 1** – Gênero na América Latina nos estudos sobre empresários

	Número de Artigos	Autores (masculino)	Autoras (feminino)	Autores Total
<b>Brasil</b>	83 (66%)	100 (52%)	91 (48%)	191 (100%)
<b>Demais Países</b>	42 (33%)	59 (66%)	30 (34%)	89(100%)
<b>Total</b>	125(100%)	159 (100%)	121 (100%)	280 (100%)

(Fonte: Autoras, 2016)

Da mesma forma, observamos as metodologias mais frequentes aplicadas às pesquisas. A maioria dos estudos, 72% deles, usaram metodologia qualitativa, obtendo os dados por meio de entrevistas/depoimentos, estudos de caso, narrativas de história de vida, análise de trajetória, análise de discurso, análise de conteúdo, análise histórica e documental, etnografia e observação participante. Enquanto que 15% dos artigos construíram suas pesquisas através de metodologia quantitativa, os exemplos encontrados na amostra, por vezes, utilizaram o modelo de regressão logística, técnica paramétrica de análise de dados (*Data Envelopment Analysis* - DEA ), análise de correlação bivariada de Pearson e regressão linear múltipla. Por fim, 13% das pesquisas utilizaram os dois métodos de pesquisa qualitativo e quantitativo.

**Gráfico 6** – Metodologias utilizadas nas pesquisas



(Fonte: Autoras, 2016)

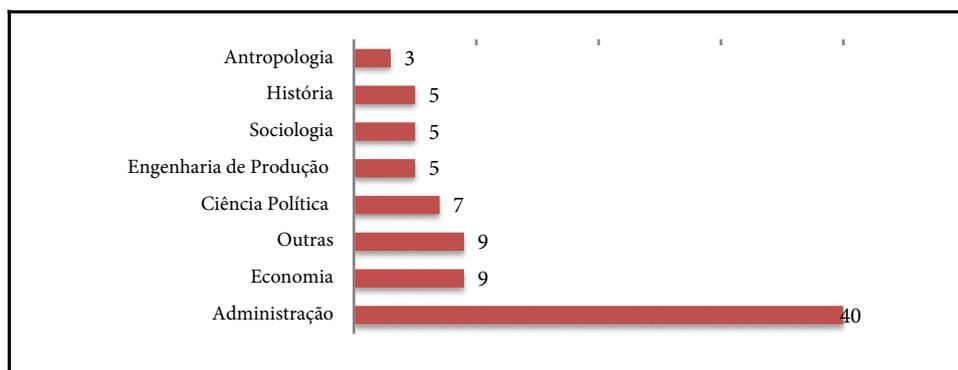
### 2.1- A temática “empresários” nos periódicos latino-americanos

A partir dos dados gerais apresentados, as análises a seguir serão subdivididas em blocos de artigos publicados em periódicos brasileiros e outros periódicos latino-americanos. Os 83 artigos publicados em periódicos brasileiros, que correspondem a maioria de nossa amostra, foram categorizados de acordo com a área de formação do primeiro autor do trabalho.

No Brasil, a maioria dos trabalhos foram publicados por autores da área da Administração. Foram 40 artigos da Administração (48%), seguidos de 9 artigos da Economia (12%) e 7 artigos da Ciência Política (8%). As áreas de Engenharia de Produção, Sociologia e História tiveram 5 artigos cada (6%), a Antropologia 3 artigos (4%) e as outras áreas 9 artigos (10%)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Na categoria outros encontramos: Administração Pública (2 artigos), Geografia (1 artigo), Ciências Empresariais (1), Desenvolvimento Regional (1), Psicologia (1), Educação (1), Políticas Públicas (1), Medicina (1).

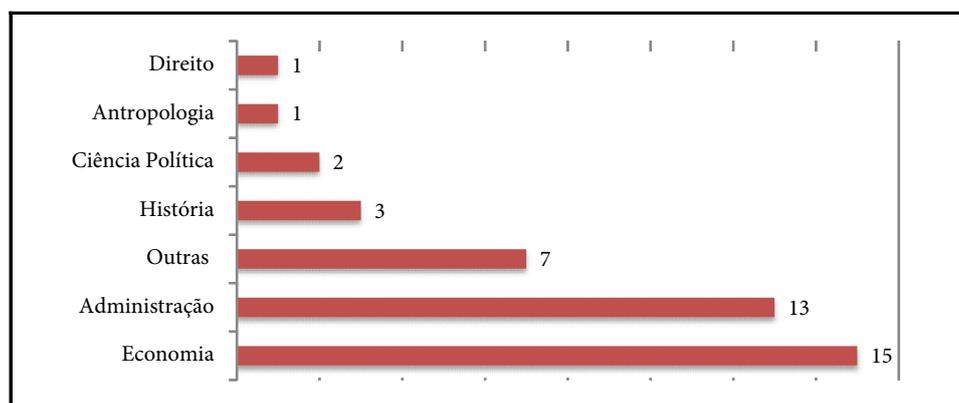
**Gráfico 7 – Área dos autores dos periódicos brasileiros**



(Fonte: Autoras, 2016)

Nos demais países da América Latina, a Economia foi a área na qual os autores estiveram mais concentrados no seu último grau educacional alcançado. Sendo 15 artigos de Economia (36%), 13 artigos de Administração (31%), 7 artigos de Outras Categorias (17%), 3 artigos de História (7%), 2 artigos de Ciência Política, 1 artigo de Antropologia (2%) e 1 de Direito (2%). Além da inversão entre os campos da Administração e da Economia, destaca-se a ausência de autores que tenham como última titulação a Sociologia, Administração Pública e Engenharia de Produção, áreas que só apareceram nas publicações de revistas brasileiras. Paralelamente, outras áreas como de Desenvolvimento Social e Econômico, Planificação e Gerência, Ciências Agrárias, Comunicação Social, Planificação Urbana e do Território e Desenvolvimento Integral e Regional que, em sua maioria, concentram-se na grande área da Economia, aparecem apenas nas publicações dos demais países. Logo, pode-se concluir que, diferentemente do Brasil, os estudos sobre empresários nos outros países latinos da amostra se concentram nas mãos de especialistas da área de Economia.

**Gráfico 8 – Área dos autores dos periódicos dos demais países**

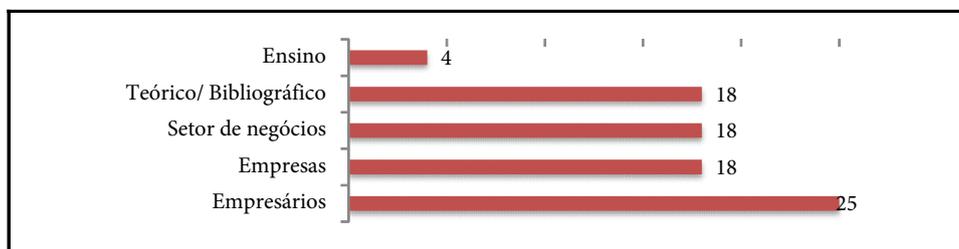


(Fonte: Autoras, 2016)

É interessante destacar algumas diferenças entre as publicações nas revistas brasileiras e as dos demais países. Publicações das áreas de Sociologia, com destaque para o campo da Sociologia Econômica e Engenharia da Produção foram feitas estritamente nas revistas brasileiras e em português. Similarmente, um significativo montante de artigos da área da Ciência Política foi publicado no Brasil - 7 dos 9 documentos. Essa diferença sugere que, na América Latina, as Ciências Sociais brasileiras se dedicam mais ao objeto “empresário” que nos demais países, possivelmente implicando um maior diálogo das Ciências Sociais brasileiras com tendências científicas internacionais.

Visando identificar a motivação dos autores, dividimos a amostra brasileira conforme a natureza do objeto da pesquisa. Os estudos sobre empresários totalizam 30% das publicações (25 artigos), na sequência os estudos sobre empresas, setor de negócios e as pesquisas teóricas/ bibliográficas correspondem cada a 22% da amostra (18 artigos). Por último, os trabalhos sobre Ensino representam 5% (4 artigos). Nos dois últimos tipos de estudo, as revistas brasileiras apresentaram números significativos: dos 24 estudos teóricos 18 eram de periódicos brasileiros e dos 6 estudos sobre ensino 4 foram publicados no Brasil.

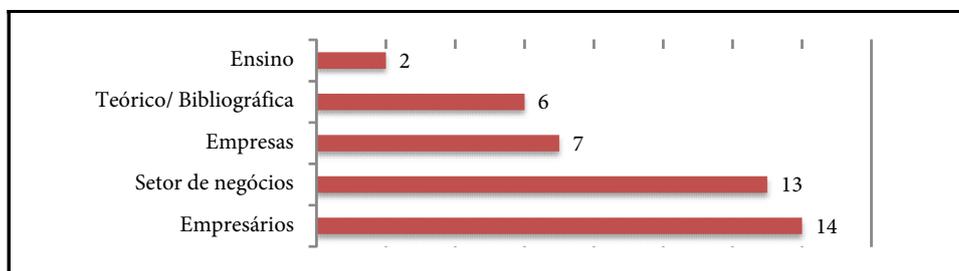
**Gráfico 9 – Natureza do objeto nos periódicos brasileiros**



(Fonte: Autoras, 2016)

Na amostra dos demais países, 33% dos artigos referem-se aos estudos sobre empresários (14 artigos). O segundo tema mais estudado foi o setor de negócios, especialmente, as pequenas empresas e empresas locais correspondendo a 31% (13 artigos). Já os estudos sobre empresas, no sentido mais amplo do termo, a porcentagem da amostra para os países latino-americanos cai para 17% (7 artigos). Também considera-se inferior o valor dos estudos que se debruçam em análise teórica e discussão bibliográfica sendo apenas 16% (6 artigos). Por fim, os trabalhos sobre ensino possuem o índice mais baixo com 5% (2 artigos).

**Gráfico 10 – Natureza do objeto nos periódicos dos demais países**



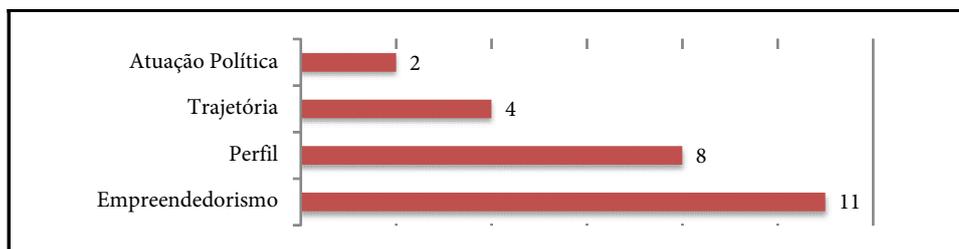
(Fonte: Autoras, 2016)

A fim de abarcar a multiplicidade das investigações, dividimos os artigos de acordo com os objetos de pesquisa. Assim, separamos os estudos sobre: 1) empresários, 2) sobre setor de negócios, 3) empresas. Na amostra brasileira o tópico que mais concentrou artigos foram os 1) estudos sobre empresários. Os 25 documentos categorizados foram ainda agrupados em: 1.1- estudos que investigam a trajetória individual de determinado empresário; 1.2 – artigos que abordam o perfil de um empresário, mostrando características específicas de um empreendedor; 1.3- estudos que mostram a atuação de um empresário voltado para a política; 1.4- estudos que se dedicam a compreender a ação empreendedora de um indivíduo; 1.5- estudos que abordam a responsabilidade social do empresário. Ressalta-se que escolhemos categorizar as temáticas conforme o assunto mais enfático dos artigos.

Dos 25 trabalhos sobre empresários, 44% dos autores escolheram investigar a ação empreendedora (11 artigos). Em segundo lugar, 32% dos autores buscaram delimitar o perfil do empresário (8 artigos), na sequência, 16% se debruçaram na análise da trajetória pessoal do empresário e/ou da empresa (4 artigos) e 8% na

atuação política (2 artigos). Na amostra brasileira, não encontramos artigos que especificamente abordassem o tema da responsabilidade social, embora esse tenha aparecido na amostra como foco secundário.

**Gráfico 11 – Natureza do objeto dos estudos sobre empresários nos periódicos brasileiros**



(Fonte: Autoras, 2016)

Nos demais periódicos da América Latina encontramos 14 trabalhos sobre empresários. Nesse segmento, o perfil do empreendedor – tais como a mulher empresária, o jovem e o líder carismático - atingiu um índice de 29% dos objetos de estudos (4 artigos), seguido por 21% sobre a ação empreendedora (3 artigos), 21% sobre análise da trajetória (3 artigos) e 21% sobre a atuação política (3 artigos). Diversamente do Brasil, os outros periódicos latino-americanos trouxeram um artigo sobre responsabilidade social (correspondendo a 7% da amostra).

**Gráfico 12 – Natureza do objeto dos estudos sobre empresários nos demais periódicos latino-americanos da amostra**

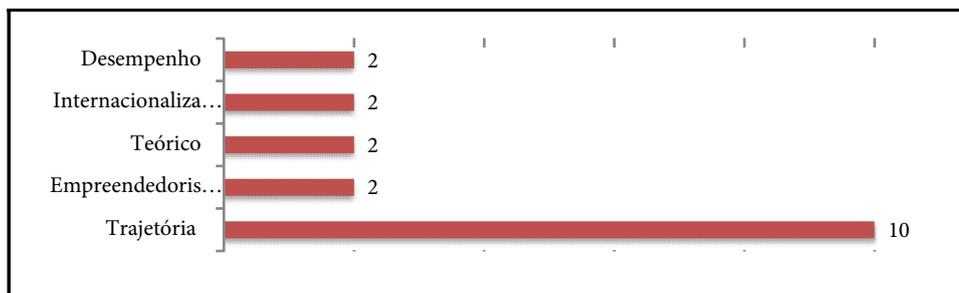


(Fonte: Autoras, 2016)

Na amostra brasileira, os estudos sobre 2) setor de negócios representaram o segundo maior agrupamento de artigos com 18 artigos. Dividimo-nos nas categorias: 2.1- trajetória: com foco na história de um setor, sua constituição e seu crescimento; 2.2- empreendedorismo: com ênfase na inovação e aproveitamento de oportunidades; 2.3- desempenho: representando os trabalhos sobre desenvolvimento de um setor econômico; 2.4- teórico: para os estudos que discutiram teorias sobre setor econômico; 2.5- internacionalização: para os trabalhos que são constituídos de discussões e categorizações acerca da inserção de um setor no mercado internacional.

Conforme podemos observar no gráfico abaixo, muitos autores se dedicaram ao estudo da trajetória de um determinado setor, por exemplo, o setor de produção e extração de petróleo, calçados, microempresas, etc. Os estudos sobre trajetória representaram 56% (10 artigos), seguidos pelos estudos sobre empreendedorismo, desempenho, internacionalização e discussões teóricas, que tiveram o mesmo número de trabalhos: 11% para cada uma dessas temáticas (2 artigos).

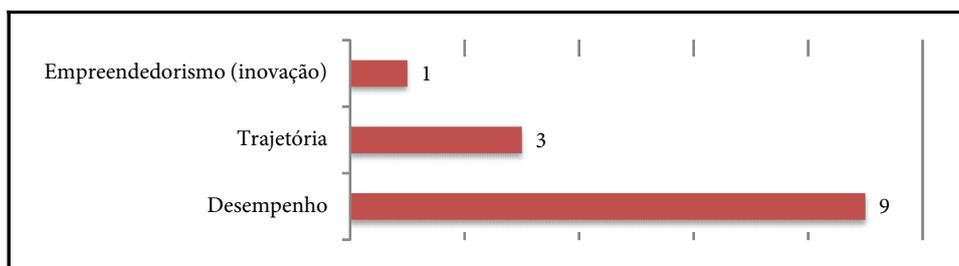
**Gráfico 13** – Natureza do objeto dos estudos sobre setor de negócios nos periódicos brasileiros



(Fonte: Autoras, 2016)

Para os demais periódicos latino-americanos muitos autores se concentraram nos estudos do desempenho de determinado setor, em especial às pequenas e médias empresas, correspondendo a 69% (9 artigos sobre a temática). Os estudos a respeito da trajetória representaram 23% (3 artigos), seguidos por um estudo concernente ao empreendedorismo (8%), que examina a inserção de *clusters* eletrônicos como meio de inovação de produção.

**Gráfico 14** – Natureza do objeto dos estudos sobre setor de negócios nos demais periódicos latino-americanos da amostra

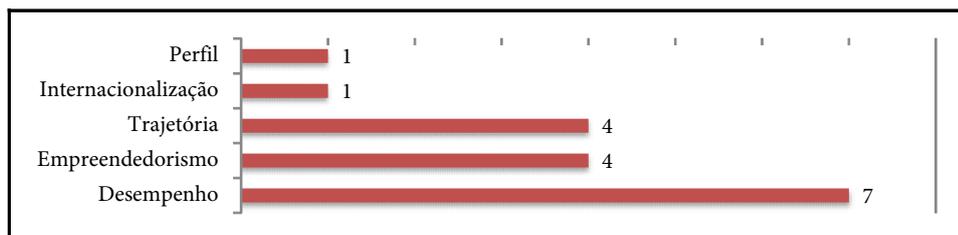


(Fonte: Autoras, 2016)

Da mesma forma, dividimos os estudos sobre 3) empresas da amostra brasileira em cinco categorias: 3.1- desempenho: representando as estratégias e modos de gestão, finanças e os estudos sobre cultura organizacional; 3.2- empreendedorismo; 3.3- trajetória; 3.4- internacionalização e 3.5- perfil.

Os trabalhos sobre 3) empresas representam 20% de nossa amostra brasileira (17 artigos). O gráfico abaixo mostra que a maioria desses autores optaram por entender o 2.1- desempenho dos empreendimentos (7 artigos). Em segundo lugar, empatados os estudos sobre 3.2- empreendedorismo e 3.3- trajetória (4 artigos cada). E com igual número, os documentos abordando 3.4- internacionalização e 3.5- perfil (1 artigo cada).

**Gráfico 15** – Natureza do objeto dos estudos sobre empresas nos periódicos brasileiros



(Fonte: Autoras, 2016)

Os trabalhos sobre empresas na amostra dos demais países representam 7 documentos, divididos em: 43% sobre desempenho da empresa e seu desenvolvimento (3 artigos) e 43% sobre a internacionalização dessa

(3 artigos). Apenas um artigo trata da ação empreendedora da empresa, correspondendo a 14% da amostra analisada para essa categoria.

**Gráfico 16** – Natureza do objeto dos estudos sobre empresas nos demais periódicos latino-americanos da amostra



(Fonte: Autoras, 2016)

Nota-se que, na América Latina, a Ciência se constituiu em diferentes espectros como a periferia do conhecimento, ou seja, como reverberação do que ocorria nos grandes centros acadêmicos norte-americanos e europeus e, conseqüentemente, em conflito frente a uma abordagem *sui generis*. Movimentos como o modernismo, por exemplo, defenderam que a América Latina não deveria apenas reproduzir, mas adaptar e aplicar o conhecimento conforme as peculiaridades dos países. No âmbito econômico, por exemplo, a teoria cepalina dava nova interpretação a dependência do desenvolvimento capitalista entre países centrais e periféricos. Fato é que houve um questionamento das teorias produzidas em contextos diversos da realidade latino-americana: era preciso considerar aspectos sociais, políticos, culturais de cada país e não apenas importar passivamente teorias visando a compressão da realidade social (BOTELHO; SCHWARCZ, 2009).

A amostra da pesquisa evidencia a pluralidade de áreas de estudos que utilizam o termo “empresário” com distintos objetivos. Nos artigos coletados, é possível notar a elasticidade da definição de empresários segundo o propósito de pesquisa: ora como ator central, ora como objeto secundário.

Esse trabalho mostra que a busca de operacionalidade e aplicabilidade do termo nas pesquisas de grande alcance na América Latina permitiu não só uma constante atualização do objeto com o acréscimo de novas variáveis, como também uma maior mobilidade das referências teóricas e bibliográficas entre as áreas de conhecimento. A principal evidência que se encontra com os dados é de que embora haja uma forte concentração nos campos de estudos da Administração e Economia, há uma preocupação ainda manifesta das Ciências Sociais, em especial da Ciência Política, em apontar para além de uma relação dicotômica entre a economia e a sociedade, envolvendo mercados financeiros, agentes econômicos, instituições políticas e grupos organizados. Além disso, nota-se que a heterogeneidade de campo, bem como de objeto é maior nos trabalhos publicados em periódicos brasileiros quando comparados aos periódicos dos demais países latino-americanos.

Tanto nos periódicos brasileiros quanto nos demais, os artigos da área de Administração são heterogêneos e abordam os mais diversos temas: perfil empreendedor, comportamento da liderança, inovação e iniciativas empreendedoras, história de personagens históricos, empresas e setores. Outros temas também abordados foram o empresário e o aproveitamento de oportunidades, empresários de estratos marginalizados, gênero e empreendedorismo, desempenho e mortalidades de empresas. Alguns autores se interessaram em investigar

a relação entre empreendedorismo e sustentabilidade, mídia, religião, juventude, bem como a internacionalização de empresas e as influências da herança rural.

Para os casos dos estudos em periódicos brasileiros foram encontrados trabalhos que ressaltaram a “cultura do malandro” (DAMATTA, 1979) e sua relação com o empreendedorismo. Também encontramos a ideia de um empreendedor humanizado, que seria um empresário entendido não apenas da perspectiva econômica, como também um agente comprometido com a transformação da realidade social (PAIVA JÚNIOR; ALMEIDA; GUERRA, 2008).

Para os casos dos trabalhos nos demais periódicos latino-americanos, o campo da Administração foi quase todo composto por estudos sobre pequenas e médias empresas (*pymes*) e sua influência no projeto democrático (VALECILLOS, 1996), econômico e tópicos como responsabilidade social (AMATO; BURASCHI; PERETTI, 2015) e direito trabalhista (MILESI; MOTTA, 2014).

Na amostra brasileira, a grande maioria dos trabalhos de Administração incorporaram a perspectiva do individualismo metodológico. Este método compreende e interpreta a realidade social baseada no indivíduo, desconsiderando “categorias coletivas e abstratas tais como as classes, o Estado, o partido, o sindicato, etc” (ELSTER, 1994, p. 29). Contudo, em artigo questiona tal perspectiva, Mello e Cordeiro (2010) rompem com a noção de que a atividade empreendedora é realizada por um indivíduo isolado e defendem o empreendedorismo como fenômeno genericamente coletivo.

Os artigos de Administração dialogam em grande medida com outras áreas do conhecimento, como a Economia, Sociologia e Ciência Política. Os artigos se remetem às contribuições de autores como Fligstein (2001), Granovetter (1973) e Boltanski e Chiapello (2009) que muito se enquadram ao movimento desenvolvido no final do século XX, quando as análises incluíram como preocupação os desdobramentos do capitalismo moderno.

Os estudos concentrados no campo de conhecimento da Economia da amostra dos periódicos brasileiros abordaram temas diversos como indústria calçadista, discussão teórica marxista, a relação entre capital de risco e incubação de empresas no empreendedorismo, desenvolvimento de empresas chinesas, a tomada de decisão dos empreendedores diante da incerteza, agroindústria canavieira na Argentina, Brasil e México, economia de plantation açucareira e cafeeira, associação de interesse dos industriais argentinos, empresas no governo Lula e perfil empreendedor. Dentre os 10 artigos, apenas um teórico e três são historiográficos, com análise de documentos. A bibliografia utilizada gira em torno de abordagens marxistas e keynesianas, (SCHUMPETER, 1934, p. 66; KNIGHT, 1964).

Nos periódicos dos demais países latino-americanos, o campo de conhecimento da Economia foi mais prevalente, indo desde aplicação de modelos de análise até estudos de setores de produção específicos, como as vinícolas argentinas e as empresas produtoras de derivados do leite na cidade de Zulia, na Venezuela. Uma maior concentração se apresenta nos periódicos colombianos, com 6 artigos escritos por autores da área de Economia onde, apesar dos variados enfoques, foram encontradas especificidades na abordagem dos modelos e dos estudos de caso. Ressalta-se o estudo de De Pablo Valenciano e Uribe Toril (2015), que se preocupou em apresentar os ciclos de inovação e cooperação entre pequenas e médias empresas quando colocadas em contexto internacional. Com outro enfoque, Guzmán e Montoya (2010) aplicam a metodologia *Data Development Analysis* (DEA) para analisarem a eficiência das ferrovias espanholas do início do século XX. Já Blanco-Oli-

ver, Pino Mejías e Lara-Rubio (2014) aplicaram um modelo de análise vetorial para examinar as dificuldades enfrentadas pelas *start-ups* peruanas. Os outros estudos encontrados nesses periódicos enfatizam a produção por empresas familiares mexicanas (AGUILLAR; LEMA, 2011) e perfis dos empresários empreendedores. Os números baixos dos periódicos argentinos que compõem a área da Economia impedem qualquer afirmação mais contundente. Entretanto, dos três artigos encontrados na área, dois se preocupam em analisar a inserção e o desenvolvimento da empresa argentina frente ao mercado internacional e o contexto de abertura de mercado do século XX (ROUGIER, 2008; LÓPEZ; ROUGIER, 2011). Já as preocupações dos venezuelanos são os desempenhos de suas pequenas e médias empresas e, isso acontece, até mesmo quando o enfoque principal não são elas. Como exemplo, o objetivo do artigo Torres-Ganadillo e Artigas (2015) é estabelecer relações entre esse tipo de empresas e as redes econômicas possíveis de serem fundadas em redes sociais locais. Enquanto isso, os periódicos chilenos não apresentaram nenhum trabalho nessa área de conhecimento. E, por fim, os mexicanos foram os únicos que trouxeram uma pesquisa com perspectiva fortemente histórica ao analisar a postura das empresas de vinhos em Mendoza (Argentina) na derrubada dos governos democráticos e incentivo a ditadura, em um recorte temporal de 25 anos (MATEU, 2014).

Na amostra brasileira é importante destacar o papel das Ciências Sociais, em especial da Ciência Política como a terceira maior área de concentração, compreendendo a 8%, seguida da Sociologia com 6% e da Antropologia com 4%. As Ciências Sociais no Brasil se institucionalizaram com a criação das universidades brasileiras nos anos de 1930, contudo, anteriormente já se produziam estudos chamados de ensaios. O ensaísmo abordava temas de natureza política e social utilizando narrativas históricas, sociológicas, literárias, filosóficas e econômicas, predominantemente entre os anos de 1930 a 1960 (FORJAS, 1997).

Em meados da década de 1970, a Ciência Política firmava-se enquanto disciplina, com cientistas integrados aos temas e padrões norte-americanos, defendendo a autonomização da política em relação a outras disciplinas. Desse ciclo, muito influente foi a abordagem institucional que auxiliou a definição do objeto da Política como também em sua cientificidade perante os modelos econômicos predominantes, essencialmente, às pesquisas sobre instituições e atores. Lessa (2011) acentua que antes de 1964 a política no Brasil era percebida como efeito de dinâmicas sociais e históricas amplas e, posteriormente, a Ciência Política passou a considerar os fenômenos políticos de forma isolada, com ênfase nas instituições políticas. Nesse processo, ocorreu um grande intercâmbio entre os cientistas brasileiros e as universidades norte-americanas (FORJAS, 1997).

Em nossa amostra brasileira, os cientistas políticos estão especialmente interessados em compreender as relações entre empresários e a política. Os 7 artigos utilizam metodologia qualitativa, dentre estes quatro fazem discussão teórica, um investiga empresas familiares, outro expõe o perfil dos empresários e sua relação com política e o último trabalho foca na atuação política dos empresários.

Nos artigos teóricos e de revisão bibliográfica, os temas abordados são sobre desenvolvimento no Brasil (DINIZ, 2011), elite empresarial e econômica (COSTA, 2014), revisão da produção acadêmica sobre o empresário como ator político no Brasil (MANCUSO, 2007) e discussão teórica sobre o conceito de empreendedor considerando autores como Weber e Schumpeter (MARTES, 2010). Interessante destacar a citação constante dos cientistas políticos a autores como: Luiz Carlos Bresser-Pereira (1974), Eli Diniz e Renato Boschi (1978), Maria Antonieta Leopoldi (1984) e Fernando Henrique Cardoso (1972).

Muito perspicaz para o debate sobre empresários é a contribuição de Martes (2010). A autora defende um retorno aos clássicos por meio de um alargamento dos conceitos que envolvem o tema e que foram ante-

riormente apresentados. A recorrente utilização do conceito, muitas vezes desconsiderando autores clássicos como Weber e Schumpeter, por exemplo, resultou em um empreendedorismo que não está mais restrito a atividade privada, englobando o terceiro setor e a administração pública. Ou seja, não se refere mais às rupturas bruscas como a inovação e passa a considerar também alterações adaptativas das organizações. Conceitos clássicos perdem seus reais significados diante de tamanha plasticidade. Tendo em vista o rigor teórico, a autora defende que, de acordo com Schumpeter (1985), administrar, fazer crescer e adaptar passa a não ser sinônimo de empreendimento e, que esse, vincula-se à inovação por promover transformações radicais em um setor, ramo de atividade e/ou território. A inovação produz um desequilíbrio nas instituições e, igualmente, no desenvolvimento. O empreendedor vence às imposições das barreiras institucionais e consegue imprimir novos padrões de combinação dos meios de produção.

A Sociologia (com 5 artigos) também mantém o diálogo com os autores citados anteriormente, além dos clássicos Castells (1996), Boltanski e Chiapello (1999) e Bourdieu (1996). Igualmente, os sociólogos revelam preocupação teórica (4 artigos) e não fazem uso do método quantitativo. A discussão teórica foi pautada pelos seguintes temas: revisão da literatura do empresário industrial (BARBOSA, 2013), discussão sobre a noção de empreendedor (LEITE e MELLO, 2008), relações entre Estado, mercado e desenvolvimento (MONTEIRO e UNDURRAGA, 2015) e a atuação política do empresariado do setor de aviação comercial no Brasil (MONTEIRO, 2008). A pesquisa de Guimarães (2011) sobre pequenas e médias empresas apresentou interessantes resultados sobre o empreendedorismo e inovação no Brasil. A autora mostra que no Brasil a inovação encontra dificuldades, tornando mais fácil adaptar-se às inovações do mercado externo que promover o desenvolvimento do mercado interno. Guimarães (2011) mostra quais são os problemas para a inovar, entre eles está a pouca comunicação entre universidades e empresas, bem como ao baixo nível educacional do empresário.

Em contrapartida, os dois artigos de Antropologia de nossa amostra não dialogam com a Ciência Política ou a Sociologia. Um artigo, da Antropologia Econômica, aborda as relações sociais e mercadológicas que envolvem atores, economia e espaço no comércio de produtos entre China, Paraguai e Brasil. O outro, da Antropologia da Religião, trata do projeto pastoral de Edir Macedo, líder da Igreja Universal do Reino de Deus. Os dois artigos são também qualitativos, utilizando observação participante.

Os demais periódicos latino-americanos da amostra, apontam para estudos também no campo da Ciência Política, Antropologia, História e Direito, com um artigo sobre liberdade econômica (ALVEAR TÉLLEZ, 2015). Os dois trabalhos da Ciência Política são bastante ilustrativos: o primeiro, em uma revista mexicana, propõe uma reinterpretação do conceito de ação empresarial (DOSSI; LISSIN, 2011) e o segundo, em um periódico colombiano, propõe um estudo das influências das empresas argentinas na política econômica internacional (CREUS, 2015). De qualquer forma, essa área de conhecimento atraiu menos estudos sobre empresários nos periódicos latino-americanos que nos brasileiros.

### **3. Considerações Finais**

Nossa pesquisa revelou que há uma pluralidade das áreas de conhecimento que se debruçam sob a temática “empresários” na América Latina. A distribuição de áreas dos periódicos brasileiros chegam a oito diferentes campos, com concentração de artigos oriundos da Administração e Economia, mas também com

relevantes índices para os campos da Ciência Política, Sociologia e Engenharia de Produção. Para os demais periódicos latino-americanos, são sete as áreas de conhecimento dispostas, mas com uma concentração ainda alta nos campos da Economia e da Administração. Quanto ao objeto de estudo, novamente os artigos dos periódicos brasileiros aparecem com maior distribuição nas diferentes categorias: estudos sobre empresários, empresas, setor de negócios, discussão teórica e ensino, enquanto os demais periódicos concentram-se em estudos sobre empresários e setores de negócios, especialmente, setores de produção considerados pequenos à economia dos países envolvidos.

Os dados permitem concluir que a produção dos periódicos brasileiros é mais ampla e heterogênea quando comparada à produção dos demais países latino-americanos. O fato deve-se também à inserção da Ciência Política, Sociologia e Engenharia da Produção ao campo de produção da temática. As três áreas que tiveram a maior quantidade de publicações em periódicos brasileiros, utilizaram a perspectiva institucional e abordagens oriundas da sociologia econômica (tal como sobre a cultura organizacional das empresas). As três áreas têm amplo diálogo com as discussões internacionais via abordagens institucionalistas, o que não foi encontrado nas publicações dos demais países da América Latina. Nesse sentido, possivelmente no Brasil exista um maior diálogo com os grandes centros de produção de conhecimento, como com a Europa e os Estados Unidos. O gráfico 2 corrobora esta afirmação, de modo que no mundo o Brasil é o quarto país a produzir sobre empresários e o primeiro da América Latina, conforme a base de dados *Scopus*.

O fato do Brasil liderar em número de publicações em algumas áreas não significa que há elevado número de publicações em revistas internacionais. A internacionalização no Brasil é no sentido de acompanhar e dialogar com os debates feitos nos centros de pesquisa de outros países, mas as publicações são na maioria em português. Todavia, se considerarmos que a criação de universidades no país só ocorreu no século XX, ao contrário da América espanhola, que as tinha desde a colonização, e que fatores como o tamanho do país ou número de habitantes não se relacionam diretamente à quantidade de produção científica, afirmamos que há um diálogo entre o Brasil e o epicentro de produção de conhecimento.

Em contrapartida, existe uma nítida diferença entre as publicações argentina e brasileira que deve ser ressaltada. Os brasileiros publicam em maior quantidade, em português e em revistas brasileiras. Os argentinos publicam em menor quantidade e também no idioma nativo. Contudo, os argentinos divulgam com maior frequência suas pesquisas em revistas internacionais espanholas, colombianas e chilenas, por exemplo. Ambos publicam na língua materna, mas o espanhol é usado por maior número de falantes, o que possivelmente favorece as oportunidades de publicação aos argentinos.

Logo, essa pesquisa permite apontar para três características das publicações brasileiras: a primeira, quanto à amplitude dos periódicos, podendo considerar a natureza mais fechada e isolada em si mesma quando comparada às outras publicações (justificada em nossa pesquisa pelo uso da língua); segundo, quanto às áreas de conhecimento dos autores e seus enfoques de pesquisa, podendo apontar para uma natureza heterogênea e, ao mesmo tempo, identificando uma agenda de pesquisa bastante ampla e “democrática” ao envolver o ator empresarial, as empresas e os estudos sobre setores de negócios; por fim, uma terceira característica que confere uma aproximação aos grandes centros científicos internacionais - norte-americanos e europeus - à medida em que os periódicos brasileiros são ambientes férteis no desenvolvimento das metodologias quantitativas e ao fortalecimento das Ciências Sociais como campo de estudos sobre empresários.

## Referências

- AGUILLAR, J. L. E.; LEMA, D. G. P. La cultura de las empresas familiares turísticas mexicanas y su influencia en la gestión estratégica. *Cuadernos de Administración*, 24 (42), p. 295-313, 2011.
- AMATO, C. N., BURASCHI, M., PERETTI, M. F. Orientación de los empresarios de Córdoba-Argentina hacia la sustentabilidad y la responsabilidad social empresarial: identificación de variables asociadas a cada constructo. *Contaduría y Administración*, 61, 2015, p. 84-105.
- ALVEAR TÉLLEZ, J. Hacia una concepción comprehensiva de la libertad económica un paradigma a desarrollar. *Estudios constitucionales*, 13(1), p. 321-372, 2015.
- BARBOSA, A. S. Revisitando a literatura sobre o empresariado industrial brasileiro: dilemas e controvérsias. *Caderno CRH*, (26), p. 391-406, 2013.
- BLANCO-OLIVER, A., PINO-MEJÍAS, R., LARA-RUBIO, J. Modeling the Financial Distress of Microenterprise Start-ups Using Support Vector Machines: a case study. *Innovar*, 24(spe), p. 153-168, 2014.
- BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. Companhia das Letras: São Paulo, 2009.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. O discurso empresarial dos anos 90. In: \_\_\_\_\_. *O novo espírito do capitalismo*. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2009.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Difel, 1989.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007) Esquerda Nacional e Empresários na América Latina. *Lua Nova*. São Paulo, 70, p. 83-100, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Empresários e administradores no Brasil*. São Paulo; Brasiliense, 1974.
- CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1972.
- CASTELLS, M. The Network Society. In *The Rise of the Network Society*. Cambridge, Blackwell, 1996.
- COSTA, P. N. Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários. *Rev. Sociol. Polit.*, 22 (52), p. 47-57, 2014.
- CREUS, N. El peso de las imágenes waltzianas en la relación de argentina con el Sistema Financiero Internacional. *Análisis Político*, 84, p. 155-166, 2015.
- DAMATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979. DE PABLO VALENCIANO, J.; URIBE TORIL, J. Círculo virtuoso de la cooperación e innovación en la pequeña y mediana empresa. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20 (70), p. 233-251, 2015.
- DINIZ, E. Democracy, State, and Industry. Continuity and Change between the Cardoso and Lula Administrations. *Latin American Perspectives*, 38 (3), p. 59-77, 2011.
- \_\_\_\_\_. BOSCHI, R. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
- DOSSI, M., LISSIN, L. La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista mexicana de sociología*, 73(3), p. 415-443, 2011.
- ELSTER, J. *Peças e engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FLIGSTEIN, N. *The architecture of the markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FORJAZ, M. C. S. A emergência da Ciência Política acadêmica no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(35), 1977.

GUIMARÃES, S. K. Empreendedorismo intensivo em conhecimento no Brasil. *CADERNO CRH*, 24 (63), p. 575-591, 2011.

GUZMÁN, I., MONTOYA, J. L. Eficiencia técnica y cambio productivo en el sector ferroviario español de vía ancha (1910-1922) *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 21 (40), p. 219- 234, 2011.

GRANOVETTER, M. (The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), p. 1360-1380, 1973.

KNIGHT, F. *Risk, uncertainty and profit. Reprints of Economics Classics*: Nova Iorque, 1964.

LEITE, E. DA S.; MELLO, N. M e. Uma nova noção de empresário: a naturalização do “empreendedor”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 16(31), p. 35-47, 2008.

LESSA, R. O campo da ciência política no Brasil: uma aproximação construtivista. *Revista Estudos Hum(e) anos*. 2 (1), 2011.

LEOPOLDI, M. A. P. *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil (1930-1961)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Oxford, 1984.

LÓPEZ, P.; ROUGIER, M. La Banca de Desarrollo durante la Industrialización por Sustitución de Importación en América Latina – Los casos de México y Argentina. *Desarrollo Económico* 51, (20) p. 3-34, 2011.

MANCUSO, W. P. O Empresariado como ator político no Brasil: Balanço da literatura e agenda de pesquisa. *Rev. Sociol. Polít.*, 28, p. 131-146, 2007.

MARTES, A. C. B. Weber e Schumpeter: a ação econômica do empreendedor. *Rev. Econ. Polít.*, São Paulo, 30(2), 2010.

MATEU, A. M. Las posturas oscilantes de una centenario corporación vitivinícola frente a la regulación de la industria, Mendoza, 1930-1955. *América Latina en la historia económica*, 21(1), p. 134-173, 2014.

MELLO, S. C. B.; Cordeiro, A. T. Investigando novas articulações e possibilidades no discurso empreendedor: contexto, sujeito e ação. *Organizações & Sociedade*. 17(53), p. 279-295, 2010.

MILESI, A., MOTTA, J. Transformaciones en la mirada empresarial respecto del papel de los trabajadores en empresas autopartistas de Córdoba, Argentina. *Antipod. Rev. Antropol. Arqueol.*, 19, p.171-188, 2014.

MONTEIRO, C. F. Empresários e Ação Política no contexto das reformas para o mercado: o caso da aviação comercial. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 16, número suplementar, p. 159-180, 2008.

\_\_\_\_\_ ; UNDURRAGA, T. Apresentação de dossiê: Estado, mercado e desenvolvimento. *Rev. Sociol. Polít.*, 23(55), p. 03-10, 2015.

NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press., 1990.

ROUGIER, M. Industria y empresas en la Argentina, siglo XX (presentación). *Estudios Ibero-Americanos*, 34 (2), p. 7-12, 2008.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 534 p., 1985.

PAIVA JÚNIOR, FERNANDO GOMES DE, ALMEIDA, SIMONE DE LIRA, e GUERRA, JOSÉ ROBERTO

FERREIRA. O empreendedor humanizado como uma alternativa ao empresário bem-sucedido: um novo conceito em empreendedorismo, inspirado no filme *Beleza Americana*. RAM. *Revista de Administração Mackenzie*, 9(8), p. 112-134, 2008. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S1678-69712008000800007>>

TORRES-GRANADILLO, F.; ARTIGAS, W. Emprendimiento económico: Elementos teóricos desde las perspectivas de sistemas y redes. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(3), p. 429-441, 2015.

VALECILLOS, C. A. (Estilos de liderazgo y clima organizacional en la pequeña y mediana industria. *Revista Venezolana de Gerencia*, 1, p. 285 – 296, 1996.

WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

## CAPÍTULO 8

ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES POLÍTICAS: PROPOSTA DE ÍNDICE PARA ILUSTRAR A EVOLUÇÃO DAS CAPACIDADES NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS NO SÉC. XXI

Guilherme de Queiroz-Stein

# ARRANJO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPACIDADES POLÍTICAS: PROPOSTA DE ÍNDICE PARA ILUSTRAR A EVOLUÇÃO DAS CAPACIDADES NAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS BRASILEIRAS NO SÉC. XXI

Guilherme de Queiroz-Stein

## Introdução

Em 2003, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Presidência da República, ocorreu a retomada da implantação de políticas industriais explícitas e abrangentes no Brasil. No primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, lançou-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); no segundo governo do PT, foi apresentada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); no primeiro mandato de Dilma Rousseff, formulou-se o Plano Brasil Maior (PBM). Na estrutura de governança dessas políticas, criaram-se espaços que previam a articulação das diferentes instâncias governamentais com entidades representativas de trabalhadores e empresários, os quais deveriam possibilitar a coordenação de interesses em torno da formulação de propostas de desenvolvimento industrial. Entre esses espaços, destacam-se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e os Conselhos de Competitividade do PBM.

Em pesquisa anterior<sup>1</sup>, analisaram-se detalhadamente as mudanças no caráter das referidas políticas e como essas mudanças relacionavam-se com a evolução das capacidades políticas do Estado brasileiro, em sua dimensão participativa (QUEIROZ-STEIN, 2016). No texto da dissertação, encontram-se análises qualitativas desses espaços, realizadas a partir de indicadores de capacidades políticas. Esses indicadores foram construídos com base na revisão bibliográfica sobre o papel de espaços de interlocução entre governo, empresários e trabalhadores para a formulação e implementação de políticas industriais. A proposta do presente capítulo é apresentar uma quantificação dessas análises, através da construção de um índice numérico que possibilite ilustrar graficamente a evolução das capacidades políticas. Dessa forma, é possível visualizar essa evolução e sua concomitância com as mudanças nas políticas industriais.

Na primeira parte do capítulo, apresentam-se resumidamente as políticas industriais brasileiras formuladas e executadas entre 2003 e 2014, enfatizando as principais transformações que ocorrem nessas políticas. Na segunda parte, são apresentados o conceito de capacidades políticas e os indicadores que possibilitam aplicar esse conceito ao caso específico das políticas industriais. Ainda, nessa parte, constroem-se os índices quantitativos, a partir dos indicadores de capacidades políticas, que possibilitam ilustrar a evolução das capacidades políticas. Na terceira sessão discute-se a concomitância entre a evolução desses indicadores e as mudanças observadas nas políticas industriais. Por fim, realizam-se considerações finais.

---

1 Os resultados da pesquisa podem ser encontrados na dissertação de mestrado “Política Industrial no Século XXI: Capacidades Estatais e a Experiência Brasileira (2003-2014)”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em março de 2016, sob a orientação do Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano.

## 1. As políticas industriais no século XXI e suas transformações

Como relatado na introdução, entre 2003 e 2014, foram lançadas três políticas industriais: a PITCE (2003-2008), a PDP (2008-2010) e o PBM (2011-2014). Ao longo desse período, é possível identificar traços de continuidade entre essas políticas, como a intencionalidade neoschumpeteriana<sup>2</sup>, o envolvimento de significativo número de órgãos governamentais em sua gestão, a presença robusta do Estado em atividades de financiamento e o papel subordinado das políticas industriais frente ao objetivo central da política econômica de garantir a estabilidade monetária (QUEIROZ-STEIN, 2016). Entretanto, neste artigo, a preocupação principal é observar as transformações dessas políticas e analisar como essas transformações se relacionam com a evolução nas capacidades políticas. Resumidamente, pode-se afirmar que as principais mudanças percebidas estão na ampliação no número de setores alvo das políticas, indicando uma perda de direcionamento estratégico, e na progressiva predominância de instrumentos de desoneração tributária na execução das políticas, de modo que na prática, o caráter neoschumpeteriano era deixado em segundo plano.

A PITCE, lançada ainda em 2003, tinha por objetivo elevar a eficiência sistêmica, a capacidade produtiva, a competitividade da indústria brasileira e, assim, ampliar a inserção brasileira nos mercados internacionais. Assumia-se que apostar na inovação tecnológica seria o principal caminho para atingir seus objetivos. Em sua estruturação, foram definidas duas dimensões que expressavam a visão de serem necessárias tanto ações horizontais, envolvendo melhorias sistêmicas, quanto verticais, centradas em setores e atividades, para atingir seus objetivos. A primeira dimensão - “*linhas de ações horizontais*” - previa quatro focos de atuação: inovação e desenvolvimento tecnológico; ambiente institucional e capacidade produtiva; inserção externa/exportações; modernização industrial. A segunda dimensão, de caráter vertical, visava promover um *catching-up* tecnológico em setores considerados estratégicos (tecnológico: fármacos e medicamentos; softwares; semicondutores; bens de capital) e em atividades consideradas “*portadoras de futuro*” (biotecnologia; nanotecnologia; biomassa; energias renováveis e atividades relativas ao protocolo de Quioto) (BRASIL, 2003).

Em 2008, no segundo governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, é lançada a PDP. A sua leitura sobre a conjuntura econômica era otimista e assumia-se o sentido de dar continuidade ao ciclo de crescimento pelo qual o Brasil passava. Não se antevia, a crise financeira que viria ainda em 2008. Em sua formulação, essa nova política não apresentava rupturas com a PITCE, de modo que é fácil perceber a PDP como uma atualização da política industrial do primeiro governo de Lula. Nessa atualização, buscava-se um aprimoramento conceitual e uma melhor atribuição de funções para os diferentes órgãos estatais envolvidos. Há de se salientar que uma inovação importante na PDP foi o estabelecimento de metas claras a serem atingidas no ano de 2010 (BRASIL, 2008).

De toda forma, a diferença mais explícita da PDP em relação à PITCE estava no número de setores alvo. A dimensão vertical dessa política dividia-se em três programas. O primeiro, denominado, “*Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas*”, a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, atuava em setores considerados com alto potencial de inovação e complexidade tecnológica: complexo industrial da saúde,

---

2 Uma política industrial neoschumpeteriana pode ser definida como aquela que possui o “foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias nacionais, mediante ações sistêmicas que alteram, seletivamente, os ambientes competitivos em que se formam as estratégias empresariais” (GADELHA, 2001, p. 161).

tecnologias da informação e comunicação, energia nuclear, complexo industrial da defesa, nanotecnologia, biotecnologia (BRASIL, 2008).

O segundo era o “*Programa para Fortalecer a Competitividade*”, estando sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), tinha por foco setores exportadores ou vinculados a longas cadeias produtivas: complexo automotivo; bens de capital; têxtil e confecções; madeira e moveis; higiene, perfumaria e cosméticos; construção civil; complexo de serviços; indústria naval e cabotagem; couro, calçados e artefatos; agroindústrias; biodiesel; plásticos. Vale ressaltar que, naquele período, muitos desses setores, intensivos em mão-de-obra, vinham sofrendo perdas significativas no mercado interno, dada a apreciação cambial e a competitividade de produtos importados.

O terceiro programa seria levado a cabo pelo BNDES e se chamava “*Programa para Consolidar e Expandir a Liderança*”. Seu propósito era potencializar a inserção internacional da economia brasileira apostando em setores em que as empresas nacionais já eram competitivas. Assim, foram selecionados os seguintes setores: complexo aeronáutico; petróleo, gás natural e petroquímica; bioetanol; mineração; siderurgia; celulose e carnes.

Dessa forma, é perceptível que na proposição inicial da PDP, prevê-se englobar 25 complexos produtivos, o que já se distanciava, significativamente do perfil de direcionamento estratégico encontrado na PITCE, centrado em poucos setores. Ao se chegar em 2010, o que ocorre é que, na prática, é possível contabilizar no mínimo 33 setores da economia brasileira que foram beneficiados por ações da PDP (GUERRIERO, 2012).

Já com uma preocupação mais clara em relação à crise econômica internacional, em 2011, no primeiro governo Dilma Rousseff, o Governo Federal lança o PBM. Na base de sua concepção estava uma realidade muito distinta daquela encontrada quando lançou-se a PITCE e a PDP. O governo percebia que precisava lidar com o acirramento da competição interna e externa, com a ampliação da participação de produtos importados no consumo nacional, com a tendência à queda no preço de *commodities* e com a dependência da exportação desses produtos. Assim, definiram-se cinco blocos de organização setorial para direcionar ações do PBM: sistemas de mecânica, eletroeletrônicos e saúde; sistemas intensivos em escala; sistemas intensivos em trabalho; sistemas do agronegócio; comércio, logística e serviços pessoais. Esses blocos, inicialmente, englobavam 19 setores (BRASIL, 2011). Porém, de acordo com o relatório de avaliação, ao todo, contabilizando as desonerações tributárias, o PBM abrangeu 56 setores da economia brasileira (ABDI, 2014a).

Assim, a política industrial brasileira, quando retomada com a PITCE, em 2003, previa ações para quatro setores estratégicos e quatro atividades portadoras de futuro. Em 2008, no lançamento da PDP, foram incluídos, em seu planejamento inicial, 25 complexos produtivos e, ao ser finalizada em 2010, havia beneficiado 33 setores da economia brasileira. Por fim, em 2014, o PBM alcançava 56 setores. Dessa forma, é possível perceber a perda de foco, expressa na progressiva ampliação da abrangência da política industrial. E pode-se afirmar que, se estratégia diz respeito à hierarquização de prioridades, expressas em focos de atuação, aqui, vale aquela máxima: quando tudo se torna prioritário, de fato, não há uma estratégia.

Concomitante à essa perda de direcionamento estratégico das políticas industriais, ocorre uma mudança nos instrumentos utilizados para a execução. Durante a vigência da PITCE, as ações de maior destaque se referem à criação de instituições e ao aperfeiçoamento de instrumentos de regulação. Nesse sentido, destacam-se as medidas de criação do CDES, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do

CNDI, além de uma série de leis como a Lei do Bem, a Lei da Inovação, a Lei de Informática, Lei de Biossegurança e Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Outras medidas importantes tomadas nesse período foram a reestruturação da Agência Brasileira de Promoção das Exportações, a mudança estatutária do BNDES, o descontingenciamento de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT) e dos Fundos Setoriais e a ampliação de recursos destinados ao Programa Nacional de Atividades Espaciais e ao Programa Nacional de Atividades Nucleares.

No período em que vigorou a PDP, apesar do otimismo inicial, o cenário de crise financeira se impôs, de modo que a política industrial foi incorporada ao Plano de Sustentação do Investimento e buscou-se cruzar ações com o Plano de Aceleração do Crescimento, atuando sob uma lógica anticíclica. Para tanto, são mobilizadas as capacidades institucionais desenvolvidas durante o século XX, sendo que a atuação de empresas e bancos públicos torna-se a face de maior saliência da política industrial. Nesse sentido, destaca-se o anúncio do início da exploração da camada Pré-Sal por parte da Petrobrás, alocando significativos recursos na cadeia produtiva de petróleo e gás natural, via Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), e atuando na reestruturação da indústria naval (PIRES et al., 2014). Também, durante a PDP, amplia-se o aporte de recursos do BNDES no financiamento de investimentos, no financiamento de exportações, na internacionalização de empresas nacionais e na formação de grandes grupos nacionais (ALMEIDA, 2009; DELLA COSTA; SOUZA-SANTOS, 2010; MENEZES, 2010; LAZZARINI, 2011). Ainda, as diretrizes explícitas na PDP de consolidar relações econômicas e estruturar cadeias produtivas internacionais, com foco na África, América do Sul e Caribe, articulam uma triangulação entre a política industrial, a política diplomática e a política de comércio exterior.

Um aspecto importante de salientar, é que no plano das diretrizes formais, há um significativo acúmulo entre as três políticas industriais lançadas entre 2003 e 2014, porém, quando se observam os meios de execução das políticas, ocorrem importantes diferenciações. Por exemplo, a diretriz de consolidar empresas líderes nacionais encontra-se em documentos sobre a política industrial, lançados ainda durante a PITCE (BRASIL, 2004). Contudo, há um período de maturação prática dessa diretriz, de modo a tornar-se visível, enquanto aspecto central da política industrial, apenas durante o período da PDP. Por sua vez, há continuidade dessa diretriz durante o PBM, mas outros instrumentos e lógicas de atuação passam a ser predominantes entre 2011 e 2014.

Da mesma forma, quando se observam os instrumentos de desoneração tributária, eles já existem durante a PITCE, em ações como o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) e o Regime Especial de Tributação para Empresas Exportadoras de Software (REPES), e serão utilizados, também, na PDP. Contudo, é no PBM em que serão predominantes. Isso fica explícito na renúncia fiscal estimada, que teria passado de R\$ 154 milhões em 2012 para R\$ 21,6 bilhões em 2014, com previsão para chegar em R\$ 31,7 bilhões em 2017 (ABDI, 2014a).

Ainda, é perceptível uma mudança na lógica de incidência das desonerações. Enquanto as renúncias fiscais das políticas lançadas antes de 2011 tendiam a focar em desonerações sobre o investimento e sobre o desenvolvimento de tecnologia, após esse ano, centram-se em impostos que incidem sobre o consumo e sobre a folha de pagamento. Assim, assumem um caráter corretivo ou defensivo frente à competição internacional. Nesse sentido, é possível assumir o argumento de que ocorre uma mudança na natureza da política industrial

brasileira, que passa a ter um “caráter ricardiano”, buscando corrigir as falhas de mercado, em detrimento de um “caráter schumpeteriano” que persegue a eficiência apostando na transformação da estrutura industrial (SCHAPIRO, 2013).

## **2. Arranjos institucionais de políticas públicas, capacidades políticas e política industrial**

A noção de arranjo institucional de políticas públicas foi proposta por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo em vista fomentar uma agenda de pesquisa que viabilizasse a comparação entre políticas públicas. Assim, definiu-se um arranjo institucional de política pública como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20-21)”. A análise desses arranjos leva em conta duas dimensões: as capacidades técnicas-administrativas e as capacidades políticas.

A proposta desse trabalho é analisar as políticas industriais brasileiras, formuladas e executadas no século XXI, com especial atenção à evolução das capacidades políticas. Essas capacidades dizem respeito à necessidade de, em contextos democráticos, coordenar interesses de modo a mitigar conflitos, canalizar informações necessárias à formulação de políticas públicas e construir bases de legitimidade para tais políticas.

As capacidades políticas podem ser observadas em três dimensões. A primeira seria a da participação, a qual diz respeito aos canais diretos de interlocução entre poder Executivo e entidades da sociedade civil. A segunda é a representativa; essa dimensão engloba os partidos políticos, as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo e a formação de coalizões políticas partidárias. A terceira trata dos mecanismos de controle legal, referindo-se a atuação de instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Conta sobre as políticas (GOMIDE; PIRES, 2014). No presente trabalho, foca-se na dimensão da participação, observando, especificamente arenas formais de interlocução entre setor público e setor privado nas políticas industriais fomentadas no período 2003-2014. Para a operacionalização empírica da análise, observam-se quatro arenas, as quais tinham por função deliberar e construir proposições sobre as políticas industriais em curso<sup>3</sup>: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e, dentro do âmbito dos Conselhos de Competitividade do PBM, o Conselho de Competitividade da Indústria de Defesa, Aeronáutica e Espacial (CCDAE) e o Conselho de Competitividade da Indústria Química (CCQ).

Na literatura sobre política industrial vêm ganhando significativa importância argumentos que focam nos determinantes políticos e institucionais para explicar a configuração e os resultados alcançados por essas políticas. Sob esse ponto de vista, a partir de revisão bibliográfica de trabalhos que estudaram teórica e empiricamente a interlocução entre agentes estatais e empresários, (JOHNSON, 1982; HAGGARD, 1994; EVANS, 1995; ARBIX, 1996; ANDERSON, 1997; DINIZ, 2000; HERZBERG; WRIGHT, 2005; RODRIK, 2007; DE TONI, 2013; SCHAPIRO, 2013; SCHNEIDER, 2013), delimitou-se um conjunto de indicadores qualitativos

---

<sup>3</sup> É preciso ressaltar que o CDES possuía funções mais abrangentes e não estava diretamente vinculado ao arranjo formal de governança das políticas industriais. Contudo, no escopo de sua atribuição de deliberar sobre políticas de desenvolvimento socioeconômico, a discussão sobre política industrial encontrou nesse espaço resultados produtivos, desde seu primeiro ano de funcionamento, em 2003. Os outros três fóruns analisados eram considerados espaços de aconselhamento, vinculados formal e diretamente à estrutura de governança das políticas industriais.

que possibilitam avaliar as capacidades políticas de espaços institucionalizados, em contextos democráticos, que operam como canais de relação entre sociedade e Estado (QUEIROZ-STEIN, 2016, p.21-32). Assim, formularam-se aos seguintes indicadores, em que foram registradas ou não as seguintes ocorrências:

- $X_1$  = Adesão Governamental: ocorrer a adesão dos governos, em termos de criar os espaços de interlocução com empresários e trabalhadores e torná-los importantes na estratégia governamental de consolidar apoio político;
- $X_2$  = Participação dos Altos Escalões Governamentais: verificar a participação de membros dos altos escalões governamentais, como o Presidente, Vice-Presidente, Ministros de Estado, Diretores de Agências, nos espaços de interlocução;
- $X_3$  = Participação da Sociedade Civil: haver a efetiva adesão dos empresários e dos trabalhadores aos espaços de interlocução com o governo, expressa em participação relativamente constante ao longo do tempo;
- $X_4$  = Representação: verificar a representatividade das lideranças da sociedade civil convidadas à participação perante seus representados;
- $X_5$  = Institucionalização: ocorrer a institucionalização dos espaços, no sentido de perdurarem ao longo do tempo e serem parte das expectativas das partes interessadas, visualizando-os enquanto *locus* para negociar e coordenar interesses;
- $X_6$  = Accountability: haver transparência e prestação de contas sobre as deliberações;
- $X_7$  = Trocas Informacionais: verificar trocas de informações entre agentes governamentais e demais participantes;
- $X_8$  = Coordenação de Ações: ocorrer coordenação de ações entre os agentes participantes;
- $X_9$  = Efetividade: possuir efetividade no sentido de que as deliberações tornem-se diretrizes estratégicas e ações no âmbito das políticas industriais;

Tendo por base esses indicadores, em Queiroz-Stein (2016), analisou-se qualitativamente cada um dos conselhos anteriormente citados, de modo a avaliar a sua ocorrência. Assim, construiu-se essa análise a partir da observação das características institucionais, das dinâmicas das reuniões, da participação e das falas dos agentes, dos temas debatidos, das proposições de políticas públicas resultantes e da forma como foram incorporadas às políticas industriais. Para tanto, utilizou-se como fonte de pesquisa documentos de apresentação e relatórios de avaliação das políticas industriais, leis referentes à gestão e à execução das políticas industriais, atas de reuniões dos referidos conselhos e, quando possível, quantificaram-se os dados, principalmente aqueles sobre a participação dos agentes nos conselhos. Utilizou-se, também, de ampla revisão bibliográfica e de consulta a documentos de órgãos de classe. Outra fonte importante de informações foram entrevistas e artigos publicados na imprensa por agentes-chave.

Para construir o índice que possibilita sintetizar as análises qualitativas, transformou-se cada indicador em variáveis qualitativas ordinais, classificando a cada uma em inexistente, baixa, média e alta, de acordo com o quanto cada espaço analisado atingia os requisitos, para cada ano entre 2003 e 2014. Dada essa classificação, atribuiu-se valores para cada uma quantificando-as. Assim, construiu-se a seguinte tabela de valores:

**Tabela 1** – Classificação das variáveis e respectivos valores

Classificação	Valores
Inexistente	0
Baixa	0,3334
Média	0,6667
Alta	1,000

(Fonte: Autor)

A primeira etapa foi aplicar esses indicadores, construindo um índice de capacidade política (ICP) para cada espaço analisado, ano a ano. Esse índice é, basicamente, uma média ponderada da soma dos valores atribuídos a cada classificação dos indicadores para o ano “i”. As variáveis  $X_1$  à  $X_6$  foram consideradas como atribuições necessárias para o bom funcionamento dos espaços, ou seja, são meios para se alcançar as finalidades. Dessa forma, receberam pesos iguais a 0,0667. Já as variáveis  $X_7$  à  $X_9$  foram consideradas como objetivos dos espaços, recebendo peso 0,2000.

$$ICPi=0,0667X_1+0,0667X_2+ \dots +0,2X_7+ \dots +0,2X_9$$

O valor mínimo a ser assumido por esse índice, dessa forma é zero, e o valor máximo é um. Então, para cada conselho foi construído um ICP anual. Para os anos em que os conselhos não existiam ou não estavam em operação prática, considerou-se que o  $ICPi$  é igual a zero<sup>4</sup>. Dessa forma, chegou-se aos seguintes resultados:

**Tabela 2** – Índice de Capacidade Política

Por Conselho Analisado

ICP	CDES	CNDI	CCDAE	CCQ
2003	0,5334	-	-	-
2004	0,9111	0,9111	-	-
2005	0,9111	0,9333	-	-
2006	0,9333	0,9333	-	-
2007	1,0000	0,2000	-	-
2008	1,0000	-	-	-
2009	1,0000	-	-	-
2010	1,0000	-	-	-
2011	0,5556	0,2889	-	-
2012	0,4889	0,2889	0,7111	0,9111
2013	0,4889	0,2889	0,7111	0,9111
2014	0,4889	0,2889	0,6667	-

(Fonte: Autor com base em QUEIROZ-STEIN, 2016)

Para avaliar a evolução das capacidades políticas subjacentes às políticas industriais formuladas e executadas entre 2003 e 2014, agregaram-se os índices dos conselhos individuais em um ICP Geral, também calculado para cada ano “i”. Para tanto, atribuiu-se pesos diferenciados aos ICPs dos distintos conselhos, em função de suas diferentes atribuições. Dado que o CDES tinha por atribuição o aconselhamento presidencial e a formulação de diretrizes para o desenvolvimento global da nação, cabendo integrar o papel a ser cumprido pela indústria a outras dimensões da vida social, atribuiu-lhe o maior peso a esse conselho (0,5). O CNDI também possuía por função o aconselhamento presidencial, sendo considerado a instância superior de aconselhamento das políticas industriais, contudo suas funções se restringiam a pensar apenas no desenvolvimento

4 Destaca-se que o CDES foi o único conselho que esteve em funcionamento durante todo o período.

industrial. Dessa forma, recebeu um peso menor que o CDES, igual a 0,3. Os conselhos de competitividade, aqui representados pelo CCDAE e pelo CCQ, possuíam por atribuição aconselhar as políticas industriais no que se refere a setores específicos da economia brasileira e, também, não eram órgãos vinculados diretamente à presidência. Assim, receberam o menor peso (0,1). A partir dessas considerações, configurou-se o seguinte índice:

$$ICPi_{Geral} = 0,5ICPi_{CDES} + 0,3ICPi_{CNDI} + 0,1ICPi_{CCDAE} + 0,1ICPi_{CCQ}$$

Aplicando os valores dos ICPs ao ICPi Geral, chegou-se aos valores da tabela 3, que expressam a quantificação das análises qualitativas realizadas em Queiroz-Stein (2016). Basicamente, essa agregação possibilita ilustrar graficamente a evolução das capacidades políticas subjacentes às políticas industriais brasileiras, em sua dimensão participativa.

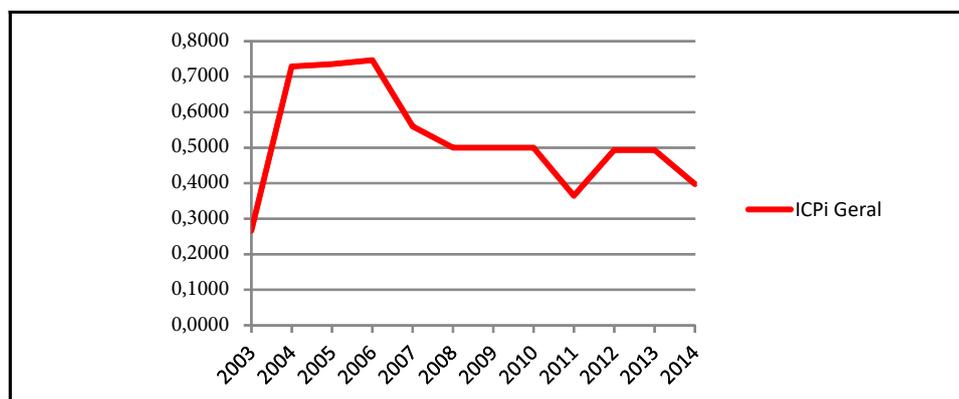
**Tabela 3 – Índice Geral de Capacidade Política**

ICPi Geral	Total
2003	0,2667
2004	0,7289
2005	0,7356
2006	0,7467
2007	0,5600
2008	0,5000
2009	0,5000
2010	0,5000
2011	0,3645
2012	0,4934
2013	0,4934
2014	0,3978

(Fonte: Autor com base em QUEIROZ-STEIN, 2016)

Assim, fica claro perceber que entre 2003 e 2004 essas capacidades estão em processo de estruturação e, entre 2004 e 2007, atingem seu auge. A partir de então, há uma forte tendência de declínio, que se estende até o ano de 2011. Em 2012 e 2013, observa-se uma pequena recuperação, impulsionada pela criação dos Conselhos de Competitividade. Contudo, essa recuperação não foi o suficiente para retomar os patamares anteriores e a baixa institucionalização desses fóruns, que são extintos em 2014, faz com que as capacidades voltem a cair nesse ano (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – ICPi Geral**

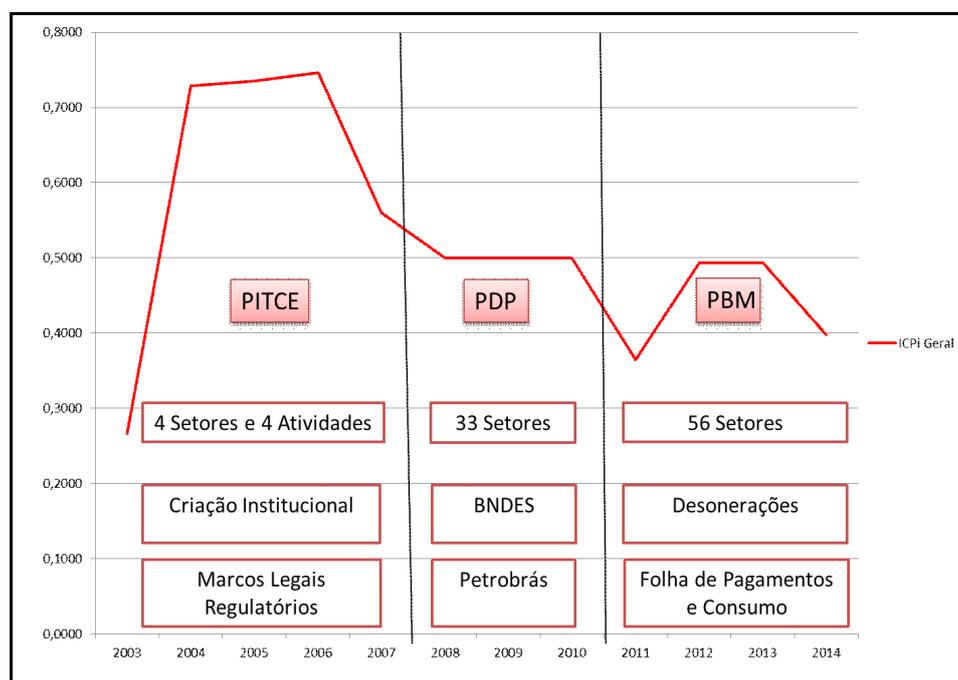


(Fonte: Autor com base em QUEIROZ-STEIN, 2016)

### 3. A concomitância entre a evolução das capacidades políticas e a mudança de caráter nas políticas industriais

Na primeira parte desse capítulo, discutiu-se as transformações na política industrial brasileira e, na segunda parte, construiu-se o índice geral de capacidades políticas que possibilita ilustrar como essas capacidades subjacentes à política industrial evoluíram ao longo do período 2003-2014. Nessa parte, discute-se a concomitância entre a evolução das capacidades políticas e as transformações ocorridas na política industrial brasileira (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Evolução ICPi Geral e Transformações na Política Industrial**



(Fonte: Autor com base em QUEIROZ-STEIN, 2016)

É perceptível uma primeira fase, nos anos de 2003 e de 2004, em que se estruturam as capacidades políticas, com a criação, a formalização e a adaptação do funcionamento do CDES e do CNDI (FLEURY, 2006; GARCIA, 2010; SANTOS, 2012; DE TONI, 2013; SANTOS, 2014; SANTOS e GUGLIANO, 2015). Esse, também, é o período em que a PITCE é formulada e lançada, dialogando com as propostas de política industrial e de desenvolvimento econômico apresentadas no âmbito do CDES. Além disso, a própria criação do CNDI é decorrência dessas propostas (BRASIL, 2004).

Entre 2004 e 2006, verifica-se o auge das capacidades políticas analisadas. Esse é o período em que tanto o CDES, quanto o CNDI funcionam simultaneamente, apresentando significativa mobilização dos agentes envolvidos e produzindo diretrizes de desenvolvimento. Muitos dos marcos legais mais importantes desse período, como a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas e a Lei do Bem, são discutidos nesses âmbitos; Também, são nesses espaços que propostas de estruturação institucional são articuladas, como no caso da criação da ABDI, discutida no CDES, e do descontingenciamento do FNDCT, discutida no CNDI (FLEURY, 2006; GARCIA, 2010; SANTOS, 2012; DE TONI, 2013; SANTOS, 2014; DE TONI, 2015; SANTOS; GUGLIANO, 2015). Destaca-se, ainda, que nesse período ocorreu no âmbito do CDES o lançamento da Agenda Nacional

de Desenvolvimento (AND) (BRASIL, 2010), em 2005, e a construção dos Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED), em 2006, os quais visavam desdobrar as propostas da AND em diretrizes operacionais (BRASIL, 2006).

Em 2007, ocorre a primeira perda significativa de capacidades políticas. Em março desse ano, com a saída do MDIC do Ministro Luiz Fernando Furlan, o CNDI deixa de operar, não ocorrendo nenhuma reunião até o ano de 2011 (DE TONI, 2013). Assim, entre 2007 e 2011, o CDES é a única instância superior oficial de interlocução entre governo, empresários e trabalhadores a formular proposições sobre política industrial. De fato, sua atuação no período foi robusta, o que fica expresso, por exemplo, na incorporação ao Plano Plurianual de uma série de proposições apresentadas nos EED (PINTO; CARSOSO, 2010). Outros exemplos da atuação do CDES no período são as recomendações de medidas anticíclicas para combater a crise de 2008, a moção sobre o Pré-Sal e a formulação da Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANS) em 2009 e 2010 (Brasil, 2011; Cdes, 2008a; 2008b; 2009). Em seu conjunto, esses documentos apontam para uma atuação mais enfática do Estado brasileiro em conduzir os rumos do desenvolvimento socioeconômico. Por sua vez, isso se refletia em uma política industrial como uma “pegada” mais próxima do desenvolvimentismo, assumida, pela PDP, e que é perceptível ao se olhar a atuação da Petrobrás e do BNDES naquele período (QUEIROZ-STEIN; HERRLEIN JR., 2016).

O PBM, lançado em 2011, dialoga com as proposições da ANS e com outras diretrizes de desenvolvimento formuladas no período anterior. Contudo, no primeiro governo de Dilma Rousseff, ocorre uma diminuição significativa do número de reuniões de pleno do CDES e muda-se constantemente o secretário-geral e o vínculo institucional desse conselho. Não por um acaso, entre 2011 e 2014, esse espaço praticamente não produz diretrizes a serem incorporadas pela política industrial.

Nesse governo, ainda, ocorre uma tentativa de reestruturar e colocar novamente em funcionamento o CNDI, a qual é totalmente fracassada. Pouquíssimas reuniões são realizadas e nelas, basicamente, o governo anunciava suas políticas, sem dar continuidade aos trabalhos do conselho.

É importante ressaltar que a criação dos conselhos setoriais de competitividade não conseguiu contrabalancear essa queda nas capacidades políticas. Ao todo, foram 19 conselhos que, em conjunto, apresentaram baixo dinamismo. Um indicativo é que nove desses conselhos reuniram-se menos que cinco vezes nos quatro anos em que deveriam funcionar. A criação de Conselhos de Competitividade para estabelecer interlocução e construir políticas voltadas para setores específicos não foi capaz de compensar a ausência de espaços de aconselhamento, em que empresários e trabalhadores dialogariam diretamente com instâncias superiores, como Ministros de Estado e o próprio Presidente da República. Mesmo que os dois conselhos de competitividade estudados em profundidade tenham apresentado bons desempenho, eles seriam exceções no conjunto dos 19 conselhos de competitividade criados durante o PBM. Na prática, a baixa institucionalização do conjunto dos conselhos, em termos de perdurar ao longo do tempo, impedia a criação de expectativas de serem espaços permanentes de negociação, em que se discuta o desenrolar das políticas industriais no longo prazo. A evidência para essa afirmação é que apenas um conselho se reuniu em 2011 e, na maior parte dos conselhos, as primeiras reuniões se realizariam somente em 2012. Ainda, dos 19 conselhos de competitividade, quatro se reuniram apenas em 2012; 15 conselhos se reuniram em 2012 e em 2013; no ano de 2014, somente três conselhos realizaram reuniões (Tabela 4).

É preciso destacar que, em média, cada conselho se reuniu apenas cinco vezes. A média de reuniões em 2012 foi de 3,3; em 2013, foi de 1,7. Apenas dez conselhos fizeram cinco reuniões ou mais. Três conselhos não realizaram mais

do que três reuniões, e seis não se reuniram mais do que quatro vezes (Tabela 4). Dado que a periodicidade prevista no estatuto era de reuniões trimestrais, ou seja, quatro reuniões anuais, esses dados também expressam o baixo nível de funcionamento.

A escolha do CCDAE e do CCQ para se analisar em profundidade foi feita em função de alguns critérios, como a disponibilidade de dados, o fato de representarem setores de alta tecnologia e de terem sido conselhos que se reuniram com maior frequência. A análise desses espaços apontou que funcionaram bem em termos de estruturar capacidades políticas. Contudo, sua experiência foi perene, sem continuidade e sua boa avaliação não pode ser generalizada para os outros 17 casos.

**Tabela 4 – Número de Reuniões dos Conselhos de Competitividade**

Conselho de Competitividade	2011	2012	2013	2014	Total
Defesa, Aeronáutica e Espacial	-	3	4	1	7
TIC/Complexo Eletrônico	-	6	1	-	7
Serviços Logísticos	-	3	4	-	7
Serviços	-	3	4	-	7
Comércio	-	3	4	-	7
Química	-	4	2	-	6
Mineração	-	4	2	-	6
Móveis	-	3	2	-	5
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	-	4	1	1	5
Complexo da Saúde	1	2	3	-	5
Petróleo, Gás e Naval	-	3	1	-	4
Bens de Capital	-	3	1	1	4
Couro, Calçado, Têxtil e Confecções, Gemas e Joias	-	3	1	-	4
Automotivo	-	4	-	-	4
Construção Civil	-	3	1	-	4
Agroindústria	-	3	1	-	4
Energias Renováveis	-	3	-	-	3
Metalurgia	-	3	-	-	3
Celulose e Papel	-	3	-	-	3
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>63</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	<b>95</b>
<b>Média</b>	<b>0,1</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>5,0</b>

(Fonte: ABDI, 2014b)

Fato é que, ao fim do primeiro governo de Rousseff, não se consegue reverter a trajetória de queda nas capacidades políticas subjacentes à política industrial, pelo menos em sua dimensão participativa. Essa fragilização ocorre concomitantemente a uma ampliação significativa no número de setores alvos de desonerações fiscais que, em 2014, chegou ao número de 56, e a uma mudança no caráter das desonerações que passaram a incidir na carga de tributos sobre consumo e folha de pagamentos.

#### 4. Considerações Finais

Como se ilustrou na seção anterior (Gráfico 2), há uma concomitância entre a trajetória de queda na dimensão participativa das capacidades políticas e a mudança no caráter da política industrial. Dessa constatação, não é possível inferir uma relação de causalidade. Para tanto, a rigor, seria preciso testar outras variáveis

que podem influenciar o processo de formulação e execução de políticas industriais, começando pelas outras dimensões das capacidades políticas - controle legal e relações executivo-legislativo - e a dimensão técnica-administrativa. Contudo, o efeito da tendência de queda nas capacidades políticas subjacentes à política industrial não é desprezível.

Na presente análise, focou-se nos espaços institucionalizados por se acreditar que, em sistemas democráticos, a prestação de contas não é somente um requisito normativo, mas é, também, um fator central para se construir sinergias e legitimidade para as políticas públicas, fomentando potenciais de ação e inovação na estrutura estatal. Para se consolidar as capacidades políticas, organizando as relações diretas entre executivo e sociedade civil, principalmente com os setores empresariais, o governo tem que centrar energias em fóruns institucionalizados, em detrimento de abrir outros canais de negociação, de natureza informal, pelos quais as partes interessadas buscam influenciar os rumos da tomada de decisões (SCHNEIDER, 2013) O fato de um sistema político ser democrático não significa que, na prática, não haverá canais informais pelos quais os atores privados, individuais ou coletivos, das classes altas ou das classes baixas, exerçam pressão ou estabeleçam interlocução com os agentes governamentais. Contudo, salienta-se a dificuldade de se prestar contas de tais relações informais em um contexto em que uma das bases da legitimação racional-legal é a impessoalidade burocrática.

De todo modo, quer se chamar a atenção para a possibilidade de que a perda de direcionamento estratégico da política industrial esteja relacionada com a ampliação dos canais informais pelos quais as classes empresariais exercem pressão sobre o governo, dado o contexto de baixa autonomia estatal e de significativo poder empresarial sobre as decisões estatais. Ressalta-se que esse poder advém, dentre outros aspectos, das formas de financiamento eleitoral do sistema político brasileiro. A hipótese, nesse caso, seria a da reprodução de um padrão histórico de atuação do empresariado brasileiro, como enfatizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira e Eli Diniz:

A análise da atuação do setor empresarial nesta fase (anos 1990) reforçou a principal conclusão de estudos relativos à trajetória do empresariado ao longo das várias fases da industrialização brasileira: sua fraqueza como ator coletivo a despeito da força relativa de alguns de seus setores, da importância de seus recursos organizacionais, do porte econômico de muitas empresas e do peso das conexões pessoais de segmentos destas elites com as autoridades estatais. A baixa capacidade de ação conjunta, por sua vez, pode ser explicada em função de uma série de fatores estreitamente inter-relacionados. Entre estes, as características organizacionais da estrutura corporativa de representação de interesses instaurada nos anos de 1930, especialmente a falta de uma organização de cúpula de caráter multisetorial, capaz de agir e de falar em nome do conjunto da classe empresarial, a incapacidade histórica do empresariado no sentido de formular plataformas de teor abrangente incorporando demandas de outros setores, sobretudo da classe trabalhadora, a baixa tradição de acordos interclasse e, por fim, o papel do Estado como formulador/executor das políticas econômicas do país e como indutor do padrão de ação coletiva da classe empresarial. Sob esse aspecto, a concentração do poder decisório na cúpula tecnocrática não favoreceu a reversão da tendência historicamente consolidada à utilização de vínculos informais e práticas de natureza clientelista como via de acesso às instâncias governamentais (BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009, p. 83).

Nesse sentido, a proposta petista de retomar a realização de políticas industriais explícitas e abrangentes enfrentava não somente a perda de capacidades estatais ocorrida na década de 1980 e 1990, mas, também, a incapacidade do neoliberalismo aplicado no período anterior de romper com padrões históricos e autoritários de relação entre Estado e sociedade. Alterar esses padrões, fortalecendo a negociação tripartite aberta, coletiva

e institucionalizada exigiria esforço governamental significativo, o que não seria possível de ser feito em situações de fragilização das bases de sustentação política.

Dessa forma, momentos de enfraquecimento político do governo petista, como a crise do mensalão, em 2005, merecem ser analisados em maior profundidade para se compreender como alteraram as relações entre partidos, burocracia, empresários e sindicatos. Também, recomenda-se, para trabalhos futuros, analisar como as sucessivas crises internacionais impuseram desafios aos governos do período e como foram interpretadas pelos agentes para definir o tipo de ação que o Estado deveria tomar ao se deparar com cenários instáveis. Assim, novas chaves interpretativas tornarão compreensível a forma como as alterações na conjuntura econômica e política modificam as relações e as capacidades subjacentes à política industrial.

## Referências

ABDI. *Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço executivo 2011-2014*. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília, 2014a.

\_\_\_\_\_. *Relatório Técnico de Acompanhamento da Política Industrial. Mês de Referência dezembro de 2013 e janeiro de 2014*. Plano Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília, 2014b.

ALMEIDA, M. *Desafios da Real Política Industrial Brasileira no Século XXI*. Texto para Discussão nº 1452. Brasília: IPEA, 2009.

ANDERSON, P. *A Política Industrial no Brasil e a Experiência das Câmaras Setoriais na Década de 90*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós Graduação em Economia. Porto Alegre – RS, 1997.

ARBIX, G. *Uma Aposta no Futuro: Os Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística*. São Paulo: Scritta, 1996.

BRASIL. Agenda Nacional de Desenvolvimento. *Presidência da República*. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. Brasília, 3ª Ed., 2010.

\_\_\_\_\_. *Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento. Presidência da República*. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, 2ª Ed., 2011.

\_\_\_\_\_. *Cartas de Concertação do CDES. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES)*, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Texto de Referência. Brasília, 26 de novembro de 2003.

\_\_\_\_\_. *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais*, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Política de Desenvolvimento Produtivo: Inovar e Investir para sustentar o Crescimento*. Texto de Referência. Brasília/BR, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. Texto de Referência.* Brasília/BR, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e DINIZ, E. Empresariado Industrial, Democracia e Poder Político. *Novos Estudos*, nº84, 2009.

CDES. Moção ao Presidente da República sobre a Crise Financeira Internacional. *Presidência da República.* Secretaria de Relações Institucionais. Brasília, 2008a.

\_\_\_\_\_. Moção ao Presidente da República sobre o Pré-Sal. *Presidência da República.* Secretaria de Relações Institucionais. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Parecer sobre a Habitação de Interesse Social. *Presidência da República.* Secretaria de Relações Institucionais. Brasília, 2008b.

DE TONI, J. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas idéias e dos empreendedores políticos.* Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Instituto de Ciência Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Brasília-DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Uma nova governança no padrão de governança no padrão de relacionamento público-privado na política industrial brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 23, n. 55, p. 97-117, set, 2015.

DELLA COSTA, A. e SOUZA-SANTOS, E. R. Internacionalização de empresas brasileiras: restrições de financiamento e papel do BNDES. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, ano 06, Vol. 23, p. 167-174, out. - dez., 2010.

DINIZ, E. A Busca de um Novo Modelo Econômico: Padrões Alternativos de Articulação Público-Privado. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 14, p. 7-28, jun., 2000.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation.* Princeton: Princeton University Press, 1995.

FLEURY, S. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo.* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GADELHA, C. A. G. Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural. *Revista de Economia Política*, vol. 21, nº 4 (84), out.-dez., 2001.

GARCIA, R. C. O CDES e a Construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula.* Brasília: Ipea, 2010.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.* Brasília: IPEA, 2014.

GUERRIERO, L. R. *Formulação e Avaliação de Política Industrial e o Caso da PDP.* Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Pós-Graduação em Economia. Ori. Prof. Dr. Mario Luiz Possas, 2012.

HAGGARD, S. (Politics and Institutions in the World Bank's East Asia. In: WADE, Robert et al. *Miracle or Design: lessons from east asian experience.* Policy Enssay Nº 11. Washington, DC: Overseas Development Council, 1994.

HERZBERG, B. WRIGHT, A. *Competitiveness partnerships – building and maintaining public private dialogue to improve the investment climate.* Working Paper S3683, World Bank, 2005.

JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de Laços: os Donos do Brasil e suas Conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MENEZES, N. B. *Inserção Internacional do Brasil: uma análise da política governamental de incentivo à internacionalização de empresas (1997-2005)*. 2010. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Ori. Profª. Drª. Maria Izabel Mallmann, 2010.

PINTO, E. C. e CARDOSO JR., J. C. A Experiência do CDES como Espaço de Concertação Nacional para o Desenvolvimento. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Orgs.). *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. Brasília: Ipea, 2010.

PIRES, R.; GOMIDE, A. A.; AMARAL, L. A. A. Revitalização da Indústria Naval no Brasil Democrático. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

QUEIROZ-STEIN, G. *Política Industrial no Século XXI: Capacidades Estatais e a Experiência Brasileira (2003-2014)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Porto Alegre - RS. Ori. Alfredo Alejandro Gugliano, 2016.

QUEIROZ-STEIN, G.; HERRLEIN JR., R. Política Industrial no Brasil: uma Análise das Estratégias Propostas nas Experiências Recentes, 2003-2014. *Planejamento e Políticas Públicas - PPP*, n. 47, dez., 2016.

RODRIK, D. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SANTOS, P. R. *A Institucionalização da Participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2012.

\_\_\_\_\_. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Nova Agenda Desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v.65, n.2, p.137-162, abr.-jun., 2014.

\_\_\_\_\_ e GUGLIANO, A. A. Efetividade das Políticas Participativas no Governo Brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 23, n. 56, p. 03-19, dez., 2015.

SCHAPIRO, M. G. *Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: Instrumentos e Capacidades na Política Industrial Brasileira*. Texto para Discussão N° 1856. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SCHNEIDER, B. R. *Institutions For Effective Business-Government Collaboration: Micro Mechanisms and Macro Politics in Latin America*. IDB Working Papers Series N° IDB-WP-418. Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist, out., 2013.

## CAPÍTULO 9

# OPOSIÇÃO E MINORIA NO PRESIDEN- CIALISMO SUL-AMERICANO

Sergio Simoni Junior

## Introdução

Uma das características definidoras da democracia é a garantia da participação institucional legítima da oposição e o respeito ao direito das minorias políticas (DAHL, 1971). As tensões e os dilemas teóricos e práticos envolvidos na observância dessas condições perpassam a história do pensamento político e das experiências concretas de diversos países (HOFSTADTER, 1969).

A principal instituição política que corporifica e exprime esses princípios de participação e oposição é o poder legislativo. É em seu interior que ocorre o jogo entre a governabilidade, a tomada de decisões e a formação de maiorias necessárias ao funcionamento do governo, conjuntamente com a expressão e a representação de interesses conflitivos e posições políticas minoritárias que garantem a contestação pública e a pluralidade política<sup>1</sup>.

O poder legislativo assume também papel central nos estudos sobre as transições e a consolidação das democracias latino-americanas<sup>2</sup>. O mote da literatura consistia (e em parte ainda consiste) em verificar se as instituições políticas adotadas pelos novos regimes, em especial o sistema de governo, o sistema eleitoral e suas implicações para o processo decisório, seriam capazes de manter o funcionamento da democracia (LINZ, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; CHEIBUB, 2007). Outra preocupação analítica que ganha fôlego recentemente, na qual novamente o legislativo tem papel central, procura averiguar as capacidades efetivas de fiscalização e controle recíprocos nos sistemas políticos latino-americanos (MAINWARING; WELNA, 2003; O'DONNELL, 1998).

A despeito dos avanços empíricos e teóricos nesses debates, neste texto chamo atenção para um aspecto central, porém carente de estudos específicos por parte da literatura: o papel da oposição e das minorias nas democracias sul-americanas.

O pressuposto de conflito potencial entre executivo e legislativo, que guiou a motivação inicial da literatura, e na qual ainda grande parte dos autores se volta, seja para refinar (AMES, 2001; COX; MORGENSTERN, 2001), seja para criticar (LIMONGI; CHEIBUB, 2011; CHEIBUB et al., 2004; CHASQUETTI, 2001), acabou por levar, em minha visão, à ausência de uma clara definição e separação conceitual e empírica entre os conceitos de oposição e minoria.

De modo geral, se considera que os dois termos designam o mesmo fenômeno. É comum encontrar raciocínios e argumentos na literatura que intercambiam, por exemplo, os termos “influência da oposição” com “influência da minoria”. Esta posição que compreende a semelhança analítica e conceitual entre tais termos, é,

---

1 Sempre que aqui se referir a minoria, estarei falando em minoria no processo legislativo, e não em minorias sociais, políticas, ideológicas.

2 A teoria se aplica aos países latino-americanos de modo geral, mas o foco empírico deste estudo são os casos sul-americanos.

por sua vez, consequência de uma equivalência anterior, qual seja, entre governo e maioria. No entanto, oposição e minoria - e do mesmo modo governo e maioria - são diferentes seja do ponto lógico, pois fazem referência a pares de relação diferentes, seja do ponto de vista empírico, pois não apenas o governo não necessita institucionalmente deter a maioria legislativa para se constituir e governar, como de fato, na América Latina, muitas vezes ele não a tem (FIGUEIREDO et al., 2012; NEGRETTO, 2006).

De modo diferente, a posição que será defendida neste texto é que, ainda que possa existir um grau de sobreposição, tratam-se de duas clivagens distintas: enquanto oposição se diferencia do governo, a minoria se diferencia da maioria. Ressaltar esse argumento é relevante tanto do ponto de vista empírico quanto normativo, pois tal diferenciação analítica permite, por um lado, compreender como os poderes do executivo (entendidos aqui como poderes do governo) e as regras internas no legislativo têm impacto diferenciado nas diversas clivagens políticas, de maioria e minoria, governo e oposição, e por outro, chama atenção para os *trade-offs* que arranjos institucionais ensejam em princípios democráticos, por exemplo, no direito da maioria de governar e da minoria em não ser *tiranizada*.

Do ponto de vista teórico, procurarei argumentar que uma simples análise das duas grandes literaturas que influenciam os trabalhos sobre os casos sul-americanos, a saber, os estudos legislativos norte-americanos e os trabalhos sobre parlamentarismo europeu, mostra que oposição e minoria são fenômenos e conceitos distintos.

Enquanto os estudos clássicos sobre o caso norte-americano estão preocupados com a força de minorias legislativas e pouco se atentam para as relações executivo-legislativo, as investigações sobre os parlamentarismos europeus, de modo geral, são tradicionalmente preocupadas com a formação do governo e o funcionamento da coalizão no jogo com a oposição parlamentar. Ou seja, enquanto no caso norte-americano o mote se trata da clivagem maioria-minoria, no caso europeu o foco é a clivagem governo-oposição.

Os trabalhos sobre os casos latino-americanos, a despeito de se basearem em pressupostos, teorias e métodos de ambas literaturas, pouco se atentam para essa diferença conceitual e empírica. A partir desta constatação, procurarei contribuir para o debate sobre o funcionamento das democracias latino-americanas por meio da mensuração dos poderes formais distribuídos entre essas clivagens. Tal ferramenta metodológica e analítica é tradicional na literatura sobre legislativos na América Latina (SHUGART; CAREY, 1992; SAIEGH, 2010; MONTERO, 2009; MOISÉS; SIMONI JR, 2016). No entanto, ao considerar a ótica da dupla clivagem, a proposta aqui exposta é inédita e se difere da literatura corrente ao incorporar variáveis internas ao legislativo que cobrem as dimensões das relações entre maioria e minoria, conjuntamente com as tradicionais medidas dos poderes do executivo no processo decisório e na formação de gabinetes.

Logo, diferente da literatura tradicional, o foco aqui não está na relação entre poderes do executivo ou do legislativo, mas antes nas clivagens maioria-minoria e governo-oposição que perpassam esses poderes. Esse raciocínio é importante pois permite ressaltar a diferença entre oposição e minoria: enquanto a primeira deve ser compreendida como o conjunto de partidos e atores que não fazem parte da coalizão de governo, a segunda deve ser entendida como as minorias que ocorrem e se formam em cada processo decisório do legislativo.

O esforço empírico tem caráter comparativo e descritivo das capacidades institucionais e formais, sem analisar as causas e consequências efetivas desses arranjos. Logo, é importante esclarecer que a referência neste

texto ao significado de força, seja na clivagem governo-oposição ou em relação à clivagem minoria-maioria, deve ser compreendida unicamente como força formal ou institucional<sup>3</sup>.

O material utilizado como objeto desta análise são as Constituições e os regimentos internos da Câmara Baixa atualmente vigentes nos 10 países sul-americanos. As variáveis procurarão cobrir as diversas etapas do processo legislativo: a de iniciativa, a consecutiva, de eficácia e extraordinária, para usar as palavras de Montero (2009), bem como a força e a capacidade formal da oposição e de minorias nos processos de fiscalização e controle exercidos pelo parlamento, com o objeto de analisar em que medida os arranjos do processo legislativo interferem diferentemente no poder de uma ou outra clivagem política.

Os resultados revelam uma considerável variação na distribuição dos países nas duas dimensões, o que reforça a importância dessa proposta para um maior conhecimento do funcionamento e da dinâmica dos sistemas políticos sul-americanos. Alguns casos que são considerados pela literatura como exemplos de países com executivo forte, por exemplo, o Brasil e o Chile, se diferenciam fortemente na estruturação interna do legislativo, de modo que o primeiro é mais permeável à ação de minorias que o segundo. O Paraguai, normalmente apresentado como possuindo um executivo fraco, e por simetria, segundo o raciocínio padrão da literatura, um legislativo forte (ver, por exemplo, os resultados de Montero, 2009), o que fortaleceria a oposição parlamentar, apresenta instâncias de formação de agenda concentradas convivendo com um sistema de comissões relativamente descentralizado. Bolívia e Venezuela, por sua vez, se destacam pela discrepância entre as elevadas capacidades da oposição no processo decisório coexistindo com baixas capacidades do legislativo nos mecanismos de fiscalização e controle. O inverso ocorre com o Equador<sup>4</sup>.

O texto segue, após essa introdução, com a construção do problema de pesquisa a partir do debate com a literatura de estudos legislativos norte-americanos, europeus e latino-americanos. Depois, apresento as questões metodológicas, e, então as variáveis, as distribuições dos casos e a análise empírica. Ao final, seguem as conclusões.

## 1. Oposição e minoria nos estudos legislativos

Os estudos sobre funcionamento do poder legislativo na América Latina são em grande medida influenciados pelas teorias e análises formuladas sobre o caso norte-americano. Um dos principais tópicos de discussão nessa literatura consiste em verificar em que grau minorias parlamentares concentradas em comissões agiriam à revelia da maioria do plenário ou dos partidos (SHEPSLE; WEINGAST, 1987). A corrente hegemônica, denominada distributivista, ressalta que o poder institucional das comissões permitiria aos parlamentares direcionarem seus esforços na distribuição de benefícios concentrados às suas bases eleitorais locais. O conjunto da produção legislativa, nessa perspectiva, seria visto mais propriamente como a soma de comportamentos particularistas, antes que decisões majoritárias tomadas pelo poder legislativo (MAYHEW, 1974).

---

3 Além disso, analisarei exclusivamente a Câmara Baixa, exceto nos procedimentos que exigem uma atuação conjunta, em alguns países, das duas casas legislativas, como ocorre com o processo do *impeachment* ou a análise de vetos presidenciais.

4 Cabe ressaltar que considero aqui apenas alguns dos mecanismos de fiscalização e controle à disposição do legislativo. Em outro trabalho (MOISÉS; SIMONI JR., 2016) se encontra uma análise mais detida desse ponto, incluindo a relação entre o legislativo e outros órgãos do sistema de integridade.

A corrente informacional e a corrente partidária formulam críticas à visão distributivista, afirmando que ela desconsidera o imperativo majoritário e os mecanismos de coordenação partidária que regeriam o legislativo. A primeira corrente procura defender que as comissões funcionariam como espaços por meio dos quais o plenário construiria informações sobre as políticas públicas a partir da especialização de seus membros, possibilitando, em vista disso, a tomada de decisões com menos incertezas (KREHBIEL, 1991). A segunda corrente, a partidária, defende por sua vez que o partido majoritário do legislativo conseguiria controlar posições institucionais-chaves e, com isso, influenciar o trabalho das comissões na medida em que impede que as proposições aprovadas sejam contrárias à sua preferência (COX; MCCUBBINS, 1993).

A breve exposição do debate nessa literatura<sup>5</sup> mostra que o ponto nevrálgico é a clivagem maioria-minoria, e diz respeito ao grau de oportunidade concedido aos parlamentares individuais *vis-à-vis* os partidos e o plenário. A questão normativa subjacente se refere ao quanto minorias podem influenciar as decisões tomadas pelo conjunto do legislativo, e, assim, impactar no funcionamento do regime democrático.

É importante frisar que o papel do poder executivo é residual, se não ausente da análise. Os estudos legislativos americanos clássicos pouco se dedicaram às relações entre o executivo e o legislativo<sup>6</sup>, de modo que o centro da discussão se desenvolve em torno de mecanismos internos ao poder legislativo.

Outra linha da literatura que recentemente se tornou influente no debate latino-americano são os estudos sobre o parlamentarismo europeu. Aqui, diferente dos estudos sobre o caso norte-americano, o executivo ocupa o centro das preocupações. Um dos principais problemas de pesquisa consiste em analisar os poderes do gabinete, a formação de coalizões e os mecanismos de coordenação entre seus membros (LAVIER; SCHOFFIELD, 1998).

Os conceitos de maioria e minoria nessa literatura são utilizados para se referir ao *status* do governo: se se trata de um governo com maioria ou minoria partidária no legislativo. Ou seja, minoria aqui não denota a influência de parlamentares individuais à revelia da maioria, mas antes a existência de governos com gabinetes minoritários que, para se manter em funcionamento, devem ser apoiados por partidos fora da coalizão.

Strom (1990) defende que uma das características importantes para compreender como governos de minoria ocorrem é a estrutura institucional interna do legislativo, mais propriamente, seu sistema de comissões. O autor afirma que comissões fortes implicariam em fortalecimento e maior importância do legislativo no processo decisório, e, logo, são incentivos para partidos não aderirem ao governo, permanecendo na oposição, influenciando as decisões dentro do parlamento.

A clivagem-chave, portanto, dessa literatura é governo-oposição<sup>7</sup>. Apesar de Strom (1990) utilizar comissões em seu modelo analítico, influenciado pela literatura norte-americana, o ponto empírico e normativo da discussão é outro: trata-se das relações entre o governo, sua base parlamentar e os partidos de oposição.

Logo, são duas questões distintas que informam e mobilizam essas literaturas, relacionadas em parte aos contextos institucionais diferentes. No caso dos estudos sobre presidencialismo norte-americano, trata-se prioritariamente da relação entre partido majoritário, plenário e parlamentares individuais membros de comissões. Ou seja, da clivagem entre maioria e minoria. Na literatura sobre parlamentarismo europeu, de modo

---

5 Ver Limongi (1991) para uma discussão mais aprofundada neste tópico.

6 As exceções à essa constatação tratam, de modo geral, das situações de governo dividido, como Binder (2003).

7 Döring (2001) avança a proposta de Strom (1990) e analisa detidamente as características internas do legislativo, mas não procede a um estudo e diferenciação sistemática entre oposição e minoria.

diferente, trata-se mais do jogo entre executivo e legislativo, entre processo de formação e manutenção de coalizões e a força da oposição. Ou seja, da clivagem entre governo e oposição.

As análises sobre o caso latino-americano bebem de ambas literaturas. Não é de se estranhar, dadas suas características institucionais que combinam elementos de ambos os casos, como presidencialismo, multipartidarismo, executivo forte e muitas vezes federalismo e governos de coalizão. São híbridos institucionais, nas palavras de Cheibub e Elkins (2009).

No entanto, enquanto a literatura procedeu a um profícuo debate acerca da acurácia da aplicação e das adaptações necessárias de teorias formuladas para os EUA e para Europa para compreender coalizões (CHEIBUB et al., 2004), para caracterizar o tipo de legislativo (COX; MORGENSTERN, 2001) e outras temáticas, pouco avançou nesse sentido no debate sobre minoria e oposição.

Além da sua importância empírica, essa questão toca em prementes preocupações teóricas. A história do pensamento político está permeada de discussões acerca do balanço necessário entre a maioria e a minoria, e entre governabilidade e representação (por exemplo, os artigos Federalistas, e as obras de Mill e Bagehot).

Na teoria democrática contemporânea, este debate se traduz em grande medida nas elaborações de Lijphart (1999) sobre o modelo majoritário e o modelo *consociativo* da democracia. Do ponto de vista mais geral e abstrato, o primeiro prescreve que a democracia deve estar baseada sob as preferências da maioria, mesmo que, às vezes, esta seja uma maioria simples. O segundo modelo defende que a maioria necessária para embasar o funcionamento da democracia deve buscar ser a mais ampla possível. Cox e McCubbins (2001), utilizando a ideia de atores de veto, expõe o *trad-off* envolvido na equação entre esses dois princípios: sistemas majoritários podem garantir a governabilidade à custa de uma maior inclusão de atores políticos participantes das decisões; simetricamente, sistemas políticos consensuais podem ter maiores níveis de legitimidade, no entanto estão mais passíveis a crises de paralisia decisória.

Essa discussão teórica evidencia a pertinência da separação analítica entre as clivagens maioria-minoria e governo-oposição. O exercício realizado neste texto pode ser visto como um passo nessa direção, buscando compreender como os arranjos institucionais impactam de forma diferenciada as duas clivagens nos sistemas políticos da América Latina.

## **2. Estudos legislativos na América Latina**

As transições dos regimes autoritários para democráticos na América Latina, como é amplamente sabido, ensejaram um amplo debate institucional. O principal tópico da agenda de pesquisa era a possível incapacidade de cooperação entre executivo e legislativo, formulada a partir da visão de Linz (1994) acerca do conflito inerente entre esses poderes, dada a legitimidade dual e a independência de mandatos.

O argumento é conhecido e não necessita aqui de exposição detalhada. Mas, refazendo o raciocínio segundo o foco deste texto, essa visão conota uma situação na qual o legislativo como um todo agiria como oposição em relação ao executivo, dificultando, se não impedindo, a aprovação de sua agenda. Ou nos termos

que aqui estou trabalhando, pode-se dizer que a clivagem principal é a que se refere ao embate entre governo e oposição, compreendida por essa literatura como, respectivamente, executivo e legislativo.

A tese de Linz (1994) passou por refinamentos. Shugart e Carey (1992) e Mainwaring e Shugart (1997), por exemplo, afirmam que variações nos poderes do executivo e no sistema partidário importam para explicar o sucesso do presidencialismo. A fragmentação partidária, além dos poderes do executivo, ganha proeminência na literatura, por prejudicar a formação de maiorias legislativas.

Nesta argumentação, é importante destacar o conceito de “segredo ineficiente” de Shugart e Carey (1992). Os autores o formulam em oposição ao modelo do “segredo eficiente”, de Cox (1987), que, analisando o desenvolvimento histórico do parlamentarismo inglês, mostra uma crescente concentração de poderes decisórios no gabinete às expensas das minorias legislativas. Trata-se do estereótipo do modelo majoritário de Lijphart (1999). O segredo ineficiente de Shugart e Carey (1992), sendo seu oposto, seria o mundo no qual as minorias teriam seu máximo poder, prejudicando a governabilidade.

Nesse caso, a clivagem importante é entre maioria-minoria, e a discussão se volta sobre a possibilidade de um legislativo dominado por políticos individuais prejudicar a governabilidade e a aprovação de agendas demandadas pela maioria e pelo executivo.

Um conjunto de estudos elabora críticas a esse diagnóstico, seja do ponto de vista empírico, seja teórico (CHASQUETTI, 2001; LIMONGI; CHEIBUB, 2011; SIAVELIS, 2000). O argumento desses autores ressalta que a formação e manutenção de coalizões legislativas, conjuntamente com dispositivos constitucionais e regimentais que reforçam o poder do executivo, ao contrário das teses até então vigentes, viabilizam a governabilidade e a coordenação entre os poderes na América Latina.

Os diagnósticos gerais não devem, no entanto, obliterar as evidências de estudos comparativos que apontam uma considerável variedade na força formal do executivo na América Latina (SAIEGH, 2010; MONTERO, 2009; MOISÉS; SIMONI JR, 2016, PNUD, 2004). Mais importante, como também assinalado por Melo (2009), um observador atento das diferentes tipologias e ordenamentos mais recentes não deixa de notar um ponto analiticamente intrigante: não é evidente a relação entre a posição relativa dos países nos diferentes índices e o desempenho efetivo de seus poderes executivo e legislativo nas dimensões de governabilidade, *accountability* e representação.

No entanto, a despeito do avanço da literatura, pouco se procedeu na diferenciação conceitual e empírica entre os pares maioria-minoria e governo-oposição, ora considerando-os como correlatos, ora ignorando-os devido a em uma suposta relação de soma-zero entre executivo e legislativo no presidencialismo. No mais das vezes, tem-se trabalhos que focam em apenas uma dessas dimensões, como o estudo de poderes de *gatekeeping* – um dos principais poderes de minoria - de Aléman (2006), ou o trabalho de Morgenstern et al. (2008) sobre oposições. Neste texto proponho uma conjunção dessas perspectivas, com o intuito de formular uma visão mais abrangente das dimensões que perpassam o processo decisório na América Latina.

### 3. Dados e metodologia

A análise empírica abrange os 10 países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Os textos constitucionais e regimentais (da Câmara dos Deputados) analisados foram extraídos dos *sites* oficiais de cada país tal como vigiam no ano de 2013.

A análise se pautará em duas clivagens. A clivagem governo-oposição (i) diz respeito aos instrumentos que o executivo possui para influenciar o processo legislativo e a formação de gabinetes. Quanto maiores esses poderes, mais influente, do ponto de vista institucional, é o partido ou a coalizão que está no governo. A oposição, definida como o partido ou partidos que não estão no governo, tem maior potencial de influenciar o processo decisório quanto menores os poderes do executivo. Logo, seguindo a premissa que poder é sempre relacional, a força da oposição será considerada aqui pela negativa de poderes do governo. Nessa dimensão, ainda, se encontra os mecanismos de fiscalização e controle por parte do legislativo. O suposto é que a oposição tem maior capacidade quanto mais mecanismos o legislativo possuir, e quanto menos exigentes, em termos de quórum, por exemplo, forem sua utilização.

A clivagem maioria-minoria (ii) faz referência ao poder concedido às minorias no processo decisório. Como nota Binder (1997), existem muitas definições de minoria. Minha análise contemplará diversas dimensões institucionais ressaltadas pela literatura: a composição e o poder das comissões no processo decisório, a inclusão de partidos minoritários nas instâncias decisórias e o grau de maioria exigido para a tomada de decisões em diversas instâncias.

O quórum ou o grau de maioria exigido para tomar uma decisão é um dos principais estrangimentos institucionais em um processo decisório. Ele afeta o potencial de qualquer grupo que busca uma ação propositiva. Nesse sentido, essa variável será considerada nas duas clivagens aqui analisadas. Na clivagem governo-oposição, ela é importante nas instâncias onde a oposição pode afetar o processo decisório, como a maioria exigida para derrubar o veto do executivo e as maiorias requeridas para censurar ministro, abrir uma comissão de inquérito e julgar politicamente um presidente da república. Na clivagem maioria-minoria ela é importante pois determina a força relativa necessária para modificar a ordem do dia, exigir votações nominais e aprovar emendas constitucionais.

Não analiso aqui o uso efetivo da capacidade institucional, mas antes sua potencialidade. Evidentemente, uma análise completa da força da minoria e da oposição exige que os atores e os partidos, com suas preferências, estratégias e recursos, assim como as instituições informais, dentre outras variáveis, também sejam incluídas na análise.

As instituições formais, no entanto, ao definirem um conjunto de estrangimentos e oportunidades ao comportamento dos atores, se constituem em uma das principais variáveis explicativas dos resultados políticos. Nesse sentido, o objetivo deste texto é contribuir para uma mensuração mais acurada dessa dimensão central para o desempenho do sistema político.

Muitos estudos de comparação entre poderes formais e capacidades institucionais procedem à formação de índices para mensurar e sintetizar as análises. Os índices variam no escopo de variáveis e casos abarcados, nas formas de mensuração e técnicas de agregação, e também nos pressupostos teóricos (SHUGART E CAREY, 1992; SAIEGH, 2010; MONTERO, 2009; MOISÉS e SIMONI JR, 2016).

Em que pese as utilidades empíricas fornecidas por essa técnica, alguns autores, como Fortin (2013), observam que certos problemas metodológicos, como a validade e a confiabilidade das mensurações, podem prejudicar sua acurácia empírica. Dessa forma, nesse texto procederei a um exercício simples, mas que minimiza problemas metodológicos: apenas assinalarei se cada variável se aplica em cada país, sem propor fórmulas de agregação das frequências observadas. Futuros estudos podem, se assim o desejarem, utilizar as informações disponibilizadas para formular indicadores sintéticos.

As escolhas das variáveis se deu com base nos estudos legislativos sobre presidencialismo latino-americano, norte-americano e parlamentarismo europeu. Algumas variáveis clássicas na literatura, como o poder das comissões em encaminhar projetos de lei sem possibilidade de emendamento do plenário; os obstáculos à apresentação de projetos por parlamentar individual; a não existência de limites à discursos e debates parlamentares, dentre outros exemplos, não foram considerados porque não se aplicam aos casos aqui estudados.

Evidentemente, as variáveis escolhidas não abrangem todo âmbito institucional importante para a compreensão da força da oposição e da minoria. Além disso, dada a dimensão comparativa da empreitada, capacidades institucionais exclusivas de um ou outro país não puderam ser incluídas. No entanto, um amplo leque de dimensões foi coberto.

Por fim, uma ressalva importante é necessária. Como regras estão sujeitas à diferentes interpretações políticas e jurídicas, as mensurações aqui indicadas podem conter erros. No entanto, para minimizá-los, procurei ao máximo assinalar apenas aquelas dimensões explícitas, com consulta a estudos de caso de cada país e ao estudo comparativo de Alcántara Sáez, Montero e López (2005).

#### **4. Análise empírica**

A análise empírica se processará da seguinte forma. Primeiro, apresento as variáveis da dimensão governo-oposição subdivididas em três subgrupos: os poderes legislativos e os poderes não legislativos do governo e da oposição; e os dispositivos de fiscalização e controle por parte do parlamento. Apresento uma análise de cada subgrupo e uma síntese ao final. Depois, procedo da mesma forma com relação à dimensão maioria-minoria. Ela será dividida em dois subgrupos: as comissões legislativas; e as instâncias de formação de agenda e processo decisório. As análises de cada conjunto de variáveis seguem após a apresentação das mesmas, com uma síntese ao final.

##### *4.1 Clivagem governo-oposição*

Inicialmente, examino os poderes legislativos da oposição, definidos aqui como ausência de poderes do governo. Os casos serão assinalados na medida em que esses poderes estão ausentes, ou seja, a marcação nas tabelas indica os casos nos quais o governo não possui esses poderes legislativos:

Ausência de decreto constitucional: Decretos são poderes do governo de editar medidas com caráter de lei unilateralmente, antes da apreciação do legislativo, prejudicando a atuação da oposição. Para os casos nos quais o governo dispõe desse poder, a variável será detalhada em duas dimensões: se a não apreciação da medida pelo legislativo não implica na aprovação imediata do decreto, e se o legislativo pode emendar o texto

editado pelo governo – ambos os casos fortalecem a participação da oposição. Não serão considerados aqui os chamados decretos delegados, nos quais o legislativo concede ao governo, por um tempo determinado e sobre temas específicos, capacidade de legislar unilateralmente.

Ausência de veto parcial: Analisarei apenas o veto parcial pois, além da literatura considerá-lo mais importante que o veto total (pois permite ao governo vetar apenas as partes indesejadas da lei), é nessa dimensão que existe uma variação, ainda que pequena, dos casos considerados. Sua ausência possibilita maior influência da oposição no processo decisório.

Maioria para derrubar veto: Esta variável indica a maioria necessária para derrubar o veto parcial. O suposto é que a influência da oposição parlamentar é maior quanto menor for a maioria exigida para esse procedimento.

Ausência de pedido de urgência pelo executivo: Diz respeito à capacidade do governo em determinar, unilateralmente, trâmites mais céleres a seus projetos de lei, dificultando, portanto, a apreciação detalhada pela oposição.

Ausência de convocação de sessão especial pelo executivo: Identifica a possibilidade do governo em agendar, unilateralmente, sessões extraordinárias do legislativo para apreciação de matérias específicas, diminuindo o poder de barganha da oposição.

Iniciativa exclusiva: Algumas constituições e regimentos reservam o tratamento de determinados temas legislativos à iniciativa exclusiva do governo. Destacam-se as leis orçamentárias, que, por sua vez, subdividem-se em dois tópicos: a permissão ao legislativo em aumentar despesas e a situação da matéria quando a proposta enviada pelo governo não foi deliberada em tempo determinado. O segundo conjunto de temas dessa variável é a legislação administrativa e fiscal, as quais também o governo pode ter iniciativa exclusiva e o legislativo pode ou não ter restrição de emendamento. A ausência de iniciativa exclusiva nessas matérias, a possibilidade de emendamento e de aumentar despesas, e a não aprovação imediata da proposta orçamentária do governo no decurso de prazo são elementos que favorecem a atuação da oposição.

**Tabela 1 – Poderes legislativos da oposição**

Poderes legislativos		Argentina	Bolívia*	Brasil*	Chile	Colômbia*	Equador*	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Ausência decreto			X		X			X		X	X
Se existe	Não decisão não beneficia executivo		-	X	-	X	X	-	X	-	-
	Legislativo pode emendar		-	X	-	X	X	-	X	-	-
Ausência Veto parcial			X								
Se existe	Majoria exigida	2/3	-	A	2/3	A	2/3	A	A	3/5	S
Ausência Urgência		X							X		X
Ausência Sessão especial											
Iniciativa exclusiva	Ausência na área Orçamentária										
	Legislativo pode aumentar despesa	X	X					X			
	Não decisão não beneficia executivo	X						X		X	X
	Ausência na área Administrativa e fiscal	X	X					X			X
	Legislativo emenda sem restrição	-	-				X	-			

(Fonte: Autor a partir das Constituições e regimentos internos das Câmaras Baixas<sup>8</sup>)

Os dados mostram que se de fato a oposição não tem muitos poderes na América do Sul, dada a propagação da força do governo – ou do executivo – sublinhada pela literatura, existe, no entanto, considerável variação entre os casos. Uma avaliação geral da distribuição dos países ressalta que Brasil e Equador, seguidos de perto por Chile, Colômbia e Peru são os casos nos quais a oposição tem menores condições potenciais de influenciar o processo decisório. Bolívia, Paraguai e Venezuela, por sua vez, são os países nos quais a oposição detém, em geral, mais força formal no processo decisório. A Argentina e o Uruguai se situam em um patamar intermediário.

Do ponto de vista mais específico de cada variável, chama atenção o deslocamento da Argentina em direção a um maior poder do governo na variável decreto; a Bolívia, que é o único país no qual o governo não tem o poder de veto parcial, o que favorece a oposição; e os consideráveis poderes do executivo na legislação orçamentária, enfraquecendo a oposição, com a exceção da Argentina e Paraguai.

Abaixo apresento os poderes não legislativos da oposição:

Legislativo autoriza nomeação de ministros: essa variável identifica se o governo necessita da aprovação do legislativo para nomear os ministros do gabinete, um mecanismo típico do parlamentarismo, mas que não é totalmente ausente nos casos aqui analisados. A existência desse mecanismo favorece a oposição.

<sup>8</sup> Legenda: A = Maioria absoluta; S = Maioria simples. \*Na Colômbia, o decreto constitucional pode ser usado depois da declaração de estado de emergência ou exceção. No Equador, o executivo tem esse poder se o legislativo não decidir sobre pedido de urgência a determinado projeto de lei. No Brasil não existe regulamentação constitucional para o caso da não aprovação da lei orçamentária no seu devido prazo. No entanto, as normas editadas sobre esse ponto usualmente determinaram a vigência da proposta do executivo. Na Bolívia, o governo pode exigir urgência legislativa apenas para alguns tipos de projetos de lei.

Ministros podem sofrer voto de censura: novamente um dispositivo tradicionalmente associado ao parlamentarismo, mas consideravelmente presente nos presidencialismos da América do Sul, diz respeito à possibilidade de que o legislativo destitua um ministro por moção de desconfiança. Nos casos positivos, observo a maioria necessária para tal. Quanto menos exigente for o quórum requerido, maior força potencial tem a oposição.

Legislativo não pode ser dissolvido: trata-se da capacidade formal do executivo em dissolver o legislativo, dadas certas condições, e convocar novas eleições parlamentares. Evidentemente, este dispositivo enfraquece a oposição.

**Tabela 2 – Poderes não legislativos da oposição**

Poderes não legislativos	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Legislativo autoriza nomeação de ministros									X	
Ministros podem sofrer voto de censura	X	X			X		X	X	X	X
Se sim - Maioria exigida	A	2/3	-	-	A	-	2/3	A	2/3	3/5
Legislativo não pode ser dissolvido	X	X	X	X	X		X			

(Fonte: Autor a partir das Constituições e regimentos internos das Câmaras Baixas<sup>9</sup>)

O Uruguai é o único caso no qual o legislativo deve formalmente autorizar a nomeação de ministros do executivo; neste país, além disso, os ministros podem sofrer moção de censura com apoio de 2/3 dos votos. No entanto, especificações constitucionais determinam que, a depender do trâmite desses processos, o executivo pode dissolver o legislativo.

O caso peruano apresenta configuração semelhante no que se refere à dissolução do legislativo. Este país, no entanto, ao lado da Argentina e da Colômbia, é o que apresenta quórum menos exigente para derrubar um ministro: maioria absoluta. A Bolívia e o Paraguai, por sua vez, semelhantemente ao Uruguai, exige maiorias qualificadas. A Venezuela representa um caso intermediário nesse sentido, mas o legislativo pode ser dissolvido pelo executivo em determinadas situações relacionadas a processos de *impeachment* contra o vice-presidente da República.

O Equador é o país que a oposição conta com menos recursos nesse conjunto de variáveis, seguido do Brasil e Chile, que diferentemente do primeiro caso, não permitem ao executivo dissolver o legislativo. Os países que mais se destacam no sentido inverso, ou seja, na força da oposição, são Argentina e Colômbia.

Por fim, o subgrupo “Fiscalização e controle”. Aqui a dimensão importante é o grau de maioria exigido para realizar ações de controle. Quanto menor o grau, maior a possibilidade de influência da oposição nessas ações.

*Impeachment*: trata-se do julgamento político do chefe do executivo, que pode resultar na sua destituição. Na maioria dos países, esse processo no legislativo se desenvolve em duas etapas: a abertura e seu julgamento<sup>10</sup>. Considerarei aqui a participação do legislativo em cada processo e as maiorias exigidas em cada etapa.

<sup>9</sup> Legenda: A = Maioria absoluta

<sup>10</sup> Nos países bicamerais, de modo geral a Câmara baixa é responsável por autorizar a abertura do processo e a Câmara alta em julgar o Presidente.

Maioria para instalar comissão de investigação: essa variável diz respeito à criação de comissões legislativas especificamente dedicadas a investigar e fiscalizar atos do governo. A análise será baseada nas maiorias necessárias para sua instauração, nos casos em que há especificação no regimento. Em alguns países, existe uma comissão permanente de investigação.

**Tabela 3 – Poderes de fiscalização e controle**

Fiscalização e controle		Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
<i>Impeachment</i>	Abertura	2/3	2/3	2/3	A	S	1/3	2/3	CP	2/3	-
	Julgamento	2/3	-	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	2/3	-
Comissão investigação		S	2/3	1/3	2/5	P	P	S. Info	35%	S	S. Info

(Fonte: Autor a partir das Constituições e regimentos internos das Câmaras Baixas<sup>11</sup>)

A primeira informação que salta aos olhos no que se refere ao *impeachment* é a ausência da capacidade do legislativo em abrir o processo e julgar o chefe do executivo na Venezuela. Na Bolívia, ao legislativo é facultado apenas a abertura, mas não o julgamento. Esses dispositivos dificultam mecanismos de controle e julgamento por parte da oposição nesses países.

Em cerca de metade dos países exige-se maiorias qualificadas para abrir juízos políticos contra o presidente, exceto no Chile (onde é necessário maioria absoluta), na Colômbia (maioria simples), e no Equador, onde apenas 1/3 dos votos do legislativo são exigidos. No Peru, por sua vez, é necessário a autorização de uma comissão composta por representantes de todos os partidos, de forma proporcional à quantidade de cadeiras de cada um.

O julgamento do processo de *impeachment* é consumado com o apoio de maiorias qualificadas em todos os países, à exceção dos já mencionados casos da Bolívia e da Venezuela nos quais o legislativo não tem esse poder.

Um tradicional mecanismo da oposição nas democracias contemporâneas é a criação de comissões parlamentares de investigação e inquérito. Os regimentos internos das Câmaras variam fortemente na prescrição dos procedimentos necessários à instalação dessas comissões. Na Colômbia e no Equador, diferente dos outros países, a comissão é permanente e, logo, delibera entre seus membros os trabalhos de investigação do governo. Brasil e Peru são os países nos quais a exigência de apoio à criação da comissão de inquérito é menos premente: 1/3 e 35% do total de parlamentares, respectivamente. No Chile necessita-se de 2/5 dos membros do legislativo, enquanto que na Argentina e Uruguai exige-se apoio de maioria simples do plenário (sendo que no último país após deliberação de uma comissão *ad hoc* constituída para analisar o pedido de criação da comissão de investigação). Na Bolívia, as exigências são elevadas: necessitam-se apoio de 2/3 dos membros do legislativo. Paraguai e Venezuela não apresentam em seus regimentos e Constituições o nível de maioria exigido para tal.

Como síntese da clivagem governo-oposição, inicialmente pode-se dizer que a distribuição dos países mostra uma considerável variedade entre os subgrupos. Isso por si só é importante destacar, pois revela que

<sup>11</sup> Legenda: A = Maioria absoluta; S = Maioria simples; CP = Comissão Permanente; S. Info = Sem informação)

uma análise conjunta de várias atribuições em perspectiva comparada nos permite matizar conclusões que porventura possam ser obtidas a partir de estudos de caso focalizados em algumas variáveis institucionais específicas.

Para além dessa constatação importante, um balanço geral que pode ser feito do conjunto de informações e da comparação entre os países ressalta a impressionante discrepância que Bolívia e Venezuela têm entre os subgrupos da clivagem: enquanto esses países se destacam no aspecto da ausência de poderes legislativos do governo, na dimensão de fiscalização e controle apresentam baixos poderes formais conferidos à oposição. O inverso ocorre com o Equador: o governo tem consideráveis poderes legislativos e não legislativos, mas as exigências para os mecanismos de ação de controle e fiscalização, particularmente a abertura de processo de *impeachment*, são pequenas, o que aumenta o poder potencial da oposição.

O Paraguai apresenta um leve destaque em direção à maior poder da oposição, principalmente na dimensão dos poderes legislativos. Os demais países, no entanto, não mostram tendência clara em direção à maior ou menor força da oposição. O Brasil e Colômbia, por exemplo, apesar da força do governo advinda principalmente dos poderes de decreto, veto e iniciativa exclusiva, apresentam nos mecanismos de fiscalização e controle menos dificuldades formais para a oposição que a maioria dos outros países. A Argentina se destaca na força do governo nas variáveis decreto e maioria para derrubar veto, ao mesmo tempo em que não permite ao executivo pedir urgência e não lhe faculta prerrogativas exclusivas. Comparativamente, a oposição tem, ainda, consideráveis mecanismos institucionais na questão dos poderes não-legislativos. O Uruguai é o único país cujo legislativo deve autorizar a nomeação de ministros governamentais, no entanto a Câmara pode ser dissolvida pela presidência da república.

Um quadro matizado também se apresenta no Chile e Peru. O primeiro caso se destaca pela relativa facilidade para abertura de inquérito de *impeachment* presidencial e pela ausência de decreto constitucional, o que fortalece a força formal da oposição. Ao legislativo, entretanto, não é facultado censurar um ministro, bem como é requerida alta maioria para derrubar um veto presidencial. No Peru, por sua vez, a oposição é fortalecida pela regra menos exigente para derrubar um veto presidencial e para censurar um ministro, qual seja, a maioria absoluta. Além disso, o governo não tem direito de pedir, unilateralmente, urgência para tramitações legislativas. Entretanto, dispositivos constitucionais facultam ao executivo o poder de decreto bem como a possibilidade de dissolução do legislativo.

#### 4.2 Clivagem maioria-minoria

A clivagem maioria-minoria será analisada em dois subgrupos diferentes: a composição das comissões permanentes e sua influência formal no processo legislativo; e a organização das instâncias de decisão e de formação de agenda, com as maiorias exigidas em certas etapas do processo decisório.

Inicialmente, as comissões:

Proporcionalidade partidária: identifica se os regimentos internos prescrevem que a alocação de membros das comissões deve ser proporcional às forças partidárias, mecanismo que favorece as minorias.

Papel dos líderes na alocação de membros: essa variável identifica se as lideranças partidárias têm prerrogativa formal na definição dos membros das comissões ou se, antes, os parlamentares individuais têm maior liberdade de escolha, o que configuraria um processo mais descentralizado.

Poder conclusivo: em alguns países as comissões podem unilateralmente aprovar projetos de lei, sem a apreciação no plenário, fortalecendo essa instância deliberativa e, logo, as minorias legislativas (no entanto, cabe ressaltar que nos casos em que esse poder está presente ele é condicional à delegação do plenário ou pode ser sujeito à reconsideração pelo mesmo).

Comissão tem iniciativa de lei: trata-se da atribuição regimental que concebe as comissões como um ator dotado de capacidade para apresentar proposição legislativa.

Parecer da minoria: esse dispositivo denota a possibilidade formal da minoria da comissão, ou seja, a posição perdedora no processo de aprovação de um parecer, em fazer constar suas razões e ditames e elaborar um parecer próprio no informe da mesma ao plenário.

Interpelação aos ministros do governo: alguns regimentos concedem às comissões a possibilidade de realizar interpelações a ministros do governo, com possibilidade de julgamento político dada sua ausência ou não fornecimento de informações solicitadas<sup>12</sup>.

**Tabela 4 – Poderes das comissões**

Comissões	Argentina*	Bolívia	Brasil*	Chile	Colômbia	Equador	Paraguai*	Peru	Uruguai	Venezuela
Proporcionalidade partidária	X	X	X	X	X		X	X		X
Líderes não tem papel preponderante na seleção						X	X			
Poder conclusivo	X		X				X			
Iniciativa de lei			X							X
Parecer da minoria	X	X				X	X	X	X	
Interpelação aos ministros	X	X	X		X	X	X			X

(Fonte: Autor a partir das Constituições e regimentos internos das Câmaras Baixas<sup>13</sup>)

Algumas variáveis da dimensão das comissões mostram um cenário de considerável semelhança na distribuição entre os países. Em quase todos os casos as vagas das comissões são distribuídas de forma proporcional entre os partidos – à exceção do Equador e do Uruguai –; as comissões não têm iniciativa de projeto de lei, exceto no Brasil e Venezuela; e apenas no Equador e no Paraguai os líderes não têm papel formal na definição de seus membros. Em apenas três países, Brasil, Argentina e Paraguai, as comissões têm poder conclusivo, ainda que no primeiro caso esse poder pode ser revertido pelo plenário e nos outros dois é um poder delegado do mesmo.

A Argentina, o Brasil e principalmente o Paraguai são os países que mais se destacam no poder conferido às minorias nesta dimensão. O Uruguai e o Chile são os casos nos quais essa instância menos favorece a ação de minorias, seguidos de Colômbia e Peru. Em posição intermediária se encontram Bolívia, Equador e Venezuela.

12 Cabe ressaltar que essa variável diz respeito apenas à interpelações nas comissões, e não incluem as que podem ser realizadas no plenário.

13 Na Argentina e no Paraguai, as comissões tem poder conclusivo apenas quando recebem delegação do plenário. No Brasil, esse poder é sujeito à reversão pelo mesmo.

Por fim, o subgrupo “instâncias de formação de agenda e processo decisório”. Neste conjunto de variáveis, analiso a composição das mesas diretora dos parlamentos, os atores responsáveis pela determinação da ordem dia e as maiorias exigidas para aprovação de alguns requerimentos e emendamento constitucional.

Minoria tem presença na mesa diretora: todo legislativo é composto por uma instância responsável por organizar os trabalhos da casa e por sua administração, composta por um presidente, vice-presidentes e, algumas vezes, secretários parlamentares. São diversos os procedimentos utilizados para eleição dos membros dessa mesa diretora, no entanto aqui interessa verificar se o regimento interno estabelece que às minorias partidárias sejam reservadas ao menos uma cadeira nesse colegiado.

Decisão sobre a ordem do dia: essa variável ressalta as instâncias responsáveis por elaborar a ordem do dia das sessões ordinárias dos trabalhos legislativos. São três exemplos encontrados nos casos sul-americanos, dispostos aqui em ordem crescente de influência potencial da minoria: o presidente da Casa, a mesa diretora, e este órgão conjuntamente com os líderes partidários.

Maioria para modificar ordem do dia: a ordem do dia estabelecida por um ator ou colegiado mais ou menos amplo, analisada na variável acima, é passível de modificação desde que solicitada por ao menos um parlamentar em todos os países aqui analisados. Essa variável indica o ator responsável por tomar essa decisão ou, quando for o caso, a maioria necessária para deliberar esse requerimento. Aqui, vale destacar, estou assumindo que à minoria interessa mais modificar a ordem do dia que à maioria, dado que os trabalhos são agendados por um ator ou uma comissão mais ou menos restrita.

Exigência de votação nominal: são vários os tipos de procedimento de votação realizados pelo legislativo. Os mais comuns são a votação simbólica, no qual não existem contagens rigorosas e o resultado é proclamado tendo em vista contrastes visuais de manifestações dos parlamentares; e a votação nominal, no qual cada legislador registra expressamente sua posição, com publicação exata do número de votos em cada alternativa. A votação nominal é o procedimento regimentalmente exigido na análise de algumas proposições legislativas, mas aos parlamentares é facultada a prerrogativa de solicitar a realização desse tipo de votação na deliberação de qualquer matéria. À minoria esse poder é importante pois pode exigir que parlamentares da maioria manifestem posição sobre assuntos politicamente delicados, ou então por servir como mecanismo de verificação de quórum das votações, dificultando ou atrasando os procedimentos legislativos. A variável indica qual é o número de parlamentares exigido para protocolar esse pedido, e se ele é mandatório (se não, é sujeito à deliberação no plenário).

Maioria para aprovar emenda constitucional: o processo de emendamento constitucional é uma das etapas mais importantes do processo legislativo. De modo geral, para a aprovação desse procedimento, dada a proeminência da carta constitucional no ordenamento jurídico-político, exigem-se maiorias qualificadas. Aqui, estarei considerando que maiorias mais exigentes favorecem a minoria, pois dificultam o processo decisório.

**Tabela 5 – Poderes da minoria na formação de agenda e processo decisório**

Agenda e processo decisório	Argentina*	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia
Minoria na mesa		X	X		X
Ordem do dia	Mesa e líderes	Mesa e líderes	Mesa e líderes	Mesa e líderes	Mesa
Modificar ordem do dia	2/3	2/3	Maioria simples	Mesa e líderes	Maioria simples
Quem pode pedir votação nominal	10%	1 deputado, com apoio de 5	1 deputado	Dois líderes	1 deputado
É mandatário	X	X			
Maioria para emenda constitucional	-	2/3	3/5	3/5	Maioria absoluta
Agenda e processo decisório	Equador	Paraguai*	Peru*	Uruguai	Venezuela
Minoria na mesa	X				
Ordem do dia	Mesa	Mesa	Mesa e líderes	Presidente	Mesa
Modificar ordem do dia	Maioria absoluta	2/3	Mesa e líderes	Maioria absoluta	Maioria simples
Quem pode pedir votação nominal	S. Info	1/5	S. Info	1/3	1 deputado
É mandatário	-		-		X
Maioria para emenda constitucional	2/3	Maioria absoluta	2/3	2/3	Maioria absoluta

(Fonte: Autor a partir das Constituições e regimentos internos das Câmaras Baixas<sup>14</sup>)

Em quatro dos dez países (Bolívia, Brasil, Colômbia e Equador), é expressamente prescrito nos regimentos internos da Câmara Baixa que minorias partidárias têm cadeiras reservadas na mesa diretora, o que permite a esses grupos algum nível de influência nas instâncias decisórias e administrativas da instituição.

Este órgão é ainda exclusivamente responsável por definir a ordem do dia na Colômbia, no Equador, no Paraguai e na Venezuela. Em todos os demais países, a agenda legislativa é definida em um colegiado composto pela mesa diretora e os líderes partidários. A exceção é o Uruguai, no qual o presidente da casa é o único responsável pela elaboração da ordem do dia.

Em todos os casos, entretanto, os parlamentares podem propor moções e requerimentos de alteração da ordem do dia. Esses de modo geral são sujeitos à aprovação no plenário, exceto no Chile e no Peru, nos quais a mesa diretora e os líderes partidários são os que têm a prerrogativa de aprovar essa alteração.

No Brasil, na Colômbia e na Venezuela, apenas maiorias simples dos parlamentares são exigidas para alteração da ordem do dia. Equador e Uruguai demandam maiorias absolutas. Argentina, Paraguai e Bolívia apresentam os quóruns mais elevados: 2/3 dos presentes nos dois primeiros países, e 2/3 do total de membros, no último.

Em síntese – sem considerar particularidades presentes em cada caso -, pode-se dizer que na Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, a organização da agenda do legislativo é mais concentrada que nos demais.

14 Legenda: S. Info = Sem informação. \*Na Argentina e no Paraguai, o quórum de 2/3 para modificar a ordem do dia tem o poder também de colocar na pauta projetos que se encontram em tramitação nas comissões. No Peru, uma emenda constitucional pode ser aprovada por maioria absoluta, mas, neste caso, para ser promulgada, deve necessariamente ser aprovada em um referendo popular.

Em sentido oposto se destaca o Brasil, como o país com procedimentos mais inclusivos. Os demais encontram-se em posição intermediária.

Votações nominais de proposições legislativas podem ser exigidas por qualquer parlamentar na Colômbia e na Venezuela. Na Bolívia, o legislador deve ser apoiado por outros cinco, enquanto que na Argentina esse pedido deve ser feito por 10% da casa e no Uruguai por 1/3. Em todos esses países, exceto no último e na Colômbia, a moção é automaticamente aceita.

Em demais três casos, o plenário deve deliberar sobre esse requerimento, entretanto, no Brasil ele pode ser apresentado por um único parlamentar, no Chile deve ser proposto por no mínimo 2 líderes partidários e no Paraguai por 1/5 do legislativo. Por fim, Equador e Peru não expressam em seus regimentos a possibilidade dessa moção. Em suma, Bolívia, Venezuela e Argentina são os países nos quais a minoria é mais favorecida nos procedimentos para exigir votações nominais. O contrário acontece no Chile e Uruguai, e os demais países se distribuem de forma intermediária.

Por fim, as emendas constitucionais. A maioria necessária para aprovação dessas proposições varia entre os países. No Equador, Peru e Uruguai, são necessários 2/3 dos votos dos membros do legislativo. Na Bolívia, por sua vez, são 2/3 dos presentes. Brasil e Chile exigem 3/5, enquanto que Colômbia, Paraguai e Venezuela demandam apenas maioria absoluta. Mas, cabe ressaltar que Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela devem ter suas propostas submetidas a um referendo popular. Na Argentina emendas constitucionais apenas são possíveis por meio da eleição de uma assembleia específica para tal.

Como síntese deste subgrupo, e novamente analisando o conjunto das distribuições em perspectiva comparada sem se atentar a detalhes, observa-se que o Chile e o Paraguai são os países nos quais a minoria detém menos oportunidades institucionais: os mecanismos de elaboração e modificação da agenda são pouco inclusivos, os requerimentos de votação nominal não são automáticos e o emendamento constitucional não é muito exigente. Esses dois países, no entanto, apresentam uma grande discrepância no quesito da força das comissões, como vimos acima: enquanto o Chile possui um sistema que pouco favorece as minorias, o Paraguai caminha na direção inversa.

O Brasil apresenta uma distribuição comparativa moderada no conjunto das variáveis, ao mesmo tempo em que se destaca no fortalecimento das comissões. A Bolívia é de certa forma seu inverso: ocupa uma posição comparativa intermediária no sistema de comissões, mas mostra uma certa tendência a fortalecer o poder da minoria no processo decisório, principalmente na facilidade nos requerimentos de exigência de votação nominal e na dificuldade de emendamento constitucional.

O Uruguai, a seu turno, possui um sistema de comissões e de instâncias de definição de agenda que não favorece a minoria. No entanto, neste país as condições para emendamento constitucional são elevadas, o que dificulta a ação da maioria. Venezuela e Colômbia apresentam atribuições institucionais erráticas: ambos possuem um sistema comparativamente inclusivo de definição da agenda, mas são pouco exigentes para emendamento constitucional. O inverso ocorre com o Peru. Argentina e Equador ocupam, de modo geral, uma posição intermediária no conjunto das variáveis.

## 5. Conclusão

O debate sobre as instituições políticas na América Latina, e sobre o poder legislativo, em particular, em muito avançou desde os primeiros estudos na transição democrática. Modelos e análises foram elaborados buscando compreender os poderes do executivo, a organização interna do legislativo, a formação de coalizões e o processo de tomada de decisões.

No entanto, neste texto procurei justificar teórica e empiricamente a necessidade de uma nova abordagem, pouco desenvolvida na literatura. Trata-se da consideração analítica de uma dupla clivagem que perpassa as relações executivo-legislativo: governo-oposição e maioria-minoria.

Teoricamente, por meio de discussões das literaturas sobre os casos norte-americano e europeu, busquei mostrar como essas clivagens se diferenciam tanto do ponto de vista explicativo quanto normativo, o que justifica a inclusão de ambas na análise.

A importância dessa proposta também é corroborada pela análise empírica: ainda que não sejam dimensões ortogonais, não é clara e automática a associação entre poderes da oposição (ou do governo) e poderes da minoria (ou da maioria). Um exemplo disso é o Brasil: enquanto neste país a oposição tem poucos poderes devido à concentração de prerrogativas legislativas e não legislativas no governo, a minoria não está, comparativamente, aliada do processo decisório, principalmente por meio da força das comissões. Caminho inverso, em certa medida, apresenta o Paraguai: enquanto o governo é fraco na dimensão legislativa, a minoria possui poucas capacidades institucionais na formação da agenda e no processo decisório.

As evidências apresentadas também permitem repensar o caso chileno. Enquanto a literatura normalmente considera seu executivo como sendo forte, o ponto que mais chama atenção pela análise aqui empreendida é, em realidade, a concentração de poderes na maioria, em detrimento da minoria. A Venezuela, Bolívia e Equador, por sua vez, se destacam por apresentar distribuições relativamente extremas e discrepantes em ambas as dimensões, ora ressaltando o poder do governo, ora da oposição, ora da maioria, ora da minoria.

As análises aqui realizadas se detiveram aos aspectos formais e institucionais e indicam uma linha de pesquisa profícua para analisar de que maneira esses constrangimentos impactam de forma efetiva e diferenciada as diversas clivagens políticas, de maioria e minoria, governo e oposição, refinando as explicações e os diagnósticos formulados pela literatura acerca do funcionamento das democracias sul-americanas. Outra abordagem premente é a explicação dos arranjos formais observados: momentos históricos, composições ideológicas dos constituintes (ou dos legisladores no momento do emendamento dos dispositivos aqui analisados) podem ser importantes determinantes.

Além disso, o ponto aqui proposto toca em importantes questões do ponto de vista normativo, ao chamar atenção para as tensões no enquadramento de diferentes princípios políticos na configuração dos sistemas políticos. Qual é o balanço ideal entre maioria e minoria? Qual é o grau que deve ser concedido à influência da oposição? Questões importantes como essas apenas podem ser respondidas com clareza conceitual e empírica dos diferentes fenômenos políticos envolvidos.

## Referências

- ALCÁNTARA SÁEZ, M; MONTERO, M. G.; LÓPEZ, F. S. (ed.). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus Normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.
- ALEMÁN, E. Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, p. 125–155, 2006.
- AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2011.
- BINDER, S. *Majority rule, minority rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- BINDER, S. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Brookings Institution Press, 2003.
- CHASQUETTI, D. Democracia, Multipartidarismo y coaliciones en America Latina: evaluando la difícil combinación. In: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2011.
- CHEIBUB, J. A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- CHEIBUB, J. A; ELKINS, Z. A hibridização de formas constitucionais: a constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: INÁCIO, M. e RENNÓ, L. (ed.) *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- CHEIBUB, J. A; SAIEGH, S; PRZEWORSKI, A. Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, 34(4), p. 565–587, 2004.
- COX, G. *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- COX, G; MCCUBBINS, M. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- COX, G; MCCUBBINS, M. The institutional determinants of economic policy outcomes. In: HAGGARD, S; MCCUBBINS, M. (org.) *Presidents, Parliaments and policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- COX, G; MORGENSTERN, S. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, S; NACIF, B. (org.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- DAHL, R. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DORING, H. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 1, p. 145-165, 2001.
- FIGUEIREDO, A; CANELLO, J; VIEIRA, M. “Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875, dez., 2012.
- FORTIN, J. Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement. *International Political Science Review*. Vol 34, Issue 1, p. 91 – 112, 2013.
- HOFSTADTER, R. *The idea of a party system*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.
- LAVER, M; SCHOFIELD, N. *Multiparty Government. The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

- LIJPHART, A. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos A Literatura Norte-americana Recente. *Bib: Boletim Informativo e Bibliografico de Ciencias Sociais*, Rio de Janeiro: n. 37, p. 1-100, 1994.
- LIMONGI, F; CHEIBUB, J. Legislative-executive relations. In: GISBURG, T; DIXON, R. (ed.) *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011.
- LINZ, J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J; VALENZUELA, A. (ed.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MAINWARING, S; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MAINWARING, S; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MELO, M. A. Strong presidents, robust democracies? Separation of powers and rule of law in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, vol.3, n.2, p. 30-59, 2009.
- MONTERO, M. G. *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- MOISÉS, J. A; SIMONI JR. S. How strong are South American Parliaments? In: CORY, P. (ed.) *Latin America: Economic, Social and Political Issues of the 21th Century*. New York: Nova Publishers, 2016.
- MORGENSTERN, S; NEGRI, J. J; PEREZ-LINAN, A. Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. *Journal of Legislative Studies*. Vol.14, Nos.1/2, p.160-189, 2008.
- NEGRETTO, G. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, vol 48, issue 3, p. 63-92, 2006.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2a ed., Buenos Aires: 2004.
- O'DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, vol. 9, n. 3, p. 112 - 126, 1998.
- SAIEGH, S. Active Players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures. In: SCARTASCINI, C. et al. (ed.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies and Inter-American Development Bank, 2010.
- SIAVELIS, P. Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment. In: MAINWARING, S; SHUGART, M. (ed.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- SHEPSON, K; WEINGAST, B. The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, vol. 81, n. 1, p. 85-104, 1987.
- SHUGART, M; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- STROM, K. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge. Cambridge: University Press, 1990.

## CAPÍTULO 10

# A DEMOCRACIA NÃO MORA AO LADO: CONTESTAÇÃO E INCLUSIVIDADE NA AMÉRICA LATINA (1950-2000)

Rodrigo Lins

Dalson Figueiredo Filho

Lucas Silva

Matheus Cunha

Enivaldo Rocha

**A DEMOCRACIA NÃO MORA AO LADO:  
CONTESTAÇÃO E INCLUSIVIDADE NA AMÉRICA LATINA (1950-2000)**

Rodrigo Lins

Dalson Figueiredo Filho

Lucas Silva

Matheus Cunha

Enivaldo Rocha

## **Introdução**

Identificar os fatores que explicam a transição de um regime autoritário para um democrático é um tema canônico na Ciência Política (LIPSET, 1959; RUSTOW, 1970; LINZ e STEPAN, 1996; ACEMOGLU e ROBINSON, 2006). Algumas das teorias, como a de modernização, dividem opiniões (LIPSET, 1959; EPSTEIN et al., 2006; PRZEWORSKI e LIMONGI, 1997; PRZEWORSKI et al., 2000). Comparativamente, no entanto, a teoria da difusão democrática ainda tem recebido menor atenção. Brinks e Coppedge (2001, 2006), Smith (2005) e Leeson e Dean (2009) aparecem como exceção. Na literatura nacional, Figueiredo, Silva e Rocha (2012) testam a hipótese para os países pós-comunistas do Leste Europeu. Em comum, esses trabalhos encontraram a presença de autocorrelação espacial, corroborando a ideia de que regimes mais próximos no espaço são mais semelhantes.

Entre os casos de maior interesse estão os países da América Latina. Isso porque a região tem um histórico de forte instabilidade, tendo transitado entre regimes democráticos e autoritários desde o fim da Segunda Guerra Mundial (alguns casos, como a Argentina, já estão nessa gangorra há mais tempo). Nosso objetivo é testar a hipótese de que existe uma correlação espacial dos indicadores de democratização na América Latina. Metodologicamente, utilizamos análise espacial, estatística descritiva e multivariada e modelos de séries temporais para analisar os dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008), presentes no *Quality of Government Institute* (QOG)<sup>1</sup>, que operacionalizam os conceitos de contestação e inclusividade propostos Dahl (1971).

Por fim, a análise dos dados foi elaborada com auxílio do *Statistical Package for Social Sciences*, versão 20 e Stata, versão 12, enquanto que a análise espacial foi implementada através do Q-Gis e do Geoda. Como procedimento de armazenamento e tratamento das informações, seguimos o protocolo TIER 2.0 que está disponível publicamente no sítio eletrônico da *Haverford College*<sup>2</sup>.

---

1 O QOG é um projeto mantido pela Universidade de Gotemburgo que visa solucionar os problemas que comprometem a qualidade de governança das instituições políticas (DAHLBERG et al, 2015). Para isso, uma das ações adotadas pelo QOG é a compilação de diversos indicadores sobre os mais variados temas referentes a todos os países do mundo. A intenção é sanar uma lacuna empírica e subsidiar os *policy-markers* de cada país na elaboração de reformas institucionais.

2 Ver: <<https://www.haverford.edu/project-tier/protocol-v2>>. Agradecemos a Richard Ball e Norm Medeiros pelo apoio logístico durante o *TIER Development Workshop: Teaching Transparent Methods of Empirical Research*, Pensilvânia, Estados Unidos, entre 1 e 2 de abril de 2016.

Para tanto, o restante do artigo se divide da seguinte forma: primeiro fazemos uma revisão de literatura, levando em conta a transição democrática e os conceitos de contestação e inclusividade. Em seguida, apresentamos a metodologia e os resultados. Por fim, as conclusões.

## 1. Revisão da literatura

O estudo das transições democráticas originou uma série de teorias sobre a causa da mudança de um regime não-democrático para um democrático<sup>3</sup>. Na literatura, existe uma grande gama de trabalhos que apontam questões internas como o principal motivo (LIPSET, 1959; RUSTOW, 1970; O'DONNELL e SCHMITTER, 1986; FENG e ZAK, 1999; EPSTEIN et al., 2006). A teoria da modernização, com enfoque no desempenho econômico, tem sido apontada como a que melhor explica as causas das transições. Para esta corrente, que tem em Lipset (1959) seu principal teórico, quanto mais desenvolvido o país, maior é a chance de que ele se torne democrático. A cadeia causal da teoria, segundo Przeworski e Limongi (1997), segue da seguinte forma: quando o país se desenvolve, a estrutura social se torna complexa, o processo laboral passa a exigir atividade de cooperação dos empregados e novos grupos surgem e se organizam. A partir disso, o sistema não pode ser mais controlado por comando e as ditaduras tendem a cair.

Essa visão foi refutada por Przeworski e Limongi (1997), Przeworski et al (2000) e Svobik (2008). Para os autores, um país economicamente desenvolvido faz com que a democracia, uma vez instaurada, seja mantida e aprofundada. No entanto, seus achados não ratificam a ideia de que o desempenho econômico tenha um impacto na transição de um regime autoritário para um democrático<sup>4</sup>. Ainda assim, a teoria da modernização segue popular na literatura sobre transitologia (EPSTEIN et al., 2006).

Contudo, influências externas também devem ser levadas em conta. Desde Kant (2008), as condições exógenas aparecem como fatores importantes para explicar a transição democrática. Por exemplo, a corrente neo-institucionalista, ao levar em consideração a origem colonial de um país (RUSTOW, 1970; DAHL, 1971; ACEMOGLU, JOHNSON e ROBINSON, 2001; BERNHARD et al, 2004; ACEMOGLU e ROBINSON, 2006, 2012), também credita a possibilidade de sucesso de uma democracia a causas externas. O principal argumento é de que uma cultura democrática pode ser herdada dos colonos e, por isso, é importante levar em consideração o país colonizador.

O'Donnell (1979) também já havia chamado atenção para a influência externa da dependência entre países gerada pela economia – sobretudo uma dependência da “periferia” em relação ao “centro”. Para a visão da dependência, países periféricos têm menor probabilidade de se tornarem democráticos. Isso porque as elites estrangeiras, visando manter uma “relação exploratória” com as elites locais, reprimem a população (WALLERSTEIN, 1974; O'DONNELL, 1979; BRINKS E COPPEDGE, 2001). Regionalmente, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) concentrou os maiores defensores dessa teoria, representada no Brasil por Cardoso e Faletto (1981).

---

3 Ver, por exemplo, Albrecht e Schlumberger (2004), Hagopian (1993), Easter (1997), Bergesen (1992), Bermeo (1990). Vitullo (2001) revisa os conceitos clássicos sobre transição e consolidação democrática na América Latina.

4 Para um contra argumento à teoria de Przeworski e Limongi (1997), ver: Boix e Stokes (2003).

Contudo, a identificação de variáveis independentes para a explicação do nível de democracia (ou da transição democrática) sofre de um problema de endogeneidade (FENG, 2003; AVALLANEDA, 2006). Regimes políticos são endógenos, ou seja, são causas das variáveis utilizadas para explicá-los, de modo que inquirir sobre as causas da democracia é inquirir – em parte – sobre seus efeitos. Dessa forma, parte da literatura mais atual sobre democratização e efeitos da democracia parte de modelos *quasi*-experimentais (TAVARES e WACZIARG, 2000; CERVELLATI et al., 2014).

Por fim, a teoria da difusão passou a ganhar um número maior de adeptos. O principal pressuposto que orienta os trabalhos empíricos é o de que “tudo está relacionado a tudo mais, mas as coisas mais próximas estão mais relacionadas entre si do que as coisas mais distantes” (TOBLER, 1970)<sup>5</sup>. Dentro dessa perspectiva, países geograficamente próximos tenderiam a influenciar uns aos outros no que diz respeito ao regime político em vigor. Alguns estudos sustentam essa ideia. Przeworski et al. (2000) afirmam que é mais provável que uma democracia sobreviva em um país localizado em região mais democrática, ainda que controlando por variáveis domésticas. Resultado semelhante já havia sido encontrado por O’Loughlin et al. (1998), que afirmam que os estudos precisam partir de uma visão desagregada do mundo, levando as regiões em conta.

Comparativamente, Brinks e Coppedge (2006) foram os primeiros a fazer um estudo mais substancial na área. Usando um banco de dados original cobrindo os anos entre 1972 e 1996, os autores demonstram que há uma forte emulação entre vizinhos. Eles avançam ao levar em conta os níveis de democracia em países que “enviam” e os “receptores”. Para os autores, quanto maior a diferença no nível entre os dois, maior deve ser o impacto. Além disso, eles levam em consideração mais variáveis de controle domésticas, regionais e influências globais.

A teoria de difusão precisa ser manuseada com cautela para que não se incorra no erro de apresentar relações espúrias como reais. Brinks e Coppedge (2006) lembram que a difusão pode ser facilmente confundida com tendências globais ou um agrupamento regional de fatores domésticos. Levando em conta nosso objeto de estudo – a América Latina –, Smith (2005) sugere que a região pode ter passado por um processo de difusão. Ele afirma que “*a demonstration effect in which the rise (or fall) of democracy in one country fostered similar outcomes in nearby or neighboring nations*” (SMITH, 2005, p. 34). O Quadro 1 apresenta uma síntese de trabalhos sobre transição democrática.

---

5 Ver Anselin e Rey (2010).

**Quadro 1 – Teorias de transição democrática**

Ênfase	Autor (Ano)	N (Países) / Período	Argumento	Metodologia
Modernização	Lipset (1959)	48 / transversal	Quanto mais desenvolvido for o país, maior a chance de se democratizar	Descritiva
Transitória	Rustow (1970)	-	Transição democrática precisa passar por quatro fases (condições anteriores; preparatória; decisão; habituação)	Teórica
Atores	O'Donnell e Schmitter (1986)	-	Transição começa quando o governante autoritário começa a mudar as próprias regras em benefício dos governados	Teórica; Descritiva
Atores	Linz e Stepan (1996)	13 / períodos distintos de transição	Importância dos atores (sociedade civil; políticos; partidos)	Teórica; Descritiva
Modernização	Feng e Zak (1999)	75 / entre 1962 e 1992	Democratização é menos provável com baixo desenvolvimento; desigualdade de renda e baixa educação	Análise de sobrevivência
Econômica	Przeworski et al. (2000)	135 / entre 1950 e 1990	Não há causas claras para a democratização de um país (desenvolvimento econômico parece necessário, mas não estatisticamente significante)	Probit; <i>Two-Stage Least Square (2SLS)</i>
Institucionalismo	Acemoglu e Robinson (2006)	4 países / períodos distintos de transição	Transição democrática acontece por medo das elites de que haja um levante social ou revolução	Teoria dos Jogos; Teórica
Modernização	Epstein et al. (2006)	169 países / entre 1960 e 2000	Maior renda <i>per capita</i> aumenta a probabilidade de democratização	Tobit; Markov; e Modelo de Duração
Difusão	Brinks e Coppedge (2006)	Mundo / entre 1972 e 1996	Países são influenciados pelo regime dos vizinhos	Regressão, com modelo de seleção

(Fonte: Autores, 2016)

Pelo levantamento apresentado no quadro acima, é possível perceber que há um consenso no que diz respeito a abordagens voltadas para variáveis explicativas econômicas. A partir dos anos 1990, os trabalhos partiram de um plano teórico-descritivo para análises quantitativas mais robustas. Por apresentar resultados significativos em grande parte da literatura<sup>6</sup>, a modernização e suas variantes também tiraram proveito da virada metodológica e se mantiveram como a principal teoria da transição democrática. Outra informação apresentada no quadro 1 que destacamos é o fato de as teorias de difusão só surgirem já no século 21, ainda sendo pouco explorada na literatura da ciência política. O trabalho de Brinks e Coppedge, que passaram a dar atenção para essa forma de democratização, é o primeiro esforço nesse sentido.

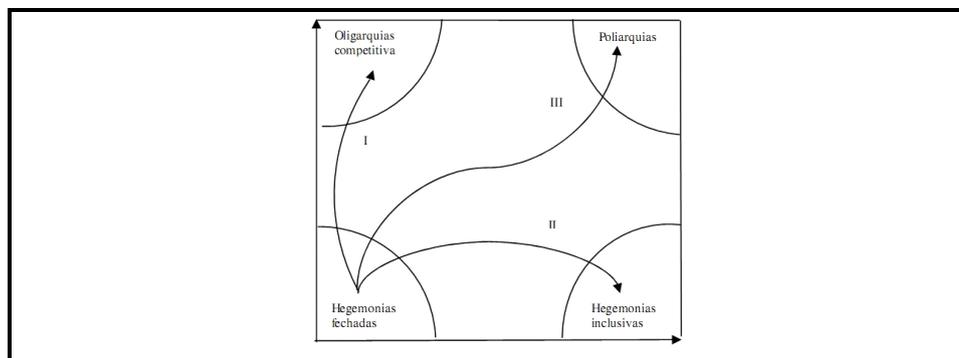
Para testarmos a hipótese levantada neste trabalho, precisamos definir democracia. Partimos da ideia já bastante difundida de contestação pública e inclusividade<sup>7</sup>. Dahl (1971) propõe uma tipologia para descrever os diferentes regimes políticos que surgem da combinação entre essas dimensões. Ele identifica três principais caminhos em direção à poliarquia: (1) a inclusividade precede a contestação. Nesse caso, antes de atingir a poliarquia o país passa por uma fase de “oligarquias competitivas”; (2) a contestação precede a inclusividade, fazendo com que o país se torne uma hegemonia inclusiva; (3) e um salto direto da hegemonia fechada para a poliarquia, quando inclusividade e contestação aumentam simultaneamente. Assim, Dahl (1971) chama

6 Przeworski et al. (2000) aparecem como exceção.

7 Doravante iremos nos referir a essas duas dimensões como: contestação e inclusividade.

atenção para o fato de que as duas dimensões são relativamente independentes, podendo se desenvolver em momentos e de maneiras diversas. A Figura 1 ilustra a tipologia.

**Figura 1 – Contestação e Inclusividade**



(Fonte: DAHL, 1971 [2015], p. 30)

A ideia de contestação pode ser vista na defesa do conceito de democracia minimalista apresentada por Alvarez et al. (1996) e Przeworski et al. (2000), baseada na categorização de Schumpeter (2008). Para os autores, um estado pode ser considerado democrático quando três condições são observadas: (1) o chefe do executivo é eleito por voto popular ou por um colegiado que, por sua vez, tenha sido eleito popularmente; (2) o legislativo é eleito popularmente; e (3) as eleições são multipartidárias. Apesar de Przeworski (1991) afirmar que apenas a ideia de contestação por conflito é suficiente para explicar a dinâmica da democracia, seguiremos o modelo original de Dahl (1971). Segundo Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008, p. 2), “*a three-quarters of what the most commonly used indicators of democracy have been measuring is variation on Robert Dahl’s two dimensions of polyarchy: contestation and inclusiveness*”.

## 2. Metodologia<sup>8</sup>

Esta seção descreve as principais características do desenho de pesquisa com o objetivo de aumentar a transparência e garantir a replicabilidade dos resultados (KING, 1995; ROCHA et al., 2013; JANZ, 2015). Acerca da replicabilidade, King (1995: p. 444) afirma que:

“The replication standard holds that sufficient information exists with which to understand, evaluate, and build upon a prior work if a third party could replicate the results without any additional information from the author. The replication standard does not actually require anyone to replicate the results of an article or book. It only requires sufficient information to be provided-in the article or book or in some other publicly accessible form-so that the results could in principle be replicated”.

O Quadro 2 sumariza essas informações.

<sup>8</sup> Agradecemos ao Berkeley Initiative for Transparency in Social Sciences (BITSS) pelo treinamento recebido.

## Quadro 2 – Desenho de pesquisa

<b>População</b>	193 países no período entre 1950 e 2000
<b>Variáveis</b>	Contestação e inclusividade
<b>Hipótese</b>	A distribuição das dimensões da poliarquia é espacialmente dependente
<b>Técnicas</b>	Estatística descritiva, multivariada, análise espacial e séries temporais
<b>Fonte</b>	Coopedge, Alvarez e Maldonado (2008)

(Fonte: Autores, 2016)

A população de interesse diz respeito a 193 países no período entre 1950 e 2000. As principais variáveis são a contestação e a inclusividade tal como definidas por Dahl (1971) e mensuradas por Coopedge, Alvarez e Maldonado (2008). A hipótese de trabalho sustenta que existe uma correlação espacial dos indicadores de democratização entre os países da América Latina. Ou seja, países espacialmente próximos apresentam, em média, valores mais similares de contestação e inclusividade do que nações mais distantes no espaço.

Tecnicamente, utilizamos estatística descritiva, multivariada e análise espacial. Em particular, os mapas foram gerados a partir do QGIS<sup>9</sup> e os coeficientes de autocorrelação espacial foram estimados a partir do GeoDa<sup>10</sup>. A autocorrelação se refere à correlação da variável de interesse com ela mesma no espaço. Ela pode assumir valores positivos, quando houver uma associação crescente entre os valores de um caso com seus vizinhos, ou negativos, quando houver uma associação decrescente entre os valores de um caso com seus vizinhos<sup>11</sup>. Por fim, aplicamos um modelo de séries temporais (ARIMA e alisamento exponencial) para estimar a variação dos níveis de contestação e inclusividade entre 2001 e 2015, no Brasil.

A análise dos dados foi elaborada com auxílio do *Statistical Package for Social Sciences*, versão 20 e Stata, versão 12, enquanto que a análise espacial foi implementada através do Q-Gis e do Geoda. Como procedimento de armazenamento e tratamento das informações, seguimos o protocolo TIER 2.0. Todas informações referentes à base de dados estão publicamente disponíveis no endereço eletrônico do *Quality of Government Institute* (QOG)<sup>12</sup>.

### 3. Resultados

O primeiro passo é analisar descritivamente a variação da contestação e da inclusividade. A Tabela 1 sumariza essas informações.

9 O QGIS, como o seu próprio portal indica, é um “*user friendly Open Source Geographic Information System*”. Para mais informações, ver: <<http://www.qgis.org/en/site/>>.

10 O GeoDa é um pacote de software livre utilizado para análises de dados espaciais. Para mais informações, ver: <<https://geodacenter.asu.edu/>>.

11 Para mais detalhes, ver: Bailey e Gatrell (1995), Anselin (1995), Chou (1997), Anselin, Syabri e Kho (2006), Anselin (2013).

12 Para mais informações, ver: <<http://qog.pol.gu.se/>>.

**Tabela 1 – Contestação e Inclusividade na América Latina (1950-2000)**

Contestação			Inclusividade		
Média	DP	CV	Média	DP	CV
0,243	0,960	3,950	0,075	1,026	13,680

(DP<sup>13</sup>, CV<sup>14</sup>. Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>15</sup>

A média da contestação foi de 0,243 com um desvio padrão de 0,960, o que sugere uma distribuição fortemente heterogênea (CV = 3,950). Por sua vez, a média da inclusividade foi de 0,075 com desvio padrão de 1,026, ou seja, uma distribuição extremamente heterogênea (com muita variabilidade) (CV = 13,680). Em termos substantivos, esses resultados podem ser explicados pelos sucessivos retrocessos institucionais observados na região durante o período analisado. Por exemplo, em 1954, Jacobo Arbenz – presidente da Guatemala – foi derrubado pela primeira intervenção direta dos Estados Unidos na região. Por sua vez, a Argentina, já sob um regime autoritário, sofreu um segundo golpe, que marcou o retorno de Péron, dessa vez como ditador<sup>16</sup>.

Na comparação entre Brasil (0,573) e América Latina (0,243), verifica-se uma diferença média de 0,330 em relação aos níveis de contestação (t = 2,621; p-valor<0,012). Em termos substantivos, isso quer dizer que essa dimensão foi historicamente mais desenvolvida no país em comparação com as demais nações analisadas. No que diz respeito à inclusividade, o Brasil também apresenta uma vantagem média de 0,119 (t = 2,190; p-valor<0,033), ou seja, demonstrou níveis de participação popular mais consistentes do que os demais países da região. A Tabela 2 sumariza a variação da contestação e da inclusividade para a América Latina e para o Brasil ao longo do tempo.

**Tabela 2 – Contestação e Inclusividade na AL e Brasil**

Ano	AL		Brasil	
	C	I	C	I
1950	-0,041	0,092	1,170	-0,043
1960	0,141	0,192	1,298	0,066
1970	-0,096	-0,465	-0,857	0,091
1980	-0,013	-0,242	0,254	0,131
1990	0,864	0,630	1,240	0,672
2000	1,011	0,720	1,443	0,762

(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>17</sup>

13 O desvio padrão (dp) é uma medida de variabilidade de uma distribuição. Quanto maior o desvio padrão, mais heterogênea é a distribuição dos casos em torno da média. Contrariamente, quanto menor o desvio padrão, mais homogênea é a distribuição. Um desvio padrão de zero indica que todos os casos têm o mesmo valor.

14 O coeficiente de variação (cv) também é uma medida de variabilidade. Ele informa a variação dos dados em relação à média e é especialmente adequado para comparar distribuições que utilizam diferentes unidades de medida. Uma distribuição é considerada relativamente homogênea quando apresenta coeficiente de variação menor ou igual a 0,25.

15 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

16 Para maior detalhamento histórico, ver Anexos.

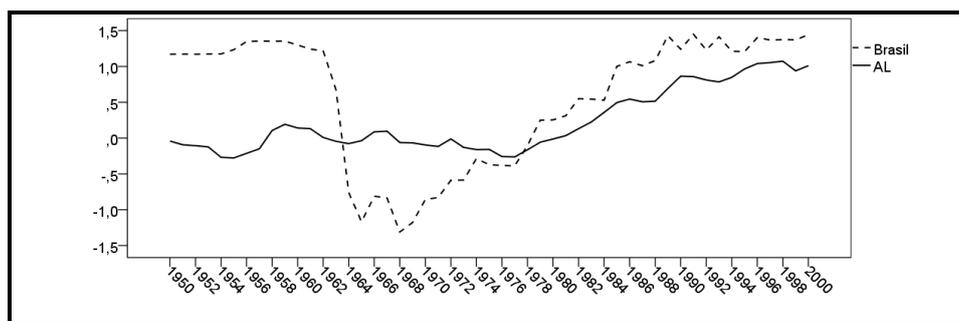
17 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

Verifica-se que das seis décadas observadas, 1970 é a pior tanto para a contestação quanto para a inclusividade. Os dados confirmam a ideia da Segunda Onda Reversa, apresentada por Huntington (1991). Para o autor, em relação ao restante do mundo, a transformação na região foi a mais “dramática” (HUNTINGTON, 1991, p. 19)<sup>18</sup>. Comparativamente, ainda no ano de 1970, o Brasil (-0,857) se mostra menos aberto à contestação do que a região (-0,096), porém mais inclusivo. Enquanto no país o índice foi de 0,091, na região foi de -0,465.

Para 1980, os dados novamente se mostram alinhados às ideias de Huntington (1991). Com o início da Terceira Onda de Democratização datada em meados dos anos 1970, é perceptível uma leve melhora nos dois índices no Brasil (0,254 para contestação e 0,131 para inclusividade) e na América Latina (-0,013; -0,242).

Os índices atingiram seu maior valor no último ano estudado. Em 2000, pela primeira vez, o Brasil e a América Latina, simultaneamente, alcançam escores maiores do que 1 no índice de contestação (1,443 no Brasil; 1,011 na América Latina). Por sua vez, a inclusividade parece não ser igualmente incentivada (0,762; 0,720). O gráfico 1 ilustra a variação anual da contestação na América Latina e no Brasil.

**Gráfico 1 – Contestação na América Latina e Brasil (1950-2000)**



(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>19</sup>

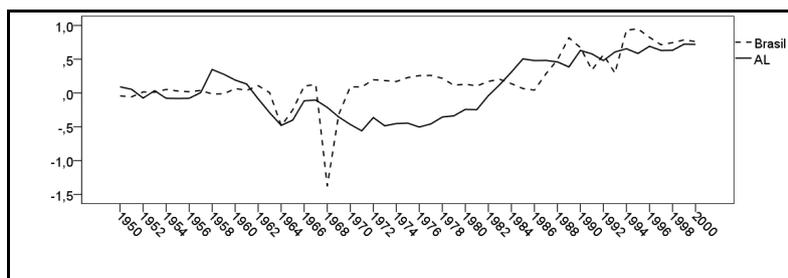
No Brasil, a média de contestação para todo o período estudado foi de 0,573, com desvio padrão de 0,899. A principal queda aconteceu em 1964, ano em que houve o golpe militar no país. Há ainda um aprofundamento em 1968-1969, representando a instauração do Ato Institucional nº 5 (AI-5)<sup>20</sup>. Já para a América Latina, a média foi de 0,243 com desvio padrão foi de 0,960. Ainda que com regimes militares repressivos, como o de Pinochet no Chile, o desempenho latino americano não passou por nenhuma grande depressão como no caso brasileiro.

18 Historicamente, as mudanças em direção ao autoritarismo começaram no Peru em 1962, seguido pelo Brasil em 1964, Argentina em 1966, Equador em 1972, e Chile e Uruguai em 1973. A Colômbia também experimentou um regime autoritário entre 1953-1957.

19 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

20 Ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>.

**Gráfico 2 – Inclusividade na América Latina e Brasil**

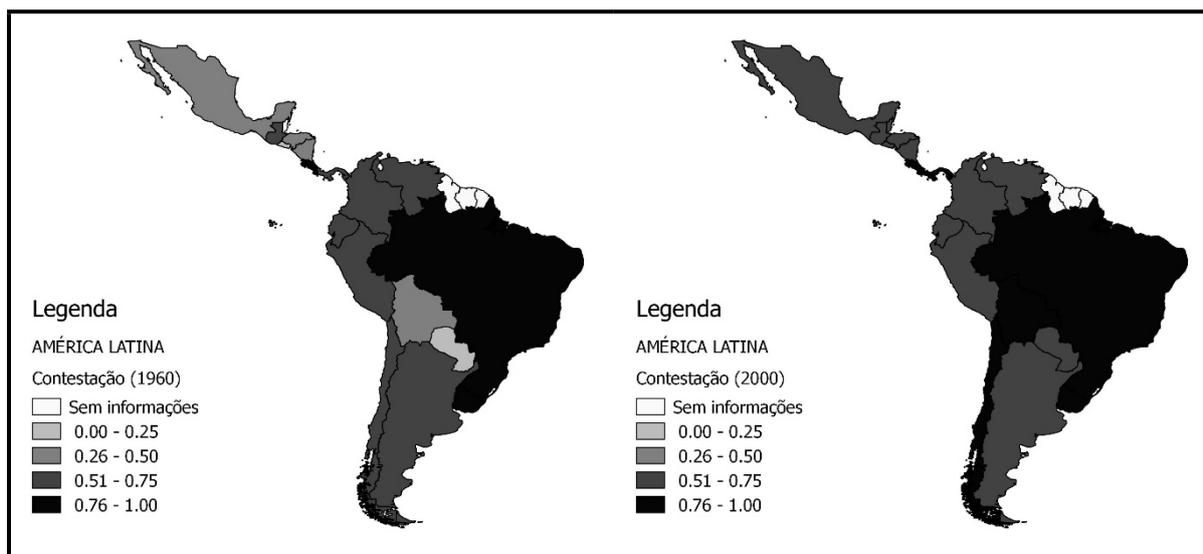


(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>21</sup>

Já em relação à inclusividade, demonstrada no gráfico 2, a média brasileira foi de 0,194, com desvio padrão de 0,390. A principal queda acontece mais uma vez durante o período militar, no ano de implementação do AI-5. No entanto, a variação para o período foi maior no Brasil do que no restante da América Latina. Na região, a média foi de 0,069 e o desvio padrão foi 1,049.

Os Mapas 1 e 2 ilustram a variação da contestação e inclusividade na América Latina em dois períodos de tempo: 1960 e 2000.

**Mapa 1 – Contestação na América Latina (1960 e 2000)**

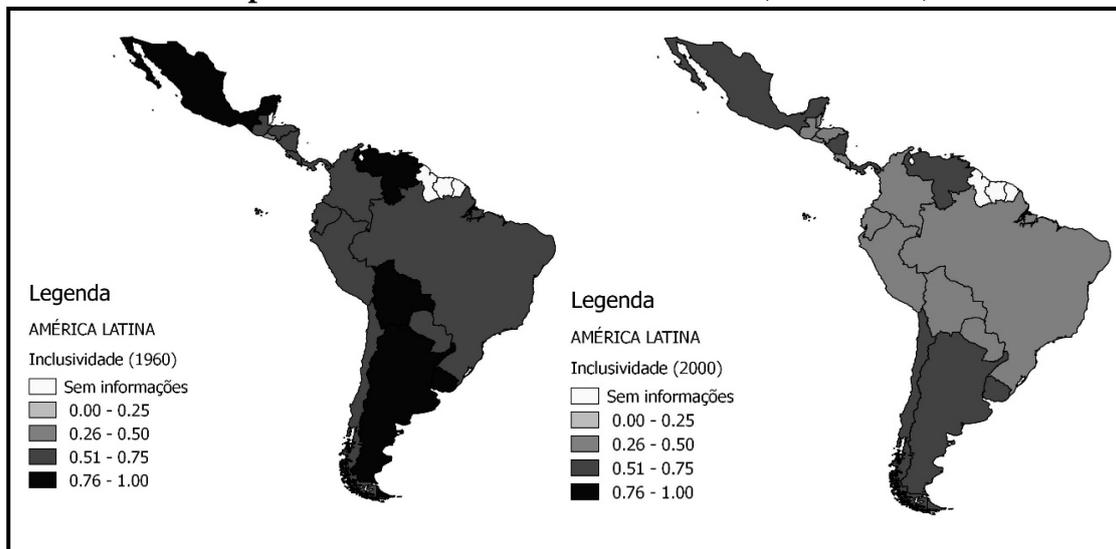


(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>22</sup>

21 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

22 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

**Mapa 2 – Inclusividade na América Latina (1960 e 2000)**

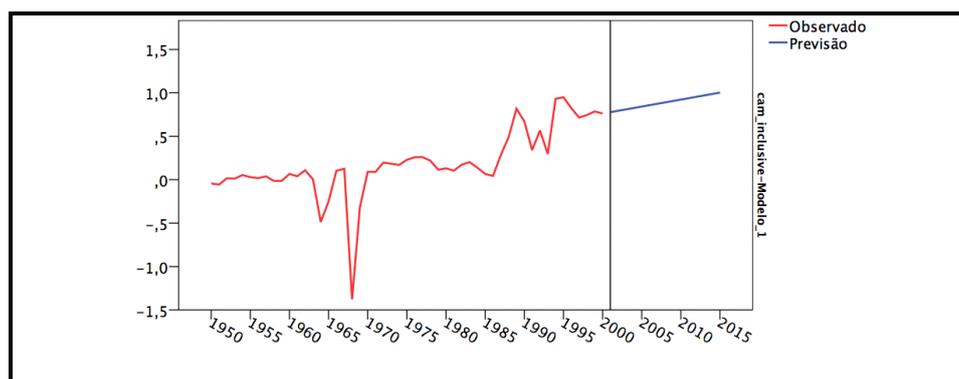


(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>23</sup>

Em cartografia, cores fortes indicam maior presença do fenômeno, enquanto cores claras denotam ausência. O teste de autocorrelação espacial indica que não existe dependência na distribuição dos indicadores de contestação na América Latina entre 1960 e 2000 (Moran's I= 0,037; p-valor= 0,333; 999 permutações). Em outras palavras, não identificamos um padrão espacial de distribuição dos índices. Os regimes políticos variam de forma aleatória na região nessa dimensão. Similarmente, os resultados indicam que a distribuição da inclusividade também é aleatória para o período na região (Moran's I= -0,037; p-valor= 0,450; 999 permutações).

Finalmente, apresentamos a variação temporal dos indicadores de democratização para o Brasil no período entre 1950 e 2015. Os gráficos 3 e 4 sumarizam as estimativas.

**Gráfico 3 – Modelo de alisamento exponencial para inclusividade**



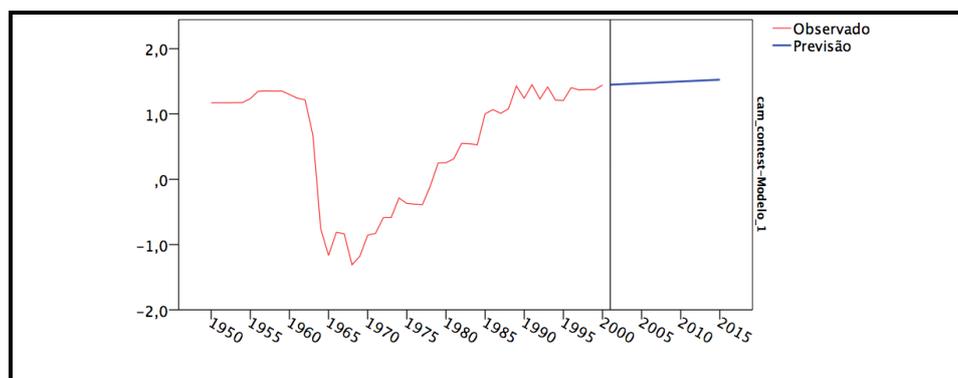
(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>24</sup>

Entre 1950 e 2000, simplesmente replicamos os resultados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008). Já para o período posterior, nossa previsão sugere uma leve tendência de crescimento da inclusividade no país. Em termos substantivos, esses resultados apontam para um possível processo de consolidação das instituições democráticas.

23 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

24 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

**Gráfico 4 – Modelo de alisamento exponencial para contestação**



(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>25</sup>

No que diz respeito à contestação, nossas estimativas indicam uma tendência de leve crescimento a partir de 2000. Apesar do retrocesso institucional observado no período militar, é evidente a tendência ao fortalecimento dos mecanismos de contestação a partir 1970, culminando em sua regularidade a partir da transição democrática.

As Tabelas 3 e 4 sumariza a previsão dos níveis de constestação e inclusividade, respectivamente, entre 2001 e 2015 para o Brasil.

**Tabela 3 – Previsões constestação Brasil (2001-2015)**

Ano	Limite inferior	Limite superior	Previsão
2001	0,87	2,02	1,45
2002	0,64	2,27	1,45
2003	0,46	2,46	1,46
2004	0,31	2,62	1,46
2005	0,18	2,76	1,47
2006	0,06	2,89	1,48
2007	-0,04	3,01	1,48
2008	-0,14	3,12	1,49
2009	-0,24	3,22	1,49
2010	-0,33	3,32	1,50
2011	-0,41	3,41	1,50
2012	-0,49	3,51	1,51
2013	-0,57	3,59	1,51
2014	-0,64	3,68	1,52
2015	-0,71	3,76	1,52

(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>26</sup>

Os dados mostram um crescimento lento, mas constante, da contestação no país. Em 2012 se alcança o limiar de 1,50, sendo previsto 1,52 para o ano de 2015. É possível perceber que à medida que o limite superior avança, o mesmo acontece com o limite inferior.

25 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

26 Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

**Tabela 4 – Previsões inclusividade Brasil  
(2001-2015)**

Ano	Limite inferior	Limite superior	Previsão
2001	0,14	1,42	0,78
2002	-0,11	1,70	0,79
2003	-0,30	1,92	0,81
2004	-0,45	2,10	0,83
2005	-0,58	2,27	0,84
2006	-0,71	2,42	0,86
2007	-0,81	2,56	0,87
2008	-0,91	2,70	0,89
2009	-1,01	2,82	0,91
2010	-1,10	2,94	0,92
2011	-1,18	3,06	0,94
2012	-1,26	3,17	0,95
2013	-1,33	3,27	0,97
2014	-1,40	3,38	0,99
2015	-1,47	3,47	1,00

(Fonte: Elaborado pelos autores, 2016)<sup>27</sup>

A tabela 4 mostra que a inclusividade também cresce de maneira constante e lenta, atingindo o valor de exatamente 1 para a previsão referente ao ano de 2015. Os limites se comportam de maneira semelhante ao observado na tabela 3. Finalmente, os dados mostram que o Brasil é um país onde há contestação em maior grau do que inclusividade.

#### 4. Conclusão

O principal objetivo deste artigo foi testar a hipótese de que existe correlação espacial dos indicadores de democratização. Para tanto, adotamos uma perspectiva comparada entre Brasil e América Latina, contemplando o período entre 1950 e 2000. Replicamos os dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008) para descrever a variação temporal e espacial das duas dimensões de poliarquia propostas por Dahl (1971): contestação e inclusividade.

Os nossos resultados indicam que o Brasil apresentou maiores níveis médios de democratização do que a América Latina. Além disso, na comparação longitudinal, observamos que a década de 1970 teve menores indicadores de contestação e inclusividade. Por fim, respondendo a questão de pesquisa, não identificamos um padrão espacial de distribuição dos índices, ou seja: os regimes políticos variam de forma randômica na região.

Em particular, quanto ao Brasil, nossos resultados mostram que a partir da década de 1970, houve uma tendência de melhora dos indicadores de democratização. Enquanto a inclusividade cresce marginalmente, a contestação se estabilizou a partir da redemocratização. Ao que parece, a probabilidade de haver novo retrocesso institucional é baixa. Contudo, em uma região marcada pelo autoritarismo aleatório, a incerteza é padrão.

<sup>27</sup> Com base nos dados de Coppedge, Alvarez e Maldonado (2008).

Avaliando a agenda de pesquisa atual da democracia, é importante trazer à tona que a base de dados atualizada do projeto V-DEM – exclusiva para o tema – foi desenvolvida e disponibilizada por uma equipe formada por mais de 50 pesquisadores, liderada pelas universidades de Gotemburgo e Notre Dame. O banco engloba todos os países (e alguns territórios dependentes) desde 1900 até 2015<sup>28</sup>.

Do ponto de vista metodológico, o estudo de sobrevivência de regimes democráticos tem se debruçado sobre a utilização de modelos de Análise de Sobrevivência padrão. Este formato sofre com o problema da heterogeneidade não-observada, que implica dizer que tais trabalhos não distinguem as democracias consolidadas das transitórias. Assim, aconselhamos o uso *split-population duration* (BARTELS, 2003), que corrige este problema.

## Referências

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, 2012.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. *The colonial origins of comparative development: An empirical investigation* (No. w7771). National bureau of economic research, 2000.
- ALBRECHT, H.; SCHLUMBERGER, O. “Waiting for Godot”: regime change without democratization in the Middle East. *International Political Science Review*, 25(4), p. 371-392, 2004.
- ALVAREZ, M.; CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F.; PRZEWORSKI, A. Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development*, 31(2), p. 3-36, 1996.
- ANSELIN, L. Local indicators of spatial association—LISA. *Geographical analysis*, 27(2), p. 93-115, 1995.
- ANSELIN, L. *Spatial econometrics: methods and models* (Vol. 4). Springer Science & Business Media, 2013.
- ANSELIN, L.; REY, S. J. *Perspectives on spatial data analysis* (pp. 1-20). Springer Berlin Heidelberg, 2010.
- ANSELIN, L.; SYABRI, I.; KHO, Y. GeoDa: an introduction to spatial data analysis. *Geographical analysis*, 38(1), p. 5-22, 2006.
- AVELLANEDA, S. *Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*, 2006.
- BAILEY, T. C.; GATRELL, A. C. *Interactive spatial data analysis* (Vol. 413). Essex: Longman Scientific & Technical, 1995.
- BARTELS, B. Advances in Duration Modeling: The Split Population Duration Model. *Lab Notes*, 3, p. 4-7, 2003.
- BERGESEN, A. Regime Change in the Semi-Periphery: democratization in Latin America and the Socialist Bloc. *Sociological Perspective*, 35, p. 405-413, 1992.
- BERMEO, N. Rethinking Regime Change. *Comparative Politics*, 22, p. 359-377, 1990.

---

28 Para mais informações, ver: <<https://v-dem.net/en/data/data-version-6-1/>>.

- BERNHARD, M.; REENOCK, C.; NORDSTROM, T. The Legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Consolidation. *International Studies Quarterly*, 48, p. 225-250, 2004.
- BOIX, C.; STOKES, S. C. Endogenous democratization. *World politics*, 55(04), p. 517-549, 2003.
- BRINKS, D.; COPPEDGE, M. Patterns of diffusion in the third wave of democracy. In *Annual Meeting of American Political Science Association*. San Fransisco, CA, 2001.
- BRINKS, D.; COPPEDGE, M. Diffusion is no illusion neighbor emulation in the third wave of democracy. *Comparative Political Studies*, 39(4), p. 463-489, 2006.
- CARDOSO, F.H.; FALLETO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaios de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- CERVELLATI, M.; FORTUNATO, P.; SUNDE, U. Violence during democratization and the quality of democratic institutions. *European Economic Review*, 66, p. 226-247, 2014.
- CHOU, Y. H. Exploring spatial analysis in geographic information systems. In *Exploring Spatial Analysis in Geographic Information Systems*. OnWord Press, 1997.
- COPPEDGE, M.; ALVAREZ, A.; MALDONADO, C. Two persistent dimensions of democracy: Contestation and inclusiveness. *The Journal of Politics*, 70(03), p. 632-647, 2008.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. Edusp. 1971 [2015]
- DAHLBERG *et al.* *The Quality of Government Basic Dataset*, version Jan15. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, 2015. Disponível em: <<http://www.qog.pol.gu.se>>.
- EASTER, G. M. Preference for Presidentialism: postcommunist regime change in Russia and the NIS. *World Politics*, 49(2), p. 184-211, 1997.
- EPSTEIN, D. L.; BATES, R.; GOLDSTONE, J.; KRISTENSEN, I.; O'HALLORAN, S. Democratic transitions. *American journal of political science*, 50(3), p. 551-569, 2006.
- FENG, Y. *Democracy, governance, and economic performance: theory and evidence*. Mit Press, 2003.
- FENG, Y.; ZAK, P. J. The Determinants of Democratic Transition. *Journal of Conflict Resolution*, 43(2), p. 162-177, 1999.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JÚNIOR, J. A. D.; ROCHA, E. C. D. Contestation and inclusiveness in post-communist countries: evidence across time and space. *Teoria & Pesquisa*, 21(1), p. 16-27, 2012.
- HAGOPIAN, F. After Regime Change: authoritarian legacies, political representation, and democratic future of South America. *World Politics*, 45(3), p. 464-500.
- HUNTINGTON, S. P. *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Vol. 4). University of Oklahoma press, 1991.
- JANZ, N. Bringing the Gold Standard into the Classroom: replication in university teaching. *International Studies Perspectives*, p. 1-16, 2015.
- KANT, I. *À Paz Perpétua*. Porto Alegre, Editora L&PM, 2008.
- KING, G. Replication, replication. *PS: Political Science & Politics*, 28(03), p. 444-452, 1995.
- LEESON, P. T.; DEAN, A. M. The democratic domino theory: an empirical investigation. *American Journal of Political Science*, 53(3), p. 533-551, 2009.

- LINZ, J.J.; STEPAN, A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- LIPSET, S. M. Some Social Requisites of Democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), p. 69-105, 1959.
- O'LOUGHLIN, J.; WARD, M. D.; LOFDAHL, C. L.; COHEN, J. S.; BROWN, D. S.; REILLY, D.; SHIN, M. The diffusion of democracy, 1946–1994. *Annals of the Association of American Geographers*, 88(4), p. 545-574, 1998.
- O'DONNELL, G. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: studies in South America politics*. Berkeley: University of California Press, 1979.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. *Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990* (Vol. 3). Cambridge University Press, 2000.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: Theories and facts. *World politics*, 49(02), p. 155-183, 1997.
- ROCHA, E.; PARANHOS, R.; FIGUEIREDO, D.; CARMO, E. A Importância da Replicabilidade na Ciência Política: o caso do SIGOBR. *Revista Política Hoje*, 22(2), p. 213-229, 2013.
- RUSTOW, D. A. Transitions to democracy: Toward a dynamic model. *Comparative politics*, 2(3), p. 337-363, 1970.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge. New York: Harper Perennial Modern Thought, 2008.
- SMITH, P. H. *Democracy in Latin America: Political change in comparative perspective*. Oxford University Press, 2005.
- SVOLIK, M. Authoritarian reversals and democratic consolidation. *American Political Science Review*, 102(02), p. 153-168, 2008.
- TAVARES, J.; WACZIARG, R. How democracy affects growth. *European Economic Review*, 45(8), p. 1341-1378, 2001.
- TOBLER, W. R. A computer movie simulating urban growth in the Detroit region. *Economic geography*, 46, p. 234-240, 1970.
- VITULLO, G. E. Transitologia, Consolidologia e Democracia na América Latina: uma revisão crítica. *Revista de Sociologia e Política*, 17, 53-60.
- WALLERSTEIN, I. *The modern world-system I: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century, with a new prologue* (Vol. 1). Univ of California Press, 1974.

# CAPÍTULO 11

**SE CIERNE LA TORMENTA:  
EL OPERATIVO INDEPENDENCIA EN LA  
PROVINCIA DE TUCUMÁN Y SU  
RELACIÓN CON LA DICTADURA ARGEN-  
TINA DE 1976**

Marco Iazzetta

**SE CIERNE LA TORMENTA:**  
**EL OPERATIVO INDEPENDENCIA EN LA PROVINCIA DE TUCUMÁN Y SU**  
**RELACIÓN CON LA DICTADURA ARGENTINA DE 1976**

Marco Iazzetta

## **Introducción**

El 24 de marzo de 2016 se cumplieron 40 años del comienzo del autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional*, acontecimiento que inauguró una de las páginas más oscuras de la historia Argentina. Las Fuerzas Armadas (FF.AA.) caracterizaban al país como presa de un virus que lo había corrompido y que, para exterminarlo, se debía realizar una acción drástica. La *enfermedad* llegaba a las raíces mismas de la cultura argentina; no alcanzaba con instaurar un régimen nuevo, hacía falta fundar una sociedad nueva y un modelo diferente de individuo. No bastaba con intervenir sobre el Estado y las instituciones sino que la Nación misma debía ser objeto de una profunda reconstrucción social y política, y el medio para llevarla a cabo era el establecimiento de una metodología represiva y de exterminio, sin antecedentes en el país.

No obstante, estas estrategias y técnicas desplegadas no representaban una novedad hacia el año 1976. Éstas fueron previamente puestas a prueba durante el *Operativo Independencia*, es decir, la intervención de las FF.AA. en los montes de Tucumán, a partir del año 1975, con el objeto de *aniquilar* el frente rural abierto por una de las organizaciones armadas de izquierda argentinas paradigmáticas de los 70's: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)-Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Mediante este operativo se ensayó por primera vez la política institucional de desaparición forzada de miles de personas y se crearon los Centros Clandestinos de Detención (en adelante CCD), dando inicio a una nueva modalidad de represión oculta y secreta.

El objeto del presente artículo es analizar la intervención de las FF.AA. y las tecnologías represivas practicadas durante los años 1975-1976 en Tucumán desde el *paradigma inmunitario* propuesto por Roberto Esposito. Para ello, en un primer momento, nos referiremos brevemente a la contribución teórica de este autor y al proceso de construcción del enemigo. Posteriormente, abordaremos el contexto de los años 70's en Argentina y la creación de la figura de la "subversión" como enemigo de la nación para, finalmente, exponer las estrategias y técnicas utilizadas por las Fuerzas de Seguridad durante la operación militar.

Cabe destacar la realización de un análisis documental exhaustivo de documentos gubernamentales y de obras elaboradas por las FF.AA. o por ideólogos oficiales, como objetivo específico del trabajo. Asimismo, para triangular la información obtenida, también se utilizan los órganos de prensa de la organización PRT-ERP (*El Combatiente y Estrella Roja*)<sup>1</sup> y el Procesamiento judicial por el caso "Operativo Independencia". Para

---

<sup>1</sup> Los números de *El Combatiente y Estrella Roja* que utilizamos pertenecen al DVD que acompaña al libro de De Santis (2011). Estos documentos fueron recopilados por el equipo del Archivo Biográfico Familiar de las Abuelas de Plaza de Mayo y el Grupo Construir Proyectar Identidad.

llevar a cabo esta tarea, asumimos que la dimensión discursiva es una forma de acceder al orden simbólico y al universo imaginario que, dentro de ciertas relaciones sociales, explican la acción social (SIGAL; VERÓN, 2010). Suponemos además que todo discurso no es nunca en sí mismo sino que forma parte y está en relación con un campo discursivo, por lo tanto, contiene también la palabra del otro con la cual se construye el proceso de enunciación (VERÓN, 1987).

## 1. El paradigma inmunitario y la construcción del enemigo

Comenzamos abordando brevemente el paradigma inmunitario. Desde la perspectiva de Esposito (2005; 2006; 2009) la inmunidad (*immunitas* en su formulación latina) resulta el contrario, el reverso, de la *communitas*. Ambos vocablos derivan del término *munus* –que significa “don”, “deber”, “obligación”–, pero uno de ellos, la *communitas*, lo hace en sentido afirmativo, mientras que el otro, la *immunitas*, en sentido negativo. Por lo que, si los miembros de la comunidad se caracterizan por esta obligación de donación, por esta ley del cuidado frente al otro, la inmunidad implica, en cambio, la exención o la derogación de tales condiciones: es inmune aquel que está a salvo de obligaciones y de peligros que afectan al resto.

El paradigma inmunitario se presenta no en términos de acción sino de reacción: se trata de una contrafuerza que impide que otra se manifieste. Mediante la protección inmunitaria la vida combate lo que la niega, pero según una ley que no es la de contraposición frontal, sino la del rodeo y la neutralización. El mal debe enfrentarse, pero sin alejarlo de los propios confines, al contrario, debe ser incluido dentro de éstos (ESPOSITO, 2005). Este paradigma supone, por lo tanto, una clara división entre el adentro y el afuera, el amigo y el enemigo o entre lo propio y lo extraño. El objeto de la resistencia inmunológica es la extrañeza como tal. Aun cuando el extraño no tenga ninguna intención hostil, incluso cuando de él no parta ningún peligro, será eliminado a causa de su *otredad*. La autoafirmación inmunológica de lo propio se realiza, por tanto, como negación de la negación (BYUNG-CHUL, 2015).

Por otro lado, la inmunización presenta en su seno una contradicción estructural, pues, por una parte es necesaria para la supervivencia de cualquier organismo, pero por la otra, es nociva, a partir de que bloquea su transformación e impide su expansión biológica, inhibiendo el desarrollo innovador que debería estimular. Esta contradicción traería aparejada como posibilidad el pasaje de una *biopolítica*<sup>2</sup> de modalidad afirmativa, productiva, a otra negativa, mortífera, a la que Esposito (2006) denomina *tanatopolítica* y cuyo principal exponente es el nazismo. Durante este régimen, se dio simultáneamente una negación de la vida a través del homicidio generalizado siguiendo criterios de higiene racial y campañas a favor de la natalidad, en ambos casos, orientadas a potenciar a la población germánica. No se trataba de una enfermedad cualquiera la que enfrentaba el nazismo, era una enfermedad infecciosa. Lo que se quería evitar a toda costa era que seres inferiores contagiasen a seres superiores.<sup>3</sup> Esto le permite a Esposito señalar que la enfermedad que los nazis combatieron no era otra que la muerte misma.

---

2 Por biopolítica entendemos la implicación, el entrelazamiento, cada vez más fuerte entre poder político y vida biológica. Ver entrevista del Diario *La Nación* a Roberto Esposito: “Vivimos una suerte de infarto del mundo”, miércoles 3 de enero de 2007.

3 Al respecto, Esposito (2006) caracteriza al repertorio epidemiológico que los ideólogos del Reich utilizaron para representar a sus supuestos enemigos, en primer lugar los judíos: ellos eran considerados, alternada y simultáneamente, como “bacilos”, “bacterias”, “parásitos”, “virus”, “microbios”, etc.

En suma, la idea de inmunización se relaciona con el concepto de enemigo. Para referirnos a esta cuestión, en primer lugar, nos valemos de la noción del “exterior constitutivo” de Jacques Derrida para indicar que toda identidad se construye a través de parejas de diferencias jerarquizadas: por ejemplo, entre forma y materia, entre esencia y accidente, entre negro y blanco, entre hombre y mujer. En este sentido, el acto de creación de una identidad implica la exclusión de una alteridad, la acción discriminatoria hacia *otro* que queda fuera del espacio de iguales, del espacio común de amigos, y que define por tanto su composición. Así, el “otro exterior” se erige como fundamento y requisito para la afirmación de toda identidad política colectiva.<sup>4</sup>

Si bien como señala Eco (2012), tener un enemigo no sólo sirve para definir nuestra identidad, sino también para procurarnos un obstáculo con respecto al cual medir nuestro sistema de valores y mostrar, al encararlo, nuestro valor. A la hora de abordar la violencia ejercida durante los años 70's en Argentina, nos estaríamos refiriendo a una enemistad absoluta, que no reconocería ningún tipo de límite, pues encuentra su justificación y su sentido propio en la voluntad de llegar hasta las últimas consecuencias (SCHMITT, 1985). Al respecto, Freund (1965) afirma que el reino de la desmesura y de la demencia comienza cuando el enemigo deviene en absoluto o total. Cuando lo que le da sentido a la lucha es una ideología moral o humanitaria, éste se transforma en un ser intrínsecamente culpable, de modo que se le rinde un servicio a la humanidad si se lo hace desaparecer: si se lo sacrifica. En todos esos casos se otorga el derecho de exterminarlo como si fuera un ladrón, un criminal, un perverso o un extranjero en el sentido político.

Del mismo modo, consideramos que a todo episodio sistemático de violencia lo precede un proceso de deshumanización o de animalización de los sujetos que serán víctimas de estos actos de violencia futuros. Los perpetradores de la violencia se encuentran, por lo general, en una posición de poder (social, político, como también física o simbólica) la cual es ocasionalmente reforzada por medios tecnológicos (desde medios militares regulares hasta el Zyklon-b; la prensa escrita, el uso de la radio, etc.). Esta fortaleza le permite a los perpetradores atribuirle ciertas características negativas y alegar acciones y/o intenciones amenazantes a un grupo determinado. Esto es usualmente procedido por un intento por privar a las víctimas de su humanidad, animalizándolas o demonizándolas, lo cual tiende a ser una precondition para una matanza colectiva: generalmente las víctimas tienen que ser percibidas como radicalmente diferentes, al punto de no ser humanos para que el perpetrador los trate con desprecio antes, durante y después de los asesinatos (BURUCÚA Y KWIATKOWSKI, 2014).

En este proceso de deshumanización de las víctimas, la *imaginería patológica* es particularmente útil para las intenciones de los perpetradores de la violencia. Como señala Susan Sontag (2011), este recurso sirve para expresar una preocupación por el orden social, dando por sentado que todos sabemos en qué consiste el estado de salud. Afirma, además, que la política contemporánea se sirve exclusivamente de enfermedades mortales y misteriosas, de causas supuestamente múltiples, pues son las que ofrecen más posibilidades como metáforas de lo que se considera moral o socialmente malo y permiten apelar, en el caso de que la enfermedad sea muy grave, a la “cirugía” para salvar el tejido sano. En síntesis, como señala Arendt (2008), las metáforas biológicas y la noción de una “sociedad enferma” sólo pueden, finalmente, promover la violencia.

---

4 Esta noción la retomamos de los trabajos de Mouffe (1999; 2003). Desde su perspectiva la configuración de una identidad unitaria implica un principio de oposición y complementariedad con un ellos que afirme la existencia de un nosotros a partir de la “diferencia”; y que esa diferencia deviene política cuando alcanza un nivel de intensidad que transforma la relación en un vínculo de amigo-enemigo, vínculo que en último término y ante un grado extremo de conflicto, puede derivar en la necesidad de combatir a ese “otro” enemigo para preservar la propia forma de existencia (MOUFFE, 1999).

## 2. El operativo *independencia* como laboratorio de prueba de una política sistemática de exterminio

### 2.1 Violencia y política durante los 70's

A la hora de analizar el *Operativo Independencia* tenemos que referirnos, previamente, al contexto de alta conflictividad política de los años 70's en Argentina. En primer lugar, se observa un "clima de época" que se caracteriza por la convicción de que una *transformación radical* -en todos los órdenes- era *inaplazable* y, al mismo tiempo, por la creencia de que *la revolución socialista era inminente* (GILMAN, 2012).<sup>5</sup> Igualmente, otra de sus particularidades fue la percepción de que la violencia era una herramienta legítima para intervenir en política. Al respecto, aunque ésta fue un elemento constitutivo de la cultura política argentina<sup>6</sup>, los 70's se caracterizaron por la reducción radical de los términos de la política a los de la guerra (OLLIER, 1986). La violencia fue utilizada tanto en un sentido "vertical" por parte del Estado y las autodenominadas "agencias de seguridad pública", como en un sentido "horizontal", por los grupos guerrilleros, las bandas creadas por sectores sindicales y empresariales. Para ilustrar esta situación, resulta relevante destacar el trabajo de Marín (2007), en el cual registra unos 8.509 "hechos armados"<sup>7</sup> desde el 25 de mayo de 1973 (día en el que se producen las elecciones que darán por ganador a Héctor Cámpora) al 24 de marzo de 1976 (fecha del Golpe de Estado). Asimismo, Izaguirre (2004) afirma que, durante el mismo período, hubo un promedio diario de 7,6 conflictos obreros y de 8,2 "hechos armados".

Por otro lado, para precisar aún más a la *violencia antiinstitucional* ejercida (desde abajo), diferenciamos un sentido *reactivo*, que brota inmediatamente ante la impotencia (HILB, 2003), de otro de carácter *instrumental*, es decir, entendido como un medio para un fin. Con respecto al primero, cabe destacar a las grandes movilizaciones populares que se inauguraron con el *Cordobazo*<sup>8</sup> (entre las que se pueden destacar también el *Rosarioazo*<sup>9</sup>, el *Tucumanazo*<sup>10</sup>, el *Viborazo*<sup>11</sup>, etc.). Estos acontecimientos, que debilitaron al gobierno militar y fueron uno de los factores que llevaron al dictador Juan Carlos Onganía a renunciar el año siguiente a su cargo de presidente (de facto) de la nación, y difundieron la idea de que la violencia era un medio eficiente para el logro de metas en la arena política (O'DONNELL, 1982). En este sentido, su carácter espontáneo implicaba actos de violencia popular que habían derrotado a la policía, forzando una ardua intervención

---

5 Esto se debía principalmente a las expectativas que había generado la Revolución Cubana, la cual fue interpretada como la demostración evidente de que un emprendimiento de innovación radical podía triunfar a partir de un núcleo reducido de militantes que tuviera la voluntad de oponerse a un régimen autoritario.

6 Como señala Pozzi (2006), la historia argentina está plagada de hechos de violencia política: además de las masacres indígenas, de gauchos y de obreros, las elecciones fueron siempre peleadas a tiros al menos hasta el año 1946; los partidos políticos tenían un aparato armado de autodefensa, etc. Es más, el recurso de la violencia -ya sea para destruir la sociedad existente, para mantenerla, para hacerla regresar a algún punto original del cual alguna vez se desvió- fue un lugar común durante gran parte del siglo XX tanto en el terreno de los hechos como en el de los universos ideológico-políticos (OLLIER, 1986).

7 Por "hechos armados" Marín (2007) se refiere a las acciones violentas protagonizadas tanto por organizaciones armadas de izquierda como de derecha y las fuerzas legales que realizaban tareas antisubversivas.

8 Se conoce como *Cordobazo* a un importante movimiento de protesta ocurrido en la ciudad de Córdoba el 29 de mayo de 1969. Su consecuencia más inmediata fue la caída del gobierno de Juan Carlos Onganía.

9 Se entiende por *Rosarioazo* a una serie de movimientos de protesta, incluyendo manifestaciones y huelgas realizadas en la ciudad de Rosario, Santa Fe, Argentina entre los meses de mayo y septiembre de 1969 contra la dictadura.

10 El *Tucumanazo* fue una protesta social masiva ocurrida entre el 10 y el 14 de noviembre de 1970 en la ciudad de San Miguel de Tucumán, capital de la Provincia de Tucumán en la región noroeste (NOA) de Argentina.

11 El *Viborazo*, también conocido como segundo *Cordobazo* fue una huelga con protesta social masiva ocurrida en marzo de 1971 en Córdoba, contra el gobernador militar de la provincia perteneciente a la dictadura militar gobernante.

del Ejército, provocando la renuncia del equipo de Krieger Vasena<sup>12</sup>, y notoriamente, socavando la cohesión interna del gobierno y de sus principales aliados. Posteriormente, este tipo de violencia dejará su lugar a otra que tendrá como fin la realización de la revolución, como señala O'Donnell (1982):

Lo que en un primer momento fue audaz expresión de los agravios de un pueblo, no tardó en ser transformado en la cara monstruosa de una generalizada y creciente violencia que habría de convertirse, desde entonces [...] en una característica constitutiva de la vida cotidiana en la Argentina. A partir de entonces poco puede entenderse lo ocurrido si no se tiene en cuenta el miedo, casi siempre silenciado u oblicuamente manifestado, que permeó todas las capas de esta sociedad (O'DONNELL, 1982, p. 265).

La *violencia instrumental de izquierda* será ejercida, particularmente, por las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP), las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), siendo este último el brazo armado del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Algunas de estas organizaciones, luego de espectaculares acciones iniciales, no volverán a emerger; otras, se fusionarán y, finalmente, no quedarán más que dos: los Montoneros y el PRT-ERP. A pesar de sus diferencias, tanto en sus matrices ideológicas como en su estrategia política, ambas experimentaran un desarrollo vertiginoso y desplegaran, inicialmente, un repertorio de acciones armadas con el objeto de abastecerse, financiarse y captar el favor de las masas. Posteriormente, sus operaciones aumentaran de envergadura a partir de la realización de asaltos a comandos, regimientos y otros destacamentos militares.

Del mismo modo, debemos hacer referencia a una *violencia instrumental de derecha*, ejercida por organizaciones paraestatales, “patotas” sindicales vinculadas a la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), el Comando de Organización, la Concentración Nacional Universitaria (CNU), la Juventud Sindical Peronista (JSP) y la Juventud Peronista de la República Argentina (JPRA). A ellos se sumaron grupos parapoliciales que integraron la Triple A<sup>13</sup>, ligada orgánicamente al poder político peronista; la antigua Alianza Libertadora Nacionalista y otros de alcance local como el Comando Libertadores de América, vinculado al III Cuerpo de Ejército con asiento en Córdoba; el Comando Nacionalista del Norte en Tucumán bajo el control del Comando de la Brigada V de Infantería o el Comando Moralizador Pío XII y el Comando Anticomunista de Mendoza conectados con el jefe de la policía provincial.

Entre los años 1973 y 1976 estos grupos armados de derecha y de la ortodoxia peronista asesinaron abiertamente a un número considerable de opositores (políticos, sindicalistas, obreros, intelectuales, artistas, periodistas, etc.)<sup>14</sup>, además de innumerables atentados con bombas, secuestros y “listas negras” que obligaron a exiliarse a cientos de personas.

## 2.2 La “subversión” como enemigo de la nación

Entre 1973 y 1974, el incremento de las acciones paraestatales y de las organizaciones armadas de izquierda se transformó en rutina, lo que generó un estado de normalidad y convivencia cotidiana con la violencia armada. Pero también se instaló su contracara: una política gubernamental cada vez más represiva,

---

12 Adalbert Krieger Vasena ocupó el Ministerio de Economía del país entre 1966 y 1969 durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía.

13 La Alianza Anticomunista Argentina (AAA), conocida como “Triple A”, fue un grupo parapolicial y terrorista de extrema derecha de la Argentina que asesinó a artistas, intelectuales, políticos de izquierda, estudiantes, historiadores y sindicalistas, además de utilizar como métodos las amenazas, las ejecuciones sumarias y la desaparición forzada de personas durante la década de 1970.

14 Con respecto a la cantidad de homicidios atribuidos a la Triple A, la CONADEP (1984) estableció una cifra de 428 asesinatos, García (1995) contabiliza 900 asesinatos, mientras que Bufano (2005) afirma que fueron entre 1200 y 1500.

justificada en la “necesidad” de preservar a la nación y a las instituciones amenazadas por esa violencia (FRANCO, 2012). En este contexto, la “subversión” poco a poco se irá transformando en el enemigo interno de la nación argentina y, al mismo tiempo, se la irá, progresivamente, caracterizando de acuerdo a criterios biologicistas.

Al respecto, resulta relevante destacar una serie de discursos de Juan Domingo Perón como antecedentes inmediatos a la definición de enemigo que terminará primando en vísperas del *Operativo Independencia*. En el primero, con posterioridad al asalto efectuado por el PRT-ERP al Regimiento 10 de Caballería Blindada y al Grupo de Artillería Blindado 1 situado en la localidad de Azul<sup>15</sup>, por cadena nacional y vestido con uniforme militar, Perón señalaba que:

[E]stamos en presencia de verdaderos enemigos de la Patria organizados para luchar en fuerza [sic] contra el Estado al que a la vez infiltran con aviesos fines insurreccionales [...] Ya no se trata de contiendas políticas partidarias, sino de poner coto a la acción disolvente y criminal que atenta contra la existencia misma de la patria, sus instituciones, que es preciso destruir antes de que nuestra debilidad produzca males que pueden llegar a ser irreparables para el futuro [...] El aniquilar cuanto antes este terrorismo criminal es una tarea que compete a todos los que anhelamos una patria justa, libre y soberana, lo que nos obliga perentoriamente a movilizarnos en su defensa y empeñarnos decididamente en la lucha a que dé lugar (CITADO EN FRANCO, 2012, p. 70).

Poco después, cuando exigía a un grupo de diputados rebeldes de su partido la aprobación de las reformas penales, agregaba:

Porque nosotros desgraciadamente tenemos que actuar dentro de la ley, porque si en este momento no tuviéramos que actuar dentro de la ley ya habríamos terminado en una semana [...] Hemos pedido esta ley al Congreso para que éste nos dé el derecho de sancionar frente a esta clase de delincuentes. Si no tenemos la ley, el camino será otro; y les aseguro que puestos a enfrentar la violencia con la violencia, nosotros tenemos más medios posibles para aplastarla y lo haremos a cualquier precio, porque no estamos aquí de monigotes [...] Nosotros vamos a proceder de acuerdo con la necesidad, cualquiera sean los medios. Si no hay ley, fuera de la ley también [lo] vamos a hacer y lo vamos a hacer violentamente. Porque [a] la violencia no se le puede oponer otra cosa que la propia violencia (CITADO EN FRANCO (2012, p. 71).

Del mismo modo, en un discurso del 8 de noviembre de 1973 en la CGT, haciendo alusión a la Triple A, establecía que el “germen patológico que invade el organismo fisiológico, genera sus propios anticuerpos, y esos anticuerpos son los que actúan en autodefensa” (CITADO EN YOFRE 2011, p. 48).

Otra vía de entrada para comprender el proceso de construcción del enemigo reside en el análisis de la prensa escrita durante el *Operativo Independencia*. A través de las declaraciones de diferentes actores políticos de la época que reproducía el diario *La Gaceta de Tucumán*<sup>16</sup>, se puede observar la justificación ideológica del exterminio de aquellos sujetos que, comparados con un cáncer que destruye la vida de quien lo porta, “atentaban contra la integridad del conjunto de la sociedad argentina”. Con esta clase de justificativos, manifestaron y expresaron con énfasis la necesidad de exterminar, aniquilar el “mal”, la “infamia”, lo “foráneo”, lo “extranjerizante” que “amenaza” a los “verdaderos argentinos”, a los “valores cristianos”, al “criollismo” y “la argentinidad”.

El 8 de febrero de 1975, mes en que se inicia la intervención militar, el dirigente gremial Héctor Pérez, de la CGT Regional Tucumán, afirmaba que la población debía: “Adherirse fervientemente a la decisión de nuestra presidente de combatir a los mercenarios de la antipatria hasta las últimas consecuencias”. Igualmente,

---

15 El asalto al Regimiento 10 de Caballería Blindada y al Grupo de Artillería Blindado I situado en la localidad de Azul (prov. de Buenos Aires) efectuado por el PRT-ERP, ocurrió el 19 de enero de 1974. Hacia apenas 5 meses que Juan Domingo Perón había ganado las elecciones generales con casi el 62% de los votos.

16 A la hora de referirnos a las caracterizaciones que hace *La Gaceta de Tucumán*, retomamos el trabajo de Artese y Roffinelli (2009).

el 4 de diciembre de 1975 se publica en la *Gaceta* una solicitada de la cámara de senadores de la provincia de Tucumán en la que se sostenía que:

Los bloques políticos integrantes del Honorable Senado de la provincia declaran [...] Defender nuestra tradición y vocación de vida argentinista y profundamente cristiana, respetando la voluntad mayoritaria del pueblo y ratificar una vez más el inquebrantable y decidido apoyo a las Fuerzas Armadas y de Seguridad en su lucha patriótica contra la subversión y el terrorismo para mantener la estabilidad de las instituciones democráticas.<sup>17</sup>

Del mismo modo, como se desprende de la lectura del diario de campaña de Acdel Vilas (s/f), jefe de la V Brigada de Infantería que llevó adelante el *Operativo Independencia* en su primera etapa en Tucumán, se consideraba que el “enemigo subversivo” se hallaba enquistado en todos los organismos del país: se encontraba presente tanto en los colegios y las universidades, como en los sindicatos y las parroquias.

La “subversión” constituía la *otredad* que debía ser excluida y eliminada. Era caracterizada como un virus que había infectado y enfermado al país. Ésta lo había corrompido, lo había contagiado y era necesario extirparlo, atacando y erradicando tanto sus efectos como -fundamentalmente- sus causas. Esta enfermedad infecciosa adquiría una profundidad que trascendía al ámbito de la política y de la ideología: llegaba al conjunto social y a las raíces mismas de la cultura argentina.

La contrapartida de esta situación la constituye, sin dudas, el cuerpo social de la “nación sana”, y la construcción de un nuevo individuo, mediante una transformación que se encarna sobre todo, en las conciencias, según una idea particular de lo que era “normal”: un hombre privado que respondiera a una “concepción cristiana del mundo y del hombre”, y a los valores patrióticos.

En esa visión de los enemigos del cuerpo social como agentes patógenos, se sostenía la idea de una intervención drástica de defensa orientada al exterminio. La percepción de una violenta restitución de la integridad de la Nación, que pretendía suprimir las manifestaciones del antagonismo, finalmente, negaba la existencia misma del conflicto social y político. Se transmitía, así, una imagen que en un punto es propia del totalitarismo: la operación imposible de la reincorporación de las diferencias en un cuerpo político unificado, una unidad imaginaria que es previa a las instituciones y a las leyes (VEZZETTI, 2002). La deshumanización del enemigo “habilitó” a los victimarios a dar el paso siguiente: la utilización del *bisturí* para restablecer la salud del cuerpo social. De este modo entramos en el terreno de la *tanatopolítica*.

### 2.3 El Operativo Independencia como una reacción inmunitaria frente a la amenaza subversiva

En el año 1974, el PRT-ERP constituyó una guerrilla rural –la Compañía de Monte “Ramón Rosa Jiménez”- en la zona sur de Tucumán, con el objeto de crear una zona liberada para desde allí desarrollar el concepto de doble poder.<sup>18</sup> No obstante, la elección de esta región no fue aleatoria: por un lado, sus montes impenetrables, su vegetación espesa, las lluvias subtropicales, los desniveles del terreno y los cursos de agua brindaban una protección natural para los guerrilleros (POZZI, 2001; SEOANE, 2011; GUTMAN, 2010). Por el otro, se pueden mencionar razones políticas, pues durante los años 60's la organización había desarrollado un intenso trabajo político en este territorio, fundamentalmente tras el cierre de los ingenios azucareros como consecuencia de las políticas de racionalización económica del gobierno de Onganía. En suma, desde la

---

17 *Ibidem*.

18 Ésta era presentada como una “[...] importante necesidad estratégica de la Revolución, como es el actuar en un terreno favorable que permita la construcción de unidades de gran tamaño, por un lado, y por otro organizar nuevas capas populares como el campesinado, para hacer más efectiva la ofensiva que viene librando nuestro pueblo desde hace años [...]”. Ver “El comienzo de la guerrilla rural” en *Estrella Roja*, N°35, 10 de julio de 1974, pp. 2.

perspectiva del PRT-ERP, Tucumán presentaba condiciones muy favorables para la acción guerrillera a raíz de la alta densidad de población, la pauperización, la sobreexplotación de la mano de obra y la larga tradición de lucha política que poseía el pueblo tucumano.

El gobierno de María Estela Martínez de Perón, en un primer momento, continuó con su política de tratar a la guerrilla como un hecho policial no militar y envió, en los primeros días de mayo de 1974, a la Guardia de Infantería y a la División Montada de la Policía Federal, con la logística del Ejército y de la Fuerza Aérea. Éstos no sólo hicieron allanamientos en los poblados y ciudades, sino que también subieron al monte con una operación de “yunque y martillo”, una de las clásicas tácticas antiguerrilleras. El 26 de mayo, al cabo de una semana, la Policía Federal bajó de los cerros y comenzó a abandonar Tucumán. Los integrantes de la Compañía de Monte habían obtenido una victoria, pues los enemigos habían caído en el “vacío táctico” (GUTMAN, 2010).

A pesar de ello, en septiembre de 1974 las FF.AA. comenzaron los preparativos para intervenir en el “teatro de operaciones”, con posterioridad a la sanción de la Ley n° 20.840 que permitía la represión de cualquier individuo que alterara o suprimiera “el orden institucional y la paz social de la Nación” (IZAGUIRRE, 2010). El cambio de posición del gobierno peronista a la hora de enfrentar a las organizaciones armadas de izquierda, queda plenamente confirmado con la firma del Decreto (secreto) N°261/75 que autorizaba al Comando General del Ejército a realizar las operaciones militares “necesarias a efectos de neutralizar y/o *aniquilar* el accionar de elementos subversivos” en la provincia norteña. Además, subordinaba a la Policía Federal, la provincial y las acciones ministeriales nacionales y del gobierno provincial a las necesidades del Ejército y de su tarea “antisubversiva” en tres planos complementarios: la acción represiva, la acción cívica y la psicológica.

Los partidos políticos y las organizaciones sectoriales, por su parte, aprobaron abierta y mayoritariamente la intervención “antisubversiva” en Tucumán. El presidente provisional del Senado, Juan A. Allende (Partido Popular Cristiano), por ejemplo, sostuvo que la medida era acertada y constitucional y que no era necesario que el Congreso conociera el decreto en cuestión (FRANCO, 2012).<sup>19</sup>

Durante la operación militar, 1.500 efectivos<sup>20</sup> ocuparon y controlaron de forma permanente el territorio sur tucumano comprendido en los departamentos de Lules, Famaillá y Monteros, y sus fronteras hacia el norte, sur, este y oeste. La infraestructura del *Operativo Independencia*, instalada en el departamento de Famaillá, contaba con diez dispositivos: una base militar conocida como el Comando de la Laguna, en el ingenio La Fronterita; cinco campamentos militares en los parajes Tres Almacenes, Caspinchango, San Gabriel, Km. 99 y Montegrande; y cuatro CCD: la “Escuelita de Famaillá”, los Conventillos de la Fronterita, la Comisaría de Famaillá y la Escuela Lavalle. Además, se establecieron puestos de control militar que funcionaban las 24 horas en las 4 salidas principales de la ciudad de Famaillá (Cruz, Jemio, Monteros y Pisani, 2010).

A la cabeza del *Operativo* quedó el General de la V Brigada de Infantería Acdel Vilas, quien propone no combatir a la guerrilla en el monte sino primeramente aislarla en el llano, aniquilando su base de apoyo en las ciudades, pueblos y colonias. La intención era el estrangulamiento, tanto en términos de comunicaciones como,

---

19 Las excepciones alcanzaron al sector interno de la Unión Cívica Radical (UCR) vinculado a Raúl Alfonsín –quien sostuvo que la medida violaba la decisión de Perón de tratar a la guerrilla como un hecho policial no militar y que era imprescindible la aprobación parlamentaria para aplicarla (FRANCO, 2012).

20 Estos efectivos estaban distribuidos en cuatro fuerzas de tarea del Ejército, dos escuadrones de Gendarmería Nacional y una Guardia de Infantería de la Policía Federal.

fundamentalmente, de abastecimiento. Se trató de “un cerco y aniquilamiento”, en otros términos, rodear a las poblaciones para que no pudiera bajar la Compañía de Monte, para luego sí, subir y cumplir con el cometido, lo que pudieron hacer recién a partir de octubre de 1975, previo control de las poblaciones (Getselteris, 2015).

Inspirándose en las experiencias de los oficiales del ejército francés y de la paramilitar *Organisation de l'Armée Secrète* (OAS)<sup>21</sup>, que habían enfrentado a movimientos independentistas irregulares en Argelia e Indochina, Vilas pensaba que no se podía combatir a la guerrilla con métodos militares convencionales. Desde su perspectiva, la “subversión” se hallaba enquistada en todos los organismos del país, por lo que el combate no podía limitarse a las cuestiones militares. Había que darle batalla, en primer lugar, en las facultades<sup>22</sup>, sin detenerse ante la autonomía universitaria, había que perseguirla en gremios, partidos políticos, colegios, iglesias y en las mismas FF.AA. Para Vilas, los oficiales del Ejército debían olvidarse de las enseñanzas de la guerra tradicional que habían aprendido en el Colegio Militar y prepararse para una “guerra sucia”, de desgaste, una “guerra tenebrosa” y solapada, sin límites de tiempo, que se gana con decisión y cálculo. Para cumplir con esta tarea, impuso un gobierno paralelo suplantando al Gobernador de la Provincia; intervino la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), el Correo, la cárcel “General Urquiza”, controló también las empresas de Agua y Energía, Obras Sanitarias, y diques. Inclusive se jactaba de que los principales problemas de la provincia se trataban, formalmente en la Casa de Gobierno y realmente ante su presencia (VILAS, S/F).

Otra cuestión que el general Vilas decía haber aprendido de lo sucedido en Tucumán durante 1974 era que el Ejército no conseguiría resultados si entregaba los detenidos a la Justicia. La mayoría de los sospechosos arrestados durante el año anterior habían sido rápidamente liberada, porque no se les había podido probar vinculaciones con la Compañía de Monte (GUTMAN, 2010). En consecuencia, las FF.AA. desplegaron una política represiva cuya operatoria principal consistió en el secuestro, la reclusión de los detenidos desaparecidos en los CCD, la aplicación de torturas y el asesinato o posterior liberación de los detenidos desaparecidos. Estas instituciones pueden ser clasificadas en dos categorías: 1) lugares de tránsito conocidos como “chupaderos” que podían estar asentados en comisarías del interior de la provincia o cercanos a los lugares donde se producía el secuestro, como ingenios azucareros o Bases Militares; 2) campos de concentración donde los prisioneros eran alojados con mayor permanencia, allí eran torturados hasta su traslado, por lo general, hacia un lugar donde se los asesinaba. Una vez que los secuestrados ingresaban a estos lugares eran inmediatamente torturados con el fin de obtener la “información necesaria” que les permitiera a los “grupos de tareas” realizar nuevas detenciones (ARTESE Y ROFINNELLI, 2009).

En el Procesamiento judicial por la causa “Operativo Independencia” se da cuenta de los terribles maltratos físicos y psíquicos a los que fueron sometidas las víctimas en los campos de concentración. Además, se advierte que más del sesenta por ciento (60 %) tenían algún tipo de militancia política: eran miembros de partidos políticos, de alguna de las organizaciones armadas de izquierda o eran dirigentes sindicales y gremiales. No obstante, también existieron “víctimas casuales” –quienes no tenían militancia política, sindical, estudiantil o guerrillera- que cumplían un papel importante para la diseminación del terror<sup>23</sup>: eran la prueba irrefutable de la arbitrariedad del sistema y de su verdadera omnipotencia y volvían incierta y generalizada la amenaza

---

21 En este sentido, en su diario de campaña señala que su libro de cabecera era “Guerra, subversión, revolución” de Roger Trinquier. Ver Vilas (s/f).

22 Al respecto, en su diario afirma que era necesaria la destrucción física de quienes utilizasen los claustros para encubrir acciones subversivas (Ibídem).

23 Por terror entendemos con Corradi (1996, p. 89) al “uso arbitrario, por parte de órganos de autoridad política, de coerción severa contra individuos o grupos, la amenaza creíble de tal uso, o la exterminación arbitraria de tales individuos o grupos”.

(CALVEIRO, 2008). La divulgación de este tipo de crímenes pretendía ser un activo medio para la elaboración cultural del terror, que se volvió una poderosa herramienta de dominación y un medio fundamental para lograr el control masivo de la población.<sup>24</sup>

Por otra parte, los responsables de los CCD no sólo tenían poder sobre la muerte de detenidos, sino también sobre su vida: decidían quién vivía/moría y cuándo lo haría. En este sentido, cabe destacar el rol que tenían los médicos en estas instituciones, pues controlaban durante las sesiones de tortura cuál era el límite de resistencia de los prisioneros, los revisaban en caso de producirse convulsiones, les suministraban pastillas, colocaban inyecciones, etc.<sup>25</sup> Esta intervención no se limitaba a una cuestión de utilidad en cuanto que mantener con vida a los cautivos les permitiría posteriormente “arrancarles” nueva información. En realidad, constituye una manifestación de poder absoluto, de “dominación total” (ARENDR, 1998), de que nadie es dueño de su vida en el campo concentracionario.

En este mismo documento jurídico también se da cuenta de las agresiones de connotación sexual que sufrieron las mujeres durante el período. Al respecto, se comprobaron las denuncias de violencia sexual en contexto de cautiverio en los CCD. Pero además, según varios relatos, muchas mujeres fueron forzadas a ser “parejas” de los militares que se encontraban en esas poblaciones; muchas de ellas sufrieron embarazos no consentidos; sufrieron violaciones en sus propias casas, a veces a la vista de sus propias familias; o violaciones “en el monte” por parte de militares y gendarmes. De forma constante, las mujeres de estas poblaciones eran objeto de abusos, manoseos, agresiones verbales por su condición de mujeres, en requisas en sus domicilios o en puestos de control de caminos o rutas. De igual modo, se denunciaron seis casos de mujeres embarazadas secuestradas, entre octubre de 1975 y diciembre de 1977, y la desaparición de una niña de un año de edad, Mónica Alarcón, secuestrada con toda su familia (ARTESE Y ROFINNELLI, 2009).

Las brutales torturas que sufrieron las víctimas que transitaban por los distintos CCD también eran acompañadas por sofisticadas torturas psicológicas. Acdel Vilas (s/f) en su diario de campaña afirma que la mejor forma de interrogar era rebatiendo los argumentos del contrario, demostrándole que el interrogador conoce a la familia del detenido, conoce sus antecedentes, sus gustos, ideas, preferencias políticas, etc. Por ende, si el “subversivo” no declaraba, sabiendo que los torturadores conocían aspectos íntimos de su vida, arriesgaba su supervivencia. Si declaraba, en cambio, se le ofrecían determinadas comodidades -comida, posibilidad de aseo, permiso para leer o hablar, respeto de sus horas de descanso- cuya carencia durante algún tiempo, vuelven a la existencia insoportable. En suma, como señala Corradi (1996), el terror tiene como objetivo no sólo controlar, sino también cambiar a los actores sociales; es esencialmente una técnica de desorientación, que apunta a privar a los sujetos de la oportunidad de calcular y prever las consecuencias de sus acciones. Su efecto principal es la generación de una atmósfera de ansiedad, una “cultura de miedo”; no se limita a la presencia real de la coerción arbitraria y rigurosa: tiene un efecto residual a través del tiempo y medio circundante.

Los testimonios contenidos en el Procesamiento judicial, ponen de manifiesto que los interrogadores inducían a los detenidos a colaborar, careándolos unos con otros para producir “quiebres” y delaciones, amenazándolos a ellos o a sus familiares o en muchos casos torturando a personas enfrente de familiares cercanos o a propósito de éstos y de sus actividades, o enfrentándolos a sus parejas, compañeros o vecinos que inevitablemente se hallaban en las más denigrantes condiciones físicas. La mayoría de las víctimas que

---

24 Taussing, Michael (2006) “Culture of Terror-Space of Death. Roger Casement’s Putumayo Report and the Explanation of Torture” en Nancy Scheper-Hugues y Phillipe Bourgois (eds), *Violence in War peace*, Singapur, Blackwell. Citado en Garaño (2015).

25 Ver “Procesamiento Operativo Independencia”, páginas 11, 13 y 80.

pasaron por los CCD más grandes como la “Escuelita de Famaillá” o la Jefatura de Policía coincidieron en que el ruido de la tortura ajena, los gritos, los quejidos y los lamentos de hombres y mujeres configuraban una deliberada tortura psicológica extra al ya intenso sufrimiento corporal propio. Igualmente, muchas personas fueron sometidas a “simulacro de fusilamiento” que consistían en ponerles un arma en la sien y gatillar en falso, generando un temor inimaginable, por el hecho en sí y porque en muchos casos en los CCD se escuchaban disparos por la noche y se sabía que se hacían fusilamientos y se mataba cautivos.

Por último, cabe señalar que además del operativo estrictamente represivo en Tucumán se desarrolló una intensa tarea de “acción cívica”, acorde con la concepción que suponía que la seguridad interior era inseparable del desarrollo social y económico –y cuya principal formulación normativa había sido la Ley de Defensa Nacional de Onganía en 1966- (FRANCO, 2012). Las campañas de acción social procuraban no sólo ejercer mecanismos de control, sino también establecer un acercamiento con la población, y consistían en el reparto de víveres, medicamentos, frazadas y juguetes en escuelas, hospitales, pequeños poblados y villas de emergencia. También se organizaban cuadrillas de militares que tenían a su cargo la organización de campañas sanitarias y la reparación o construcción de escuelas, dispensarios y viviendas (CRUZ ET AL., 2010). Asimismo, en abril se decidió, desde el Ministerio, enviar ayuda sanitaria, vacunas, colchones, subsidios y útiles escolares; insumos para instaurar en la zona de operaciones comedores y copas de leche. Incluso, el 2 de septiembre se reabrirá el ingenio La Esperanza (GETSELTERRIS, 2015).

### 3. Consideraciones finales

El *Operativo Independencia* constituyó una respuesta inmunitaria de las FF.AA frente a lo que se consideraba como una *otredad*, una enfermedad infecciosa, un elemento ajeno a la “argentinidad”: la “subversión”. Dentro de esta categoría entraban todos aquellos considerados como “extranjeros” y opositores a los valores “cristianos” y “patrióticos”: ya fueran miembros de las organizaciones armadas, simpatizantes, colaboradores, como también intelectuales, sindicalistas, periodistas, etc. Es decir, sujetos hostiles a las políticas hegemónicas de aquel período. No obstante, las FF.AA. no sólo se valieron de una “política de muerte”, de torturas y de exterminio para enfrentar al enemigo sino que, también, como parte de la misma reacción inmunitaria, realizaron campañas de acción social para beneficiar al “pueblo patriota” tucumano.

Tucumán representó un campo de ensayo para lo que luego se ejecutaría de forma más racionalizada durante el autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional*. Supuso, además, una ruptura con relación a la política represiva aplicada hasta ese momento en la Argentina, pues nunca antes se había utilizado de forma sistemática la práctica de secuestro y de desaparición forzada de personas, e inclusive se desconocían los campos de concentración.<sup>26</sup> En este sentido, el *Operativo Independencia* tuvo funciones polivalentes. Por un lado, funcionó como escuela para la formación de las fuerzas represivas, que posteriormente extenderán las prácticas sociales genocidas al conjunto del territorio nacional, y como laboratorio de ensayo de los mecanismos de terror que se aplicarían luego en los CCD y en la sociedad. Del mismo modo, en el plano simbólico, jugó un rol importante en la construcción de un consenso político y social en vistas a la instalación de la Dictadura (CRUZ et al., 2010).

---

26 Como se señala en el informe de la CONADEP (1984), la “Escuelita de Famaillá”, constituye el primer CCD del país.

Por otra parte, el deseo de *aniquilar* al enemigo constituye un elemento representativo de un período que se caracterizó por la percepción de una crisis terminal inminente y por la búsqueda de transformaciones drásticas y refundadoras. Ahora bien, como señala Getselteris (2015) cuando analiza el Decreto (secreto) N°261/75, el aniquilamiento no podía realizarse de manera legal. El Ministro de Defensa y Presidente del Consejo de Defensa, Tomás Vottero, lo confirmaba cuando señalaba que “es determinación del gobierno no dejar de hacer absolutamente nada de lo que esté dentro de nuestras facultades y de nuestro poder de decisión, hasta alcanzar su más completo exterminio”.<sup>27</sup> Asimismo, para no dejar dudas, Jorge Rafael Videla durante la Undécima Conferencia de Ejércitos Americanos (23 de octubre de 1975), afirmaba que: “Si es preciso, en la Argentina deberán morir todas las personas necesarias para lograr la paz del país”.<sup>28</sup>

Los 70's constituyen “un pasado que no pasa” para la sociedad argentina, un período convulsionado que continúa interviniendo en la actualidad. En este sentido, aunque nuestro trabajo haya remitido a acontecimientos lejanos, también procuró promover la discusión con el presente y en especial alertar contra cualquier uso instrumental que se haga de la memoria.

## Referencias

ARENDDT, H.. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Editorial Planeta-Agostini, 1998.

ARENDDT, H.. *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial, 2008.

ARTESE, M.; ROFFINELLI, G. Guerra y genocidio en Tucumán (1975-1983). En I. IZAGUIRRE (comp.), *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina (1973-1983)*. Buenos Aires: Eudeba, p. 311-336, 2009.

BUFANO, S. Perón y la Triple A. En *Lucha Armada*, Buenos Aires, n°3, p. 20-35, 2005.

BURUCÚA, J. E.; KWIATKOWSKI, N. “Cómo sucedieron estas cosas”. *Representar masacres y genocidio*. Buenos Aires: Katz, 2014.

BYUNG-CHUL, H.. *La sociedad del cansancio*. Buenos Aires: Herder, 2015.

CALVEIRO, P. *Poder y Desaparición*. Buenos Aires: Colihue, 2008.

CONADEP. *Nunca Más*. Buenos Aires: Eudeba, 1984.

CORRADI, J. El método de destrucción. El Terror en la Argentina. En H. QUIROGA; C. TCACH, *A veinte Años del Golpe. Con memoria democrática*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 1996.

CRUZ, M.; JEMIO, A. S.; MONTEROS, E.; PISANI, A. Las prácticas sociales genocidas en el Operativo Independencia en Famaillá, Tucumán. Febrero de 1975 -Marzo de 1976. En *Actas de las Primeras Jornadas de Historia Reciente del NOA*. Tucumán: Asociación de Historia Oral del Noroeste Argentino, Universidad Nacional de Tucumán, 2010.

DE SANTIS, D. *La historia del PRT-ERP por sus protagonistas*. Buenos Aires: A formar filas, editora guevarista, 2011.

---

<sup>27</sup> Citado en Getselteris (2015, p. 283).

<sup>28</sup> Ver “Estremecedora confesión de Jorge Rafael Videla”, Diario *Perfil*, 19 de mayo de 2013. Versión digital:<http://www.perfil.com/politica/Estremecedora-confesion-de-Jorge-Rafael-Videla-20130519-0062.html>. Con respecto al concepto de aniquilamiento ver también Díaz Bessone (1988, p. 243).

- DÍAZ BESSONE, R.G. *Guerra Revolucionaria en la Argentina (1959-1978)*. Buenos Aires: Círculo Militar, 1988.
- ECO, U. *Construir al enemigo*. Buenos Aires: Lumen, 2012.
- ESPOSITO, R. *Immunitas: Protección y negación de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu, 2005.
- ESPOSITO, R. *Bíos. Biopolítica y filosofía*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.
- ESPOSITO, R. *Comunidad, inmunidad y biopolítica*. Madrid: Herder, 2009.
- FRANCO, M. *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- FREUND, J. *L'essence du politique*. Paris: Éditions Sirey, 1965.
- GARAÑO, S. La experiencia de guerra en el "teatro de operaciones" del Operativo Independencia (Tucumán, 1975-1977). En F. Lorenz (comp.), *Guerras de la Historia Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 2015.
- GARCÍA, P. *El drama de la autonomía militar*. Madrid: Alianza, 1995.
- GETSELTERIS, G. *Desde el monte. La Compañía de Monte vencerá*. Buenos Aires: Nuestra América, 2015.
- GILMAN, C. *Entre la pluma y el fusil. Debates y dilemas del escritor revolucionario en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2012.
- GUTMAN, D. *Sangre en el Monte. La increíble aventura del ERP en los Cerros Tucumanos*. Buenos Aires: Sudamericana, 2010.
- HILB, C. La responsabilidad como legado. En C. Tcach, *La Política en Consignas: Memoria de los Setenta*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2003.
- IZAGUIRRE, I. Memorias de Guerra. Operativo Independencia. En *Revista Puentes*. La Plata, año 4, n°12, 2004.
- IZAGUIRRE, I. Impunidad y legalidad. Una síntesis del Operativo Independencia en la Provincia de Tucumán. En *Actas de las Primeras Jornadas de Historia Reciente del NOA*. Tucumán: Asociación de Historia Oral del Noroeste Argentino, Universidad Nacional de Tucumán, 2010.
- MARÍN, J.C. *Los hechos armados*. Buenos Aires: La Rosa Blindada y P.I.CA.SO, 2007.
- MOUFFE, C. *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós, 1999.
- MOUFFE, C. *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- O'DONNELL, G. *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1982.
- OLLIER, M.M. *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.
- POZZI, P. "Por las sendas Argentinas". *El PRT-ERP, la guerrilla marxista*. Buenos Aires: Eudeba, 2001.
- POZZI, P. Para continuar con la polémica sobre la lucha armada. En *Lucha Armada*. Buenos Aires, año 2, número 5, 2006.
- SCHMITT, C. "Teoría del Partisano". En C. Schmitt, *El Concepto de lo político*. México: Editorial Folios, 1985.
- SEOANE, M. *Todo o nada. La historia secreta y la historia pública del jefe guerrillero Mario Roberto Santucho*. Buenos Aires: Debolsillo, 2011.

SIGAL, S.; VERÓN, E. *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba, 2010.

SONTAG, S. *La enfermedad y sus metáforas*. Buenos Aires: DeBolsillo, 2011.

VERÓN, E. “La palabra adversativa”. EN E. Verón, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette, 1987.

VEZZETTI, H. *Pasado y Presente. Guerra, dictadura y sociedad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2002.

VILAS, A. (s/f). *Tucumán. Enero a diciembre de 1975*. Disponible en: <[http://web.archive.org/web/20031112080748/www.nuncamas.org/investig/vilas/acdel\\_00.htm](http://web.archive.org/web/20031112080748/www.nuncamas.org/investig/vilas/acdel_00.htm)>.

YOFRE, J. B. “*Nadie Fue*”. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2011.

### **Documentos:**

-Procesamiento causa “Operativo Independencia”. Disponible en: <<http://www.cels.org.ar/common/documentos/ProcesamientoOperativoIndependencia.pdf>>.

- Órganos de prensa del PRT-ERP: *El Combatiente* y *Estrella Roja*.

## CAPÍTULO 12

# PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO CIDADÃ NO BRASIL E NA ARGENTINA: ESTUDO COM- PARATIVO ENTRE EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E ÁREA METROPOLITANA DE MENDOZA

Priscila Alves Rodrigues

**PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO CIDADÃ NO BRASIL E NA ARGENTINA:  
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E ÁREA METROPOLITANA DE MENDOZA**

Priscila Alves Rodrigues

## **Introdução**

No presente estudo, serão analisados os mecanismos de participação direta dos cidadãos na elaboração da peça orçamentária em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e *Gran Mendoza*, numa perspectiva comparada.

O orçamento participativo, ou ainda, *presupuestos participativos*<sup>1</sup>, em países de língua espanhola é um mecanismo de inclusão e participação de cidadãos na gestão pública que está presente em diversos países da América Latina (CABANNES, 2006) e no mundo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012). Reconhecido internacionalmente, o orçamento participativo de Porto Alegre despontou-se como uma proposta inovadora de gestão dos gastos públicos, principalmente por se tratar de um fenômeno de enfrentamento ao sistema político presente na década de 1990. Surgiu a partir de demandas das organizações sociais por mais participação política no governo local, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde municípios e estados receberam mais poderes de deliberação e autonomia administrativa devido ao processo de descentralização.

Considerado como uma das propostas mais consistentes deste tipo de mecanismo de participação, os orçamentos participativos são apontados como um dos fatores de estímulo e reforço do desenvolvimento da democracia nos contextos onde são implementados. Esta afirmação pode ser atestada a partir literatura sobre o tema, pois diversos são os autores que enfatizam o avanço democrático que as experiências dos orçamentos participativos possibilitam, tanto no sentido político, civil, social, inclusive no sentido cultural e de auto-estima ao incluir a população nos processos de gestão do orçamento municipal (FEDOZZI, 2001). Além disso, os orçamentos participativos podem estabelecer um novo padrão de gestão pública ao apresentar-se como um processo de múltiplas dimensões (BAIERLE, 1997), pois se constitui como uma prática discursiva, de definição de problemas e prioridades que envolve diferentes interesses, atores, arenas e espaços públicos sociais (BORBA; LUCHMAN, 2007).

Ademais, outros especialistas da área ainda apontam o potencial dos orçamentos participativos para o aprofundamento da democracia e mudança social, pois tem como preceito a participação popular e a busca de redução de desigualdades (CUNHA, 2007, p. 29), além da capacidade de empoderar a população de menor renda e de ‘inverter prioridades’, privilegiando os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos nas regiões mais carentes das cidades (MARQUETTI; CAMPOS, 2008), assim como uma nova forma de

---

<sup>1</sup> Neste estudo considera-se “orçamentos participativos” e “presupuestos participativos” como sinônimos, portanto com o mesmo significado.

relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o resto da sociedade, a fim de atender às demandas dos segmentos mais pobres da população (SOUZA, 2001, p. 67).

No decorrer de quase três décadas de estudos sobre orçamentos participativos, uma série de características foram ressaltadas para que uma experiência se configurasse como tal. Destaca-se para este estudo duas perspectivas complementares: a de Ribeiro e Grazia (2003) em que a base estrutural do OP é a participação direta da população e/ou através da sua representação organizada (entidades) nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento (p. 19) e, a de Avritzer (2003) que além da participação da população local, salienta a criação de espaços públicos de decisão (assembleias regionais), elementos de delegação (escolha de representantes entre os partícipes – delegados, conselheiros, etc.), criação de regras pelos próprios participantes (princípio da auto-regulação) e, reversão de prioridades, através da criação de critérios para atender as necessidades de regiões mais carentes.

Assim, para este estudo, considera-se orçamento participativo (ou ainda, *presupuesto participativo*) quando a experiência visa criar mecanismos diretos e representativos por meio dos quais os cidadãos discutem e deliberam sobre parcelas do orçamento público, estabelecem prioridades para o investimento da receita municipal (RODRIGUES; GUGLIANO, 2015). Além disso, criam regras e princípios para auto-regulação do mecanismo e, por vezes são exitosos na tarefa de deliberar sobre as discussões da peça orçamentária do municipal.

Entre as diversas configurações, abordagens e variedade de estudos sobre as principais propostas de orçamento participativo (doravante OP) no Rio Grande do Sul e em outros estados brasileiros, bem como comparações entre experiências em países da América Latina, são poucos os trabalhos que incorporaram pesquisas intranacionais-internacionais a esse respeito.

O objetivo central desse capítulo é contribuir com o campo de estudos dos mecanismos de inclusão e participação dos cidadãos na gestão pública, ao analisar comparativamente as experiências de orçamentos participativos em duas regiões de aglomeração urbana na América Latina: Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), onde a capital do estado do Rio Grande do Sul foi berço da primeira experiência exitosa de OP no Brasil e, a região da *Gran Mendoza* (Área Metropolitana de Mendoza - AMM), aglomerado urbano formado por 06 localidades e seus distritos, que acumulam experiências de mecanismos de inclusão e participação de cidadãos nas decisões orçamentárias. O estudo sobre as regiões metropolitanas ainda justifica-se pelo fato de que as regiões metropolitanas refletem de forma extrema os processos de urbanização e precarização dos serviços públicos, como a falta de saneamento básico, pavimentação e níveis elevados de analfabetismo (RODRIGUES, 2016).

As primeiras experiências de orçamento participativo na Argentina surgiram a partir dos anos 2000, concomitantemente a crise política pela qual o país passava entre os anos 2001 e 2002. Segundo Noelia (2011), a maioria dos casos de orçamentos participativos nasceram como uma resposta às necessidades de relegitimação das autoridades políticas e como forma de reequilíbrio econômico-social entre os cidadãos e os governos locais, através de mecanismos mais justos de redistribuição orçamentária, além de dar mais visibilidade para as assembleias de bairros e distritos que multiplicavam devido a crise.

Para tanto, foram considerados na análise, os municípios metropolitanos que implementaram experiências de orçamento participativo a partir dos anos 2000, fase comumente associada a expansão de casos de orçamentos participativos no mundo (DIAS, 2008; WAMPLER, 2008; SOUZA, 2012). Além disso, como destaca Montecinos (2009) e a *Sistematización de experiencias y buenas prácticas em Presupuesto Participativo*

(Martinez & Arena, 2011) esta etapa de implementação de orçamentos participativos fora do Brasil ocorre concomitantemente às primeiras experiências de *presupuestos participativos* na Argentina.

Da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foram observados os municípios de Cachoeirinha (2001), São Leopoldo (2005), Charqueadas (2008), Campo Bom, Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul (2009). Já para Área Metropolitana de Mendoza, foram delimitados para estudo os municípios de Godoy Cruz (2002), Maipú (2007), Mendoza Capital (2010) e Las Heras (2013).

A análise realizada focou-se nas principais características do desenho institucional destas propostas, levando sempre em consideração as diferentes fases e desafios que o mecanismo foi ultrapassando desde sua implementação. Ela partiu de duas perguntas gerais: quais são as principais diferenças entre os mecanismos de orçamento participativo implementados na Área Metropolitana de Mendoza e na Região Metropolitana de Porto Alegre? Qual a influência dessas diferenças para o desenvolvimento de práticas participativas em governos locais?

Partiu-se da hipótese de que apesar destas experiências participativas terem contribuído para construção de espaços nos quais os cidadãos exponham suas demandas sem barreiras significativas, indicando um avanço para a qualidade dos regimes democráticos, elas não conseguiram ultrapassar algumas barreiras, limitando-se, por exemplo, na indicação de áreas prioritárias e projetos de um percentual dos investimentos, não chegando às deliberações finais sobre o orçamento municipal.

Para efetuar a análise dos dados, as categorias de análise utilizadas partiram de estudos que apontam as particularidades do desenho institucional e da caracterização de propostas de orçamento participativo na América Latina: uma combinação entre os modelos *deliberativo* e *consultivo* de Egon Montecinos (2009) e a divisão entre orçamentos participativos de *matriz assembleísta*, *matriz delegativa* e *matriz mista*, de Gugliano (2004; 2008; 2013); os elementos de delegação e o princípio da auto-regulação, apontados por Avritzer (2003); além de três categorias que surgiram a partir da pesquisa empírica – tipos de ações orçamentárias, envolvimento partidário e a relação entre o orçamento participativo e o poder legislativo. Os resultados dessa análise visam apresentar o estágio atual de desenvolvimento desses mecanismos de inclusão e participação dos cidadãos, bem como identificar os fatores que favoreceram a propagação desses processos no interior das gestões locais, tanto no Brasil quanto na Argentina.

Portanto, o capítulo é organizado como segue: a seção dois apresenta possibilidades de caracterizações das propostas de orçamentos participativos em diferentes países, como forma de observar as principais diferenças entre práticas participativas em governos locais; a seção três discute os aspectos metodológicos utilizados; a seção quatro apresenta a caracterização e análise dos dados, além da discussão dos resultados e, por fim, a seção cinco conclui o capítulo.

## **1. Discutindo orçamentos participativos: caracterizações e estudos de caso**

O crescimento exponencial de experiências de orçamentos participativos no Brasil e no mundo, abriu um campo de pesquisas diferenciado que levou os pesquisadores da temática a se interessarem pela caracteri

zação dos vários contornos que a propostas podem obter, levando em consideração suas características locais de implementação.

Conforme Marquetti (2007) e Rodrigues (2016) pode-se afirmar que o ciclo do orçamento participativo nos municípios brasileiros, ocorre anualmente ou bianualmente, porém dentro do ciclo orçamentário municipal. Intercorre concomitantemente: a distribuição dos recursos pelos poderes legislativo e executivo, como a escolha das prioridades de investimento vindas da população. Em alguns municípios, principalmente naqueles que implementam pela primeira vez o processo, reuniões mobilizatórias são co-organizadas pelo executivo e por representantes da população, com objetivo principal de apresentar a metodologia do processo.

O segundo passo seria a organização de assembleias e/ou plenárias em regiões pré-definidas pelo executivo municipal, para que os cidadãos possam ser incluídos nas discussões sobre o orçamento, votando de forma direta demandas e/ou temas prioritários de investimento para o município, além da escolha de representantes. Uma terceira fase do processo do orçamento participativo seriam as reuniões entre estes representantes eleitos, com objetivo de

hierarquizar quais as obras/serviços serão realizados; (...) a criação de comissões de avaliação e monitoramento das obras, bem como formação de um conselho deliberativo que participará das definições finais da peça orçamentária do município, podendo emitir pareceres, opiniões e deliberar sobre as leis orçamentárias (LDO, LOA e PIS ) (RODRIGUES, 2016, p. 33).

Entre autores que interessam-se sobre modelos e propostas de categorização de orçamentos participativos, pode-se destacar a proposta de tipologia das experiências de orçamento participativo nas grandes cidades brasileiras na gestão de 2001-2004, apresentado por Marquetti (2007). O autor sugere a existência de cinco tipos de orçamento participativo: (1) a consulta pública; (2) participação restrita; (3) baixa intensidade; (4) média intensidade; (5) alta intensidade. Sua proposição combina dois elementos, o grau de abrangência da participação nas reuniões orçamentárias e o nível de interferência na elaboração do orçamento público. Todavia, apesar de grande parte das cidades analisados neste estudo possam ser consideradas “grandes cidades” (com mais de 100mil habitantes), a reprodução do mesmo não seria possível tanto por tratar-se de uma análise nacional (e não comparativa e internacional - objeto deste capítulo), quanto pela falta de material orçamentário específico (como as leis orçamentárias aprovadas pelo executivo e pelo legislativo municipal).

Já Annunziata (2013) retomando os trabalhos de Pierre Rosanvallon (2008), agrega o conceito de “legitimidade da proximidade”, para classificar os mecanismos atuais de participação, considerando que

“dispositivos participativos” son, en el presente, las formas institucionales más acabadas de legitimidad de proximidad. Si bien esta legitimidad se expresa en la representación, los partidos y las campañas electorales, los “dispositivos participativos” se revelan como cristalizadores institucionales de sus principales características. (Annunziata, 2013, p. 250)

Segundo a autora, as variáveis mais utilizadas para classificar e criar tipologias sobre mecanismos de participação seriam o grau decisório, grau de autonomia da sociedade civil e, o papel da deliberação cidadã. Porém, estas variáveis não dariam conta de explicar a configuração prática dos orçamentos participativos, por exemplo. Assim, a Annunziata destaca cinco tipos de “dispositivos participativos”: (1) participação-experiência baseado nas experiências de *presupuestos participativos* de Morón, Rosário e Cidade de Buenos Aires - Argentina; (2) participação-presença, como a *Banca Abierta* (ferramenta criada pelo *Honorable Concejo De-*

*liberante* - HCD<sup>2</sup> de Morón, como forma de aproximar os cidadãos do poder legislativo); (3) participação-denúncia sendo seu exemplo a *Oficina Anticorrupción* do governo argentino; (4) participação-imediatismo como os *Foros de Seguridad* ou *Comisión Vecinal de Higiene Urbana* também na Argentina e, por fim, (5) dispositivos de participação-reconhecimento, como os conselhos consultivos e o *Presupuesto Participativo Joven*. Porém, este tipo de análise além de estar baseada em casos na Argentina, está alicerçada na relação entre o conceito de “legitimidade da proximidade” e os cinco tipos de “dispositivos participativos”, na observação de laços entre os processos de representação (eleições) e participação, e não, numa análise comparada intranacional (diversos casos dentro de uma mesma região) e internacional (análise de regiões entre países diferentes), objetivo deste capítulo.

Especificamente sobre o tipo de metodologia e desenho institucional utilizados para implementação de orçamentos participativos na América Latina, Egon Montecinos (2009) identifica dois modelos diferenciados: um modelo deliberativo (relacionado diretamente as experiências brasileiras), baseado na experiência porto-alegrense, caracterizado por incluir tanto cidadãos quanto dirigentes não tradicionais no processo de discussão do orçamento municipal; e um modelo do tipo consultivo, implementado por outros países na América Latina, com uma menor profundidade do processo, podendo estar mais subordinado as instituições tradicionais da democracia representativa (MONTECINOS, 2009, p. 10), sendo regulado e institucionalizado por resoluções municipais, decretos, leis ou constituições (GOLDFRANK, 2006).

Assim, este estudo esforçou-se na identificação de padrões e diferenças entre as experiências de orçamentos participativos na Brasil e Argentina, firmando-se nas características de desenho institucional apontadas por Montecinos (2009) e, na divisão tripartite de análise sugerida por Gugliano (2004; 2008; 2013): (a) orçamentos participativos de matriz assembleísta, (b) de matriz delegativa e, (c) os modelos de matriz mista.

O primeiro modelo, de matriz assembleísta, fundamenta-se no caso de Porto Alegre, onde “a forte tradição de mobilizações dos movimentos dos bairros teve um papel de destaque para que o modelo participativo hegemônico fosse centralmente voltado para as comunidades organizadas dos bairros” (GUGLIANO et. al., 2004). Baseado na ideia de uma democracia direta,

que privilegia a existência de assembleias populares abertas nas quais o voto de cada cidadão tenha o mesmo valor, sendo ali tomadas as principais decisões sobre prioridades de investimentos públicas. Neste modelo podem existir outros espaços organizativos de caráter representativo, no entanto, estes não se constituem em campos de deliberação de prioridades, mas de processamento das deliberações das assembleias. (GUGLIANO; RODRIGUES; BITTAR, 2013)

Essa abordagem foi implementada em diversas cidades brasileiras, mantendo a característica central de convocação de assembleias abertas (regionais ou temáticas) onde todos os cidadãos participam de forma igualitária, discutindo e deliberando sobre percentual do orçamento municipal previamente estabelecido pelo poder executivo, definindo áreas prioritárias para investimentos ou, demandas concretas. Além disso, em grande parte dos casos brasileiros, há processos de escolha de representantes da população para próximas fases do orçamento participativo.

Cabe salientar que não houve até o presente momento, nenhuma experiência exatamente igual ao modelo aplicado em Porto Alegre, mas uma adaptação da proposta de acordo com as diferentes realidades socioeconômicas e políticas no Brasil e no mundo.

---

2 Nomenclatura destinada ao Poder Executivo Municipal - Câmara de Vereadores.

A matriz delegativa do orçamento participativo pode ser percebida em outros países da América Latina, onde a população participa indiretamente dos debates sobre o orçamento, sendo representados por associações de bairro ou outras organizações da sociedade civil, favorecendo a participação através de representantes de organizações já existentes (CABANNES, 2004). Exemplo pode ser verificado no Peru, onde o “elemento central é que o orçamento participativo tem um caráter fundamentalmente representativo, sendo os cidadãos em si não possuem poder de voto nas reuniões” (GUGLIANO; RODRIGUES; BITTAR, 2013).

O terceiro tipo de orçamento participativo delineado para esta análise seria aquele em que coexistem formas de delegação e de participação direta para definição de obras e projetos públicos. Segundo Gugliano (2004), uma das propostas precursoras de gestão participativa em países latino-americanos com esta matriz mista de orçamento participativo é o caso de Montevideu, inserido no projeto “Descentralização Participativa”, o qual envolve o cidadão através da elaboração de projetos elaborados nas comunidades, como também na administração de parte dos recursos pelos Conselhos de Vizinhos, formados por representantes eleitos nas 18 zonas a partir das quais se estruturam os Centros Comunitários Zonais da capital uruguaia (GUGLIANO; RODRIGUES; BITTAR, 2013).

Assim, estes modelos foram concebidos como forma de diferenciar os projetos centrados na participação cidadã direta de outros, nos quais a essência está direcionada para formas de representação preexistentes dentro de um processo participativo.

Quando na busca por estudos de casos que possam envolver estas tentativas de classificações dos orçamentos participativos, mas em regiões previamente determinadas, poucos são os trabalhos que desenvolveram análises sobre os municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre, concentrando os estudos na capital gaúcha. Entre eles destaca-se os trabalhos de Silva (2001; 2003) ao realizar uma análise comparativa dos processos de participação entre três municípios pioneiros (após Porto Alegre) na implementação de orçamentos participativos (Alvorada, Gravataí e Viamão) e, Beras (2003) que realizou uma reflexão sobre o orçamento participativo de Viamão, a partir do viés “legitimação do Estado *versus* autonomia da sociedade civil”.

Novos trabalhos sobre a referida região só foram encontrados a partir do ano de 2010, contando com três estudos de caso sobre a implementação do orçamento participativo em Novo Hamburgo (CURY, 2010; SILVA, 2012; LEMES, 2012); uma monografia sobre o município de São Leopoldo (Braga, 2010) e um trabalho de conclusão de curso de especialização em Gestão Pública sobre o município de Gravataí (SANTOS, 2012). Em nível nacional, há o trabalho de Euzeneia Carlos (2011), sobre três municípios da região metropolitana do Espírito Santo – Vitória, Serra e Cariacica, examinando o comportamento político dos representantes do Orçamento Participativo, a partir de duas dimensões: (i) o associativismo dos atores; (ii) a percepção de autoridade e influência no processo decisório.

Na averiguação de trabalhos que associem *presupuestos participativos* em regiões metropolitanas na Argentina, observou-se dois estudos que incluem municípios metropolitanos: o artigo *Descentralización y presupuesto participativo en ciudades metropolitanas - alcances y desafíos de transformaciones Estado-sociedad* de Rodrigo Carmona (2011), que busca examinar os principais alcances de mecanismos participativos nas três maiores cidades do país (Buenos Aires, Rosário & Córdoba) e, um estudo específico sobre a Região Metropolitana de Buenos Aires, do mesmo autor (CARMONA; MARTÍNEZ, 2014).

Observou-se também um grande número de trabalhos sobre a experiência de Rosário (CAMPANA, 2007; FORD, 2007; PINILLOS; SIGNORELLI, 2014) uma das primeiras cidades argentinas a implementar orçamentos participativos, como também diversos mapeamentos nacionais sobre experiências desse mecanismo no país, como o documento *Sistematización de experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo* (MARTÍNEZ; ARENA, 2011) e a Revista do Programa Nacional de Presupuesto Participativo (PNPP, 2015) que resume as principais notícias sobre o *Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo - ENPP*, de 2014, em Gualeguaychú (Entre Ríos). Porém, estudos intranacionais de regiões metropolitanas além da supracitada (Buenos Aires) não foram encontrados.

Finalizada esta seção, a próxima etapa será de definição dos aspectos metodológicos e, dos casos escolhidos para análise. Através de uma breve descrição das características de cada caso, observou-se as peculiaridades de seus desenhos institucionais, a partir das três matrizes analíticas apresentadas e de seus desdobramentos.

## 2. Aspectos metodológicos

Nos marcos dos estudos comparativos na América Latina, conforme Lucca e Pinillos (2012) há um maior interesse na análise de espaços subnacionais, pois estes estudos proporcionam a exposição

de uma trama muito mais complexa, que permite reconstruir as lógicas que operam na vinculação dos atores políticos nacionais e subnacionais com o território político (...) dando espaço para comparação de unidade formadas por níveis políticos subnacionais, como os estados, as províncias, as cidades ou por unidades históricas, naturais ou socioculturalmente definidas dentro de um país (como por exemplo as regiões Nordeste ou Sul no Brasil, os pampas úmidos ou a região de Cuyo na Argentina (...))” (LUCCA; PINILLOS, 2012)

Nesta perspectiva, este estudo encaixa-se no método de análise combinada entre um estudo intranacional (*within-nation*) e, entre unidades subnacionais de diferentes casos nacionais (*between-nation*), tratando-se de uma comparação “intranacional-internacional”, na busca da identificação de maiores semelhanças (ou diferenças) entre fenômenos que ocorrem em instâncias subnacionais de distintos estados, permitindo a visualização de explicações diferenciadas, apesar dos diferentes contextos sociais, políticos e econômicos, sem ignorar os contrastes subnacionais do fenômeno em estudo (LUCCA; PINILLOS, 2012).

Segundo Morlino (1994), quando precisamos definir o que comparar, é necessário dar conta de três dimensões de análise: espaço, tempo e fenômeno. Em relação ao espaço, a definição da unidade de análise construiu-se a partir da verificação de uma lacuna na literatura especializada sobre orçamentos participativos, que não compreendia estudos subnacionais focados em municípios dentro de Regiões Metropolitanas, menos ainda, estudos que buscavam comparar regiões metropolitanas de países diferentes. A segunda dimensão, o tempo, verificou-se entre as diversas modalidades de comparação (estratégia sincrônica ou diacrônica; estratégias através do tempo; estratégias combinadas, etc.) a que mais se ajustava ao objeto de pesquisa proposto. Assim, optou-se por uma das estratégias mais clássicas dos estudos comparativos: a comparação sincrônica, devido à contemporaneidade e simultaneidade do fenômeno nos casos a serem analisados, sendo que “a

delimitação do fenômeno, permitirá que a delimitação das unidades temporais de tipo sincrônicas sejam teoricamente fundamentadas e metodologicamente explícitas” (LUCCA; PINILLOS, 2012).

Por fim, a terceira dimensão, o fenômeno. Diante das distintas estratégias comparativas para escolha do fenômeno a ser analisado (desde uma definição pelas similitudes, pelas diferenças em contextos semelhantes, ou ainda as semelhanças em sistemas diferentes), parte-se do princípio de que esta pesquisa se constrói a partir da delimitação de um fenômeno particular (implementação mecanismos de inclusão e participação dos cidadãos em contextos locais), em dois contextos geográficos definidos (Região Metropolitana de Porto Alegre - Brasil - e, Área Metropolitana de Mendoza - Argentina), em um espaço de tempo sincronicamente determinado (experiências implementadas a partir dos anos 2000). Como nosso objeto de estudo pode ser encontrado em diferentes áreas geográficas, com diferentes contextos socioeconômicos e políticos, porém com um objetivo em comum (inserção da população nas decisões públicas), assim o que orienta este estudo é a investigação do fenômeno.

Levando em consideração as dimensões indicadas por Morlino (1994), a escolha dos casos para análise se deu através da aplicação de três critérios de análise: (a) implementação orçamentos participativos a partir dos anos 2000, fase de expansão de orçamentos participativos pelo mundo e da verificação dos primeiros casos na Argentina; (b) existência de poucos estudos que analisam casos de orçamentos participativos em regiões metropolitanas, (c) como também, poucos estudos sobre as experiências de orçamentos participativos na Província de Mendoza.

Portanto, foram escolhidos para análise sete municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre, sendo eles: Cachoeirinha (2001), São Leopoldo (2005), Charqueadas (2008), Campo Bom, Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul (2009); e, para a análise da Área Metropolitana de Mendoza, foram delimitados para estudo os *departamentos* de Godoy Cruz (2002), Maipú (2007), Mendoza Capital (2010) e Las Heras (2013).

Os elementos que resultaram neste estudo foram obtidos a partir de duas pesquisas empíricas<sup>3</sup>, na qual se utilizou um corpo diversificado de procedimentos de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos responsáveis pelas propostas na Área Metropolitana de Mendoza; questionário estruturado, respondido pelos administradores públicos responsáveis nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre com orçamentos participativos; pesquisa documental (documentos referentes aos processos de orçamento participativo em ambas as regiões, como cartilhas, folders explicativos e principalmente, seus regimentos internos); além de uma revisão da literatura sobre o tema em questão.

Em relação à análise dos dados, foram construídos diversos relatórios descritivos sobre cada uma das experiências, com objetivo final de obter um panorama comparativo que possibilitasse a observação das semelhanças e diferenças entre os processos. Ademais, foi construído um quadro síntese com os principais resultados da investigação, a partir das categorias de análise anteriormente descritas.

---

3 Pesquisa baseada no banco de dados do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública, coordenado pelo Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano, do departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e, na pesquisa de campo realizada na Província de Mendoza, financiada pelo Edital 003/2015 - Programa Escala de Estudantes de Pós-Graduação - Mobilidade de alunos Stricto Sensu da UFRGS às Universidades da Associação de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) - Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo).

### 3. Descrição e análise dos casos selecionados

Regiões metropolitanas são mundialmente conhecidas como espaços que não devem ser simplesmente criados e sim, socialmente reconhecidos enquanto fenômeno geográfico e, publicamente institucionalizados para implementação de ações de gestão compartilhada entre os municípios (FREITAS, 2009). Com fim de identificar as semelhanças e, principalmente, as diferenças entre as duas regiões metropolitanas observadas neste estudo, a seguir apresenta-se a primeira etapa deste exercício comparativo: caracterização das áreas metropolitanas.

O Rio Grande do Sul, sendo o estado mais populoso da região Sul do Brasil, possui cerca de 10,9 milhões de habitantes, o que representa 5,7% da população brasileira (Ipea, 2012), sendo que a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) concentra 37,7% da população total, cerca de 43% da população urbana do estado em 3,7% de seu território total.

A primeira base legal da Região Metropolitana de Porto Alegre foi constituída com base na Constituição Federal de 1967 e pelo artigo 164 da Emenda Constitucional de 1969, o que permitiu o estabelecimento das primeiras regiões metropolitanas no Brasil (MARTINS, 2013). Cabe salientar que desde a sua criação (em 1973) até os dias atuais, diversos municípios foram agregados à RMPA, sendo hoje composto por 34 municípios: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

Segundo Alonso e Brinco (2005), sua estruturação metropolitana possui uma composição multipolar, que inicialmente privilegiou atividades industriais encabeçadas pela cidade de Porto Alegre. Tempos depois, ocorreu a expansão da indústria de manufaturas ao longo do eixo norte-sul, seguindo o traçado da BR-116 (uma das principais vias de escoamento de produção no Rio Grande do Sul). O desenvolvimento das cidades de São Leopoldo e Novo Hamburgo foram essenciais na criação de postos de trabalho e à proliferação de loteamentos para abrigar uma população que começa a ocupar estas cidades em crescimento. O outro eixo de evolução - leste/oeste - estruturou-se em função da BR-290, envolvendo municípios como Viamão, Guaíba, Gravataí e Cachoeirinha (ALONSO; BRINCO, 2005).

Atualmente, mesmo perdendo seu peso relativo na economia da região, Porto Alegre mantém alta sua participação na economia do estado, seja por concentrar mais de um terço da população metropolitana, ou ainda pela presença dos serviços avançados (terciário superior) nos seus espaços de centralidade (SOARES; FEDOZZI, 2014).

Já a Área Metropolitana de Mendoza (AMM)<sup>4</sup> é caracterizada por um relevo montanhoso e de escassa vegetação, com clima árido e paisagem desértica, localizada aos pés da Cordilheira dos Andes. Sua característica paisagem está intimamente ligada a sua principal atividade econômica: a viticultura. A região desenvolveu-se a partir da expansão da cidade de Mendoza Capital, além dos subcentros onde o rural e o urbano se mesclam em um contexto de baixa densidade demográfica (devido grandes extensões de terra para plantio). Segundo

---

4 As regiões metropolitanas na Argentina também são referenciadas pelos órgãos executivos como “áreas metropolitanas”.

o *Diagnóstico de Las Áreas Metropolitanas* (BID, 2001), o processo de crescimento se apoia sobre esta matriz, além da transformação das terras de plantio em novas zonas de urbanização, exigindo uma expansão das redes de mobilidade e saneamento.

Durante a década de 1990, essa tendência se intensifica, na medida que a classe média começa a adotar os condomínios fechados como um novo tipo de residência urbana, tornando-se um problema principalmente para o município de Mendoza, que necessitava aumentar seus esforços para manter-se como centro. Além disso, há um crescimento de investimentos estrangeiros na instalação de empreendimentos comerciais (hipermercados e grande centros comerciais) e redes hoteleiras na AMM, modificando a paisagem urbana e enfrentando as antigas regulações municipais e provinciais (USACH, 2005). Como resultado dessa nova forma de aglomeração urbana, a Área Metropolitana de Mendoza também possui uma estrutura multipolar, mas diferente de outras áreas metropolitanas, não existe um município dominante e sim, um sistema de cidades com funcionamento urbano.

*Gran Mendoza* é uma das cinco regiões que se distingue na Província, sendo constituída por um conglomerado urbano de seis *departamentos*<sup>5</sup> (e seus distritos): Mendoza Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján de Cuyo e Maipú. Possuindo atualmente mais de 1 milhão de habitantes, segundo o Instituto Nacional de Estadística y Censos da República Argentina (2014), a Área Metropolitana de Mendoza concentra cerca de 62,5% da população total da província (estado) de Mendoza, ocupando 11% do território total (923,8 km<sup>2</sup>).

**Tabela 1** – Quadro comparativo - Região Metropolitana de Porto Alegre e Área Metropolitana de Mendoza

Características	RMPA	AMM
Composição	34 municípios	06 municípios
Área total	10.346 km <sup>2</sup> (3,7% do território do estado)	923,8km <sup>2</sup> (11% do território da província)
Total habitantes	(cerca de) 4.760.000	(cerca de) 1.070.000

(Fonte: IBGE)<sup>6</sup>

Destacando os aspectos econômicos das duas regiões verificou-se que em 2010, quase 50% das pessoas na faixa etária de 18 anos ou mais, trabalhavam no setor de serviços. A Área Metropolitana de Mendoza se estrutura em torno do modelo agroexportador, destacando-se na produção de energia e por concentrar 74% dos empregados no setor terciário. Cabe salientar ainda o importante papel do comércio de alimentos e bebidas, dos restaurantes e hotéis para desenvolvimento da região, ocupando mais de 5% das atividades econômicas.

5 Devido à utilização mais comum do termo *departamento* do que município na Província de Mendoza - Argentina, neste estudo as duas palavras foram consideradas como sinônimas.

6 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, 2014 e INDEC - Encuesta Permanente de Hogares EPH, 2014.

**Tabela 2** – Principais ramos de atividade por setor (2010)

Ramo de Atividade	RMPA (%)	AMM (%)
Indústria extrativa	0,22	1,12
Setores de Utilidade pública	1,06	0,22
Agropecuário	2,51	0,99
Construção	7,08	9,63
Comércio	16,44	20,9
Indústria de transformação	18,32	11,82
Serviços	49,37	45,86

(Fonte: IBGE - CENSO, 2010 e INDEC - Encuesta Permanente de Hogares , EPH, 2010)

Quando comparadas as taxas de ocupação (pessoas formalmente vinculadas à um emprego), principal indicador para medir a expansão do mercado e da força de trabalho, proporcionalmente, a Região Metropolitana de Porto Alegre possui 70,6% de seus habitantes economicamente ativos, ocupados em algum ramo de atividade, contrastando com os 40,9% da Área Metropolitana de Mendoza. Porém, quando as taxas de desemprego são destacadas, a Área Metropolitana de Mendoza possui três vezes menos pessoas desocupadas e desempregadas do que na RMPA.

**Tabela 3** – Emprego - taxas de ocupação, inatividade e desemprego

Emprego	RMPA (%)	AMM (%)
Ocupado	70,6	40,9
Desocupado	5,4	1,6
Inativo	24	41
Desemprego*	9,7	3,1

(Fonte: PNUD, Ipea e FJP, 2010; INDEC - Encuesta Permanente de Hogares - EPH , 2010. \*Dados atualizados para 2015)

Este dado pode ser relacionado a estrutura etária das duas regiões metropolitanas. A Área Metropolitana de Mendoza concentra um percentual maior de população nas faixas *Menos de 15 anos e 65 anos ou mais* quando relacionada à Região Metropolitana de Porto Alegre, influenciando o número de pessoas desocupadas (por não possuírem idade economicamente ativa e/ou são aposentados). Além disso, nas duas regiões metropolitanas segundo as pesquisas da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Brasil) e da EPH (Encuesta Permanente de Hogares - Argentina) mais de 20% de sua população frequentava e/ou possuía ensino superior em 2014, aumentando o número de pessoas qualificadas no mercado de trabalho, conseqüentemente, a demanda por vagas que exigem maior titulação.

**Tabela 4** – Estrutura etária da Região Metropolitana de Porto Alegre e Área Metropolitana de Mendoza

Estrutura Etária	RMPA		AMM	
	População residente (mil pessoas)	% do Total (2014)	População residente (mil pessoas)	% do Total (2014)
Menos de 15 anos	997	20,95	260	24,27
15 a 64 anos	3.326	69,87	691	64,5
65 anos ou mais	437	9,18	120	11,23

(Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, 2014) e INDEC -Encuesta Permanente de Hogares, EPH, 2014)

Analisando os dados concernentes a desigualdade social, sob o ponto de vista da linha pobreza extrema - ou seja, famílias com renda per capita inferior ao valor necessário para atender tão somente as necessidades básicas de alimentação (atualmente, as famílias com renda mensal per capita de até R\$ 77,01 - MDS, 2014), as características dos municípios da RMPA com OP são dignas de análises mais aprofundadas (o que não coube para este estudo), pois possuem taxas de extrema pobreza que estão na média de 1,32% do total da população, abaixo da média do estado do Rio Grande do Sul (1,98%). A Área Metropolitana de Mendoza mantém taxa de pobreza extrema semelhante a RMPA (cerca de 1,6%), mas surpreende em sua taxa de *pobreza*, alcançando os 7% (cerca de 30% a mais do que a região metropolitana de Porto Alegre).

#### **4. Orçamentos Participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre e Área Metropolitana de Mendoza**

Como forma de delimitar o número de casos para observação, utilizou-se como critério de seleção a análise de municípios com orçamentos participativos implementados após anos 2000. Assim, na Região Metropolitana de Porto Alegre, analisou-se sete municípios, sendo eles: os casos de Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Charqueadas, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapucaia do Sul e, na Área Metropolitana de Mendoza, Godoy Cruz, Las Heras, Maipú e Mendoza (capital).

Falando especificamente sobre estes municípios observa-se que as cidades podem ser consideradas de porte médio - possuem mais de 100mil habitantes, com exceção dos municípios de Campo Bom e Charqueadas no Rio Grande do Sul e, localizam-se relativamente próximas de sua capital.

**Tabela 5 – População dos municípios selecionados para análise**

RMPA com OP			AMM com PP		
Município	População	Distância da capital	Município	População	Distância da capital
Charqueadas	35.320	58km	Mendoza Capital	117.730	-
Campo Bom	60.074	56km	Maipú	175.777	18km
Cachoeirinha	118.278	19km			
Sapucaia do Sul	130.957	30km	Godoy Cruz	196.209	4km
São Leopoldo	214.087	36km			
Novo Hamburgo	238.940	43km			
Canoas	323.827	17km	Las Heras	207.786	4,8km
<b>Total com OP</b>	<b>1.121.483</b>	-	<b>Total com PP</b>	<b>697.502</b>	-

(Fonte: PNUD, Ipea e FJP , 2010; INDEC - Encuesta Permanente de Hogares – EPH, 2010)

Localizada a 19km da capital do Estado - Porto Alegre, Cachoeirinha faz divisa com cinco municípios da região metropolitana, transformando a cidade em um pólo logístico, além de se destacar com uma das áreas industriais mais extensas da região. A origem do orçamento participativo na cidade se deu com a eleição do Governo da Frente Popular (PT) no ano de 2001, encabeçada pelo prefeito eleito José Luiz Stédile. Dividida em oito regiões administrativa para melhor atender as demandas da população, o processo foi passando por diferentes mudanças no decorrer das gestões, adaptando-se de acordo com a necessidade de cada região, mantendo três instâncias de participação: assembleias regionais, fórum de delegados e conselho do orçamento participativo (COP). Entre os anos de 2011 e 2012, em uma única assembleia por região, era realizada a prestação de contas, escolha de delegados e votação de três temas prioritários. Após a contagem de cédulas, ocorria a votação de obras referente aos três temas escolhidos anteriormente. Cerca de 4mil pessoas participaram das assembleias do OP em Cachoeirinha na última gestão (2009-2012). Cabe salientar que, segundo o regimento interno da proposta, os representantes eleitos podem apenas “apreciar, emitir parecer e posicionar-se” sobre a finalização da peça orçamentária (LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orgânica Anual).

Município de Campo Bom, localiza-se a cerca de 50km de Porto Alegre, no trajeto que liga Região Metropolitana à região da Serra Gaúcha. Destaca-se pelas ciclovias, pela exportação de calçados (setor calçadista) e festas que fazem referência a cultura germânica. No ano de 2009, gestão do atual prefeito Faisal Mothci Karam (PMDB) foi criado o processo de Conselho Comunitário. Com objetivo de aproximar os cidadãos da Administração Municipal, a cidade foi dividida em 14 microrregiões, onde a população define por meio de votação em assembleias abertas, a comunidade elege as obras que sugere para seu bairro e, ao final do processo ainda escolha uma obra que beneficiará toda a comunidade (Obra da Cidade). Para cada 50 inscritos para votação no dia da reunião do Conselho Comunitário, a comunidade tem direito de eleger um conselheiro que atuará como fiscal da votação e da execução da obra. Nestes sete anos de experiência do Conselho Comunitário, foram definidas obras em x áreas prioritárias, tais como:

Cidade vizinha à Porto Alegre, Canoas é sede de grandes empresas nacionais e multinacionais, como a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap) e Springer Carrier (fabricante de condicionadores de ar), além de forte atividade nos ramos de gás, metalomecânico e elétrico. A cidade tem a segunda maior rede de ensino do Estado, com escolas públicas, particulares e três universidades, possuindo assim o segundo maior Produto

Interno Bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul. Despontou-se como cidade exemplo na nova geração de municípios que implementaram processos como Orçamento Participativo em suas administrações. Seu início ocorre no ano de 2009, na gestão do atual prefeito Jairo Jorge (PT) e, divide-se de acordo com os quatro quadrantes organizacionais da cidade (Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste), além da subdivisão em 15 microrregiões, específica para os projetos de participação popular no município. Seu ciclo orçamentário divide-se em: uma etapa preparatória, de apresentação e discussão da metodologia do ciclo anual do OP de Canoas; inscrição de demandas em local e horário pré-estabelecido pela prefeitura, que pode ser realizada por qualquer cidadão canoense (desde que haja ao menos um delegado indicado na região); etapa de processamento de demandas: avaliação técnica, jurídica e financeira da prefeitura; após esta avaliação, o Fórum de Delegados (instância construída após assembleias microrregionais) vai compor a lista de obras que poderão ser colocadas para votação na próxima etapa, assembleias microrregionais; na primeira rodada de reuniões, os participantes definem uma obra para cada microrregião e cinco opções de obras para voto em urna (segunda rodada), além de eleger seus delegados para acompanhamento das obras e as votações da peça orçamentária final. Os cidadãos também poderão escolher “Obra da Cidade”, via processo de votação virtual.

Distante 58km de Porto Alegre, o município de Charqueadas tem como principal atividade industrial a transformação de aço e comercial, a atividade varejista. Criado no ano de 2008 (gestão do Partido Democrático Trabalhista - PDT), o primeiro passo para execução da proposta foi a criação de seu regimento interno, dividindo o município em 13 regiões administrativas, realizando atualmente uma reunião por região. Nestas assembleias, há a escolha de prioridades de investimento e eleição de delegados para representar a comunidade nas outras instâncias do OP, como também, para “apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra” às demais etapas da construção da peça orçamentária do município. Entre os anos de 2009 e 2012, cerca de 3mil pessoas participaram do processo de orçamento participativo em Charqueadas.

Um dos mais populosos municípios do Rio Grande do Sul e destaque na indústria de couro, Novo Hamburgo possui orçamento participativo desde 2009 (gestão do PT - Tarcisio João Zimmermann). O objetivo da implementação do OP no município era recuperar a capacidade de investimento público do município, criando parcerias com o Governo Federal e Estadual, investindo mais de 1,2 milhões de reais na qualidade de vida da população. Dividido em 12 regiões, cada uma delas realiza assembleias regionais, divididas em três partes: votação de três demandas gerais (com temas diferentes) em obras e programas que beneficiam a população de toda a cidade; a segunda votação será das demandas locais (novamente três propostas de temas diferentes); por fim, ocorre a eleição dos delegados que irão representar a região e acompanhar a montagem do orçamento dos projetos além de fiscalizar as obras. Os Conselheiros, definidos entre os delegados eleitos, tem poder de discutir, analisar e propor alterações no projeto final da peça orçamentária.

O município de São Leopoldo destaca-se como o quarto município da Região Metropolitana de Porto Alegre que recebe mais pessoas de outros municípios para trabalhar ou estudar (movimento pendular). Implementado no ano de 2005, na gestão do ex-prefeito petista Ary José Vanazzi (2005 a 2012), a cidade foi dividida em oito regiões administrativas, investindo cerca de 100 milhões de reais (7% do orçamento total do município) em áreas decisivas para o crescimento econômico e inclusão social demandadas pelo orçamento participativo. A proposta possui três características diferenciais: (1) as reuniões preparatórias microrregionalizadas de caráter multiplicador e de divulgação; (2) o ciclo do OP passou a ser realizado de 2 em dois anos (entre 2009 e 2012), para finalização das obras e, (3) inclusão de uma etapa digital. Atualmente, o ciclo do orçamento

participativo é composto por: assembleias regionais para levantamento de demandas e temas prioritários; análise de viabilidade técnica feita pelas secretarias e pelo Conselho do OP e, por fim, votação dos projetos via internet.

Última cidade da Região Metropolitana de Porto Alegre a ser descrita é Sapucaia do Sul. Cidade de disposição central entre duas grandes rodovias do estado (BR-116 e BR-118), liga-se a dois importantes polos industriais, nas cidades de Cachoeirinha e Gravataí; tem como principais setores produtivos a siderurgia, metalurgia, construção civil e artefatos em couro. O orçamento participativo iniciou na cidade no ano de 2009, na gestão do atual prefeito Vilmar Ballin, do Partido dos Trabalhadores (PT). Dividida em oito regiões administrativas e mais seis assembleias temáticas, a proposta de OP na cidade procurou facilitar a indicação dos temas prioritários nas assembleias e a construção do Plano de Investimentos, disponibilizando no material explicativo sobre o processo, uma lista de seis grandes temáticas com programas vinculados, dividida por código da Secretaria que irá executar a demanda. Nas assembleias, a população define as áreas temáticas sendo que, as demandas específicas serão definidas entre os delegados nas reuniões do Fórum de Delegados. Além das assembleias (que elegem tanto delegados como conselheiros, representantes da população nas demais etapas do OP), o ciclo do orçamento participativo ainda prevê reuniões preparatórias em cada uma das regiões para apresentação da metodologia do processo, como também a participação irrestrita dos conselheiros na apreciação, emissão de opinião e alteração no todo ou em parte da proposta de peça orçamentária do município.

Referente aos municípios com *presupuestos participativos* na Área Metropolitana de Mendoza, foram definidos para análise os *departamentos* de Godoy Cruz, Las Heras, Maipú e Mendoza (capital). O *departamento* de Godoy Cruz encontra-se muito próximo à capital provincial, Mendoza. A atividade econômica que se destaca é a industrial, concentrando cerca de 36% da atividade da província, sendo uma rota estratégica entre Chile e o restante do país. Além disso, também a metalurgia, construção civil, de alimentos e têxtil se sobressaem.

O orçamento participativo em Godoy Cruz é uma iniciativa criada no ano de 2002, gestão de César Biffi da UCR (União Cívica Radical - segundo partido com mais filiados na Argentina). Foi um espaço criado para que os *vecinos* pudessem expressar as necessidades de seus bairros e/ou comunidades, contribuindo com ideias e opinando sobre a prioridade de obras e projetos, em conformidade com os projetos pensados pelas secretarias para o *departamento*. Atualmente, ocorrem assembleias entre os oito distritos do município, para que as discussões dos temas não sejam tão locais como os bairros, mas também nem tão gerais, como obras da cidade.

Dividida em cinco etapas, o ciclo de discussões inicia com uma audiência preliminar e informativa, para todo o município, com o objetivo de apresentar a proposta, as regras vinculadas ao percentual de participação do orçamento participativo no orçamento municipal e a metodologia desenhada. Além disso, nesta primeira assembleia, há o levantamento das demandas das diversas zonas da cidade, onde os participantes são divididos por área temática (obras, cultura, esportes, etc.); é entregue o formulário de *elevación de propuestas*, que deverá ser devolvido em até 30 dias a partir da audiência preliminar. A Direção de Relações com a Comunidade irá receber e realizar a avaliação dos projetos, verificando se eles se ajustam aos requerimentos de viabilidade técnica e financeira determinada pelas regras de participação previamente expostas. Haverá uma audiência final, onde serão apresentados os programas e projetos incorporados ao orçamento como resultado do processo desenvolvido pelo orçamento participativo. Cabe salientar que, de acordo com os documentos analisados (formulários de *elevación de propuestas*), mesmo que o processo seja aberto para participação de toda a comunidade, as propostas são preenchidas quase na sua totalidade por associações de bairro e outras en-

tidades representativas. Conforme entrevista com um dos gestores responsável pela proposta, um dos pontos mais fortes da proposta de orçamento participativo em Godoy Cruz é a evolução das demandas solicitadas, que iniciaram-se como questões cotidianas, que poderiam ser resolvidas pontualmente, para demandas de serviços culturais, incorporação de ações ligadas a educação e esporte.

O município de Las Heras, distante menos de 5km da capital, baseia sua atividade econômica no comércio e indústria, além do cultivo de frutos e hortaliças. O orçamento participativo foi implementado pela primeira vez no ano de 2013, na gestão de Rubem Miranda (PJ - Partido Justicialista - peronista - partido com maior número de filiados na Argentina). Infelizmente, não foi possível realizar entrevista com os gestores responsáveis pela proposta, pois no ano de 2016, não estava mais sendo praticada a proposta; além disso, há questionamentos sobre os recursos orçamentários das gestões anteriores do município, instaurando-se um processo de investigação das contas municipais, tornando-se inviável a visitação à prefeitura. Mas, segundo material disponível, o processo era organizado pelo *Honorable Concejo Deliberante - HCD*, sendo que a metodologia utilizada para organização da proposta em Las Heras foi a divisão do município em 26 zonas, com pequenas reuniões (estilo oficinas) em cada assembleia, onde os cidadãos deveriam priorizar em uma planilha as ações que o município deveria realizar nos bairros, onde asfalto, postes de iluminação e obras de acessibilidade eram as maiores prioridades definidas. Porém, para participar das reuniões é necessário ser membro de alguma *sociedad vecinal* ou alguma outra organização social ou instituição (partidos, por exemplo) juridicamente reconhecida (ACCOTTO; CARMONA; MARTÍNEZ, 2012).

Entre os municípios analisados, Maipú é o que está mais distante da capital, cerca de 18km. Caracterizado por uma grande atividade no cultivo de frutas e *vitivinícola* (produção de vinho), o município implementou a proposta de orçamento participativo no ano de 2007, com incentivo do programa URBAL (que previa a incorporação de projetos nas gestões locais tornando-as mais participativas). Implementado na gestão de Adolfo Bermejo (PJ), o programa é denominado como PAR - Programa de Participação Ativa e Responsável; atualmente, o município é dividido em 23 zonas de atendimento (oito zonas do PAR Urbano, 12 para o PAR Rural, além de três para o PAR Jovem), possuindo um ciclo em três etapas: (1) convocatória para o lançamento; (2) reunião de lançamento, com prestação de contas sobre o avanço e finalização das obras da edição anterior e apresentação das orientações da edição atual; (3) três assembleias, sendo que a primeira trata-se de uma reunião informativa por zona, onde se apresenta o formulário de apresentação de propostas, que deve ser entregue em até 10 dias após a realização da mesma; a segunda assembleia é de apresentação da avaliação dos projetos que foram para análise de viabilidade da equipe técnica e, na terceira assembleia também por zona, há a votação dos projetos viáveis que serão incluídos no orçamentos. Cabe destacar que os projetos que podem ser apresentados devem encaixar-se em um destes dois eixos: de infraestrutura social básica e de uso comunitário (como postes de luz, água, saúde Infraestrutura, pavilhões esportivos, praças e calçadas, bueiros) ou sociais (temas relacionados a saúde, capacitação profissional, educação, higiene urbana, esportes e recreação). Além disso, são convidados a participar das reuniões e assembleias do PAR as entidades representativas e cidadãos do *departamento*, todos maiores de 18 anos, que morem no distrito e/ou desenvolvam atividade comercial ali. Os jovens entre 16 e 25 anos, são convidados a participação de uma das três reuniões realizadas no PAR Jovem.

Por fim, caracteriza-se a experiência da Cidade de Mendoza (capital). Uma das principais cidades do país, além de ser um ponto estratégico para as cidades do Mercosul (Mercado Comum do Sul), possui um importante polo industrial. Porém, suas atividades econômicas dominantes são o comércio, indústria de serviços e a atividade turística em torno da produção de vinhos.

Em Mendoza (capital), as informações foram recolhidas em meio digital, principalmente através do site oficial da *Municipalidad de Mendoza*. O município começou a trabalhar com orçamento participativo no ano de 2010, na gestão de Víctor Fayard (UCR), executando-se através da descentralização administrativa do município, coordenado pela Direção de Atenção ao Vizinho e controle de Gestão. Dividido em 10 regiões administrativas, cada região realiza três assembleias onde (1) expressam as necessidades de interesse coletivo (em relação a projetos sociais, culturais ou de infraestrutura), além da prestação de contas feita pelo executivo, dos projetos executados no ano anterior; as ideias são formalizadas na (2) segunda assembleia, pelas associações tradicionais de representação dos cidadãos, na forma de projetos (especificando o objetivo, população de destino, recursos) e entregues para verificação da viabilidade técnica; há a convocação de um novo cronograma de reuniões, (3) para defesa dos projetos viáveis e votação das prioridades. O Orçamento é elaborado com a incorporação desses projetos e enviado para o *Honorable Concejo Deliberante* para sua aprovação.

## **5. Diferenças e semelhanças entre as propostas de orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre e Área Metropolitana de Mendoza: discussão dos resultados**

Inevitavelmente, além da comparação realizada entre os orçamentos participativos dos municípios que implementaram este mecanismo de inclusão e participação no Brasil e na Argentina, cabe uma breve retomada das semelhanças (e possíveis diferenças) encontradas nas duas regiões metropolitanas. Três pontos, em especial, podem ser destacados: (1) atividades produtivas: a principal diferença não se dá no tipo de atividade, predominando nas duas regiões parques industriais, atividades comerciais e logísticas, mas sim, o predomínio da atividade vitivinícola em algumas cidades na Área Metropolitana de Mendoza e, da indústria do couro/calçadista na Região Metropolitana de Porto Alegre; (2) composição multipolar: apesar das regiões constituírem-se da mesma forma, não há uma cidade na AMM que se destaque mais, como é o exemplo de Porto Alegre, na RMPA; (3) número de municípios e a extensão territorial: principal diferença encontrada entre as duas regiões, pois proporcionalmente, a Área Metropolitana de Mendoza não chega a 9% da área total da RMPA e possui 5 vezes menos municípios.

Partindo para comparação entre os orçamentos participativos, após análise de sua trajetória, da construção de seu desenho institucional e da caracterização de cada proposta, seis critérios podem ser úteis para contraste das experiências: (1) matriz (assembleísta, delegativa ou mista); (2) tipos de ações orçamentárias votadas (projetos/programas, obras ou áreas prioritárias); (3) existência de regramento/regimento interno; (4) nível de deliberação; (5) partido político envolvido na proposta e, por fim (6) envolvimento do legislativo no processo.

O primeiro elemento que merece destaque nesta comparação é a estrutura de organização do orçamento participativo dos municípios no Brasil e na Argentina. Enquanto os sete municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre possuem uma matriz assembleísta, onde todos os participantes têm o mesmo poder de voto e são incluídos da mesma forma para participar das assembleias diretas (sejam assembleias regionais, microrregionais, etc.), na Área Metropolitana de Mendoza há uma discrepância entre os processos. Enquanto Godoy Cruz e Mendoza (capital) mantem uma matriz mista, onde os participantes podem participar das reuniões, todavia quem tem poder de inscrever os projetos para análise do executivo são as associações da sociedade

civil já organizadas. Las Heras apresentou-se como uma proposta de modelo com matriz delegativa, cabendo aos membros das organizações sociais previamente reconhecidas, a discussão do percentual de investimentos do orçamento destinada à proposta e, a proposta de Maipú aproxima-se a brasileira, ao deixar especificado que todos os participantes (mesmo que estejam ligados à associações da sociedade civil) tem poder de voz e voto nas assembleias.

Outro elemento que mostrou-se um diferencial entre as experiências analisadas é a ação orçamentária, ou ainda, a forma como as necessidades da comunidade são expressas e aprovadas pelos cidadãos: sob a forma de projetos ou programas, escolha de temas prioritários ou obras específicas. Divididos em três grandes grupos, observou-se que há uma predominância de uma metodologia voltada para definição de temas prioritários vinculados à obras ou programas (municípios de Charqueadas, Cachoeirinha, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e São Leopoldo); em segundo lugar, aquelas propostas de orçamentos participativos voltados para escolha de obras (Campo Bom, Canoas e Las Heras); e, por fim, aqueles municípios em que a população define projetos para a comunidade (Godoy Cruz, Maipú e Mendoza Capital). Cabe salientar que, as propostas mendocinas de escolha de projetos seguem um caráter diferente das assembleias do orçamento participativo no Brasil: nas assembleias na Área Metropolitana de Mendoza são discutidas e analisadas as demandas da comunidade e, por vezes, inicia-se a construção do projeto a ser entregue junto aos órgãos responsáveis do orçamento participativo, para avaliação técnica. Em alguns casos, há uma segunda rodada de votação, agora dos projetos viáveis tecnicamente, para escolha daqueles que farão parte da peça orçamentária do município (caso de Maipú).

Referente ao Regimento Interno, conjunto de regras que determinam o funcionamento do orçamento participativo, onde ano a ano, os participantes deveriam analisá-lo e modificá-lo se necessário, o regimento de Porto Alegre foi uma marco para legitimidade do mecanismo perante a população no Brasil, pois mantinha o caráter de auto-regulação do processo. Dentre as experiências analisadas na Região Metropolitana de Porto Alegre, apenas em Campo Bom não foi possível determinar se há ou não regimento, as demais cidades possuem. Na Área Metropolitana de Mendoza, apenas Maipú apresenta uma proposta de regulamento das ações e, Godoy Cruz está finalizando a confecção do mesmo. Essa diferença entre ter ou não um regimento interno pode estar relacionada a baixa complexidade dos processos na Argentina (na AMM em específico), pois não existem instâncias representativas - escolha de delegados e/ou conselheiros - que necessitem de regulação e definição de competências.

Quando os participantes do orçamento participativo não tem opção de escolher representantes para acompanhar as demais fases da construção orçamento do município, o nível de deliberação dos cidadãos acaba por ficar limitado a participação nas assembleias. Alguns municípios, ampliam o poder dos cidadãos permitindo que aqueles eleitos como seus representantes (delegados e conselheiros) possam “apreciar, emitir opinião e deliberar” sobre toda a peça orçamentária - Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orgânica Municipal e o Plano Plurianual - da mesma forma que a experiência precursora (Porto Alegre); entre eles estão: Charqueadas, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e São Leopoldo.

Referente aos partidos políticos envolvidos na proposta, depois das iniciativas precursoras do orçamento participativo identificadas com um partido político (PT), e levadas a cabo primeiramente por governos identificados com a renovação da esquerda latino-americana, atualmente, é implementado por diversos partidos. Na Região Metropolitana de Porto Alegre há uma divisão clara entre municípios comandados por “partidos

de centro<sup>77</sup> - PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) - presente nos municípios de Campo Bom e São Leopoldo, respectivamente; e municípios encabeçados por partidos com projetos políticos que preveem mecanismos de participação, como o PT (Partido dos Trabalhadores) nos municípios de Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul; PSB (Partido Socialista Brasileiro) no município de Cachoeirinha e, PDT (Partido Democrático Trabalhista) em Charqueadas. Já na Área Metropolitana de Mendoza, observa-se uma divisão entre os dois partidos tradicionais, com maior número de filiados na Argentina e presente em todas as províncias e na capital: o PJ (Partido Justicialista) nos *departamentos* de Las Heras e Maipú e, a UCR (União Cívica Radical), nos municípios de Godoy Cruz e Mendoza (capital).

Por fim, um dos elementos que destacam a diferenciação entre as propostas na Região Metropolitana de Porto Alegre e na Área Metropolitana de Mendoza é o envolvimento do Poder Legislativo. Exemplo claro pode ser observado nos municípios de Las Heras e Godoy Cruz, onde o *Honorable Concejo Deliberante* é corresponsável pela organização das propostas de orçamento participativo, exemplo este que não foi identificado nas experiências brasileiras analisadas.

No quadro 01, foram relacionados os principais resultados obtidos na análise dos dados coletados, demonstrando sinteticamente as diferenças e semelhanças entre as experiências de orçamento participativo selecionadas.

**Quadro 1 – Síntese dos resultados alcançados na análise**

Municípios	Matriz	Tipos de Ações	Regimento Interno	Nível de Deliberação	Partido Político	Envolvimento Legislativo	
RMPA	Charqueadas	Assembleísta	Temas prioritários	Possui	Ampliado	PDT	s.i
	Campo Bom	Assembleísta	Escolha de obras	s.i.	Limitado	PMDB	s.i
	Cachoeirinha	Assembleísta	Temas prioritários	Possui	Limitado	PSB	s.i
	Sapucaia do Sul	Assembleísta	Temas prioritários	Possui	Ampliado	PT	s.i
	São Leopoldo	Assembleísta	Temas prioritários	Possui	Ampliado	PSDB	s.i
	Novo Hamburgo	Assembleísta	Temas prioritários	Possui	Ampliado	PT	s.i
	Canoas	Assembleísta	Escolha de obras	Possui	Limitado	PT	s.i
AAM	Mendoza Capital	Mista	Definição de projetos	Não possui	Limitado	UCR	s.i
	Maipú	Assembleísta	Definição de projetos	Possui	Limitado	PJ	s.i
	Godoy Cruz	Mista	Definição de projetos	Processo de finalização	Limitado	UCR	Honorable Concejo Deliberante
	Las Heras	Delegativa	Escolha de obras	s.i	Limitado	PJ	Honorable Concejo Deliberante

(Fonte: Autora)

7 Classificação padrão adotada por autores especializados na área de partidos, vide Krause, Dantas e Miguel, 2010.

## 6. Considerações Finais

Ao propor duas perguntas iniciais “quais as principais diferenças entre os mecanismos” e “influência dessas diferenças no desenvolvimento de outras práticas participativas”, não partia-se do pressuposto de que as experiências deveriam ser completamente diferentes porque a análise se deu em países diferentes. Contemplar as diferenças entre propostas de orçamentos participativos de duas regiões metropolitanas - Porto Alegre e *Gran Mendoza* - não tem por objetivo classificá-las como “melhores ou piores” ou ainda, dizer que uma proposta é mais participativa que a outra, e sim, demonstrar o quanto a inserção de mecanismos de inclusão e participação de cidadãos na gestão pública são necessários para a implementação de políticas públicas ligadas às reais necessidades da população.

É imprescindível, após análise comparativa dos casos em questão, evidenciar o visível interesse de praticamente todos os governos locais destacados, em implementar e manter experiências de inclusão e participação dos cidadãos na gestão pública, seja pelo tempo que a proposta está em execução (mais de uma década como Cachoeirinha, São Leopoldo, Godoy Cruz e Maipú), seja pelo número crescente de projetos agregados a peça orçamentária dos municípios<sup>8</sup>.

Destaca-se ainda a diferença essencial entre os processos brasileiros e argentinos sobre a existência de outras instâncias de participação e representação, que acaba tornando as experiências argentinas mais horizontais (sem criação de um processo representativo dentro de um processo participativo), porém com nível de complexidade menor ao limitar o envolvendo os cidadãos somente às assembleias do *presupuesto participativo*. Cabe salientar que esta característica última (poder de deliberação somente nas assembleias) também pode ser observado em algumas experiências no Brasil. Esta constatação não tem por objetivo diminuir a grande importância que o processo do orçamento participativo tem para a qualidade da democracia nos países latino-americanos e sim, apontar características que podem (e devem) ser levadas em consideração pelos gestores.

Este estudo visou contribuir para a construção de uma rede conceitual sobre experiências de orçamentos participativos na América Latina, indicando o amadurecimento dessas experiências participativas, além da criação de redes de pesquisadores sobre o tema entre Brasil e Argentina.

Finalizando, a proposta deste capítulo foi analisar os mecanismos de inclusão e participação dos cidadãos na gestão pública em municípios das Regiões Metropolitanas de Porto Alegre e *Gran Mendoza*, sob ótica das diferenças, a partir de sua trajetória e análise do seu desenho institucional. Discussões mais minuciosas de cada caso apontado, em termos de número de projetos, número de participantes e a influência desses resultados na gestão, são objeto de novos estudos em andamento.

---

<sup>8</sup> Devido falta de informações completas de todos os municípios, optou-se por não apresentar dados sobre número de projetos e número de participantes nas reuniões.

## Referências

- ACCOTTO, A.; CARMONA, R.; MARTÍNEZ, C. Aspectos económicos y de gestión pública del Presupuesto Participativo en Argentina. In: *45° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Córdoba, Argentina, p. 1-27, 2012.
- ALONSO, J.; BRINCO, R. *Caracterização geral da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)*, FEE, 2005. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/metropole/01.pdf>>. Acessado em 10 maio de 2016.
- ANNUNZIATA, R. *Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina*. POSTData (2), 247-280, 2013.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo. Cortez, 2003.
- BAIERLE, S. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos de Porto Alegre*. Porto Alegre: [s.e], 1997.
- BERAS, C. *A democratização do Estado e a participação popular: legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil – uma reflexão sobre o Orçamento Participativo de Viamão/RS*. Dissertação (Mestrado em Sociologia), 2003.
- BID. *Diagnóstico de Área Metropolitana del Gran Mendoza*. BID, 2001. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35457997>>. Acessado em 30 abril de 2016.
- BORBA, J.; LUCHMANN, L. (org.). *Orçamento Participativo – análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis. Editora Insular, 1997.
- BRAGA, C. *Normatização e Legitimidade do Orçamento Participativo: o estudo de caso do município de São Leopoldo*. Monografia (Graduação em Administração). UFRGS, 2010.
- CABANNES, Y. Les budgets participatifs en Amérique latine : de Porto Alegre à l'Amérique Centrale, en passant par la zone andine, tendances, défis et limites. *Mouvements*, Paris (47-48), p. 128-138, 2006.
- \_\_\_\_\_. Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, 16 (1), p. 27- 6, 2004.
- CAMPANA, G. Presupuesto Participativo Rosário: sus aportes a la democracia de la ciudad. *Revista Cátedra Parela*, p. 49-68, 2007.
- CARLOS, E. Associativismo e desenho institucional no Orçamento Participativo da região metropolitana do Espírito Santo. *Ciências Sociais Unisinos* (47), p. 116-128, 2011.
- CARMONA, R.; MARTÍNEZ, C. Luces y sombras del presupuesto participativo em la región metropolitana de Buenos Aires. *Región y Sociedad* (61), p. 267-308, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Descentralización y presupuesto participativo em ciudades metropolitanas*. Alcances y desafíos em um escenario de transformaciones Estado-sociedad Todos juntos. Los Polvorines, Malvinas Argentina y CABA, p. 27-95, 2011.
- CUNHA, E. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. Em Dagnino, Evelina; Tatagiba, Luciana (Organizadores) *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Ed. Argos. 2007.
- CURY, S. *A participação comunitária no Orçamento Participativo: o caso do bairro Rondônia de Novo Hambur-*

go-RS. Monografia (Graduação em Administração). UFRGS, 2010.

DIAS, N. Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo, *E-cadernos CES*, 2008. Disponível em: <<https://eces.revues.org/149>>. Acessado em: 30 Abril de 2016.

FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FORD, A. *Experimentos democráticos: asambleas barriales y presupuesto participativo em Rosario, 2002-2005*. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2007.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, 1 (3), p. 44-53, 2009.

GOLDFRANK, B. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia política* (Santiago), 26(2), 2006. 3-28. Disponível em: <<http://goo.gl/dr63YY>>. Acessado em: 15 de mayo de 2016.

GUGLIANO, A.; VENEZIANO, A.; MAURICH, M.; LOECK, R. *Análise comparada dos modelos de orçamento participativo em Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires*, FEE, 2004. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/E12-02.pdf>>. Acessado em 10 Maio, 2016.

\_\_\_\_\_. Participação e Governo Local: Comparando a descentralização de Montevideu e o orçamento participativo de Porto Alegre. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (46), p. 51-69, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/spp/n46/n46a03.pdf>>. Acessado em 10 maio de 2016.

\_\_\_\_\_. *Mirando hacia El sur. Trayectorias de las democracias participativas em América Latina*. Sistema, 149-170, 2008.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, P.; BITTAR, P. Dúvidas e retrocessos no orçamento participativo brasileiro: o caso do Rio Grande do Sul. En *Anais Congresso SAAP*. Rosário, p. 1-18, 2013.

IPEA. *Situação Social nos Estados: Rio Grande do Sul*. Relatório Ipea, p. 1-67, 2012. Disponível em: IPEA Base de dados. Acessado em: junho de 2015.

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (orgs.) *Coligações Partidárias na nova democracia brasileira: Perfis e Tendências*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

LEMES, L. *Orçamento Participativo como Instrumento de Participação Democrática: O caso da cidade de Novo Hamburgo*. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). UFRGS, 2012.

LUCCA, J.; PINILLOS, C. À la carte. Decisiones teórico metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos. Ponencia presentada em el *XXII World Congresso Political Science organizado por la International Political Science Asociation (IPSA)*. España, 2012.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. In: *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

\_\_\_\_\_. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: ARGOS, p. 77-95, 2007.

MARTÍNEZ, C. R.; ARENA, E. *Sistematización de experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. ENPP, UNGS e UNICEF, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/7ZTXkR>>. Acessado em: 30 de abril de 2016.

MARTINS, C. *Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre*, FEE, 2013. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140312112.pdf>>. Acessado em 10 maio de 2016.

MONTECINOS, E. El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la de-

- mocracia representativa? In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, p. 145- 174, 2009.
- MORLINO, L. Problemas y opciones em la comparación. In: SARTORI, G. y MORLINO, L. (editores). *La comparación em las ciências sociales*. Alianza. Madrid, 1994.
- LINK, N. Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para El desarrollo de las comunidades locales. In: *Sexto Congreso Argentino de Administración Pública*. Resistencia, p. 1-35, 2011.
- PINILLOS, C.; SIGNORELLI, G. Notas sobre participación y representación em el presupuesto participativo de la ciudad de Rosario, Argentina (2002-2012). *Revista POSTData*, 19, p. 45-70, 2014.
- PNPP. *Revista do Programa Nacional de Presupuesto Participativo*, 2015. PNPP. Disponível em: <[http://www.pnpp.gob.ar/multimedia/publicaciones/revista\\_viiennpp.pdf](http://www.pnpp.gob.ar/multimedia/publicaciones/revista_viiennpp.pdf)>. Acessado em 30 Abril de 2016.
- RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil - Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2003.
- RODRIGUES, P. A. *Gestão pública participativa: um olhar sobre os municípios com orçamentos participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), 2016.
- \_\_\_\_\_; GUGLIANO, A. A. Orçamentos Participativos e as estratégias partidárias: as coligações em perspectiva. In: *Anais VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política - ALACIP*, Peru, 2015.
- ROSANVALLON, P. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.
- SANTOS, A. B. dos. *A experiência do Orçamento Participativo em Gravataí de 1997 a 2011*. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). UFRGS, 2012.
- SILVA, M. K. *Construção da “Participação Popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*. 381 f. (Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Tese de Doutorado), Porto Alegre: UFRGS, 2001.
- \_\_\_\_\_. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (organizadores). *A inovação democrática no Brasil. O orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- SILVA, M. *Orçamento Participativo: as primeiras experiências e sua implantação no município de Novo Hamburgo/RS*. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). UFRGS, 2012.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, 14(30), p. 70-116, 2012.
- SOARES, P.; FEDOZZI, L. *Região Metropolitana de Porto Alegre 1980-2010: transformações na Metrópole Meridional do Brasil, Observatório das Metrópoles*, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/OSAEZ3>>. Acessado em 10 de maio de 2016.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), p. 84-97, 2001.
- SOUZA, L. O Orçamento Participativo e as relações entre os atores políticos locais nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. In: ANPOCS, 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, p. 1-25, 2016.
- USACH, N. La gobernança del área metropolitana de Mendoza, Argentina. Estudio de caso. In: *VII Seminario Nacional de la red de centros academicos para el estudio de gobiernos locales*. Buenos Aires, p. 1-17, 2005.
- WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. *Opinião Pública*, 14(1), p. 65-95, 2008.

## CAPÍTULO 13

# DIREITOS COLETIVOS INDÍGENAS E CAPITALISMO NO CONTEXTO DOS ESTADOS PLURINACIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Fernando Flávio Garcia da Rocha

# DIREITOS COLETIVOS INDÍGENAS E CAPITALISMO NO CONTEXTO DOS ESTADOS PLURINACIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

Fernando Flávio Garcia da Rocha

## Introdução

O Novo Constitucionalismo Latino-americano, doutrina constitucional adotada pelas Cartas de Bolívia e Equador, enxerga o Estado de maneira completamente distinta da doutrina liberal clássica<sup>1</sup>. O presente texto tem a pretensão de apresentar uma visão crítica ao Novo Constitucionalismo, visto que pouco do que está nas novas Constituições de Bolívia e Equador de fato se cumpre. Nesse sentido, práticas extrativistas predatórias, a exemplo da exploração petrolífera em territórios habitados por população indígena (o caso de Yasuní), violam inúmeros direitos constitucionais.

A cultura jurídica latino-americana é marcadamente eurocêntrica, isto é, as influências do individualismo liberal e do ideário iluminista dos Direitos do Homem anularam a diversidade cultural em prol da homogeneidade e da uniformidade (BALDI, 2013, p. 90), idealizando, assim, um Estado de Direito universal (WOLKMER, 2010, p. 145-147).

O modelo eurocêntrico foi exportado para todos os países colonizados, onde não se reconheceram as culturas pré-coloniais. Por essa razão, a proposta do Novo Constitucionalismo é romper com esse constitucionalismo liberal importado e construir um Estado que reconheça que a sociedade latino-americana não é homogênea, mas plural, dando voz a grupos antes excluídos do processo político, como os povos indígenas (BARROS; GOMES NETO, 2015, p. 2148).

O percurso não foi tão fácil para se falar em Novo Constitucionalismo, sobretudo da forma como se fala hoje, pois houveram muitas discussões e fases que tiveram uma importância relevante. Porquanto a peruana Raquel Yrigoyen Fajardo (2011) apresenta três ciclos que enfatizam a importância, por análise lógica, de cada evento. Nesse sentido, o primeiro ciclo (1982-1988) seria o do “constitucionalismo multicultural”, em que a diversidade cultural e linguística foi reconhecida. O segundo ciclo (1989-2005) seria o da Convenção 169 da OIT (1989), que estabeleceu a necessidade de consulta prévia aos indígenas, além de reconhecer suas tradições e costumes, rompendo, assim, com o monismo jurídico. O terceiro ciclo (2006-2009), chamado de constitucionalismo plurinacional, representado pelas constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), busca refundar o Estado, baseando-se no protagonismo indígena (YRIGOYEN; FAJARDO, 2011 *apud* BRANDÃO, 2015, p. 28-32).

---

1 A exemplo da visão liberal defendida por Marshall (1998), de que a função da cidadania seria assegurar que todos os membros da sociedade sejam tratados como iguais e, através da garantia de direitos civis, políticos e sociais, sintam-se membros completos da sociedade.

O trabalho, nas primeiras seções, apresentará ao leitor um panorama do que vem a ser o Novo Constitucionalismo Latino-Americano. Em seguida, analisaremos os conflitos existentes entre a cosmovisão indígena e os interesses econômicos desses países, que, apesar da adoção dos princípios Sumak Kawsay (bom viver) e Pachamama (natureza), são capitalistas, logo, sacrificam o coletivo em nome do crescimento econômico e do extrativismo. Também serão analisados, de forma minuciosa, os casos específicos do Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), na Bolívia, e da Reserva Yasuní, no Equador.

Por fim, não se pretende esgotar a complexidade do tema, pois é um tema vasto em que inúmeros autores com percepções e posições ideológicas diversas já se posicionaram. Buscamos contribuir com o debate mostrando ao leitor uma visão crítica ao Novo Constitucionalismo, isto é, novos direitos foram institucionalizados, porém são constantemente violados.

## 1. Direitos dos povos indígenas

Na cultura indígena, todo o saber advém do entorno comunitário, ou seja, do espaço em que vivem e desenvolvem suas práticas comunitárias e de convivência (MUÑOZ, 2003: 284-285). Essa percepção do território faz com que os indígenas instituam uma verdadeira “geografia do sagrado”, fazendo do seu território um prolongamento do próprio corpo. Sua religião é destinada a proteger sua relação com esse “espaço-terra”, que passa a ser parte da sua identidade étnica (SANTANA, 2009, p. 49).

Ao longo do processo colonizador foi constatado o quanto à cultura indígena foi perdendo forças, sobretudo em razão da exploração da mão de obra, além da destruição de muitos dos seus saberes. Assim, os indígenas são os grandes protagonistas do debate.

Um dos mais importantes princípios assegurados pelo Novo Constitucionalismo Latino-americano seria o da autodeterminação dos povos. Uma primeira interpretação crê que este princípio estaria diretamente relacionado com o princípio democrático, assegurando jurisdição sobre um território a determinado grupo de indivíduos. Uma segunda interpretação, e onde pode-se situar os movimentos indígenas, está relacionada ao direito à autonomia cultural (DHABOUR, 1998 apud RODRIGUES, 2015, p. 43). Ou seja, povo também faz referência às subdivisões étnicas existentes dentro de um outro povo (VAN DYKE, 1985 apud ANJOS FILHO, 2009, p. 592). Logo, a ideia de autodeterminação traz consigo a ideia de que os povos indígenas podem determinar eles próprios seus limites territoriais e status político (RODRIGUES, 2015, p. 44).

Dessa forma, o princípio da autodeterminação exige que o Estado-nação seja capaz de assegurar as condições necessárias para a plena realização da autonomia indígena, embora a história contemporânea se desenvolva no sentido oposto, como será mostrado em capítulos subsequentes. Apresenta Rodrigues:

Isso demonstra que a conexão entre culturas particulares (direito à própria existência) e a capacidade do Estado em proporcionar um contexto cultural adequado se funda em um único direito, “o direito à cultura”, ou seja, o direito a participar livremente de uma forma cultural diversa (RODRIGUES, 2015, p. 46).

Vê-se no âmbito Internacional a importância de assegurar esse direito, por isso a Carta das Nações Unidas (artigos 1 e 2) deixa tacitamente claro que um povo pode ser titular de direitos, ainda que não se constitua

como Estado. A Convenção nº 169 da OIT também protege o direito à autodeterminação indígena ao estabelecer que nenhum tipo de força ou coerção, que viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais, poderá ser empregue contra os povos indígenas, de maneira que “ou se reconhece a autodeterminação a estes povos ou se impõe aos mesmos as decisões sobre os seus destinos” (ANJOS FILHO, 2009, p. 591-592).

Além de outras contribuições, a Constituição boliviana marca o início de uma nova era constitucional marcada pelo plurinacionalismo<sup>2</sup> e consequente reconhecimento dos direitos dos indígenas, além de novos mecanismos de participação popular. Por essa razão, reza o preâmbulo da Constituição da Bolívia de 2009:

En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia. El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado. Un Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, donde predomine la búsqueda del vivir bien; con respeto a la pluralidad económica, social, jurídica, política y cultural de los habitantes de esta tierra; en convivencia colectiva con acceso al agua, trabajo, educación, salud y vivienda para todos. Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia. Honor y gloria a los mártires de la gesta constituyente y liberadora, que han hecho posible esta nueva historia.

Siqueira Junior e Abras (2010, p. 43-46) defendem ser o Estado Plurinacional indissociável da ideia de autodeterminação. Ressalta-se que os antigos Estados-nacionais tratavam as sociedades latino-americanas como culturalmente homogêneas, já os Estados Plurinacionais vêm romper com essa ideia de enxergar os indivíduos como iguais ao dar protagonismos e permitir a participação na administração pública de grupos originalmente excluídos. Um Estado fundado na concepção de plurinacionalidade cria mecanismos que priorizam a participação popular e propiciam o autogoverno coletivo<sup>3</sup>. As Constituições de Bolívia (2009) e Equador (2008) foram as que inauguraram esse ciclo constitucional, reconhecendo a titularidade de direitos a sujeitos coletivos, como os povos indígenas, dentre eles o direito à autodeterminação dos povos.

---

2 Estado plurinacional é aqui entendido como o Estado que reconhece que a sociedade não é homogênea, pois seria constituída por grupos com práticas e costumes próprios, a exemplo dos povos indígenas. Dessa forma, o Estado reconhece diferentes tipos de sistema jurídico, assim como diferentes formas de exercício de autoridade. Os indígenas, por exemplo, contam com uma justiça própria que em seus julgamentos leva em consideração os princípios e a cultura dos povos originários.

3 Mecanismos estes que vão além dos tradicionais “plebiscito e referendo” e incluem novas formas de participação, como é o caso das assembleias cidadãs.

## 2. Novas experiências democráticas

As Constituições da Bolívia e do Equador, assim como a Constituição da Venezuela, propõem uma nova forma de democracia, uma que seja “participativa”, “protagônica”, “revolucionária”, “comunitária” (SILVA, 2015, p. 63). Diferente de outros modelos contemporâneos de matriz Europeia e Norte-Americana.

Na Bolívia, o *Movimiento al Socialismo* (MAS) destaca a necessidade de uma “democracia comunitária, de consenso e participativa, de conteúdo social e econômico. Esta democracia deve contar com mecanismos políticos que constituem canais de vinculação entre o governo e todos os setores populares” (MAS 2004 *apud* SILVA, 2015, p. 66). Nesse sentido, em razão do quantitativo de indígenas, a participação dessa comunidade é fundamental.

A ideia de democracia comunitária encontra bom exemplo nas propostas apresentadas pela Confederação Sindical única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB) à Assembleia Constituinte. Em suas propostas, os trabalhadores camponeses reivindicavam “respeito, consulta e participação”, assim como a possibilidade de “agregar mecanismos democráticos dos povos indígenas como a rotação de cargos, a noção de serviço à comunidade por parte das autoridades, e a compreensão do poder não somente como domínio, mas enquanto coesão social” (SILVA, 2015, p. 67).

Já no Equador, a Constituição foi construída alicerçada nas ideias de cidadania ativa e republicanismo. O melhor exemplo seria o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (CPCCS), que, formado por cidadãos voluntários que foram aprovados em concurso público, constitui um dos cinco Poderes. A principal função de dito Conselho é organizar a seleção de autoridades, tarefa que antes cabia ao parlamento (SILVA, 2015, p. 69).

Levando em consideração esses pontos, pode-se dizer que as Constituições do Equador e Bolívia buscaram dar poder aos cidadãos através de mecanismos da democracia participativa e direta, como é o caso dos plebiscitos e referendos. Diferentemente de outros modelos, como outrora dito, há na América Latina a necessidade de pôr em prática a cultura a participação popular direta (através de Referendo e Plebiscito). Então, o Novo Constitucionalismo traz essa premissa como essencial.

### 2.1. Considerações conceituais das constituições da Bolívia e do Equador

Verifica-se que as novas Constituições de Bolívia e Equador possuem inúmeras semelhanças. No horizonte dos direitos consagrados na legislação há o reconhecimento a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (art. 14), o direito a um ambiente saudável e não contaminado (art. 66) e a restauração integral na natureza como direito desta (art. 72) (GUDYNAS, 2010, p. 52). Como será abordado em seguida, as práticas contemporâneas colocam em segundo plano esses direitos.

César Augusto Baldi (2013, p. 97-103) destaca quatro traços principais das Constituições de Bolívia e Equador. Primeiramente, buscam refundar o Estado através da reinvenção de suas instituições como, por exemplo, através da criação de um Tribunal Constitucional Plurinacional, na Bolívia, e da existência de regimes especiais de organização territorial, no Equador. Em segundo lugar, buscam garantir direitos que rompem com os clássicos “civis e políticos; econômicos, sociais e culturais; terceira geração”. Por exemplo, o Equador

reconhece sete categorias de direitos do “buen vivir” (BALDI, 2013, p. 97-98), além de reconhecer a titularidade de direitos a pessoas coletivas, como comunidades e nacionalidades (ARMENGOL, 2010, p. 61).

Em terceiro lugar, essas constituições são construídas alicerçadas no protagonismo indígena, destacando-se o papel de uma justiça própria indígena, que leva em consideração seus princípios, sua cultura, e a legitimação de uma ampla quantidade de direitos. Dentre os direitos assegurados, destacamos o reconhecimento de direitos quem têm sua origem na cosmovisão indígena, como os direitos a “pachamama” e do “buen vivir” (BALDI, 2013, p. 100).

Como quarto traço característico das constituições desses dois países, conforme destaca Baldi (2013, p. 103-104), está a plurinacionalidade, que leva a uma nova institucionalidade.

Dentre os dispositivos previstos na constituição boliviana, e que muito interessam ao nosso trabalho, destaco os relativos à justiça agroambiental (arts. 186 a 189), como o

Incremento sustentável da produtividade agrícola (art. 405.I), respeito pelas formas de vida indígenas e campesinas (art. 405.4) e proibição de importação e comercialização de produtos transgênicos e de elementos tóxicos que causem danos à saúde e ao meio ambiente (art. 255.II.8) (BALDI, 2013, p. 100).

Já a constituição do Equador prevê que

a soberania energética não se faz em detrimento da soberania alimentar (art. 15), de fomento da economia solidária e social (art. 281.1) e de proibição de cultivos e sementes transgênicos (art. 401) (BALDI, 2013, p. 100).

Além do mais, ambas constituições preveem o direito à água (art. 12, Equador; art. 20.III, Bolívia); o direito à alimentação (art. 13, Equador), os direitos da “madre tierra”; o reconhecimento de diversas formas de propriedade (art. 321, Equador; art. 306.II, Bolívia); a vedação a atividades extrativas em áreas em que vivem povos em isolamento voluntário (art. 57, Equador; art. 31.I e II, Bolívia); e a necessidade de combate ao racismo (não só em relação aos negros, mas também em relação aos indígenas) (BALDI, 2013, p. 100-101).

Tanto a constituição do Equador (art. 57.7 e 57.16), como a da Bolívia (art. 30.II.15), “preveem o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa fé relativamente a medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar as comunidades indígenas, em especial programas de exploração de recursos não renováveis” (BALDI, 2013, p. 101).

Ambas constituições adotaram a Declaração dos Povos Indígenas de 2007, que, ao contrário da Convenção 169-OIT, não fala em “consulta prévia”, mas em “consentimento prévio, livre e informado”. É esse direito a exercer o consentimento que garante a autodeterminação dos povos. Conforme o art. 4º da Declaração da ONU, a livre determinação é o “direito à autonomia e autogoverno nas questões relacionadas a assuntos internos e locais” (BALDI, 2013, p. 102).

### 3. Contradições entre propostas progressistas: Uma nova fórmula do extrativismo, segundo Eduardo

Gudynas

Em artigo intitulado “La izquierda marrón”, Eduardo Gudynas (2012) traz ao debate a questão da contradição existente nos governos de esquerda latino-americanos, cujas políticas extrativistas predatórias convivem com discursos presidenciais que frequentemente invocam a “Pachamama”. Esse é um dos grandes problemas, visto que muitas atividades estatais são imbuídas de pretensões distorcidas.

Nesse sentido, Gudynas (2012) entende que a Bolívia e o Equador, assim como em boa parte dos países que compõem a América Latina, governos progressistas estimulam o extrativismo, facilitando o investimento de empresas estrangeiras e reduzindo as exigências ambientais. Os protestos em prol do meio-ambiente são constantemente enfrentados por esses governos, que muitas vezes chegam a reprimi-los e a criminaliza-los.

É evidente que a razão dessa apropriação dos recursos é o crescimento econômico, estando toda a econômica baseada na exportação de matérias-primas. A riqueza gerada pelos recursos naturais é fundamental para a manutenção do próprio estado e para financiar os programas sociais de luta contra a pobreza. Embora seja essa a pretensão, a prática acaba por ter outros contornos, que ao longo do texto serão apresentadas.

Gudynas (2012) salienta o quão evidente é que, apesar das políticas extrativistas, os governos da Bolívia e do Equador não são neoliberais<sup>4</sup>, apenas aceitaram uma forma de capitalismo “de fortes impactos ecológicos e sociais”. Assim, o desenvolvimento desequilibrado gera inúmeros impactos à natureza e ao ambiente saudável. Além disso, muitos dos direitos assegurados constitucionalmente sofrem com isso, a começar pela não participação dos povos mais afetados.

Em outro artigo, Gudynas (2013) chama atenção para o surgimento de um novo tipo de extrativismo denominado “neoextrativismo” ou “neoextrativismo progressista”, em contraposição ao extrativismo “clássico”. No tipo clássico de extrativismo, em vigor durante os governos conservadores, as multinacionais tinham papel central e havia uma crença generalizada de que o extrativismo gerava um tipo de crescimento distributivo. Assim, uma proposta promissora que, por sua vez, a que mais prejudicava e prejudica a proposta dos textos constitucionais.

A chegada da onda progressista na América Latina trouxe mudanças a princípio. Primeiramente, assistiu-se a um processo de nacionalização massiva dos recursos naturais, como foi o caso do gás na Bolívia e no Equador. Ocorre que, muitas das políticas conservadoras continuaram em vigor, apenas o extrativismo passou a ser defendido a partir de outro ponto de vista (GUDYNAS, 2013, p. 62). Assim, o neoextrativismo não apenas manteve, mas também aprofundou as práticas extrativistas. Muitos países passaram a explorar novos recursos, como foi o caso da Bolívia com o lítio.

Nesse novo tipo de extrativismo, o Estado passou a ocupar o papel central, que antes cabia às multinacionais. Assim, mesmo boa parte das empresas sendo estatais, reproduzem os “processos produtivos capitalistas, voltados para a competitividade, eficiência, maximização da renda e a externalização dos impactos sociais

---

<sup>4</sup> Neoliberalismo é aqui entendido como uma doutrina econômica que prega a absoluta liberdade de mercado com o mínimo de intervenção estatal. No caso da Bolívia e do Equador, esses países continuam sendo bastante intervencionistas.

e ambientais, ou seja, o impacto sobre terceiros”. As empresas multinacionais não desapareceram, mas adquiriram outras formas de associação, como as *joint-ventures*, na Bolívia (GUDYNAS, 2013, p. 63).

Este estilo tem fortes consequências territoriais. Por um lado, mantém ou ressalta a fragmentação de territórios, que leva à existência de locais de exploração diretamente vinculados à globalização enquanto grandes áreas permanecem sem receber atenção do Estado. Por outro lado, impõe-se uma nova geografia baseada nas concessões petrolíferas ou nas licenças para a mineração, que obrigam as comunidades locais a deixar seu local de moradia, eliminam outros circuitos produtivos ou adentram em territórios ancestrais delimitados desde tempos remotos. Também há fortes impactos ambientais e sociais. Os problemas por contaminação, perda da biodiversidade e outros efeitos ambientais persistem, e em alguns casos se agravam (GUDYNAS, 2013, p. 63).

O principal argumento dos governos progressistas para defender o extrativismo é vinculá-lo aos programas de combate à pobreza. A atividade extrativista constitui a contribuição mais importante ao tesouro nacional dos países andinos, cujos fundos sustentam os programas de justiça social. Em alguns países, como na Bolívia, por exemplo, onde existe um imposto sobre os hidrocarbonetos (IDH), há ligação orçamentária direta (GUDYNAS, 2013, p. 64).

Após considerações conceituais, bem como uma ligeira ponderação sobre as antíteses no contexto do Novo Constitucionalismo, lança-se um olhar em dois casos para enfatizar a razão de ser deste texto, um advindo do Equador e outro da Bolívia.

#### **4. A Iirsa-Cosiplan, Bolívia**

Entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, os presidentes sul-americanos se reuniram em Brasília em razão do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura da América do Sul, proposta pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, e que foi aceito pelos 12 mandatários da região, que tinham interesse no processo de integração política, social e econômica (MARTÍNEZ, 2013, p. 3). Assim, um projeto devastador à cultura indígena.

Os termos acordados se traduziram em 10 eixos de integração e desenvolvimento (EIDs) para desenvolver e integrar as infraestruturas de transporte, energia e telecomunicações. Desses 10 eixos, o eixo Peru-Brasil-Bolívia foi o mais atacado pelas organizações indígenas e populares, pesquisadores e ONGs (MARTÍNEZ, 2013, p. 3-7).

Importante salientar que, para muitos, a IIRSA significa uma submissão ao mercado internacional e principalmente ao Brasil. A construção de uma rodovia que passa pelo território indígena TIPNIS é um projeto financiado pelo BNDES, um banco brasileiro. Dentre os benefícios que terá o Brasil, destaca-se o transporte de fosfatos do Peru para a produção de soja, que por sua vez pode ser transportada de Rondônia até o pacífico por essa rodovia (JOENSEN, 2015, p. 19).

O problema do segundo plano dos direitos constitucionalmente previstos serem violados em prol do desenvolvimento desequilibrado não é novo, então desde os anos oitenta, os índios originários — yuracaré, mo-

xeños e tsimanes — do Parque Isiboro Sécore viram o seu território ser invadido por colonos, os índios aymara e quéchua, como resultado da grave crise econômica que atingiu o campesinato. Também foram aparecendo fazendas de gado e empresas madeireiras (MUÑOZ, 2013, p. 109-110). Nesse sentido, tanto a luta por mais respeito, quanto o extrativismo não é nova, por isso não se quer deixar se apagar a importância dessas lutas em meio a discursos simbólicos.

Os indígenas com medo de serem expulsos de seus territórios fizeram com que, na década de noventa, os índios das Terras Baixas levassem a cabo a “Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad”. Foi a partir dessa manifestação que o Estado boliviano passou a perceber a existência dos indígenas que habitam essas terras. Essa mobilização social fez com que o governo da Bolívia assinasse a Convenção nº 169 da OIT, que reconhece os direitos coletivos dos povos originários, além de reconhecer pela primeira vez o Parque Nacional Isiboro Sécore como Território Indígena das tribos moxeño, yuracaré e tsimane, o que ficou posteriormente cristalizado na Constituição (MUÑOZ, 2013, p. 101-110).

A construção da rodovia dividindo TIPNIS ao meio é um projeto financiado pelo banco brasileiro BNDES e trata de conectar por estrada as populações de Villa Tunari, em Cochabamba, e San Ignacio de Moxos, em Llanura beniana. Um dos maiores problemas expostos pelos índios originários é que esta rodovia passaria justamente pelo coração de uma área de proteção rigorosa, uma área sagrada para os nativos. Dentre os possíveis danos está a expansão do cultivo da coca para o interior do parque, assim como o aumento da presença de colonizadores e do processo de desmatamento (MUÑOZ, 2013, p. 112-113).

O que ocorre é que o governo boliviano ignorou os direitos dos índios originários, protegidos no art. 30 da Constituição, assim como os direitos à consulta livre, prévia e informada, garantido pelo art. 352. Além disso, houve uma consulta prévia depois de iniciada a obra, que o leitor fique atento pois muitos problemas ainda existem. Também foram ignorados pelo governo os estudos de impacto ambiental realizados pelo Ministério do Meio Ambiente, que expõem os danos ambientais da obra. Como governo não se mostrou disposto a negociar, em 15 de agosto de 2011 foi convocada a VIII Marcha Indígena que contou com a presença de 2.500 manifestantes, dentre eles não apenas habitantes do TIPNIS, mas também outros povos indígenas que aderiram à causa. Dita manifestação foi duramente recriminado pelo governo, inclusive através do uso de força policial, o que resultou na prisão de líderes do movimento (MUÑOZ, 2013, p. 113-115).

Nesse contexto, Muñoz (2013, p. 116-117) mostra, em seu trabalho, que o descontentamento da população só fez crescer, sobretudo pelo fato de que a população passou a perceber que o discurso de defesa da *Madre Tierra* era pura demagogia. O governo, para se defender, organizou uma contramanifestação, protagonizada pelos produtores de coca, a favor da construção da rodovia, o que levou os indígenas a organizarem uma IX Marcha Indígena.

No fim das contas o governo boliviano desistiu de construir a rodovia, não porque cedeu à pressão dos indígenas, mas porque perdeu o financiamento.

## 5. Natureza dos direitos reivindicados

Os direitos afetados são sobretudo os indígenas. Dentre eles o que mais ganhou destaque foi o direito à consulta prévia, consagrado na Constituição (art. 352). A consulta ocorrida em 2012 se deu após o fechamento do contrato com a OAS e início das obras, o que viola a Constituição, assim como a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas.

Assim, os direitos que mais estão em jogo são os territoriais, como o direito à autonomia e à livre determinação (arts. 2º, 30 e 31, 289 a 296 e 304), o direito à serem consultados sobre assuntos que afetem seu território e a participar dos benefícios resultantes do aproveitamento dos recursos existentes em seu território (arts. 352, 353 e 403) (SCHAVELZON, 2011, p. 79).

Desde a chegada dos produtores de coca no TIPNIS, diversos foram os danos ambientais sofridos pelo território. Como bem destacou Mendizábal

A vinte anos do seu estabelecimento, gerou-se um forte impacto ambiental, primeiramente com a apropriação de espaços que são parte da reserva protegida pelas normas e leis nacionais, a crescente e excessiva produção da folha de coca, o corte indiscriminado de árvores nativas e o recente interesse deste setor e o governo em apoiar a construção de uma das rodovias mais destrutivas para a diversidade biológica do parque, com consequências sociais e culturais que significariam o desaparecimento dos grupos indígenas que vivem no TIPNIS (Mendizábal 2012, p. 117).

Não obstante outros, os atores envolvidos no debate são de um lado os indígenas originários do TIPNIS, por assim dizer:

A condição principal é a propriedade coletiva compartilhada entre as distintas comunidades. O uso e a gestão dos bosques têm um sentido integral, onde a selva é igual de importante que as parcelas agrícolas, as árvores são tão importantes como a terra. Sua economia, antes de responder às necessidades do mercado, responde às necessidades das famílias indígenas (JOENSEN, 2015, p. 19).

Contrariamente ao que alegou o presidente Evo Morales, esses índios não se opõem à construção da rodovia, apenas são contrários ao fato de que a rodovia passe pelo centro do território, partindo-o em dois, o que afetaria a sua forma de economia (JOENSEN, 2015, p. 19-20). Além do mais, muitos são os problemas, pois os governantes mandam e desmandam na política midiática, então dizem as coisas sem nenhuma credibilidade.

Do outro lado estão os colonos, os índios quéchua e aymara. Esses índios colonizaram a região nos anos oitenta como resultado de uma grande crise econômica que atingiu o campesinato. Estabeleceram-se em TIPNIS em uma zona denominada “polígono 7” e desenvolveram sobretudo o cultivo da folha de coca. Esses colonos são favoráveis à construção, pois uma rodovia em TIPNIS significaria grande vantagem econômica, já que facilitaria o escoamento e distribuição da coca pelo país. O próprio presidente Evo Morales pertencia ao setor dos produtores de coca, o que torna compreensível o fato de ele ter uma concepção de desenvolvimento mais próxima da dos colonos do que dos originários de TIPNIS (JOENSEN, 2015, p. 20).

O terceiro ator envolvido é o próprio Estado boliviano, que tem utilizado o capital proveniente da exploração dos recursos naturais como base para desenvolver suas políticas de justiça social. O presidente Morales constantemente desestimou as reivindicações feitas pelos índios originários, tendo chegado a afirmar que estes conspiram com os Estados Unidos (JOENSEN, 2015, p. 21-22).

Neste ponto fizemos uma análise do caso TIPNIS para dar uma amostra do que de fato acontece na Bolívia, país cuja Carta é fundada no Novo Constitucionalismo Latino-americano, e dessa forma prevê diversos princípios que remetem à Pachamama (natureza).

## 6. Reserva Yasuní, Equador

Em 1979, a Reserva Yasuní, na Amazônia equatoriana, é declarada Parque Nacional, sendo a zona com a maior biodiversidade do planeta. Em 1989, passa a fazer parte da Reserva Mundial da Biosfera. Em seguida, em 1999, uma de suas partes é definida como Zona Intangível, em razão de seu território contar com a presença de povos indígenas em isolamento voluntário.

Em razão disso, a Convenção Interamericana de Direito Humanos lançou uma nota:

El Parque Nacional está ubicado en el territorio ancestral del pueblo Wao-rani, en donde habitan también pueblos en aislamiento voluntario: los clanes Tagaeri y Taromenane, que decidieron rechazar todo contacto con el mundo exterior y que han podido conservar hasta la actualidad su forma tradicional de vida. En el año 2006, la Comisión Interamericana de derechos Humanos otorgó medidas cautelares a estos pueblos para proteger sus, por la vulnerabilidad que supone la exposición a posibles derechos actividades petroleras, que afectan de manera irreversible su existencia tanto física como cultural (VÁZQUEZ, 2010, p. 18).

A conservação do Parque Nacional Yasuní é fruto de práticas tradicionais e do cuidado milenário derivado dos povos que lá habitam. Todavia, atualmente, operações petrolíferas o afetam. As explorações realizadas têm encontrado reservas de petróleo cru que, se for extraído, afetará a água, o ar e o solo, em razão dos desperdícios que seriam jogados em contraposição ao previsto em lei.

Nesse sentido, a Constituição do Equador de 2008 prevê:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema (Constituição do Equador, 2008, p. 52).

Verifica-se nessa Constituição um notório avanço no que diz respeito ao direito à natureza. No entanto, o aspecto formal não condiz com o material, isto é, muitas atividades clandestinas e, na maioria das vezes, com o apoio do governo, são desenvolvidas em desfavor ao meio ambiente. Para entender melhor, e constatar tal fato, basta abrir qualquer site deste país.

A título de reflexão, o autor Ferdinand Lassalle diz que a Constituição de um país deve corresponder aos Fatores Reais de Poder (vontade da população, dentre outras virtudes), caso contrário, não passará de um papel sem valor. O que se observa é uma postura oposta à Constituição, pois, muitas atividades são realizadas

com o apoio do próprio Estado em violação aos cidadãos, visto fazerem parte da natureza. Além do mais, com fulcro em reduzir a pobreza e as desigualdades são realizadas obras e extração. (LASSALLE, 2014, p. 18).

## 7. Extrativismo, meio ambiente e atores envolvidos no conflito: Uma proposta de debate

O extrativismo, em geral, é utilizado para designar toda atividade de coleta de produtos naturais, seja de origem mineral, animal ou vegetal. Ocorre que, atividades descontroladas geram consequências irreparáveis. Assim, o Equador, em sua Reversa Yasuní, está sofrendo com o extrativismo em prol do desenvolvimento econômico desequilibrado sem respaldo social, sobretudo da população mais afetada.

Do lado oposto ao desenvolvimento se encontra o meio ambiente, um dos maiores prejudicados. O meio ambiente pode ser entendido com o conjunto de forças e condições que cercam e influenciam os seres vivos e as coisas em geral.

Marina Blesa especifica um pouco da vida na Reserva:

150 especies de anfibios, 121 de reptiles, 596 de aves, 200 de mamíferos, 500 de peces y 4.000 de plantas. En una sola hectárea, según fuentes del Gobierno ecuatoriano, viven más especies de animales que en toda Europa (<http://es.wikipedia.org/wiki/Europa>) y más especies de árboles y arbustos que en Estados Unidos y Canadá juntos (2014, p. 2).

Ao lado do discurso antiextrativismo surge a seguinte questão: como fica o desenvolvimento econômico? Há um projeto cujo conteúdo é olvidado pelos proextrativismo, que é o ITT (sigla que se refere aos campos Ishping, Tambococha e Tiputini). Da mesma forma que ocorre na Bolívia. Assim, observe que a reivindicação não é inoperante em termos de não tornar a área um fator importante para economia.

Nesse sentido, Alberto Acosta elenca os elementos básicos da proposta discutida, fechada em 13 de dezembro de 2006 e dirigida ao futuro ministro de Energia e Minas:

1. Declarar la moratoria como política de conservación y protección de derechos colectivos.
2. Presentar internacionalmente la propuesta como un esfuerzo del Ecuador en cumplir tres objetivos globales: la reducción de gases de efecto invernadero, la conservación de labiodiversidad y la salvaguarda de los pueblos indígenas.
3. Constituir una comisión, junto con el Ministerio del Ambiente y el de Bienestar Social para hacer una auditoria global del Parque Nacional Yasuní y su población e identificar los problemas, amenazas y acciones necesarias para los pueblos locales, las mismas que serán cubiertas por el Estado y no por empresas transnacionales.
4. Armar una agenda internacional para presentar la propuesta con el fin de que este esfuerzo sea reconocido como un beneficio global y se traduzca en compensaciones económicas que le permitan al Estado enfrentar sus obligaciones.
5. Analizar distintas opciones económicas: venta de crudo en el subsuelo, compensación por carbono represado, condonaciones de deuda externa.

6. Inaugurar una Subsecretaría de Energías Limpias, descentralizadas y de bajo impacto, como señal de transición del modelo petrolero...

Estos objetivos son precisos. Con esta iniciativa se busca proteger la vida de pueblos libres en aislamiento voluntario: los tagaeri, los taromenane y a lo mejor también los oñamenane. Este es un tema ético crucial. La protección de una de las zonas más biodiversas del planeta está también en la mira de esta iniciativa. Y se evitaría por igual la emisión de 410 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.

Esta iniciativa plantea cambios profundos en el relacionamiento de todos los pueblos del mundo con la Naturaleza al propiciar la construcción de una nueva institucionalidad jurídica global sustentada en el principio de la corresponsabilidad diferenciada: los países más desarrollados, mayormente responsables del deterioro ambiental, están conminados a contribuir mucho más en la solución de los problemas ambientales globales. La lógica de la cooperación internacional también debería ser repensada íntegramente desde estas nuevas perspectivas.

En definitiva, esta iniciativa abre la puerta a otra forma de organización de la vida del ser humano en el mundo y no solo en Ecuador. Y en nuestro país, debe ser entendida como passo indispensable para forzar una transformación estructural del régimen de acumulación primario-exportador (2010, p. 3-4).

Torna-se evidente que o projeto de preservação do Parque é composto de propostas tendentes a favorecer o desenvolvimento econômico e o meio ambiente simultaneamente. A ideia de preservar a Reserva, com proposta de desenvolvimento equilibrado, favorece tanto os que lá habitam, como beneficia o mundo com a atenuação do aquecimento global. Então, a participação internacional em prol do desenvolvimento equilibrado é fundamental.

O Governo juntamente a Assembleia, propaga informações não verídicas à sociedade sobre as pesquisas realizadas.

Como destaca Fernando Valencia (2016):

En resumen, los inspiradores del proyecto: Gobierno y Asamblea, cometieron error del 97%. Con estas cifras ni siquiera se lograría amortizar las inversiones, el proyecto económicamente está colapsado, aunque, social, cultural y ambientalmente, es otra historia que aún falta escribir (VALENCIA, 2016, p. 14).

Ademais acrescenta o mesmo autor:

un pedido de investigación que permita determinar la responsabilidad, tanto de las autoridades de Petroamazonas, ministerio Coordinador de la Política Económica, así como de los 108 asambleístas que calificaron de interés nacional, la explotación de petróleo en el Parque Nacional Yasuní (VALENCIA, 2016, p. 25).

Destaca-se que atualmente os atores envolvidos nesse problema são os mesmos do caso da Bolívia, são eles: I Presidente da República (Rafael Correa) juntamente a Assembleia; II empresas petrolíferas; e III comunidade antiextrativismo (ressalta-se que, essa comunidade tem pretensões positivas).

A postura do atual presidente do país, Rafael Correa, é contraditória. Assim, na campanha eleitoral, para se eleger ao cargo de presidente, levantou a bandeira de preservação do Parque, porém, com o passar do tempo, passou a defender o extrativismo na reserva com base em estudos equivocados, como mencionado acima.

Por outro lado, tem-se a empresa estadunidense Texaco, que desde o início do século XX realiza extrações nas regiões equatorianas. Hoje não se tem com precisão um rol de todas as empresas envolvidas, porém, ainda há muitas extrações clandestinas. Por isso, entende-se que o debate é importante.

## 8. Natureza dos direitos reivindicados

O projeto de preservação da Reserva ITT alberga os seguintes direitos que são violados: I preservação da natureza; e II consulta à população. Além de outros que também poderiam ser mencionados, porém a escolha desses surge em razão da simetria com os mencionados no caso da Bolívia.

Verifica-se, em primeiro lugar, o art. 71 da Constituição do Equador de 2008, que trata da Natureza:

Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema (Constituição do Equador, 2008, p. 52).

Torna-se evidente que a violação desse direito surge a partir das políticas de desenvolvimento abraçadas pelo governo de Correa, juntamente à Assembleia. Por esse motivo, os antiextrativismo entendem que a jogada do governo viola a Constituição do Equador. Então, é importante que os leitores percebam os problemas enfrentados.

Observa-se, ainda, violação à consulta popular:

Art. 398.- Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado.

La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Muitos outros dispositivos também são violados. O que se vem querendo mostrar é o ponto oposto ao propagado pelos supostos estudiosos do Novo Constitucionalismo, visto que, embora esse movimento tenha pretensões descoloniais, é necessário pensar os problemas enfrentados pelos Estados que dele fazem parte.

Destaca-se, por último, que o projeto de preservação do Parque Nacional ITT surgiu antes da eleição de Rafael Correa, em dezembro de 2006. O presidente, para se eleger, levantou a bandeira antiextrativismo, a favor da preservação do Parque, porém, mudou de opinião ao passar dos tempos. Por esse contraponto, observa:

Eva Vázquez pontua a contradição do Governo de Rafael Correa:

El 2 de Febrero de 2007, una vez que el gobierno del presidente Rafael Correa toma posesión, se remite una carta al mismo, suscrita por más de 1.000 personas en la que se solicitaba la moratoria a la explotación del proyecto ITT. Dos días más tarde el presidente declara que la explotación del ITT se realizaría con independencia de los “grupos ecologistas radicales (2014, p. 20).

Acrescenta, ainda, a mesma autora:

No obstante, durante una reunión unas semanas más tarde, el presidente flexibiliza su opinión y apoya la propuesta presentada por el entonces Ministro de Energía y Minas, Alberto Acosta, y éste suspende la pretensión de licitar la extracción del bloque ITT (2014, p. 21).

Em junho de 2007, o Governo da República do Equador inicia publicamente o projeto Yasuní ITT, que tem como proposta de acabar com a extração de maneira definitiva. Todavia, em agosto de 2013, o presidente Rafael Corra põe fim ao projeto Yasuní ITT, alegando ter sido um fracasso a obtenção de fundos internacionais e declarou o início da exploração de petróleo no Bloco 43, do ITT, no Parque Nacional Yasuní.

Segundo Eva Vázquez:

En este momento, tanto organizaciones sociales de derechos humanos, ecologistas, feministas, y de la sociedad civil organizada así como personas particulares, en su mayoría jóvenes, conforman el movimiento social Yasunid@s. Y solicitan una convocatoria a consulta popular para mantener el crudo bajo tierra en el Parque Nacional Yasuní, por ser un tema de interés nacional que puede ser decidido mediante consulta. La convocatoria se establece con la siguiente pregunta: ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo? (2014, p. 22).

Como se observa, o Governo de Correa se contradiz em suas prioridades, então torna-se evidente o impacto do fator econômico em contraposição aos direitos constitucionalmente previstos em lei. Por isso, o Estado equatoriano vem se manifestando a favor da extração de petróleo, em desrespeito ao povo originário.

## 9. Considerações finais

O presente texto teve a pretensão de apresentar uma visão crítica ao Novo Constitucionalismo – a partir de dois casos específicos – visto que pouco do que está nas novas Constituições de Bolívia e Equador de fato se cumpre.

No caso do Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), na Bolívia, o projeto de construção de uma rodovia cortando o território indígena TIPNIS ao meio desrespeitou os direitos territoriais dos indígenas, como o direito à autonomia e à livre determinação, o direito à serem consultados sobre assuntos que afetem seu território e a participar dos benefícios resultantes do aproveitamento dos recursos existentes em seu território.

No caso da Reserva Yasuní, no Equador, a exploração petrolífera em reserva habitada por indígenas em situação de isolamento viola os direitos à preservação da natureza (Pachamama) e à consulta prévia à população atingida.

Assim, apesar da adoção dos princípios Sumak Kawsay (bom viver) e Pachamama (natureza), Bolívia e Equador são países capitalistas, logo, sacrificam o coletivo em nome do crescimento econômico e do extrativismo.

## Referências

ACOSTA, Alberto. *Prólogo del libro ITTYasuní*. Entre el petróleo y la vida ¡Basta a la explotación de petróleo en la Amazonía!, 2010. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BwyFSpoziMMQZm1pOGViZ0xVc0k/view>>. Acessado em: 21 de jan. 2016.

ANJOS FILHO, R O Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas: Entre a Secessão e o Autogoverno. In: *Direito ao Desenvolvimento de Comunidades Indígenas no Brasil*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, Brasil, 2009.

ARMENGOL, C. Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C*, 25, p. 49-76, 2010.

BALDI, C Novo constitucionalismo latino-americano: considerações conceituais e discussões epistemológicas. In: Wolkmer, Antonio Carlos/Correas, Oscar (eds.): *Crítica jurídica na América Latina*. Aguascalientes: CENEJUS, p. 90-107, 2013.

BARROS, A. T.; GOMES NETO, J. Liberalismo, Republicanismo e Democracia no marco do Novo Constitucionalismo Latino-americano. In: *Revista Direito e Política*, 10, 4, p. 2146-2167, 2015.

BLESA, M. *El momento de la verdad en Ecuador: ¿qué hacer con el petróleo del Yasuní?*, 2014. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BwyFSpoziMMQYmRscEp6UGZaNms/view>>. Acessado em: 19 jan. de 2016.

BRANDÃO, P. O novo constitucionalismo pluralista latino-americano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CONSTITUYENTE, ASAMBLEA. *Constitución del ecuador*, 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaodoEquador.pdf>>. Acessado em: 19 jan. de 2016.

DHABOUR, O. The Ethics of Self-Determination: democratic, national and regional. In: *Postcolonial Studies*, 4, 1, p. 3-20, 1998.

GUDYNAS, E. Estado compensador e novos extrativismos. As ambivalências do progressismo sul-americano. In: *Nueva Sociedad*, 237, p. 57-75, 2013.

\_\_\_\_\_. *La izquierda marrón*, 2012. Disponível em: <<http://www.alainet.org>>. Acessado em: 08 nov. de 2015.

\_\_\_\_\_. La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica. In: *Tabula Rosa*, 13, p. 45-71, 2010.

- JOENSEN, L. Bolívia entre el extractivismo y el Vivir Bien. In: *Otros Logos Revista de Estudios Críticos*, 6, p. 14-40, 2015.
- LASSALE, F. *O que é uma Constituição?*. São Paulo: Edijur, 2014.
- MARSHAL, T. *Ciudadania y classe social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MARTÍNEZ, P. *Bolívia frente a la IIRSA-COSIPLAN: entre el extractivismo y la integración?* Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- MAS. Poder, territorio, sabiduría, *Por la soberanía de los pueblos*. La Paz: s. ed., 2004.
- MENDIZÁBAL, V. “TIPNIS Un conflicto ambiental o de territorio? Em: *Revista Letras Verdes*, 11, pp. 112-122. 2012
- MUÑOZ, M. Saber indígena e meio-ambiente: experiências de aprendizagem comunitária. In: Leff, Enrique (coord.): *A complexidade ambiental*. São Paulo: Cortez, 2003.
- MUÑOZ C., M. El conflicto em torno al Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré: un conflicto multidimensional. In: *Cultura y representaciones sociales*, 7, 14, p. 100-141, 2013.
- NACLA REPORT ON THE AMERICAS. *Evo Morales Greenlights TIPNIS Road, Oil and Gas Extraction in Bolivia's National Park*, 2015. Disponível em: <<https://nacla.org/blog/2015/06/15/morales-greenlights-tipnis-road-oil-and-gas-extraction-bolivia%E2%80%99s-national-parks>>.
- RODRIGUES, P. de T. *Interculturalidade, autodeterminação e cidadania dos povos indígenas*. Joaçaba, s. ed., 16, 1, p. 41-63, 2015.
- SANTANA, J. Globalização e saber indígena: na “geografia do sagrado” a possibilidade de construção de uma identidade étnica. In: *Revista Fórum Identidades*, 3, 6, p. 43-54, 2009.
- SCHAVELZON, S. *El conflicto del TIPNIS y los derechos plurinacionales de Bolivia*. In: Juiz de Fora, s. ed., 6, 1 e 2, p. 73-84, 2011.
- SILVA, F. *Democracias Errantes: Reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.
- SIQUEIRA JUNIOR, L.; ABRAS, M. A autodeterminação dos povos no Estado Plurinacional: da integração latino-americana à objeção aos efeitos perversos da globalização. In: *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, 13, 26, p. 37-55, 2010.
- VALENCIA, F. *La gran estafa del yasuní: bloque 31, con error de reservas del 97%*, 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BwyFSpoziMMQbWtnUzJUSnFrUG8/view>>. Visitado em: 22. Jan. 2016.
- VAN DYK, V. *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*. Westport: Greenwood Press, 1985.
- VÁZQUEZ, E. La vida en el centro y el crudo bajo tierra. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BwyFSpoziMMQNkFqUHJORTFzLXM/view>>. Acessado em: 22. Jan. 2016.
- WOLKMER, A. C. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Curitiba: ABDConst, p. 143-155, 2010.
- YRIGOYEN FAJARDO, R. Z. El Horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: RODRÍGUEZ GRAVITO, C. (Comp.): *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, p. 139-184, 2011.

## CAPÍTULO 14

# A AMÉRICA LATINA E O CARIBE NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ESTADUNIDENSES NO PÓS-GUERRA FRIA

Flávio Contrera

Maria do Socorro Sousa Braga

# A AMÉRICA LATINA E O CARIBE NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS ESTADUNIDENSES

## NO PÓS-GUERRA FRIA

Flávio Contrera

Maria do Socorro Sousa Braga

### Introdução

Este trabalho<sup>1</sup> tem como objetivo identificar diferenças ideológicas no posicionamento que os partidos Democrata e Republicano emitiram em relação às questões que envolvem a América Latina e o Caribe, nas eleições que ocorreram após o fim da Guerra Fria. A luta contra a expansão do comunismo no mundo uniu republicanos e democratas em torno de uma estratégia de contenção à ameaça soviética logo nos primeiros anos da Guerra Fria, forjando um consenso bipartidário sustentado em uma maior concessão do legislativo para as ações do executivo em política externa, tendo em vista a crescente dependência nos acordos firmados pelo Presidente e no sigilo da diplomacia. Diante desse contexto, Leon Epstein (1967) considerava que a política externa era inadequada como tema de debate na arena eleitoral. Isto porque ela raramente permite alternativas reais de escolha e alterar o rumo de sua condução poderia ser prejudicial para os países satisfazerem seus interesses nacionais, uma vez que, em sua visão, a concretização desses depende de continuidade daquela.

Contudo, a repercussão negativa dos americanos diante da Guerra do Vietnã gerou um ponto de inflexão no consenso bipartidário em política externa e significou um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso na condução da mesma (NELSON; TILLMAN, 1985; MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994). Em face de tais mudanças, aumentaram as possibilidades de existir divergências entre os partidos. Para Turner (2006), esta tendência teria sido reforçada nos anos 1990, principalmente porque o fim da Guerra Fria eliminou o inimigo comum que promovia consenso entre os partidos e também porque houve uma diminuição dos políticos de centro no Congresso, o que teria afetado a fonte de moderação entre eles, refletindo no aumento das votações que seguiam determinações dos partidos, nas duas casas legislativas. Segundo Lindsay (1994), essa maior possibilidade de divergência em política externa entre os partidos no Pós-Guerra Fria poderia ser explicada pela diminuição dos custos eleitorais para os legisladores se contraporem à política externa presidencial, pela diluição da linha que separava a política interna da política exterior, por conta da interdependência global e pelo distanciamento entre os extensos compromissos estadunidenses no exterior e a crescente diminuição de recursos disponíveis.

Diante deste quadro, desenhado logo nos primeiros anos após o fim do conflito bipolar, Ornstein (1992) afirmou que seriam grandes os motivos para um exame urgente do papel dos EUA no mundo, uma vez que o fim da Guerra Fria teria colocado em causa as divisões políticas tradicionais e as premissas existentes até então. Concomitantemente a isso, analistas questionavam se haveria uma redefinição da política externa dos Estados

---

<sup>1</sup> Este capítulo é parte dos resultados do projeto “Política externa americana no Pós-Guerra Fria: como se posicionam democratas e republicanos?”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

Unidos para a América Latina, a qual por quase duzentos anos teria se orientado pelas diretrizes consagradas na Doutrina Monroe e seus corolários. Dessas discussões não ficaram alheios os partidos políticos estadunidenses, os quais, segundo Ornstein, estavam lutando para definir uma nova visão de mundo e diferenciá-la da posição do outro partido. Tendo em vista esse conjunto de mudanças no comportamento dos partidos e no contexto externo, operado desde a Guerra do Vietnã e intensificado a partir do encerramento do conflito bipolar, a política externa passa a se configurar enquanto um espaço de competição partidária. Nesse sentido, de que forma Democratas e Republicanos teriam se posicionado diante das questões que envolvem a América Latina no Pós-Guerra Fria?

Para responder esta questão nos apoiamos nos dados coletados nos manifestos de campanha presidenciais<sup>2</sup> de republicanos e democratas publicados entre 1992 e 2012. Ao escolher trabalhar com esta fonte de dados abrimos mão de investigar efetivamente como os partidos agem na arena decisória para formular e implementar a política externa americana e, por outro lado, focamos nossa atenção na forma como eles se posicionam na arena eleitoral. Nos manifestos de campanha temos a oportunidade de nos deparar com o posicionamento mais genuíno dos partidos em relação aos temas que compõem a agenda de política exterior dos Estados Unidos, oportunidade não repetida quando o partido está representado no Executivo ou no Legislativo, visto que nesses espaços a manifestação de seus posicionamentos envolve também considerações das burocracias vinculadas a esses poderes e o poder de agenda do partido majoritário no Congresso. Ademais, através dos manifestos de campanha, os eleitores americanos, de modo geral, podem se informar a respeito das posições dos partidos sobre a política externa. De modo particular, a enorme parcela da população de origem latina nos Estados Unidos tem a oportunidade de conhecer as propostas dos partidos em relação a seus países de origem. Questões como imigração, acordos de livre-comércio e políticas de combate às drogas são importantes tanto para a comunidade latina quanto para os americanos não-hispânicos e podem influenciar decisivamente seus votos e os rumos da eleição presidencial.

Nossa hipótese é a de que apesar de haver posicionamentos semelhantes no que concerne às questões relacionadas à América Latina e ao Caribe nos programas de campanha dos dois partidos, haveria uma importante diferença nas estratégias manifestadas por republicanos e democratas como meio de satisfazer os objetivos da política exterior dos EUA no hemisfério ocidental. Entendemos que essas diferenças estariam relacionadas com os posicionamentos – os quais expõem os valores, crenças ideológicas e interesses – que ambos os partidos manifestam na política doméstica. Segundo Rockman (1994), na política interna, os partidos americanos estão constantemente divididos em relação à natureza do estado de bem-estar e à natureza do que se poderia chamar de desenvolvimento do Estado.

De fato, há um consenso na literatura e até mesmo na opinião pública estadunidense quanto ao posicionamento de democratas como liberais e republicanos como conservadores (POPE; WOON, 2008)<sup>3</sup>. Esta percepção vem sendo desenvolvida desde os anos 1930, quando o sucesso das políticas keynesianas do presidente democrata Franklin Roosevelt foi contrastado com a derrocada das políticas econômicas de matriz liberal durante a presidência do republicano Herbert Hoover. A partir de então, os democratas passaram a

---

2 Trata-se de um documento publicado pelos partidos em todas as eleições cujo foco é comunicar ao eleitor o conjunto de políticas defendidas por cada um deles.

3 Na escala liberal-conservador, o liberalismo econômico é considerado um tema “conservador”, enquanto que intervenção estatal na economia é considerado um tema “liberal”. Defesa de políticas sociais, de direitos de grupos minoritários, de expansão do sistema público de saúde e educação fazem parte do espectro liberal desta escala. Já a defesa de cortes de gastos em políticas públicas, cortes de impostos, não regulação estatal da economia e segurança nacional são temas pertencentes ao espectro conservador. Logo, defender o liberalismo econômico significa o contrário de defender políticas consideradas “liberais” nesta escala.

defender maior intervenção estatal na economia e políticas de *welfare*. Em contraste, a luta contra a expansão do comunismo soviético durante os anos 1950, sobretudo durante a presidência do republicano Dwight Eisenhower, aproximou este partido de uma agenda que pode ser entendida como mais conservadora, isto é, voltada a temas de defesa e segurança nacional. Já a questão dos direitos de minorias, que é notadamente uma temática de orientação política liberal, até os anos 1960 foi defendida pelos republicanos. Mas a luta pelos direitos civis dos negros em 1964 fez com que os partidos invertissem suas posições anteriormente manifestadas sobre esse tema. Por fim, contrastavam-se democratas e republicanos, como defensores de uma agenda liberal (intervenção estatal, *welfare*, defesa das minorias, direitos humanos) e conservadora (liberalismo econômico com ênfase na livre-iniciativa, defesa dos direitos individuais e familiares, segurança nacional), respectivamente.

Considerando que essas diferenças ideológicas que caracterizam democratas e republicanos no plano doméstico se mantenham na política externa, esperamos que os republicanos dediquem maior atenção nos manifestos de campanha aos temas que desafiam a segurança do hemisfério ocidental e dos Estados Unidos, como atores estatais extracontinentais e tráfico de drogas e armas. De outro modo, esperamos que os democratas dediquem maior espaço para tratar de questões ligadas à democracia, direitos humanos e desenvolvimento dos países latino-americanos. Ademais, esperamos que os democratas se posicionem mais favoravelmente à utilização de estratégias de cooperação com os países do hemisfério do que os republicanos.

No plano teórico, esta hipótese está fundamentada no argumento de James Rosenau (1969) de que a política externa é configurada pelo sistema político doméstico e também por sua constatação de que as elites identificadas como liberais na esfera interna – as quais são recorrentemente associadas ao Partido Democrata nos EUA – demonstram maior apoio para a cooperação internacional. O argumento de Rosenau situa-se dentro de uma literatura crítica às concepções realistas das relações internacionais, as quais entendem que os Estados derivam seus interesses do sistema internacional e defendem políticas consistentes com esse sistema em qualquer momento e sob quaisquer circunstâncias. Na esteira da tese de Rosenau, Robert Putnam (1988), afirmou que os tomadores centrais de decisão discordam em quase todas as questões importantes a respeito do que o interesse nacional e o contexto internacional demandam e que é errado pressupor que o poder Executivo é coeso em suas opiniões mesmo se o poder Legislativo for excluído arbitrariamente do Estado, como fazem os realistas. Diante disto, Putnam entendeu que uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a luta política e os principais atores: partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores, opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais.

Conforme afirmamos anteriormente, o nosso foco foi o posicionamento dos partidos nas eleições ocorridas entre 1992 e 2012. Na próxima seção discutimos o histórico das relações dos Estados Unidos com a América Latina. Posteriormente, apresentamos e discutimos os dados obtidos a partir da análise de conteúdo dos manifestos das campanhas presidenciais dos partidos Democrata e Republicano.

## **1. As relações dos Estados Unidos com a América Latina**

Desde que o presidente estadunidense James Monroe proclamou que os continentes americanos não estariam sujeitados à colonização futura por poderes europeus, os Estados Unidos passaram a associar a segurança de suas fronteiras à segurança de todo o hemisfério ocidental, estendendo a ele sua vigilância. No início do século XX, o Corolário Roosevelt adicionou à Doutrina Monroe uma nova estratégia para lidar contra a ameaça de poderes advindos de fora do continente. Tratava-se da intervenção armada. Esta seria executada sempre que fosse constatado que os países latino-americanos tivessem violado os direitos dos Estados Unidos ou incitado a agressão estrangeira em detrimento do conjunto das nações do continente.

A partir deste corolário, os EUA empreenderam uma série de intervenções político-militares na América Latina, sobretudo nos momentos em que alguns países tentaram se organizar fora da esfera de influência estadunidense ou quando os interesses comerciais e financeiros das suas corporações estiveram ameaçados. Entre 1898 e 1934 foram cerca de trinta intervenções, realizadas em Cuba, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Haiti, México, Nicarágua, Panamá e República Dominicana (SMITH, 1999). Já durante a Guerra Fria, os EUA apoiaram os regimes ditatoriais que tomaram o poder na maior parte do continente, por entenderem que eles eram mais eficazes que os regimes democráticos para conter e reprimir o avanço do comunismo.

De acordo com Ayerbe (2006), três princípios teriam orientado o intervencionismo dos Estados Unidos na América Latina durante o século XX: 1) a existência de ambições expansionistas na região por parte de potências extracontinentais; 2) a defesa de um modo de vida que expressa o maior grau de avanço conhecido pela civilização, na época representado pelo regime político republicano, a ser defendido das ambições colonialistas das monarquias europeias; e 3) a fragilidade das novas repúblicas latino-americanas para defenderem seus próprios interesses sem a ajuda dos EUA. Embora não tivessem sido invocados como justificativas de ações na América Latina, os três argumentos do intervencionismo construídos com base nos preceitos da Doutrina Monroe continuaram presentes no período posterior ao governo de Theodore Roosevelt até o fim da Guerra Fria.

As diretrizes consagradas no discurso de Monroe ao Congresso constituem, assim, o eixo de ação das relações dos EUA com a América Latina ao longo dos tempos. Mas a partir do término do conflito bipolar desapareceu o poder extracontinental que desafiava a segurança do hemisfério. Um conjunto de novas ameaças, de caráter difuso e transnacional passou a ocupar a centralidade da agenda de política externa dos Estados Unidos nesse contexto. Dentre essas estão o tráfico de drogas e de armas, crises humanitárias e ameaças iminentes aos interesses americanos ao redor do mundo, mas não à sua segurança em si.

## **2. A América Latina e o Caribe nas plataformas de campanha de republicanos e democratas no pós-Guerra Fria (1992-2012)**

Visando analisar os manifestos de campanha presidenciais escolhemos trabalhar com um método tradicional de análise de conteúdo, de caráter qualitativo. Segundo Bardin (2002, p.35), a Análise de Conteúdo

consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto. No caso da análise qualitativa de conteúdo, os significados são extraídos a partir da constatação da presença ou da ausência de uma dada característica ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem.

Para separar os fragmentos de textos relacionados à América Latina do restante dos dados contidos nos manifestos, optamos por realizar um recorte semântico, isto é, uma “análise temática ou categorial”, baseada em operações de desmembramento do texto em unidades, para descobrir os diferentes núcleos de sentido que constituíram a comunicação. Para tanto, optamos por um modelo aberto, no qual as categorias não foram determinadas *a priori*, mas tomaram forma no curso da exploração do material. Por conta da adoção deste critério as categorias não são mutuamente excludentes. Nesse sentido, buscamos por sentenças dentro dos manifestos que continham menções aos países do continente tanto individualmente quanto coletivamente – nesse caso procuramos pelas palavras “Latin America”, “Caribe”, “Central America”, “South America”, “North America”, “Western Hemisphere” e termos correlatos, além de siglas de organizações como NAFTA (North American Free Trade Agreement) e OAS (Organization of American States).

Por fim, agrupamos todo o conteúdo dedicado à América Latina nos manifestos de republicanos e democratas em oito categorias temáticas: 1) Livre-mercado e expansão comercial; 2) Democracia, direitos humanos e assistência internacional; 3) Diplomacia e Segurança Hemisférica; 4) Tráfico de Drogas Ilícitas; 5) Imigração ilegal e condições de vida dos imigrantes; 6) Segurança Energética; 7) Regime político cubano; 8) Situação política, econômica e humanitária no Haiti. As três primeiras categorias captam interesses de longo prazo da política externa americana em torno da promoção de democracias liberais e economias de mercado ao mesmo tempo em que a segurança e a estabilidade é assegurada (NUECHTERLEIN, 2001). As demais categorias são assuntos específicos também associados diretamente ao continente que os partidos abordaram nas eleições. A crise política e humanitária no Haiti, que levou o país a sofrer intervenção dos Estados Unidos, bem como o isolamento a que Cuba foi submetido desde a Guerra Fria resultaram em maior frequência de menções a esses países do que ao restante dos países latino-americanos nos manifestos de campanha dos partidos, o que justificou a criação de categorias específicas para esses países.

Temáticas não mencionadas nestas categorias não foram abordadas pelos partidos nos manifestos de campanha estudados. Ademais, salientamos que a ênfase que demos a esses oito temas correspondeu à ênfase dada pelos partidos a eles. Por conta disso, há uma assimetria no tratamento dado a cada categoria. A partir disso, pudemos identificar o posicionamento de ambos os partidos sobre cada tema, extrair os núcleos de sentido das comunicações e compará-los. O quadro abaixo sumariza a presença e a ausência dessas temáticas, bem como a proximidade e a distância das posições defendidas pelos partidos a respeito deles.

**Quadro 1** – Presença, ausência e grau de proximidade das posições defendidas pelos partidos em cada categoria nas eleições realizadas entre 1992 e 2012

Eleição → Categoria ↓ Partido →	1992		1996		2000		2004		2008		2012		
	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D	R	
1) Livre-mercado e expansão comercial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
2) Democracia, direitos humanos e assistência internacional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não
3) Diplomacia e Segurança Hemisférica	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
4) Tráfico de Drogas Ilícitas	Não	Sim	Sim	Sim	Sim								
5) Imigração ilegal e condições de vida dos imigrantes	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
6) Segurança Energética	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
7) Regime político cubano	Sim	Sim	Sim										
8) Situação política, econômica e humanitária no Haiti	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não

(Fonte: Autores)

Legenda: Sim= Presença da categoria; Não= Ausência da categoria; D= Democratas; R= Republicanos.  
■ Proximidade nas posições defendidas; ■ Distância nas posições defendidas;  Não foi possível comparar.  
■ Temática abordada a partir de perspectivas distintas; ■ Proximidade nas posições, distância nas estratégias.

Como podemos perceber, na maioria dos casos, os partidos abordaram as temáticas presentes nas categorias a partir de perspectivas diferentes, mas não conflitantes. Isto quer dizer que eles salientaram determinados aspectos ao invés de outros. De acordo com a teoria do *issue ownership*, os partidos enfatizam nas eleições os assuntos em que eles são reconhecidos pelos eleitores como os mais capazes de lidar do que seus adversários (BUDGE; FARLIE, 1983). Um exemplo disso seria a associação dos democratas com temas de direitos civis e ajuda humanitária e a dos republicanos com temáticas de defesa e segurança nacional. Assim, quando abordam um mesmo assunto eles podem concordar com uma proposta, mas salientar posições mais próximas de seus próprios espectros ideológicos. Evidentemente, quando sustentam posições e estratégias distantes, os partidos reforçam de forma mais clara esses rótulos. As posições dos partidos foram mais próximas, na maioria das temáticas, nas eleições de 2004, a primeira após os atentados de 11 de setembro e a declaração de guerra ao terror.

Em tal contexto, Gadarian (2010) percebeu que apesar dos eleitores serem mais pacifistas preferiram nessa eleição posições mais belicistas. Nesse sentido, o candidato democrata John Kerry era mais bem avaliado pelos eleitores quando sustentava uma posição mais próxima de George W. Bush, isto é, mais belicista, do que quando sustentava uma posição mais pacifista. Na medida em que os republicanos são considerados mais capazes, aos olhos da opinião pública, para lidar com questões de segurança nacional do que os democratas, não espanta que esses últimos tenham tentado se aproximar das posições dos republicanos nessa eleição, tendo em vista a clara vantagem eleitoral da aproximação. A seguir apresentamos detalhadamente as posições dos partidos em cada uma das oito categorias de análise.

### 3. Livre-mercado e expansão comercial

O tema em questão tem recebido maior atenção que os demais nas eleições presidenciais realizadas no Pós-Guerra Fria. Ao longo da campanha de 1992, os democratas declaravam que as negociações de acordo para o estabelecimento de áreas de livre-comércio, como a do NAFTA, deveriam assegurar que preocupações com saúde, segurança, meio-ambiente e as normas de trabalhos estivessem incluídas. Já nas eleições de 1996, afirmaram que graças aos esforços da Administração Clinton para encontrar novos mercados para os produtos americanos e fortalecer laços existentes, as relações dos Estados Unidos com seus parceiros comerciais em todo o mundo estavam mais fortes do que nunca e elogiaram iniciativas como a Cúpula das Américas.

No manifesto de 2000, sustentaram que a América Latina e o Caribe deveriam continuar sendo um ponto focal dos esforços dos EUA. Nesse sentido, manifestaram a percepção de que o aumento da cooperação e do comércio com os parceiros do continente poderia reduzir a pobreza e a dependência em relação ao tráfico de drogas e, finalmente, levar ao desenvolvimento econômico, estabilidade e prosperidade. Em 2004 esta categoria não esteve presente no manifesto democrata. Progressos como ajudar o México a evitar uma crise financeira foi também destacado no texto. Por sua vez, em 2008, na campanha de Obama, prometeram trabalhar com o Canadá e o México para alterar o Acordo de Livre Comércio da América do Norte para que ele funcionasse melhor para os três países e trabalhar com as pequenas nações do Caribe e Américas, reconhecendo suas fragilidades, para fazer uma transição de sucesso para uma nova economia global. Em 2012, manifestaram a intenção de expandir o livre comércio nas Américas e lembraram que acordos com Panamá e Colômbia haviam sido assinados recentemente. Reconhecendo a importância do Caribe, sustentaram continuar apoiando as relações comerciais e sólidas com os parceiros de lá e declararam estar avançando em acordos para expandir as oportunidades para a aviação comercial e aproximar pessoas e empresas com os EUA. Ademais, Chile e Peru foram mencionados como membros de uma parceria em fase de finalização, a Trans-Pacífico, cujo objetivo seria abordar temas novos e emergentes de comércio, reduzir as barreiras ao livre fluxo de comércio e investimento, aumentar as exportações e criar mais empregos para os americanos.

Os republicanos, em 1992, afirmaram que a agenda de livre-comércio para os próximos quatro anos iniciava-se com a assinatura de um Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) com o México, completando o estabelecimento de uma zona de comércio livre que já incluía o Canadá. Também foi manifestado que continuariam as negociações para a Iniciativa para as Américas com a América Latina, como um primeiro passo na criação de uma zona de livre comércio hemisférica. Prometeram ainda reduzir as barreiras ao comércio e ao investimento, uma vez que as exportações dos EUA para a América Latina estariam ajudando o país na sua recuperação econômica. No pleito de 1996, afirmaram que Clinton ignorou o prejuízo para a agricultura americana que surtos maciços em importações do México provocaram. No entanto, manifestaram valorizar o relacionamento especial dos EUA com o povo do México e que em espírito de respeito mútuo, junto com Canadá, deveriam discutir francamente os problemas econômicos e sociais que poderiam dividir os três países. Por fim, salientaram que enquanto o NAFTA fosse implementado, os EUA deveriam monitorar cuidadosamente o seu progresso, para garantir que seus prometidos benefícios e proteções fossem realizados por todos os trabalhadores e consumidores americanos.

Na plataforma de 2000, os republicanos prometeram avançar na constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas, “para tirar proveito dos novos mercados em expansão à nossa porta”. Manifestaram

que um novo governo republicano empenhado no NAFTA poderia ampliá-lo para todo o hemisfério. Criticaram também a posição do governo de Clinton de dificultar a aprovação no Congresso da Iniciativa da Bacia do Caribe (CBI), projetada “para estender os benefícios do livre comércio com alguns dos vizinhos mais pobres da América”. Os republicanos constataram ainda que as exportações dos EUA para a América Latina estavam crescendo a um ritmo quase duas vezes mais rápido que a taxa para o resto do mundo. Por fim, prometeram continuar reduzindo as barreiras ao comércio e ao investimento com o México, incluindo a implementação de compromissos existentes que os democratas teriam recuado. No manifesto de campanha de 2004, os republicanos celebraram o acordo de livre-comércio dos EUA com Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana e afirmaram apoiar a meta de Bush de negociar acordos com o Panamá e as nações andinas. Para os republicanos, estas iniciativas complementam o objetivo de alcançar uma genuína zona de livre comércio que abrangesse todo o continente, sendo a ALCA considerada o melhor caminho para tal. Em 2008, afirmaram que as relações dos EUA com Canadá e México estariam fundamentadas em valores compartilhados e propósitos comuns, mas que isso não deveria conduzir os países a formar uma união norte-americana ou uma moeda unificada. Eles criticaram os democratas por bloquear a aprovação do acordo de livre-comércio com a Colômbia, apoiado pelos republicanos. Ademais, prometeram continuar avançando acordos comerciais mutuamente benéficos para toda a América Latina, promovendo o desenvolvimento econômico e estabilidade social no continente, enquanto fossem abertos mercados para os produtos e serviços americanos. Nas eleições de 2012 esta temática não foi abordada pelo Partido Republicano.

#### **4. Democracia, Direitos Humanos e assistência internacional**

De acordo com estudiosos da política externa estadunidense, um dos focos centrais dessa área recai justamente sobre o funcionamento da democracia e das economias de mercado no hemisfério ocidental. Dentre as justificativas para a defesa das instituições democráticas está a forte convicção para a construção e desenvolvimento de suas políticas de segurança. Diversos recursos diplomáticos foram usados para fortalecer as instituições democráticas no Peru, na Guatemala e no Paraguai. Além disso, a Cúpula das Américas, realizada em 1994, ratificou o consenso regional em relação à superioridade do regime democrático liberal. De acordo com Herz (2002), o Plano de Ação gerado nesse encontro claramente vincularia democracia à estabilidade regional. Para ela, a associação entre a promoção da democracia e a segurança emergiria da percepção de que as instituições democráticas, em muitos dos países da região, seriam frágeis e que a estabilidade adquirida estaria sob constante ameaça. Ademais, o paradigma democrático era defendido porque a não consolidação poderia prejudicar o combate a outras ameaças à segurança estadunidense, como por exemplo, as drogas e a imigração ilegal.

Entre as várias iniciativas orquestradas pelos EUA visando o fortalecimento das instituições democráticas da região cabe ressaltar a mudança da política visando a reduzir a autonomia dos militares nas sociedades latino-americanas no final dos anos 1980. Para isso, o governo estadunidense incentivou a formação de ministérios de defesa, em contraposição a ministérios específicos para cada uma das Forças Armadas. Ademais, passou a ter um discurso mais amplo ao enfatizar a consolidação democrática e o pressuposto do controle civil sobre as instituições castrenses. Ampliou-se, no âmbito doméstico, através da Lei Leahy de 1997, o debate sobre direitos

humanos, e foi criada a legislação que proibiria ajuda militar a unidades que violassem os direitos humanos com impunidade (HERZ, 2002).

Tendo este contexto como pano de fundo, no manifesto de campanha de 1992 os democratas afirmaram que os programas de assistência externa dos EUA para o Caribe e a América Latina no Pós-Guerra Fria deveriam ser orientados a ajudar as democracias ao invés de ajudar tiranos. Em 1996, sustentaram que a administração Clinton-Gore forjou uma parceria histórica com as democracias do Hemisfério Ocidental, conforme refletido na Cúpula das Américas de 1994 e promoveu ativamente a consolidação e expansão da democracia e dos direitos humanos na América Latina e no resto do mundo. No manifesto de 2000, ressaltaram o objetivo de se dedicar à defesa da democracia nas Américas num momento em que ela estava em causa no Peru e ausente na ilha de Cuba. Afirmaram também que o México estava se tornando uma democracia madura, o que possibilitaria aos EUA tornar as relações com o país mais fortes e eficazes com base em seus laços econômicos para tratar de questões ambientais e sociais de preocupação comum. Prometeram ainda, caso Gore fosse eleito, construir nas Américas um futuro de democracia, prosperidade e segurança, baseado em confiança e respeito mútuo. Em 2004, emitiram o mesmo posicionamento em relação à democracia mexicana; prometeram apoiar o desenvolvimento econômico para aumentar o emprego e às oportunidades, reduzindo os incentivos para a emigração, por meios perigosos e fatais e declararam ajudar no combate à corrupção para que os fundos disponibilizados para o desenvolvimento fossem utilizados de forma adequada. Nas eleições de 2008 esta categoria não esteve presente no manifesto democrata. Na campanha de 2012, celebraram a existência de democracias vibrantes nas Américas e saudaram as transferências pacíficas de poder que ocorreram em El Salvador e Uruguai. Todavia, lembraram que apesar do progresso democrático da região, desigualdades gritantes no poder político e econômico perduravam. Dessa forma, prometeram continuar pressionando os países por uma governança mais transparente e responsável e promover maior liberdade em Cuba e Venezuela, para que seus cidadãos gozem dos direitos universais que merecem. E celebraram a parceria firmada com o Brasil por um governo aberto e transparente.

O Partido Republicano, por sua vez, sustentou em 1992 que a disseminação da democracia e da liberdade econômica seria a melhor garantia da paz e, assim, os Estados Unidos deveriam promover valores democráticos no continente. Para atingir este fim, entenderam que os EUA deveriam estar prontos a realizar pressões econômicas ou, em último recurso, intervir militarmente quando seus interesses estivessem em jogo, como ocorreu no Panamá. Em 1996, sustentaram o desejo de firmar uma nova parceria entre as nações democráticas do continente, a qual além de incluir o compartilhamento dos ideais de liberdade política e econômica deveria significar uma estreita cooperação da América Latina com os EUA sobre uma série de questões de segurança. Demonstraram preocupação com a existência de “sinais de retrocesso na democracia na América Latina”, principalmente no Paraguai, onde um golpe de Estado foi evitado por pouco. Afirmaram ainda que os países latino-americanos teriam feito enormes progressos no desenvolvimento de instituições democráticas desde a década de oitenta e ofereceram ajuda para expandir e aprofundar as condições democráticas na região. Na campanha de 2000, afirmaram que as democracias e os livre-mercados estavam novamente sob o cerco de narcotraficantes, guerrilheiros, incerteza econômica e agitação demográfica. Pobreza, educação inadequada, criminalidade desenfreada e corrupção estariam rasgando o tecido das sociedades latino-americanas. “No Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e em outros países, a democracia estaria falhando ou sob ataque sério”. Diante deste quadro, prometeram que o próximo presidente republicano dedicaria uma atenção séria e contínua ao continente. Em conjunto com o Congresso, afirmaram que o presidente trabalharia com democracias-chaves como Argentina, Brasil, Chile, e, acima de tudo, o México. Nesse sentido, salientaram que uma administração

republicana seria guiada “pelos princípios de respeito à soberania, à iniciativa privada, a ação multilateral, política e mercados livres, império da lei e respeito pela diversidade dos povos e culturas que compõem o Hemisfério Ocidental”. No manifesto de 2004, afirmaram compartilhar o compromisso do presidente Bush para o fortalecimento das instituições democráticas na região, trabalhando com líderes locais para promover a boa governança e o combate à corrupção. Elogiaram o trabalho da Administração Bush nas instituições regionais, como o processo de Cúpulas das Américas, a Organização dos Estados Americanos e a Defesa Ministerial das Américas. Sustentaram também apoiar os esforços de Bush para alcançar uma solução pacífica, democrática, constitucional e eleitoral para a crise política na Venezuela e afirmaram acreditar que os EUA deveriam continuar a apoiar as democracias da América do Sul, com forte ajuda econômica e de segurança. Nas eleições de 2008 e 2012, o tema não foi abordado.

## **5. Diplomacia e Segurança no Hemisfério Ocidental**

As tendências gerais da política de segurança estadunidense nos anos 1990 no hemisfério foram no sentido da definição do que seriam as ameaças ao aparato de Estado e da nação. Com essas ameaças delimitadas, a estratégia seria aumentar a segurança dos Estados Unidos e sua prosperidade econômica, além de promover a democracia e os direitos humanos. Como sabemos, há muito tempo o fortalecimento da democracia vem sendo uma das estratégias de segurança daquele Estado. De acordo com Herz (2002), esta definição de ameaças incluía a agressão a Estados; ameaças transnacionais, como organizações terroristas e criminais; a difusão de tecnologias perigosas associadas às armas de destruição em massa; Estados falidos ou aqueles que “sucumbem” a disputas religiosas, culturais, raciais ou tribais; serviço de inteligência de outros países e o possível acesso a segredos diplomáticos, tecnológicos, econômicos ou comerciais americanos; problemas ambientais e de saúde.

No que diz respeito à América do Sul as políticas de segurança dos governos estadunidenses no Pós-Guerra fria foram conduzidas no contexto de duas agendas: a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas. Já em relação às armas nucleares foram assinados tratados com vários países da região, o que vem garantindo um contexto mais tranquilo quanto a esse tipo de ameaça.

Para alguns analistas, a Administração Clinton buscou estabelecer uma divisão entre o apoio militar e econômico para a erradicação da produção e comércio de drogas ilícitas e o apoio à contra insurgência. Já a política do Governo Bush após o 11/09 e o fim das negociações de paz entre o governo colombiano e a guerrilha em 2002 redundaram no aumento da assistência militar estadunidense à Colômbia. Nesse contexto, o apoio à contra insurgência voltou à agenda política.

Outro aspecto levantado pela literatura diz respeito ao debate a respeito da necessidade de revisão das instituições que haviam servido para conter o comunismo desde a Segunda Guerra e que no pós-Guerra Fria teriam que dar conta de outras ameaças. Finalmente, Domiguez (1999) ressalta que vem havendo disposição para o fortalecimento do multilateralismo regional visto que ao longo do Governo de George H. W. Bush, a postura coercitiva da administração anterior perdeu seu status central na elaboração da política externa estadunidense e outra ênfase na cooperação multilateral pôde ser observada. Neste contexto, novas formas de associação regional foram estimuladas. Outras evidências nesse sentido adviriam da criação de novos mecanismos de cooperação multilateral que se tornaram fóruns privilegiados nas três primeiras administrações do Pós-Guerra

Fria. Observa-se, portanto, uma tentativa de fornecer um novo sentido ao sistema de segurança hemisférico. Nesse sentido, Herz (2002) defende que o paradigma da segurança cooperativa tornou-se um dos pilares da política de segurança dos EUA para a América Latina. Para a estudiosa, os pressupostos dessa agenda foram: a troca de informação, com o aumento da transparência e a redução da percepção de ameaças; a criação de canais de comunicação; o acesso às atividades militares de outros países; o aumento da previsibilidade através da notificação quanto às atividades militares e a criação de restrições a essas atividades.

No pleito de 1992 os democratas não abordaram o tema. Em 1996, os democratas sustentaram a percepção de que um ambiente de maior segurança dependia de esforços vigorosos para enfrentar os desafios da atualidade. Nesse sentido citaram a corrupção e crimes da Ex-União Soviética na América Latina e reconheceram que essas ameaças poderiam vir tanto de dentro como de fora das fronteiras americanas. Na campanha de 2000, recordaram que os EUA ajudaram a resolver a disputa de fronteira entre Peru e Equador e acabar com a guerra civil na Guatemala. Também reforçaram que os EUA estariam empenhados em reforçar sua aliança com os países da América Latina para promover a cooperação hemisférica em um espectro completo de questões políticas, econômicas, sociais e de segurança.

No manifesto de 2004 esse compromisso é reforçado, com os democratas ensejando que as relações dos EUA com a América Latina voltassem a ser marcadas pelo diálogo, consenso e ações concertadas para lidar com preocupações comuns: “Entendemos que a nossa segurança coletiva e prosperidade são promovidas através de esforços mútuos para promover a democracia, gerar riqueza, reduzir as disparidades de renda e proporcionar boa gestão ambiental”. Além disso, declararam apoiar forte e constantemente processos democráticos e instituições no continente. Na plataforma de 2008, afirmaram reconhecer que a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos estariam fundamentalmente ligadas ao futuro das Américas e que no século 21 o país deveria tratar a América Latina e o Caribe como parceiros plenos, ao mesmo tempo em que o continente deveria “rejeitar o estilo bombástico de valentões autoritários”. O Brasil é citado no texto como um país em que os Estados Unidos têm interesse e como um possível colaborador efetivo em assuntos globais. Em 2012, afirmaram ter aprofundado os laços econômicos e de segurança dos EUA com os países do Hemisfério.

Por seu turno, os republicanos, em 1992, a respeito da intervenção americana no Panamá, apelidada de Operação Justa Causa, parabenizaram o presidente Bush (o Pai) pelo êxito em derrubar o “regime corrupto de Noriega e levar liberdade aos panamenhos”. Prometeram ainda manter o acesso livre e desimpedido dos EUA para o Canal do Panamá e saudaram o povo de El Salvador e Nicarágua, “cujo sangue e bravura frustraram o comunismo e Castro, apesar da inconstância dos democratas no Congresso”. Segundo os republicanos, Nicarágua e Panamá celebravam a democracia naquele momento. Em 1996, consideraram que o compromisso dos EUA com as instituições democráticas e economias de mercado no Hemisfério Ocidental tem paralelo com o interesse duradouro dos americanos na segurança da região, como previsto na Doutrina Monroe. Deste modo, recordaram que o sucesso das políticas de segurança nacional republicana nos anos oitenta conteve o imperialismo soviético e promoveu um processo de reforma econômica e política na América Latina. Por fim, criticaram a política de Clinton de negar à maioria dos países latino-americanos a oportunidade de substituir o seu equipamento militar obsoleto, elevar a competência profissional de suas forças armadas e cooperar plenamente com os Estados Unidos no treinamento militar e exercícios conjuntos e afirmaram que essa situação seria revertida numa administração republicana.

Em 2000, os republicanos sustentaram que os problemas do México estavam sendo ignorados e que o país contava com pouca ajuda norte-americana para lidar com seus “desafios formidáveis”. No manifesto de 2004 eles

recordaram que desde os atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA têm recebido excelente cooperação de seus parceiros hemisféricos para combater o terror na América do Norte. Em particular, elogiaram os esforços conjuntos de Canadá e México para melhorar a segurança nas fronteiras e assegurar que o ritmo rápido de circulação legal de pessoas e bens fosse mantido. Bush é elogiado por ter construído coalizões com os países anteriormente citados e com Brasil, Chile e Colômbia, que compartilhariam as prioridades democráticas dos americanos. Agradeceram também a participação contínua de El Salvador na força multinacional no Iraque, bem como as contribuições da República Dominicana e Honduras em apoio ao objetivo da estabilidade e da democracia para o povo iraquiano. Por fim, ressaltaram o papel das organizações internacionais, entre as quais a OEA para servir à causa da paz. Em 2008 os republicanos não abordaram a temática. Nas eleições de 2012, afirmaram que o governo democrata virou as costas para a América Latina. Afirmaram que ao invés de apoiar os aliados democráticos na região, Obama teria priorizado o envolvimento de inimigos americanos no continente. Nesse sentido, argumentaram que a Venezuela representava uma ameaça crescente à segurança dos EUA e que ela teria se tornado um estado narcoterrorista, um posto avançado do Irã no continente. Acrescentaram que a Venezuela emitiria passaportes ou vistos a milhares de terroristas do Oriente Médio que oferecem refúgio seguro para formadores do Hezbollah, cooperativas, recrutadores e captadores de recursos. Tendo isto em vista, prometeram resistir à influência estrangeira no hemisfério ocidental, buscando não apenas fornecer a segurança dos Estados Unidos, mas também criar um clima para a democracia e para a autodeterminação nas Américas.

## **6. Tráfico de Drogas Ilícitas**

Para alguns estudiosos, entre as novas ameaças à segurança dos EUA está o tráfico de drogas. Contudo, a percepção do tráfico de drogas como uma ameaça aos Estados Unidos já vinha sendo construída há décadas, embora tenha sido somente nos anos 90 que a Administração Bush (1989-1993) elaborou uma estratégia nacional de controle de drogas. De acordo com Rodrigues (2012, p.13) que desenvolve histórico muito consistente sobre essa questão:

Somente com a proibição total de um conjunto de drogas psicoativas é que a questão sanitária e de saúde pública se converteu, também, em problema de segurança pública, amplamente lastreado nos juízos morais e racistas que demonizavam essas substâncias, quem as usava e as negociava.

Todavia, segundo Serrano e Toro (2005) a ilegalidade e criminalização não alcançaram seu resultado declarado, ou seja, a supressão de hábitos relacionados a algumas drogas e de todo um circuito econômico a elas relacionado acabou por impulsioná-lo para fora da lei. Com isso, a “questão das drogas”, que nos primeiros anos do século XX sequer existia como um “problema” social ou de saúde pública, em pouco mais de duas décadas passou a ser considerada uma “ameaça às sociedades civilizadas”. Para os autores, ao combater essa “ameaça”, declarou-se uma guerra que passou a retroalimentar esse suposto “perigo”. Em consequência desse processo de “regime da proibição, o valor das drogas chegou a valores exorbitantes, alimentando financeiramente redes de traficantes dessas drogas em vários países latinos”.

É importante salientar que o discurso da “guerra às drogas” desde o início até hoje se limitou na divisão do mundo em dois blocos: o dos países produtores e dos países consumidores de drogas. Segundo Rodrigues

(2012) tratar-se-ia de um dualismo fictício porque estaria ignorando um tipo de dinâmica que convergiria para países como o Canadá e os EUA serem, desde os anos 1970, não apenas dois dos maiores consumidores globais de drogas, como também dois dos maiores produtores de maconha do mundo. Ainda chama atenção para o fato de que o Brasil, por sua vez, não é somente um “país de trânsito”, como identificado nos anos 1980, mas também um país consumidor e produtor de cocaína (FARRER, 2003; GLENNY, 2008).

A questão do tráfico de entorpecentes na América Latina só não foi abordada pelo Partido Democrata em 1992. No pleito de 1996, os democratas afirmaram que a Colômbia foi considerada inelegível para receber ajuda americana porque o presidente do país não cooperou com os esforços antinarcóticos dos EUA. Em 2000, eles afirmaram que a Colômbia tem visto sua sociedade dilacerada pela intersecção entre atividade criminosa, discórdia política e terrorismo. Na disputa de 2004, eles prometeram aumentar os esforços para combater o tráfico de drogas em todo o Caribe e garantir que os envolvidos no tráfico para os EUA fossem levados à justiça. Nas eleições de 2008, prometeram trabalhar com parceiros próximos, como México, Brasil e Colômbia para discutir como acabar com o tráfico de drogas, a luta contra a pobreza e a desigualdade e a imigração. Na plataforma de 2012 é manifestado o aumento dos esforços do governo estadunidense no intuito de melhorar a segurança pública em Porto Rico e nas Ilhas Virgens americanas, com ênfase especial no combate ao tráfico de drogas e ao crime organizado, que utiliza o Caribe para contrabandear drogas para os EUA. Também é destacado o reforço na cooperação estadunidense com México, Colômbia e países da América Central para combater narcotraficantes e gangues criminosas que ameaçam os seus cidadãos e os americanos.

Os republicanos também têm dedicado em seus manifestos muita atenção ao assunto. Nas eleições de 1992, classificaram os narcotraficantes e o comércio ilegal de narcóticos como a ameaça mais perigosa para o continente e destacaram a necessidade de cooperação com os líderes sul e centro-americanos para a erradicação dos cultivos utilizados na produção de narcóticos ilegais e para derrotar os chefões do tráfico. Ademais, criticaram o empenho dos democratas no Congresso para cortar o fundo internacional antinarcóticos e por inibirem esforços de controle no Peru. Quatro anos mais tarde, Clinton, então presidente, veio a ser o alvo das principais críticas republicanas. No manifesto de 1996, destacaram que o presidente democrata estaria desacreditado nos EUA e no exterior. Sob sua gestão a progressão hemisférica rumo ao estabelecimento de sociedades livres e democráticas teria estagnado, visto que um governo comprado e pago por traficantes de drogas detinha o poder na Colômbia. O México, por sua vez, não estaria cooperando o suficiente com os EUA como afirmava Clinton, visto que 70% das drogas contrabandeadas para os EUA vinham da fronteira sul do país.

No texto de 2000, os republicanos afirmaram que o Congresso, através da aprovação do *Western Hemisphere Drug Elimination Act*, em 1998, estaria liderando uma ajuda à Colômbia na luta contra os narcoinsurgentes. Na plataforma de 2004, ressaltaram o apoio ao presidente Bush e ao Congresso na luta contra os narcoterroristas, erradicação dos cultivos de coca e papoula, na interdição de drogas ilícitas e na extradição de criminosos na Colômbia. Afirmaram apoiar Bush para ajudar as nações andinas fazer cumprir suas leis, derrotar as organizações terroristas e cortar o fornecimento de drogas ilegais. Em 2008 e 2012, os republicanos sustentaram que em uma era de fronteiras porosas a guerra contra as drogas e a guerra contra o terror teriam se unificado e saudaram o povo do México e da Colômbia, que seriam um exemplo para seus vizinhos. Especificamente em 2012, propõem compartilhamento de inteligência com o México, que estaria arcando com o ônus do ataque selvagem dos cartéis de drogas. Propõem ainda pressionar as finanças dos cartéis e equipar a polícia da fronteira para lidar com os desafios à segurança.

## 7. Imigração ilegal e condições de vida dos imigrantes

Há dois séculos os Estados Unidos tem sido o destino preferido de muitos imigrantes de várias partes do globo. Em fins do século XIX e nas primeiras décadas do XX predominaram os europeus. Já após os anos 60 desse último século os latino-americanos seguidos dos afro-asiáticos representaram os maiores contingentes de imigrantes naquele país. Desde então a imigração vem sendo um dos temas da agenda política dos governantes estadunidenses, preocupados em dar conta do problema. Ao menos dois diagnósticos são apontados por parte da literatura especializada acerca desta questão. O primeiro é o de que os latinos, particularmente os mexicanos, estariam sobrecarregando as fronteiras e o mercado de trabalho estadunidense, e não haveria a mesma assimilação de seus descendentes, aquela que no passado permitiu a incorporação dos imigrantes europeus (HUNTINGTON, 2005). O segundo defende que a imigração é benéfica à economia aos trabalhadores estadunidenses, mesmo que exerça pequeno impacto negativo sobre aqueles com menor escolaridade. Isso ocorreria porque os imigrantes complementam a mão-de-obra nativa, o que por sua vez, resultaria na preservação de indústrias e na criação de mais empregos e ainda contribuiriam para proporcionar aos consumidores estadunidenses bens e serviços de baixo custo (TELLES, 2006).

Já no que diz respeito às plataformas de Democratas e Republicanos observamos que existem diferenças muito sutis entre as duas agremiações seja acerca das políticas para frear a entrada de novos imigrantes seja quanto àquelas destinadas a levá-los de volta para seus países, ou ainda, às formas de permitir a imigração, particularmente dos mexicanos, dentro de parâmetros aceitáveis pelas lideranças políticas de cada partido. Nesse sentido, nas eleições de 1992, os republicanos prometeram buscar sanções mais duras para quem contrabandeia imigrantes ilegais para os EUA e para aqueles que produzem ou vendem documentos fraudulentos. Através da promoção de iniciativas como o NAFTA, os republicanos esperavam também reduzir os incentivos para os mexicanos entrarem ilegalmente nos Estados Unidos em busca de trabalho. Nas eleições de 1996 o tema não esteve presente no manifesto republicano. Em 2000, sustentaram que a solução de longo prazo para a imigração ilegal seria o crescimento econômico, calcado no livre-comércio com o México, América Central e Caribe. Já em 2004, avaliando o primeiro governo de George W. Bush, eles ressaltaram que os EUA e o México desenvolveram um nível histórico de confiança e respeito mútuo. Nesse sentido, entenderam ser uma prioridade para os estadunidenses continuar construindo cooperação com o México nos próximos anos para garantir fluxos de imigração seguros, ordenados e legais. Em 2008 e 2012 a temática não foi abordada.

Já os Democratas abordaram o tema pela primeira vez no período de estudo no pleito de 2004, quando prometeram apoiar o desenvolvimento econômico por todo o Caribe para aumentar o emprego e às oportunidades econômicas, reduzindo os incentivos para a emigração por meio perigosos e fatais. Em 2008, afirmaram que os Estados Unidos não conseguiram responder às preocupações sobre imigração, equidade e crescimento econômico na América Latina e prometeram que as parcerias do país nesse sentido seriam fortalecidas sob o governo de Barack Obama.

Vale ressaltar que as condições de vida dos imigrantes nos EUA entraram na agenda de campanha presidencial na última década. Na disputa de 2004, os republicanos constataram que a prevalência de HIV/AIDS em populações latinas era quatro vezes maior do que entre os brancos e que os hispânicos teriam quase duas vezes mais probabilidades de morrer de diabetes do que os brancos. Apesar disso, historicamente os hispânicos teriam recebido atendimentos de menor qualidade na saúde do que a maioria dos norte-americanos.

Considerando inaceitáveis disparidades na saúde com base em critérios socioeconômicos, geográficos e étnico-raciais eles afirmaram estar empenhados em resolver essa questão. No mesmo ano, os democratas salientaram que barreiras culturais e linguísticas continuavam a ser um problema para as comunidades imigrantes e que os latinos estavam entre os grupos que viviam mais doentes e morriam mais cedo nos EUA. Nesse sentido, prometeram lutar contra as disparidades étnico-raciais na saúde, aumentando a pesquisa e a formação na profissão médica, quebrando as barreiras linguísticas e garantindo bons cuidados de saúde para todos os americanos. No mesmo documento também chamaram a atenção para o dado de que quase metade da população latina no país não termina o ensino médio. Diante disso, propuseram ampliar e melhorar a pré-escola e iniciativas vinculadas ao programa Head Start<sup>4</sup> com o objetivo de oferecer a todas as crianças oportunidades para estudar. É importante salientar que essas iniciativas estavam de acordo com o diagnóstico teórico segundo o qual o maior problema na incorporação dos mexicanos-americanos não estaria na língua, mas na educação. Estudo realizado por Telles (2006) demonstrou que esse segmento, comparado com os brancos, mostravam um persistente atraso nos níveis médios de educação e na mobilidade socioeconômica que adviria da escolaridade.

Já em 2008, os democratas prometeram fazer o Censo culturalmente mais sensível, incluindo assistência linguística e aumento da confidencialidade para garantir a contagem exata do crescimento de latinos, asiáticos e das populações das ilhas do Pacífico. Ademais, voltou a ressaltar as disparidades na saúde e propôs um plano estratégico de combate ao HIV/AIDS, visando atender as comunidades de maior risco, no que inclui os latinos americanos. Em 2012, a mesma preocupação com a comunidade latina em relação à incidência e tratamento do HIV também foi discutida, já com o plano estratégico implementado pelo presidente Obama.

## **8. Segurança Energética**

O tema da segurança energética pode ser considerado recente na agenda de política externa norte-americana. Essa questão envolve políticas de conservação de energia, racionamento, de prospecção e desenvolvimento de matrizes energéticas alternativas, destacando-se preferencialmente as renováveis. De acordo com Klare (2004), no primeiro governo de George W. Bush, essa política não foi além da dimensão retórica. Contudo, é importante destacar que esse tema passou a despertar muita atenção, sobretudo a partir de 2007, quando Bush assinou um memorando de entendimento para cooperação tecnológica sobre produção de etanol entre o Brasil e os Estados Unidos. De acordo com Bojikian (2009, p. 114), tratou-se de “um passo importante, mas que não caracterizava uma base suficiente para uma política energética limpa, ampla e coerente”, visto a falta de compromisso dos americanos em reduzir a tarifa de importação imposta sobre os biocombustíveis brasileiros.

De todo modo, esta questão entrou na agenda de campanha de democratas e republicanos nas eleições de 2008. Os democratas, em seu manifesto, vincularam a criação de novas vagas de emprego nos EUA com o desenvolvimento de novas soluções energéticas e apontaram o Brasil como um exemplo de país que colheu os benefícios do crescimento econômico através de energia limpa. Já os republicanos, celebraram o estabelecimento de uma cooperação energética aberta e relações comerciais com México e Canadá, mas ressaltaram que a atual

---

<sup>4</sup> O Programa Head Start é um programa do Departamento de Saúde e Serviços Humanos dos Estados Unidos que oferece educação integral na primeira infância, saúde, nutrição e serviços de inclusão dos pais de crianças de baixa renda e suas famílias.

dependência do país em combustíveis fósseis estrangeiros ameaçava tanto a segurança quanto a economia americana. A transferência contínua de riqueza dos americanos à OPEP, diagnosticaram os republicanos, ajuda a subscrever operações terroristas e cria pouco incentivo para regimes repressivos aceitarem a democracia, seja no Oriente Médio ou na América Latina.

Para Bojikian (2009), países como Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina preocupam aos norte-americanos. Assim, as ameaças de Hugo Chávez de interromper o fornecimento de petróleo para os EUA, a nacionalização do gás na Bolívia, as medidas de congelamento de preços, de redução de incentivos fiscais, aumento de impostos sobre o petróleo e gás no Equador e também na Argentina constituíram, em sua visão, uma percepção de que essas medidas eram absolutamente opostas às expectativas e aos interesses dos EUA.

## **9. Regime político Cubano**

Menções ao regime cubano tem ocupado um espaço considerável nos manifestos de campanha de democratas e republicanos. Em 1992, os democratas declararam sentir orgulho de sua tradição em lutar contra atos de governos repressivos como o Cubano. No texto de 1996, afirmaram que o presidente Clinton endureceu as sanções contra o “regime repressivo de Castro” e aqueles que o apoiam, ao mesmo tempo em que estendeu a mão para o povo de Cuba em sua busca pela democracia, direitos humanos e liberdade. Em 2000, manifestaram que a democracia é ausente na ilha. Nas eleições de 2004, foi dedicada ainda mais atenção ao tema. Os democratas sustentaram que apoiavam estratégias eficazes e pacíficas para acabar com o regime de Fidel Castro o mais rapidamente possível e que trabalhariam com a comunidade internacional para aumentar a pressão política e diplomática sobre Cuba para libertar todos os presos políticos, além de apoiar a sociedade civil, promover o trabalho de dissidentes cubanos e iniciar um processo de reforma política genuína. Neste contexto, afirmaram que apoiavam políticas que promovessem a unidade das famílias e o contato entre as pessoas através de intercâmbios educacionais e culturais. Em 2008, os democratas mantiveram a mesma abordagem do texto anterior e declararam a necessidade de construir laços com o povo de Cuba, ajudando-os a conquistar sua liberdade, permitindo visitas de familiares e envio de remessas ilimitadas para reduzir a dependência do povo cubano de seu Estado. Declararam ainda que os EUA estariam prontos para normalizar as relações entre os países assim que Cuba libertasse todos os seus presos políticos. No pleito de 2012, é afirmado que o presidente Obama se comprometeu com essas promessas anteriormente manifestadas. Além disso, sustentaram que tomaram medidas adicionais para reforçar a sociedade civil cubana, ampliando as trocas que amparam os grupos religiosos independentes na ilha e melhorando o livre fluxo de informações para, de e entre o povo cubano.

Os republicanos, por sua vez, têm sido mais duros que os democratas na crítica ao governo cubano. Recorrentemente, eles têm se referido a Cuba como um “regime anacrônico”, “uma relíquia mumificada da era do totalitarismo” ou associado o terrorismo à ilha. Em seu programa de campanha de 1992 lembraram que apesar da oposição dos democratas no Congresso, os EUA ajudaram a forçar a retirada das tropas cubanas da África. Ademais, sustentaram que a Doutrina Monroe continuava a ser um princípio fundamental da política externa americana e que continuariam a se esforçar para que a “ideologia alienígena do comunismo e do regime de Fidel Castro” fosse apagada de Cuba. Para tanto, os republicanos apoiariam iniciativas como a Radio e TV

Martí<sup>5</sup> – o que viria a ser manifestado de forma indireta no texto de 2000 e direta nos documentos de 2004, 2008 e 2012. A plataforma de 1996 traz fortes críticas ao modo como Clinton conduziu as relações dos EUA com Cuba. Nesse sentido, é afirmado que a complacência do presidente sobre a venda de tecnologia nuclear russa para o Irã e Cuba contribuiu para a ameaça de proliferação nuclear e caso houvesse suspeita de terrorismo envolvendo o governo cubano os Estados Unidos seriam proativos e não reativos. Os republicanos ressaltaram ainda sua intenção de isolar o regime de Fidel, no que incluiria o cumprimento integral da Lei Helms-Burton, para penalizar as empresas estrangeiras que fizessem negócios na ilha. Criticaram, por fim, Castro ter ficado impune apesar de derrubar dois aviões de resgate com cidadãos americanos em águas internacionais. Na plataforma publicada em 2000 eles afirmaram que a relação dos EUA com Cuba só mudaria quando a ilha libertasse todos os prisioneiros políticos e se comprometesse com eleições democráticas. Todavia, afirmaram apoiar os dissidentes cubanos, sustentando que os EUA deveriam aderir aos princípios estabelecidos pelo *Cuba Adjustment Act* de 1966, que reconhece os direitos dos “refugiados da tirania comunista”. Esta mesma proposta foi reafirmada em 2004, 2008 e 2012.

Em 2004, os republicanos ressaltaram que o embargo comercial sobre Cuba deveria permanecer enquanto eles não abrissem o sistema político. Mas entendendo que o regime castrista não mudaria por conta própria, propuseram uma série de atividades para consolidação da democracia em Cuba, tais como apoiar os membros da oposição e esforços para ajudar jovens, mulheres e afrocubanos a ocuparem seus lugares de direito no movimento pró-democracia, esforços para divulgação de informações no exterior sobre abuso dos direitos humanos, abrigo de terroristas, espionagem contra outros países e fomento da subversão de governos democraticamente eleitos na América Latina. Declararam também que aplaudem o trabalho da Comissão do Presidente de Assistência para uma Cuba Livre, que identificou medidas para ajudar o povo cubano pôr fim à ditadura de Fidel Castro, no que inclui negar recursos e legitimidade ao regime cubano, eliminando os abusos de programas de viagens educacionais; combater a manipulação que o regime faz das políticas humanitárias estadunidenses, limitar remessas de encomendas de presentes para familiares diretos e limitar viagens a Cuba aos familiares diretos de cubanos. Já em 2008, o manifesto republicano apelava os países latino-americanos para se juntar aos EUA para lançar as bases da democracia em Cuba. Reafirmaram o apoio ao embargo comercial e a restrição de viagens à ilha como uma medida de solidariedade com os presos políticos e todo o povo cubano oprimido. Finalmente, no texto de 2012, afirmam rejeitar “qualquer sucessão dinástica de poder dentro da família Castro” e declararam apoiar princípios como a legalização de partidos políticos, mídia independente e eleições livres e justas supervisionadas internacionalmente.

## **10. Situação política, econômica e humanitária no Haiti**

Manifestações em relação ao Haiti – sua situação política, econômica e humanitária – foram frequentes no período 1992-2012. Nas eleições de 1992, os democratas manifestaram que os EUA deveriam abrigar os refugiados politicamente oprimidos de todos os lugares, entre os quais foram citados os haitianos. Em 1996, celebraram o fim da ditadura no Haiti, com a consequente restauração da democracia e cessão do êxodo em

---

<sup>5</sup> Radio e TV Martí é uma emissora de rádio e televisão internacional com sede em Miami, Flórida, financiada pelo governo Federal dos Estados Unidos, que transmite noticiários e programas pró-democracia em espanhol para Cuba como uma forma de equilibrar a censura às mídias independentes na ilha. Suas transmissões também podem ser ouvidas e vistas em todo o mundo através de seu site.

massa da população. No pleito de 2000, prometeram continuar trabalhando com o Haiti para aprofundar as raízes democráticas no país. Em 2004, posição semelhante foi manifestada. Na plataforma de 2008, declararam a necessidade de trabalhar com a comunidade caribenha para ajudar a restaurar a estabilidade e o Estado de Direito no Haiti, visando melhorar a vida de seu povo e reforçar sua democracia. No manifesto de 2012, prometeram continuar respondendo as crises humanitárias em todo o mundo, como fizeram em relação ao terremoto catastrófico que ocorreu no Haiti em 2010. Ademais, lembraram que Obama fez um esforço sem precedentes em relação ao desastre, comprometendo mais de US\$ 3,1 bilhões para ajuda emergencial, reconstrução e recuperação, para melhorar a saúde, promover a segurança alimentar e fortalecer a segurança econômica dos haitianos.

Por sua vez, os republicanos sustentaram em 1992, que iriam trabalhar em conjunto com os membros da OEA para restaurar a democracia no Haiti. No pleito de 1996, contudo, criticaram a intervenção de Clinton no país, chamando-a de estranha e equivocada. Afirmaram que essa intervenção já teria custado cerca de US\$ 3 bilhões para os EUA e arriscado a vida dos militares americanos por um “interesse pouco vital”. Ademais, salientaram que os abusos aos direitos humanos por parte das forças do governo americano ficaram impunes, as reformas econômicas prometidas não foram feitas e o processo democrático seria profundamente falho. Em 2000, lembraram que a intervenção no Haiti revelou uma postura de indecisão e incoerência por parte da administração democrata e que apesar dos bilhões de dólares gastos nada de duradouro teria sido realizado. Já no manifesto de 2004, os republicanos elogiaram a liderança do presidente Bush nos esforços multilaterais para trazer ordem e estabilidade ao Haiti e ajudar o povo haitiano na realização de um governo democrático e constitucional. Por fim, elogiaram as contribuições de Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Canadá, Espanha e outras nações para a força de paz no Haiti, bem como compromissos financeiros da comunidade internacional para prestar assistência econômica e humanitária ao povo haitiano. Nas plataformas de campanha das duas últimas eleições o país não foi mencionado pelos republicanos.

## **11. Conclusões**

Avaliando o conjunto de categorias analisadas a respeito das questões que envolvem a América Latina e o Caribe nos manifestos de campanha dos principais partidos estadunidenses, entre 1992 e 2012, inicialmente cabe-nos apontar que os republicanos dedicaram mais espaço do que os democratas em suas plataformas eleitorais para tratar da maior parte dos temas abordados, exceção feita à questão da imigração e das condições de vida dos imigrantes. Isso não quer dizer que os republicanos dão mais atenção à América Latina do que os democratas. De outro modo, apenas sinaliza que os republicanos detalharam um pouco mais do que os democratas suas propostas e análises sobre o continente.

No decorrer das eleições analisadas, os democratas priorizaram as questões “imigração ilegal e condições de vida dos imigrantes”, “livre-mercado e expansão comercial” e “democracia, direitos humanos e assistência internacional”. Já os republicanos deram mais atenção aos temas “regime político cubano”, “diplomacia e segurança hemisférica” e “livre-comércio e expansão comercial”. A primeira vista, parece que esses resultados confirmam nossa hipótese de que os democratas priorizaram uma agenda mais liberal (focada em democracia, direitos humanos, condições de vida dos imigrantes) enquanto os republicanos sustentaram uma agenda mais

conservadora (focada em temas que desafiam a segurança). Mas a questão do “livre-comércio e expansão comercial” está entre os assuntos mais discutidos pelos dois partidos.

Sendo assim, haveria diferenças substanciais em suas abordagens de modo que uma delas pudesse ser considerada mais liberal? Nossa análise sugere que sim. Embora expandir o comércio americano e ampliar as áreas de livre-comércio seja uma meta comum para republicanos e democratas, observamos que os democratas levaram em conta em seus manifestos, preocupações sociais, trabalhistas e até mesmo de meio-ambiente das populações latino-americanas. Ademais, sustentaram que o aumento da cooperação e do comércio com os países do continente poderia reduzir a pobreza e a dependência em relação ao tráfico de drogas, o que pode ser interpretado como uma estratégia mais liberal, se colocada em contraposição às estratégias republicanas, que apesar de defenderem o livre-mercado, demonstraram uma postura protecionista ao afirmarem, por exemplo, que Clinton ignorou o prejuízo para a agricultura americana que surtos maciços em importações do México teriam provocado.

Assim como na questão do “livre-comércio e expansão comercial”, na maior parte das categorias analisadas é possível identificar diferenças de estratégias entre democratas e republicanos. Em relação à disseminação de valores democráticos no continente, percebemos uma diferença importante. Os democratas defendem a expansão da democracia no continente conjuntamente com a observação ao respeito aos direitos humanos e focam na cooperação como sua estratégia para atingir este fim. O posicionamento republicano, por sua vez, pode ser dividido em dois momentos. No primeiro deles, na década de 1990, eles não descartam realizar pressões econômicas ou intervir militarmente para promover os valores democráticos na América Latina. No segundo, a partir da eleição de 2000, sustentam um discurso focado na ação multilateral. Ambos os partidos associam a democracia ao livre-mercado.

Conforme apontamos anteriormente, a segurança hemisférica foi um dos temas mais discutidos pelos republicanos em seus manifestos, em contraste com os democratas que debateram a questão apenas superficialmente. Coerentes com seu discurso em relação às outras questões, os democratas enfatizaram a cooperação hemisférica como sua forma de lidar com os desafios à segurança. Os republicanos, em um primeiro momento, propuseram a continuidade da Doutrina Monroe como princípio orientador dos desafios de segurança no hemisfério. Nas eleições realizadas após os atentados terroristas de 11 de setembro, contudo, os republicanos agradeceram a cooperação de países latino-americanos em relação à intervenção realizada no Iraque e destacaram o papel de organizações multilaterais como a OEA para a garantia da paz no continente.

Já a questão do tráfico de drogas ilícitas parece não ter dividido os partidos. Os democratas foram muito pontuais em suas posições e não apresentaram uma estratégia clara de combate ao cultivo e ao tráfico de drogas, enquanto os republicanos prometeram avançar nesta questão através parcerias com nações chaves como Colômbia e México.

Em relação à imigração ilegal e as condições de vida dos imigrantes, as diferenças entre os partidos são muito sutis e se devem mais a omissão dos democratas sobre o assunto durante os anos 1990 do que diferenças de posicionamento em si. Os republicanos, no decorrer de todo o período, condenaram a imigração ilegal e desordenada de latino-americanos, principalmente de mexicanos, mas consideravam que o estabelecimento de uma área de livre-comércio reduziria os incentivos para a imigração ilegal. Os democratas só abordaram o tema tardiamente. Em 2008, eles constataram que os Estados Unidos não conseguiram responder às preocupações sobre imigração, equidade e crescimento econômico na América Latina.

A respeito da condição de vida dos imigrantes é possível observar uma agenda convergente dos dois partidos no intuito de reduzir as disparidades no atendimento de saúde e melhorar sua qualidade para a população hispânica. Ainda que o posicionamento dos democratas nesse quesito seja coerente com as demais políticas que defende, não podemos afirmar o mesmo quanto aos republicanos, que parece terem ido de encontro a essa agenda positiva para os hispânicos com o objetivo de angariar mais votos dessa população, que historicamente tem votado mais no Partido Democrata.

A busca por energias renováveis é um objetivo comum para republicanos e democratas. No entanto, no curto espaço que se dedicaram ao tema, os partidos focaram diferentes perspectivas para abordá-lo, isto é, ao passo que os democratas as associaram com a criação de novos empregos, os republicanos ressaltaram que a dependência dos EUA em combustíveis fósseis ajudava a subscrever operações terroristas e criava pouco incentivo para regimes repressivos aceitarem a democracia. Todavia, estratégias para reduzir a dependência de combustíveis fósseis não foram manifestadas.

Que republicanos e democratas condenam o regime político cubano não é surpresa para ninguém, mas diferenças sutis marcam as estratégias de ambos os partidos na luta pela abertura do regime. Conforme verificamos, o tom do discurso republicano é muito mais agressivo do que o discurso democrata, embora ambos tenham o mesmo fim. Os meios, no entanto, diferem. Enquanto os republicanos parecem mais empenhados em conduzir uma estratégia de isolamento do regime, que passa pela limitação de remessas e de visitas de cubano-americanos para familiares diretos em Cuba, pela qual esperam que o mesmo padeça; os democratas, em contraste, sustentam uma estratégia que visa desestabilizar o regime por dentro. Isto é, manifestam a necessidade de reforçar a sociedade civil cubana, construindo laços com seu povo e permitindo visitas de familiares e envio de remessas ilimitadas de recursos para reduzir a dependência do povo cubano de seu Estado.

A respeito do Haiti é interessante notar que as posições do partido republicano mudam o tom no decorrer do tempo. Enquanto Clinton era presidente, os republicanos criticaram fortemente a intervenção americana conduzida por ele no Haiti. Por outro lado, quando George W. Bush era presidente, os republicanos elogiaram sua postura na condução dos esforços multilaterais para trazer ordem e estabilidade ao Haiti. Já o posicionamento dos democratas quanto ao Haiti é mais estável no decorrer do período estudado. Em geral, os democratas declararam a necessidade de trabalhar em conjunto com os haitianos visando aprofundar raízes democráticas no país, restaurando a estabilidade política e o estado de direito.

Ante o exposto, parece haver uma coerência entre as políticas defendidas pelos partidos no âmbito doméstico e na política externa. Em suas políticas para a América Latina, os democratas demonstraram estar comprometidos com questões consideradas liberais, enquanto os republicanos dedicaram mais atenção às questões conservadoras. Já a respeito das estratégias utilizadas por ambos os partidos, nossas evidências são ambíguas quanto à hipótese de que os democratas estiveram mais focados em cooperação multilateral do que os republicanos. De fato, a maior parte das estratégias manifestas pelos democratas sugerem a adoção da cooperação com os países latino-americanos para avançar em questões de segurança, democracia, diplomacia e livre-mercado. Mas a única intervenção militar realizada na América Latina no período a que se refere essa análise foi levada a cabo, paradoxalmente, pelos democratas.

No que diz respeito aos republicanos, podemos dividir suas estratégias em dois momentos. Na década de 1990, sustentaram uma estratégia que não descartava impor pressões econômicas ou até mesmo intervenção

militar para satisfazer os interesses dos Estados Unidos no continente. Tanto isto é verdade que elogiaram a intervenção do republicano George H. W. Bush no Panamá. Contudo, há de se ressaltar que quando os democratas empreenderam uma intervenção militar foram condenados pelos republicanos, que acreditavam que uma ação multilateral seria mais adequada naquele caso. Durante a década de 2000, os republicanos propalaram constantemente a cooperação e o multilateralismo como forma de avançar sua agenda na América Latina, embora condesses veementemente regimes que contrariavam os interesses americanos, como Cuba e Venezuela.

Nesse sentido, podemos concluir que as diferenças em relação à adoção de estratégias por democratas e republicanos são muito sutis e estão de acordo com a previsão da teoria do *issue ownership* de que os partidos apenas enfatizam os temas em que levam vantagem eleitoral sobre seus adversários. Essas diferenças dependem em grande parte das interações que envolvem o contexto externo e o partido que ocupa a presidência no momento em que os manifestos de campanha são formulados. A crítica dos republicanos à política de Clinton para o Haiti, bem como a aproximação das posições dos democratas às posições dos republicanos nas eleições de 2004, podem ser compreendidas nesses termos. A partir dos achados deste estudo, pesquisas futuras poderão operacionalizar categorias mutuamente excludentes para captar com maior precisão perspectivas liberais e conservadoras nas temáticas em que identificamos haver maior divergência.

## Referências

AYERBE, L. F. *Ordem, Poder e Conflito no século XXI: esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

BOJIKIAN, N. M. P. Segurança energética dos Estados Unidos: as percepções de desafios na América Latina. In: Luis F. Ayerbe (org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, p.9-257, 2009.

BUDGE, I.; FARLIE, D. *Explaining and predicting elections*. London: George Allen & Unwin, 1983

DEMOCRATIC PARTY. *Democratic Party Platform of 1992*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29610>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. *Democratic Party Platform of 1996*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29611>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. *Democratic Party Platform of 2000*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29612>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. *Democratic Party Platform of 2004*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29613>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. *Democratic Party Platform of 2008*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78283>> Acessado em: 01/08/2014.

\_\_\_\_\_. *Democratic Party Platform of 2012*. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=101962>> Acessado em: 01/08/2014.

- DOMINGUEZ, J. *The Future of Inter-American Relations*. Working Paper: Inter-American Dialogue, 1999.
- EPSTEIN, L. D. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick & London: Transaction Books, 1967.
- FARRER, T. *Transnational crime in the Americas*. New York: Routledge, 2003.
- GADARIAN, S. Foreign Policy at the Ballot Box: How Citizens Use Foreign Policy to Judge and Choose Candidates. *The Journal of Politics*, vol.72, n.4, p. 1046-1062, 2010.
- GLENNY, M. *McMáfia: crime sem fronteira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos avançados*, vol.16, n.46, p.85-104, 2002.
- HUNTINGTON, S. P. *American national identity: changes and challenges in the 21<sup>st</sup> Century*. 2005. Trabalho apresentado na University Distinguished Lecture Series, Texas A&M University, College Station, 10 out.
- KLARE, M. T. *Bush-Cheney Energy Strategy: Procuring the rest of the World's Oil*, 2004. Disponível em: <<http://www.moir.org.co/BUSH-CHENEY-ENERGY-STRATEGY.html>> Acessado em: 01/08/2014.
- LINDSAY, J. M. *Congress and the Politics of US Foreign Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- MEERNIK, J. Presidential support in Congress: conflict and consensus on foreign and defense policy. *The Journal of Politics*, vol.55, n.3, p. 569-587, 1993.
- NELSON, M.; TILLMAN, T. A presidência, a burocracia e a política externa: lições do cambodja. In: MICHAEL NELSON (Eds). *A presidência e o sistema político: política americana hoje*. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda., 1985.
- NUECHTERLEIN, D. E. *America Recommitted: A Superpower Assesses Its Role in a Turbulent World*. Lexington: The University Press of Kentucky, 2001.
- Ornstein, N. J. Foreign Policy and the 1992 Election, *Foreign Affairs*, n.3, p.01-16, 1992.
- POPE, J. C.; WOON, J. Measuring Changes in American Party Reputations, 1939-2004. *Political Research Quarterly*, vol.62, n.4, p.653-661, 2008.
- PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, vol.42, n.3, p.427-460, 1988.
- REPUBLICAN PARTY. Republican Party Platform of 1992. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25847>> Acessado em: 01/08/2014.
- \_\_\_\_\_. Republican Party Platform of 1996. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25848>> Acessado em: 01/08/2014.
- \_\_\_\_\_. Republican Party Platform of 2000. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25849>> Acessado em: 01/08/2014.
- \_\_\_\_\_. Republican Party Platform of 2004. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25850>> Acessado em: 01/08/2014.
- \_\_\_\_\_. Republican Party Platform of 2008. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=78545>> Acessado em: 01/08/2014.
- \_\_\_\_\_. Republican Party Platform of 2012. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=101961>> Acessado em: 01/08/2014.

ROCKMAN, B. A. Política nos Estados Unidos: tendências nas últimas quatro décadas. *Estudos avançados*, vol.8, n.21, p.51-77, 1994.

RODRIGUES, T. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, vol.34, n.1, p.9-41, 2012.

ROSENAU, J. N. *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free, 1969.

SERRANO, M.; TORO, M. C. Del narcotráfico al crimen transnacional organizado en América Latina. In: M. Berdal e M. Serrano. (Orgs). *Crimen Transnacional organizado y seguridad transnacional: cambio y continuidad*. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, p.233-273, 2005.

SMITH, P. H. *The Talons of The Eagle: Dynamics of U.S.-Latin America Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

TELLES, E. Os mexicanos-americanos e a nação americana: resposta ao professor Huntington. *Tempo Social*, vol.18, n.2, p.167-184, 2006.

TURNER, I. *O Congresso Norte-Americano e a formulação de Política Externa*. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, 2006.

## CAPÍTULO 15

# LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE BRASIL Y EL SALVADOR 2003-2011

Hugo Alfredo Jiménez Reyes

## Introducción

La cooperación internacional como acción de política exterior de los Estados y como objeto de estudio de las relaciones internacionales comienza a ganar relevancia con el fin de la II Guerra Mundial, específicamente con la Creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y el Plan Marshall en 1947, creado y liderado por los Estados Unidos que, a través de instituciones como Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), pretendía la reconstrucción de los países europeos devastados por la guerra. La cooperación internacional es entendida como el conjunto de acciones realizadas entre dos o más Estados u organismos de éstos, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o actores sub-nacionales, para alcanzar objetivos comunes en el plano nacional o internacional (HOURCADE; SOCAS, 2009).

De esa forma, con el inicio de la Guerra Fría la cooperación pasó a ganar un lugar de destaque dentro de las directrices de política exterior, especialmente de los países del eje capitalista y del eje comunista, que pasaron a ejercerla como lo que hoy se conoce como la estrategia de *soft power*<sup>1</sup>; o sea, como un medio de obtener lo que se quiere sin el uso de la fuerza. Así, en ese contexto de Guerra Fría y de disputa ideológica, la cooperación se convirtió en un instrumento político efectivo usado por los países desarrollados para ganar influencia en otros países, sobre todo, en los subdesarrollados.

Cabe destacar que las condiciones económicas, estructurales y políticas enfrentadas internamente por los países subdesarrollados, las cuales dificultaban y, hasta cierto punto, impedían que estos países continuaran avanzando en su proceso de desarrollo, fueron algunas de las justificativas usadas por los países desarrollados para proveer ayuda técnica y financiera a aquellos países; buscando a cambio de ésta apoyo político e ideológico. Apoyo que debería ser materializado adoptando la posición del país oferente de cooperación, anti-comunista o anti-capitalista, según fuera el caso.

La práctica de la cooperación, como un *soft power*, fue característica durante casi todo el periodo de la Guerra Fría, y aún lo sigue siendo, aunque cabe destacar que fue promovida y practicada con menor intensidad durante la década de 1980. Esa disminución en la práctica de la cooperación se entiende como consecuencia de la reconfiguración en las relaciones económicas, políticas y de poder entre los Estados en el sistema internacional, experimentadas en ese periodo.<sup>2</sup> Ahora bien, con el fin de la Guerra Fría y con el

---

1 El término *soft power*, cuya traducción al español es “poder blando” fue usado por Joseph Nye en la década de 1990. De acuerdo con Nye, el poder es la capacidad de alterar el comportamiento del otro para que conseguir lo que se quiere, existiendo tres formas de hacerlo: la coacción, los incentivos y el poder blando. En relaciones internacionales el poder blando nada más es que la habilidad de un Estado A influenciar o moldear el comportamiento de otro Estado B, a través de medios culturales o ideológicos, haciendo con que el Estado B quiera lo mismo que A. Esto permite obtener los resultados deseados sin el uso de la fuerza (NYE, 2004, 2006).

2 Algunos de los acontecimientos que ayudan a explicar la reconfiguración del sistema internacional en ese periodo son: la “nueva Guerra Fría” que pasó a incrementar los gastos de guerra, las crisis del petróleo en la década de 1970, la nueva política exterior y

multilateralismo y la democratización pasando a caracterizar las relaciones internacionales, un nuevo escenario se configura para la cooperación internacional.

Esa configuración se da, por un lado, con las iniciativas de la ONU de retomar en los foros multilaterales las discusiones sobre la importancia de la cooperación internacional, enfatizando la responsabilidad de los países desarrollados en ayudar a los menos avanzados y destacando la necesidad de que la misma sea practicada sin imponer condiciones a cambio. Por otro lado, con la entrada en escena de un conjunto de países de renta media (los cuales, por haber alcanzado un mayor grado de desarrollo, comenzaron a ofrecer cooperación a otros países en desarrollo), pasan de ser meros receptores a ser también oferentes de ésta, dándole así un mayor dinamismo a la cooperación internacional (PINO, 2013).

Dentro de estos países está Brasil, que a partir de entonces y acentuándose con la llegada de Luíz Inácio Lula da Silva a la presidencia en 2003, pasaría a ocupar un lugar destacado dentro de la arquitectura de la cooperación internacional; realizando importantes acciones de cooperación, tanto a nivel mundial como a nivel regional. Destáquese en este último nivel la cooperación llevada a cabo con El Salvador, que tuvo un importante aumento a partir de los años 2000, llegando el país centroamericano a posicionarse como el segundo país de América Latina en recibir mayor cooperación de Brasil. Teniendo en cuenta este hecho, el presente trabajo, que trata de las relaciones de cooperación entre Brasil y El Salvador en el periodo 2003-2011, tiene como objetivo determinar cuáles fueron las motivaciones que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador.

En ese sentido, con el intuito de alcanzar tal objetivo este trabajo analiza tres variables en las relaciones brasileño-salvadoreñas: las relaciones diplomáticas con énfasis en la política exterior brasileña hacia El Salvador; las exportaciones de Brasil hacia El Salvador y las Inversiones Extranjeras Directas (IED) brasileñas en aquel país. Estas variables fueron elegidas a partir de un trabajo previo y, según una primera aproximación al tema, son las de mayor relevancia para el caso en cuestión. La base teórica utilizada en el trabajo no se distancia de la tradicionalmente utilizada para explicar la cooperación entre países.

El texto ha sido estructurado en tres partes principales, más la presente introducción. En la primera parte se presentan las diferentes herramientas analíticas para el estudio de las relaciones de cooperación entre países; es decir, las motivaciones que, desde el punto de vista de las teorías de las relaciones internacionales, explican las razones que llevan a los países a cooperar entre sí y en base a las cuales se realizará el análisis. Específicamente, se abordan las motivaciones basadas en fundamentos éticos y solidarios, y las basadas en intereses políticos, económicos y comerciales

En la segunda parte se presenta una breve trayectoria de la política exterior de Brasil hacia El Salvador, abordando las relaciones bilaterales entre ambos países y dando énfasis a los aspectos económicos, comerciales y las acciones de cooperación. Finalmente, en la tercera parte se realiza el análisis buscando determinar las motivaciones que llevaron a Brasil a realizar cooperación internacional, en los términos definidos al inicio de este trabajo, con El Salvador.

Metodológicamente es una investigación explicativa de orden cualitativo; las técnicas de investigación utilizadas fueron la pesquisa bibliográfica, la documental y el estudio de caso. Las fuentes son primarias, estando constituidas por actas, informes y comunicados oficiales obtenidos, sobre todo, en el Ministerio de

Relaciones Exteriores de El Salvador (MRES) durante la investigación de campo; también son consideradas fuentes secundarias, compuestas de trabajos ya existentes sobre el tema.

## **1. Las motivaciones para la cooperación internacional desde una perspectiva de las relaciones internacionales**

La cooperación internacional y su relación con la política exterior, como un fenómeno institucional de las Relaciones Internacionales, es un tema que ha venido ganando relevancia dentro de la disciplina en las últimas décadas. Esto se debe a que la cooperación en sus diversas modalidades (Norte-Norte, Norte-Sur y Sur-Sur) ha pasado a estar más presente en la agenda política de los Estados, sean estos receptores, oferentes o ambos a la vez. Los cuatro grandes debates teóricos por los cuales ha pasado la disciplina han contribuido significativamente para su inclusión en los temas estudiados por las Relaciones Internacionales, en la medida que algunas de las corrientes teóricas que surgieron de estos debates, también pasaron a estudiar las relaciones de cooperación entre los países, buscando explicar los motivos que los llevan a cooperar. Destáquese dentro de esos abordajes el neorrealismo, el neoliberalismo y el constructivismo.

La cooperación internacional, tal como definida en este trabajo, puede ser analizada desde dos perspectivas: desde la perspectiva del país beneficiario, o sea, quien la recibe, y desde la perspectiva del país oferente, o sea, quien la otorga. El distinguir estas perspectivas es importante, pues es en base a éstas que las motivaciones de un Estado para cooperar con otros son entendidas. Así, existe una diferencia entre las motivaciones que llevan a los Estados a demandar cooperación de otro Estado y las motivaciones que llevan a los Estados a ofertar cooperación a otros. Este trabajo considerará únicamente las motivaciones de los países oferentes de cooperación; así, Brasil es el país que oferta la cooperación y El Salvador es el país que la recibe.

Respecto a ese tipo de motivaciones, la literatura abordada que trata sobre el tema las clasifica en dos grupos. El primer grupo es el de las motivaciones políticas, comerciales y geoestratégicas, según las cuales los países donadores usan la cooperación como un instrumento de su política exterior para la consecución de sus intereses en el plano nacional e internacional. El segundo grupo, es el de las motivaciones basadas en fundamentos éticos y solidarios, o sea, basados en fundamentos humanitarios, para las cuales los países que han alcanzado un mayor grado de desarrollo cooperan con los menos desarrollados, buscando contribuir para que estos salgan de la situación de subdesarrollo. A continuación se presenta un abordaje más detallado de cada grupo de motivaciones.

### *1.1 Las motivaciones políticas, económicas, comerciales y geoestratégicas.*

De acuerdo con este abordaje, los países ven la cooperación internacional como un instrumento eficaz para la consecución de sus intereses nacionales. En ese sentido, la ayuda externa es considerada un instrumento político; pues es diseñada, no con el objetivo primordial de contribuir con el desarrollo nacional del país beneficiario, sino con el de satisfacer las necesidades internas y de promover los intereses del país donante, tanto en el plano internacional como en el Estado receptor de la ayuda. Buscando a través de esta incrementar su influencia política y de seguridad, así como también promover el comercio y las IED. Así pues, estos países

ven la cooperación internacional como un mecanismo de acción menos costoso y desgastante respecto a las presiones político-diplomáticas directas y del uso de la fuerza militar (LALLANDE, 2004, 2009; PINO, 2006; SELA, 2010).

Desde esta concepción, se entiende que los Estados llevan a cabo acciones de cooperación basados en su interés de seguridad, crecimiento económico e influencia política; acciones que les permitan un mejor posicionamiento y una mayor capacidad de actuación en el sistema internacional. Así, la cooperación realizada por los países estaría fundamentada en motivaciones políticas, económicas, comerciales, geopolíticas y geoestratégicas (LALLANDE, 2004, 2009; PINO, 2006; SELA, 2010). En ese sentido, es válida la aseveración de que la cooperación no siempre ha tenido como interés central promover el desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los países donantes. Incluso, no es erróneo afirmar que la ayuda externa, como instrumento político de los países desarrollados, ha sido utilizada como un medio de condicionalidad para el establecimiento de alianzas político-estratégicas en favor de éstos.

En otras palabras, la cooperación internacional consistiría en un instrumento de política exterior de los países que la otorgan para alcanzar sus objetivos. De ahí que, desde la perspectiva realista, la ayuda externa “lejos de consideraciones morales, humanas o solidarias, está regida por planteamientos racionales ostentados en el poder y las ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en un segundo plano motivaciones solidarias” (LALLANDE, 2009, p. 43). Estas motivaciones basadas en el autointerés van a hacer con que los países donadores elijan a los países beneficiarios en base a la importancia política, geoestratégica, e incluso económica, que estos representan en el ámbito regional e internacional, con el objetivo de que contribuyan a alcanzar la consecución de sus intereses individuales (PUENTE, 2010).

Uno de los trabajos más importantes, por el hecho de ser de las primeras contribuciones realizados en lo que se refiere a la relación cooperación-política exterior, que muestra como la perspectiva desde los países donadores ha estado presente en la cooperación otorgada por los países desarrollados, es el realizado por Hans Morgenthau, uno de los teóricos más importantes de la teoría realista. En su trabajo académico titulado *A Political Theory of Foreign Aid* de 1962 afirmó que “el supuesto que la ayuda externa<sup>3</sup> es un instrumento de la política exterior es un tema que no está libre de controversias (traducción nuestra)” (MORGUENTHAU, 1962, p. 301).<sup>4</sup>

Ahora bien, es importante destacar que la condicionalidad de la ayuda externa, con énfasis en la cooperación, no es una característica exclusiva del periodo de la Guerra Fría, sino que es una práctica que continúa en la actualidad, aunque en grados y lógicas diferentes. O sea, los países que otorgan cooperación internacional no lo hacen más buscando una contrapartida manifestada en términos de apoyo ideológico (capitalismo-comunismo) y si buscando beneficios en términos económicos (IED), comerciales (exportaciones), geopolíticas (seguridad nacional) y políticos (legitimación de la actuación internacional). Ejemplo de países considerados como practicantes de la cooperación condicionada son: China, Rusia, Brasil, Estados Unidos, México, Alemania, Japón, etc.

---

3 El término *ayuda externa* fue perdiendo uso en función de su relación con la idea de Asistencia, la cual estaba más relacionada con la cuestión de la asistencia militar y no con el desarrollo. Debido a ello, el término ayuda fue substituido por el de cooperación internacional (PINO, 2006).

4 Traducción libre de la frase “*the very assumption that foreign aid is an instrument of foreign policy is a subject of controversy*”.

Por último, cabe destacar que desde la perspectiva de las teorías de las Relaciones Internacionales, las motivaciones que llevan a los Estados a cooperar están basadas en los presupuestos del realismo y del neo-realismo, para quienes los intereses racionales y egoístas están por sobre el bien común (LALLANDE, 2009).

### *1.2 Los fundamentos éticos y solidarios de la Cooperación Internacional.*

El segundo grupo de motivaciones, también desde la perspectiva de los donadores, es la de los países que ven en la cooperación internacional un instrumento de política exterior mediante el cual los países que han alcanzado un mayor grado de desarrollo buscan contribuir con aquellos que, por no haber alcanzado las mismas condiciones, se encuentran en una situación de subdesarrollo o desarrollo menor respecto a los demás países. Es decir, ven en la cooperación una herramienta clave para promover y contribuir con desarrollo nacional de los países beneficiarios. Desde esta visión, la cooperación otorgada por los donadores estaría basada sobre motivaciones humanitarias, éticas y solidarias, que tendrían como un objetivo primordial el bien común (LALLANDE, 2004, 2009; PINO, 2006; SELA, 2010; PUENTE, 2010).

En ese sentido, se entiende que los Estados cooperan con otros teniendo como finalidad disminuir los desequilibrios existentes entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, mediante el combate a la pobreza, a la exclusión social y buscando aumento de los niveles de desarrollo político, económico, social, y cultural en los países en vías de desarrollo (PINO, 2006). Desde este abordaje, las motivaciones para cooperar están basadas, sobre todo, en los presupuestos del constructivismo, del internacionalismo humanitario, del estructuralismo y del idealismo kantiano, según las cuales los intereses egoístas y racionales no son el principal determinante de la actuación de los Estados en la arena internacional (LALLANDE, 2009; PUENTE, 2010).

Aún, pueden identificarse los fundamentos morales que motivan la cooperación. De acuerdo con estos fundamentos, los Estados desarrollados suministran ayuda a terceros países, sosteniendo que la ayuda internacional no puede ser explicada únicamente en bases a los intereses políticos y económicos de las grandes potencias, ya que elementos humanitarios y de solidaridad en el sistema internacional de cooperación al desarrollo han tenido siempre un papel central (LALLANDE, 2004).

De forma general, los abordajes teóricos que consideran que la cooperación no necesariamente es condicionada, sino y sobre todo, basada en fundamentos éticos y solidarios, defienden que durante décadas los aspectos éticos han proporcionado un importante sustento a las políticas y programas de cooperación al desarrollo, significando que esta actividad no constituye un fin en sí misma, sino que mantiene intereses desarrollistas y solidarios en aquellos países a donde se destina. De esta forma, la cooperación internacional es comprendida como un imperativo ético y moral, componente esencial para la salud política y económica de un mundo cada vez más interdependiente (LALLANDE, 2009; PUENTE, 2010).

Finalmente, para concluir este apartado es importante tener en cuenta que la cooperación internacional al convertirse en una herramienta de política exterior y, como tal, en favor de la acción internacional de los países que la practican, siempre presentará un grado de motivación o condicionalidad por parte de los países que la otorgan. Estas motivaciones, como visto, pueden estar dadas por intereses de índole político, económico, comercial o geopolítico; por otro lado, por motivaciones basadas en cuestiones éticas, solidarias o morales.

Al mismo tiempo, se considera que un Estado puede cooperar con otro movido por motivaciones tanto de un grupo como del otro. La diferencia, vale aclarar, entre las motivaciones del primer grupo con respecto a

las del segundo radica en que, en aquellas, la cooperación constituye un fin en sí misma mientras que en éstas la cooperación más allá del mero interés del donante, busca también contribuir con los objetivos de desarrollo nacional del beneficiario.

A continuación se presentará una breve trayectoria de las relaciones bilaterales entre Brasil y El Salvador, enfatizando en las acciones de la política exterior brasileña comercial bilateral y en las IED. Este apartado comenzará presentando los antecedentes históricos de tales relaciones, para luego centrarse en el periodo que constituye la delimitación temporal de la investigación. Cabe destacar que este periodo fue elegido en base al aumento de las acciones de cooperación entre ambos países, lo cual fue percibido durante la revisión bibliográfica que se realizó como parte de la fase inicial del desarrollo del Trabajo.

## **2. Los antecedentes históricos de las relaciones Brasil-El Salvador**

Para América Central en general, y para El Salvador en particular, la primera década del siglo XXI representó un marco histórico importante, pues en 2006 se celebró el primer centenario del establecimiento de las relaciones políticas, económicas, comerciales, culturales y de cooperación entre Brasil y los países de la región centroamericana. Marcadas por altibajos, las relaciones entre Brasil y El Salvador han progresado trascendentalmente durante estos más de cien años, pues como se abordará más adelante, en lo que a Comercio, IED y cooperación se refiere, las acciones llevadas a cabo de forma bilateral han presentado un aumento importante, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI.

Las relaciones diplomáticas entre Brasil y El Salvador fueron establecidas en 1906, y pueden ser divididas en tres periodos principales. El primero que va de 1906 a 1980, en el cual se consolidan estas relaciones mediante tres acontecimientos importantes: los contactos iniciales entre ambos países con motivo de la Tercera Conferencia Internacional Americana en Rio de Janeiro y la apertura de una representación brasileña ante el gobierno salvadoreño en 1906 (AVILA, 2009, p. 18); el fortalecimiento de las relaciones diplomáticas plenas mediante el intercambio de representantes diplomáticos con carácter permanente en 1953 (AVILA, 2009, p. 20); y, la visita del Canciller Mario Gibson Barboza a El Salvador, en 1971, durante la cual se firmó una Declaración Conjunta en donde se destacó la importancia y la necesidad de fortalecer las relaciones bilaterales (AVILA, 2009, p. 18-24).

Este último punto es de suma importancia para los objetivos del presente trabajo, ya que es a partir de entonces que los intereses brasileños en la región pasaron a ser, no solo políticos e ideológicos (afinidades entre los gobiernos civiles y militares de la época, respecto a una política anticomunista común), sino también económicos y comerciales. De acuerdo con Avila (2009, p. 25), la visita del Canciller Barboza a El Salvador puede ser entendida por la existencia entre ambos países de la convergencia de intereses para la defensa del precio del café en el mercado internacional, por la persistencia de los exportadores brasileños de penetrar en el mercado de los países de la región y, con ese mismo fin, por las iniciativas brasileñas de cooperación en el área de la instrucción militar.

En el segundo período, entre 1980 y 1992, marcado por la guerra civil en El Salvador entre el gobierno de la Junta Cívico Militar y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), la política exterior

de Brasil hacia El Salvador estuvo enfocada en la cuestión del conflicto. Las relaciones entre ambas naciones fueron caracterizadas por la posición brasileña de una neutralidad ante esta situación, abogando así por soluciones negociables, de naturaleza socioeconómica y diplomática, libres de injerencias externas (extra-regionales) y en concordancia a los Principios Básicos de Derecho Internacional, tales como: la autodeterminación de los pueblos, la soberanía nacional, la no intervención en los asuntos internos propios de cada país y la solución pacífica de controversias (BARRETO, 2012).

Cabe destacar respecto a lo anterior que uno de los argumentos de la diplomacia brasileña era que para llegar a una solución del conflicto interno, además de apoyar los procesos de negociación de Contadora y Esquipulas<sup>5</sup>, era necesario también el fortalecimiento de la cooperación técnica y socioeconómica internacional con los países de la región.<sup>6</sup> Argumento que puede comprenderse como parte del contexto político brasileño de la época, en el cual los presidentes Figueiredo (1979-1985) y Sarney (1985-1990) buscaban, como parte de la política externa de su gobierno, un mayor acercamiento con los países latinoamericanos mediante la cooperación y la integración regional.<sup>7</sup>

El contexto antes destacado resulta de mucha importancia para comprender la firma, en 1986, del primer Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre ambos países (AVILA, 2009, p. 51).

Ahora bien, en cuanto al aspecto comercial, según los datos disponibles en el Banco Mundial (BM), los primeros intercambios comerciales entre ambos países datan de 1989, año en el que El Salvador realizó las primeras exportaciones hacia Brasil (BM, 2015). Desde entonces, éstas se han mantenido con importantes variaciones, pues así como ha habido aumento también ha habido disminución en la cantidad de productos salvadoreños exportados hacia Brasil. Lo que se explica por el hecho que una parte considerable de los productos que El Salvador exportaba pasaron a ser producidos en Brasil y la demanda de productos salvadoreños tendió a disminuir.

Un importante dinamismo en las relaciones comerciales se dio en el tercer periodo, comprendido entre 1992 y 2011, pues el intercambio comercial entre ambos países comenzó a ganar mayor destaque. A partir de entonces, El Salvador no solamente exportaría sus productos hacia Brasil, sino que también en 1994 pasaría a convertirse en destinatario de las exportaciones brasileñas (BM, 2015). Ese estrechamiento de las relaciones comerciales post-conflicto puede ser entendido como la retomada del interés de los exportadores brasileños por penetrar en el mercado, no solo salvadoreño, sino también del resto de los países de la región centroamericana (AVILA, 2009, p. 128-129).

Políticamente, las relaciones entre los países en cuestión estuvieron marcadas por la partición de oficiales brasileños para componer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), con el objetivo de observar y verificar el establecimiento de la democracia en el país. Este hecho se entiende como parte de las acciones de política exterior brasileña hacia El Salvador, pues como lo afirma Barreto (2012,

---

5 Brasil, dentro de su neutralismo, mantenía una postura de predisposición para participar más activamente de iniciativas multilaterales en favor de la pacificación de la región. Eso se tradujo en el significativo y solidario respaldo político y diplomático a los procesos de Contadora en 1983 y Esquipulas en 1986.

6 Brasil consideraba que las causas del conflicto eran estructurales, es decir, producto de desequilibrados y excluyentes procesos de desarrollo económico político y social profundizado por el intervencionismo de potencias extra regionales con aspiraciones hegemónicas, por lo que la superación del conflicto estaría condicionada a la adopción de medidas destinadas a promover el desarrollo económico y justicia social, para lo cual la cooperación con el país resultaría de gran importancia.

7 Debe destacarse que a partir de 1974 la Cooperación Sur-Sur pasó a ganar fuerza dentro de la política externa brasileña, por lo que a partir de entonces, las relaciones con los países en desarrollo, sobre todo de África, Asia y América Latina y el Caribe comenzaron a fortalecerse. El instrumento usado por Brasil para el fortalecimiento de esas relaciones fue la cooperación y la integración regional.

p. 196), la actuación internacional de Brasil estaba pautada por la relación entre democracia y política exterior. Sin duda alguna, el dinamismo comercial aunado a la participación brasileña en la ONUSAL, contribuyó para el estrechamiento de las relaciones bilaterales, razón por la cual el tercer periodo es considerado como el auge del relacionamiento brasileño-salvadoreño, sobre todo a partir de los años 2000.

### 3. Las relaciones Brasil-El Salvador en la primera década del siglo XXI

Si hasta finales de la década de 1990 las relaciones entre Brasil y El Salvador habían permanecido un tanto modestas, debido a la coyuntura del periodo, la entrada en escena de los años 2000 vino acompañada de un escenario diferente en el relacionamiento brasileño-salvadoreño, pues un notable aumento de las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación tuvo lugar en este periodo. En cuanto al aspecto económico, se destacan las IED brasileñas en El Salvador que, de acuerdo con la base de datos disponible *on-line* del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), comenzaron a entrar al país en el año 2006 (BCR, 2015).

Políticamente se destaca la presencia que va a ganar, no solo la región centroamericana como un todo, sino también El Salvador en particular, dentro la política exterior del Mandatario Luíz Inácio Lula da Silva, que llegó a la presidencia de Brasil en 2003.<sup>8</sup> A partir de entonces, como parte de su política exterior “el gobierno brasileño suplantó la pasividad del anterior y buscó alianzas fuera del hemisferio, como forma de ampliar su poder de influencia en el ámbito internacional a partir de la mencionada postura activa y pragmática” (VIZENTINI, 2008, p. 107).

Es decir, objetivando la instauración de nuevas alianzas que legitimaran y apoyaran su actuación y proyección en el plano regional (pretensión de líder en la región latinoamericana) e internacional (propuesta de reestructuración del Consejo de Seguridad de la ONU), Brasil buscaba el establecimiento y el fortalecimiento de sus relaciones con países tradicionales y no tradicionales objeto de la acción diplomática brasileña. Realizando visitas oficiales a diferentes países y recibiendo también a diferentes Mandatarios y Ministros de Relaciones Exteriores, a partir del gobierno Lula, Brasil experimentó un acercamiento con los países en desarrollo, sobre todo de África, Asia y América Latina, como parte de su política externa activa y pragmática, fortaleciendo las relaciones políticas, comerciales, culturales y de cooperación con estos países (PUENTE, 2010).

Para este trabajo se destacan las visitas realizadas a Brasil por los Mandatarios salvadoreños: Elías Antonio Saca en 2007 y Carlos Mauricio Funes en 2009 y 2010, respectivamente; así como también las visitas del Mandatario brasileño Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador en tres oportunidades (2008, 2009 y 2010). En cada una de estos encuentros fueron firmados Acuerdos de Cooperación en materia penal, defensa, turismo, tecnología; asimismo, fueron firmados Ajustes Complementares al Acuerdo Básico de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica, en áreas de agricultura y seguridad pública, financiamiento, transporte, cooperación energética, salud, comercio e inversiones; Memorándums de entendimiento sobre cooperación técnica en el área de desarrollo social (MRES 2008; 2009; 2010).

---

<sup>8</sup> Para Vizentini (2008) la actuación internacional de Brasil estaría basado en tres ejes principales: la diversificación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales, la integración regional con énfasis en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y una mayor actuación en los foros multilaterales.

En términos políticos y de cooperación se destaca la visita realizada por el Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, Francisco Esteban Laínez, a Brasil en 2007 y del Ministro Celso Amorim a El Salvador en ese mismo año. En estas visitas también fueron firmados documentos oficiales, como ya fuera especificado, para la realización de acciones de cooperación entre ambos países (MRES, 2007). Finalmente, respecto a la cooperación, un tercer elemento es importante destacar, esto es, la realización de las Reuniones de Comisión Mixta El Salvador-Brasil, realizadas periódicamente entre la delegación salvadoreña, encabezada por el MRES y la delegación brasileña, encabezada por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (MREB).

En estas reuniones se firman programas de cooperación con una duración de dos a tres años en los cuales se establece la cantidad, el tipo y el área en la cual se van a ejecutar las acciones de cooperación. En el periodo que se está analizando fueron realizadas cuatro Reuniones de Comisión Mixta (2003, 2006, 2007 y 2010). Respecto a los proyectos ejecutados, de acuerdo con la información proporcionada por la Embajada de Brasil en El Salvador y por el MRES<sup>9</sup>, entre 2003 y 2011, fueron firmados y ejecutados en total 43 proyectos de cooperación técnica en las diversas áreas. Del total de proyectos, como se muestra en la tabla n° 1, la mayoría fueron firmados y ejecutados entre 2009 y 2011, justamente en el período posterior a la crisis económica del 2008, contrariamente a las IED y al comercio bilateral, que experimentaron una importante disminución.

**Tabla 1 – Proyectos de cooperación firmados y ejecutados 2003-2011**

Detalle	Proyectos ejecutados 2003-2009	Proyectos ejecutados 2009-2011
Cantidad	15	28
Total	43	

(Fuente: Autor. Con base a documentos oficiales obtenidos en la pesquisa de campo)

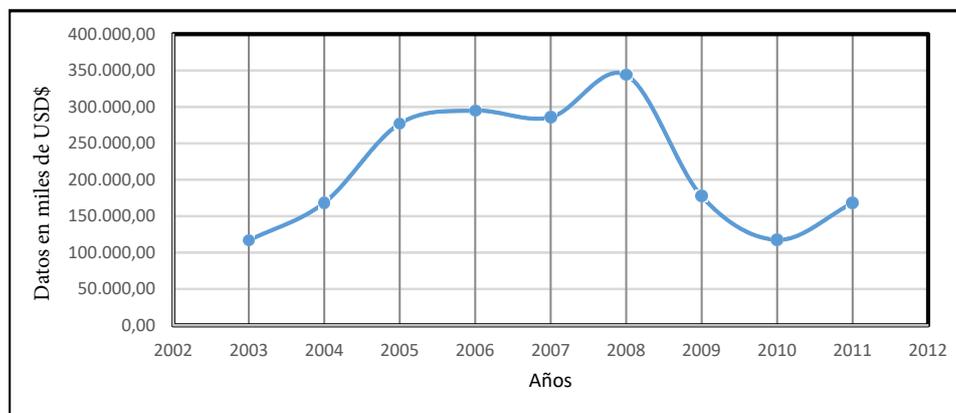
Como ya fuera destacado anteriormente, con el estrechamiento de las relaciones bilaterales entre Brasil y El Salvador en la presidencia del mandatario Luíz Inácio Lula da Silva, tiene lugar un importante aumento de las acciones políticas, de cooperación y comerciales. Este hecho se entiende como parte de su política exterior, considerándola como un instrumento para el desarrollo nacional, pues como lo afirmó en 2003 en su discurso de toma de posesión: tanto el comercio exterior, como el relacionamiento externo brasileño serían formas de contribuir para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población brasileña (MREB, 2008). En base a lo anterior, se puede afirmar que el aumento de las exportaciones brasileñas hacia El Salvador y hacia el resto de los países de América Central se dio, de cierta forma, como parte de la importancia estratégica que tuvo el comercio exterior en la agenda política del gobierno Lula.

No fue una simple coincidencia entonces que en 2006 el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC), Luiz Fernando Furlan, liderara una misión empresarial hacia los países de América Central, la cual tuvo como objetivo ampliar los flujos de comercio bilateral, identificar oportunidades de inversión y desarrollar opciones de negocios entre empresarios brasileños y empresas de los países visitados. De acuerdo con el Ministro Furlan, la misión siguió las orientaciones del presidente Lula, que deseaba estrechar las relaciones comerciales con los países de la región, siendo que en los tres años anteriores a su visita, los países

<sup>9</sup> Esta información fue proporcionada por la Embajada de Brasil en El Salvador en 09 de marzo de 2015. Es parte de la información obtenida durante la actividad de investigación de campo realizada en El Salvador por el autor de este trabajo como parte del proceso de realización del Trabajo de Conclusión de Curso titulado “La cooperación Técnica Internacional entre Brasil y El Salvador (2004-2014)”.

de la región habían pasado a convertirse en mercados atractivos para los productos industrializados brasileños (MIDIC, 2006). Esta afirmación puede constatarse en el gráfico n° 1, que muestra un aumento en la dinámica del intercambio comercial brasileño-salvadoreño.

**Gráfico 1 – Exportaciones de Brasil hacia El Salvador**



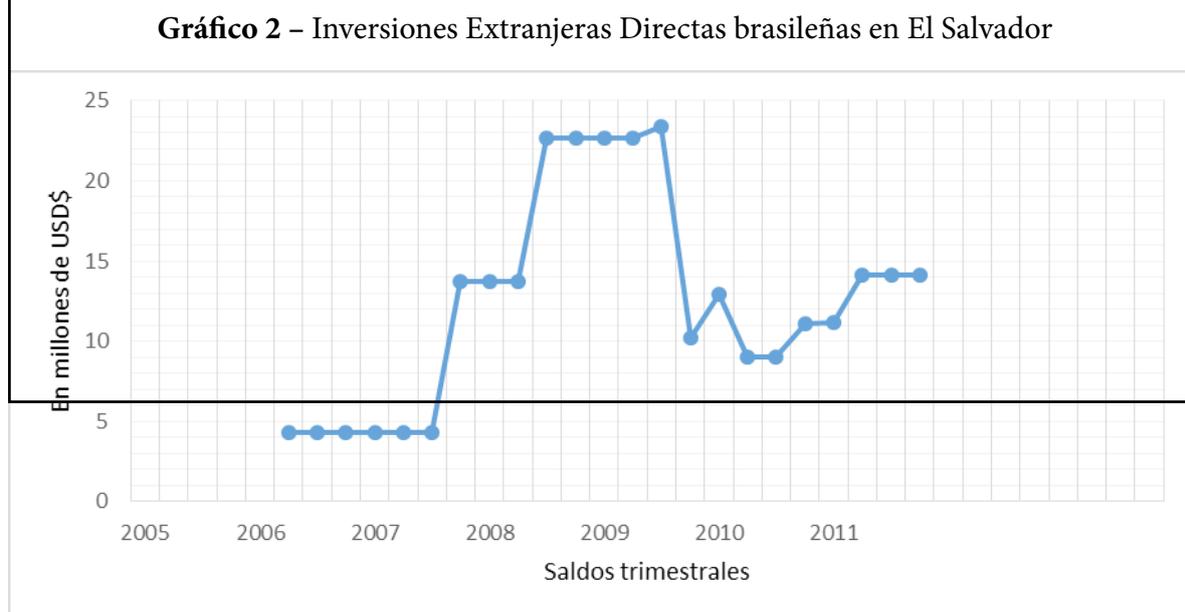
(Fuente: Elaboración del autor con datos del MDIC. 2015)

En el gráfico n° 1 se muestra el comportamiento de las exportaciones brasileñas hacia El Salvador durante el periodo 2003-2011. Como puede observarse, éstas mantuvieron una importante dinámica de crecimiento durante el periodo 2003-2008, lo cual otorga relevancia a la cuestión comercial para ser analizada como posible variable explicativa de las motivaciones que tradicionalmente llevan a los países a cooperar entre sí, para el caso específico. Ahora bien, teniendo en cuenta los datos del gráfico n°1 y de la tabla n°1, es posible afirmar que existe un paralelo entre el aumento de la cooperación otorgada por Brasil y el aumento de las exportaciones desde éste hacia El Salvador, por lo menos hasta 2008. Como puede constatarse, en el periodo posterior a la crisis económica del 2008, ese paralelo no se aplica más, pues las exportaciones disminuyen significativamente a partir de entonces. No obstante, la cantidad de proyectos de cooperación brasileña ejecutados en El Salvador continuó aumentando.

Con respecto a las IED brasileñas en El Salvador, como se puede constatar en el gráfico n° 2, éstas comenzaron a ingresar al país a partir de 2006. De acuerdo con Avila (2009, p. 129-131) las inversiones productivas brasileñas constituyen una novedad en el relacionamiento de Brasil con los países de América Central y fueron producto de dos acontecimientos importantes: el primero, en 2005, cuando el presidente Lula anuncia el Programa de Incentivos a las Inversiones Brasileñas en América Central (PIBAC), coordinado por la Cancillería de Brasil y apoyado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Además de incentivar las inversiones, este programa buscaba aprovechar las oportunidades y facilidades derivadas de los acuerdos de comercio que los países de la región tienen con terceros mercados.

El segundo acontecimiento que contribuyó al ingreso de IED brasileña al país fue la entrada en vigor, en 2006, del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central (CAFTA por sus siglas en inglés), a partir del cual varias empresas brasileñas expresaron intenciones de adquirir unidades productivas con el objetivo de exportar a Estados Unidos desde los países centroamericanos, gozando de las correspondientes preferencias tributarias. Debido a la falta de información disponible, esa afirmación no pudo ser constatada. Lo que sí se destaca, es el establecimiento en El Salvador en 2006, de la empresa brasileña *Intertechene*, empresa

de ingeniería que buscaba posicionarse en el mercado de consultorías, y de la empresa *Pettenatti*, en 2008, con el objetivo de suplir de materia prima a empresas que laboran con prendas deportivas (MORALES, 2013; EL ECONOMISTA, 2008).



(Fuente: elaboración del autor con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, 2015)

En cuanto a los datos sobre IED presentados en el gráfico n°2, si contrastados con los datos sobre los proyectos de cooperación de la tabla n° 1, un análisis similar al realizado para el caso del comercio, de igual manera existe un paralelo entre la entrada y aumento de las IED brasileñas en El Salvador y el aumento de la cooperación otorgada por Brasil. El hecho de las inversiones haber comenzado a entrar al país en 2006 es un factor importante para que las IED sean tratadas como posible variable explicativa de las motivaciones que llevan a Brasil a cooperar con El Salvador.

Ahora bien, respecto a los datos de la tabla n° 1, la misma observación es válida para el periodo posterior a la crisis del 2008, ya que también se denota una disminución de las inversiones en el país. Sin embargo, esto último no puede afirmarse con respecto a la cooperación, pues ésta no solo se mantuvo sino que también aumentó. Cabe destacar que, a pesar de ser posible el establecimiento de un paralelo entre el aumento de las IED y la cooperación, ambas variables, si comparadas con el comercio, no fueron tan prioritarias, pues la cantidad de US\$ por concepto de IED no alcanzó ni los 25 millones.

En síntesis, de lo que ha sido abordado en los apartados precedentes se establece que tres de los aspectos de mayor importancia en el relacionamiento brasileño-salvadoreño, durante la administración del presidente Lula fueron: la cooperación internacional, como estrategia de política exterior, en los términos que ha sido definida al inicio del trabajo; la política comercial, de gran expresión en el período que está siendo analizado; y el aspecto político. Este último, con mayor énfasis en las iniciativas de la política exterior brasileña, mediante las cuales se buscaba estrechar las relaciones bilaterales con los países tradicionales y no tradicionales objeto de su diplomacia. El objetivo de este acercamiento era el de buscar el mayor número de apoyo de estos países para que legitimaran sus actuación en el plano nacional e internacional. En ese sentido, la diplomacia brasileña entendía que la cooperación constituía una herramienta importante de política exterior para lograr tal objetivo.

#### **4. ¿Cuáles son las motivaciones de la cooperación internacional entre Brasil y El Salvador?**

Como fue destacado en el apartado correspondiente, las motivaciones que llevan a los países a cooperar entre sí pueden ser agrupadas en dos conjuntos: las que están relacionadas con el auto interés del país donador, es decir, motivaciones políticas, económicas, comerciales y geoestratégicas; y aquellas relacionadas con cuestiones humanitarias, o sea, las basadas en fundamentos éticos y solidarios. En los últimos años, hay autores como Alcalde (2011) que establecen una tercera clasificación: la que busca conciliar las dos anteriores. De igual manera, y como enfatizado en el apartado anterior, existen tres variables fundamentales para analizar las relaciones Brasil-El Salvador: el estrechamiento de las relaciones diplomáticas, el comercio y las IED.

Estas variables son centrales en este trabajo y es analizando su comportamiento que se determinarán las motivaciones que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador durante el periodo en cuestión. O sea, analizando la cuestión política, el comercio y las IED, se busca saber si Brasil cooperó con El Salvador basado en su autointerés, o sea, buscando en contrapartida el apoyo político de este país en el ámbito regional e internacional; si lo hizo con el objetivo de aumentar sus exportaciones hacia el país centroamericano; a cambio de que el gobierno salvadoreño permitiera una mayor entrada de inversiones brasileñas al país; o si lo hizo simplemente motivado por cuestiones éticas y solidarias. Cabe destacar que el ejercicio que se realizará a continuación es una primera aproximación al tema, por lo que será necesario profundizar al respecto, incluyendo otras variables en el análisis.

Pues bien, para saber en qué medida las IED constituyeron una motivación para que Brasil otorgara cooperación a El Salvador se tomarán en cuenta dos aspectos. El primero de ellos es la finalidad de las inversiones brasileñas en El Salvador, que de acuerdo con lo que ya fue afirmado, Brasil buscaba obtener beneficios tributarios para exportar productos hacia los Estados Unidos. Así, lo que más importaba para Brasil era aumentar el flujo comercial con aquel país, exportando desde los países de América Central, y las IED eran un instrumento para ello.

En ese sentido, se considera que el aumento o disminución en el ingreso de las inversiones brasileñas en El Salvador durante el periodo en cuestión estuvo dado en función del grado de beneficios tributarios alcanzados y, en consecuencia, del dinamismo de las exportaciones brasileñas hacia Estados Unidos. O sea, en cuando mayor fuera el grado de beneficios tributarios y el nivel de exportaciones de productos brasileños elaborados en El Salvador hacia Estados Unidos, mayor sería el incentivo para el ingresos de IED en el país centroamericano, pues el objetivo de estas se estaría alcanzando.

El segundo aspecto sobre las IED a ser considerado se refiere a la interrupción en 2009 del paralelismo entre el aumento de las inversiones brasileñas en El Salvador y la cooperación otorgada por Brasil. Como ya fue explicado, la cantidad de US\$ por concepto de inversiones disminuyó a partir de ese año, no obstante la cooperación se mantuvo, y hasta aumentó, en el periodo post-crisis del 2008. Aúnese a lo anterior que entre el periodo 2006-2008 el monto por concepto de IED no superó los US\$25 millones, una cantidad que se considera poco relevante para los objetivos a que éstas eran destinadas.

Así pues, en base a las consideraciones realizadas sobre la entrada de las IED brasileñas a El Salvador, se afirma que a pesar de las inversiones ser una variable de análisis tradicionalmente usada para explicar las motivaciones que llevan a un país a cooperar con otro (y a pesar de que éstas son un elemento importante

en las relaciones bilaterales en el caso estudiado), las mismas no constituyen un argumento suficientemente fuerte para establecer que la cooperación que Brasil otorgó a El Salvador fue realizada en base a una motivación económica. O sea, no sería correcto referirse a una cooperación condicionada en términos económicos.

Respecto al comercio, se afirmó que fue uno de los elementos de importancia en la política exterior brasileña del gobierno Lula. Esto quedó evidenciado con la visita del Ministro Furlan a El Salvador y con la creación del PIBAC, con el que se buscaba aumentar el flujo de IED brasileñas en los países centroamericanos con el objetivo de obtener beneficios tributarios para exportar productos brasileños elaborados en estos países hacia Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar de la importancia del factor comercial en la política brasileña, es importante destacar que los US\$249,326.86, el punto máximo alcanzado en 2008 por las exportaciones brasileñas hacia El Salvador, representan apenas el 0,13% del total de las exportaciones mundiales de Brasil (US\$197, 942,442.91) en ese mismo año. Súmese a esto lo que ya fuera apuntado anteriormente con respecto al comercio y a la cooperación, o sea, el hecho que la cantidad en US\$ de exportaciones brasileñas hacia El Salvador disminuyera a partir de 2008, no implicó que la cooperación otorgada por Brasil también experimentara el mismo comportamiento. En ese sentido, la cooperación, no solo se mantuvo, sino que incluso aumentó en el periodo posterior a la crisis económica.

Así pues, basado en los hechos anteriores, se afirma como en el caso de las IED que, a pesar del comercio ser una variable de análisis tradicionalmente usada en las relaciones internacionales para explicar las motivaciones que llevan a un país a cooperar con otro y de que, para el caso específico, éste es un elemento importante en las relaciones bilaterales, el comercio no es un argumento lo suficientemente fuerte para que sea establecido como un elemento motivador de la cooperación que Brasil otorgó a El Salvador. Es decir, no se afirma la existencia de una cooperación brasileña condicionada en términos comerciales.

Finalmente, respecto a la cuestión política, como se afirmó, durante los mandatos del presidente Lula, Brasil experimentó un acercamiento con los países en desarrollo, sobre todo de África, Asia y América Latina, como parte de su política exterior altiva y pragmática. Básicamente, uno de los objetivos del estrechamiento de las relaciones bilaterales con tales países era buscar el apoyo de éstos para que legitimaran y apoyaran su actuación y proyección, tanto en el plano regional como en el plano internacional. La proyección internacional, sobre todo, era un aspecto de interés nacional y por ende de gran importancia en la política externa del gobierno Lula.

Respecto a lo anterior, Brasil consideraba que formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente contribuiría para ganar proyección internacional. En ese sentido, el 06 de julio de 2005 Brasil como miembro del G-4 propuso el proyecto de resolución A/59/L.64, en el que se planteaba una reforma al Consejo de Seguridad, lo cual incluía su candidatura para ocupar un asiento como miembro permanente (ONU, 2005). Así, en resumen, Brasil buscaba el mayor apoyo posible para conseguir la aprobación de la propuesta de reestructuración del Consejo de Seguridad presentada en 2005.

En el caso de El Salvador, como ya fue evidenciado, ese acercamiento se dio con los diferentes encuentros diplomáticos entre mandatarios, entre Ministros de Relaciones Exteriores y la realización de las Reuniones de Comisión Mixta entre ambos países. En esos mismos encuentros, como puede ser constatado

en documentos oficiales proporcionados por el MRES<sup>10</sup> (Actas finales de las reuniones de comisión y en los Comunicados Conjunto firmados en cada encuentro), la parte brasileña destacaba la importancia, no solo de estrechar las relaciones políticas y aumentar cooperación entre ambos países, sino también de que reafirmaran su determinación por contribuir para el fortalecimiento del Sistema ONU impulsando su reforma, específicamente mediante la ampliación del Consejo de Seguridad.

Además, se encontraron en los documentos oficiales revisados los agradecimientos proferidos por la parte brasileña en diferentes encuentros haciendo referencia al apoyo que El Salvador le ha brindado a Brasil en la propuesta presentada para la reestructuración del Consejo de Seguridad y para que éste integre el consejo como miembro permanente. Cabe destacar que, de acuerdo con Puente (2010), El Salvador fue uno de los países que votó a favor de la propuesta presentada por el G-4 (del cual Brasil es parte) para que el Consejo de Seguridad fuera reformado.

Ahora bien, en base a lo anterior, se afirma que una de las motivaciones que influenció las relaciones de cooperación entre Brasil y El Salvador fue la política. Es decir, mediante la cooperación otorgada, Brasil buscaba el estrechamiento de las relaciones bilaterales y, al mismo tiempo, buscaba mantener el apoyo de El Salvador, por ejemplo, en su propuesta de reforma del Consejo de Seguridad y en su pretensión de ocupar un asiento permanente dentro de este. Es importante dejar claro que se está considerando el aspecto político como una motivación y no como un condicionante de la cooperación. Complementaria a la motivación política, una segunda motivación de carácter ético y solidario en la cooperación brasileño-salvadoreña puede ser establecida. O sea, se afirma que dentro de los aspectos que llevaron a Brasil a cooperar con El Salvador, la solidaridad es una de las motivaciones que ayudan a comprender tal proceso.

Aunque no se profundizó en ese aspecto durante la realización del trabajo, esa afirmación se justifica por el hecho de que las acciones de cooperación llevadas a cabo por ambos países se enmarcan dentro de la declarada solidaridad de Brasil con los países del Sur o países en desarrollo. En otras palabras, las acciones de cooperación se enmarcan dentro la lógica de la Cooperación Sur-Sur, que tiene como uno de sus principios la Solidaridad y la Horizontalidad, según el cual la cooperación se establece de manera voluntaria y sin que ninguna de las partes ligue su participación al establecimiento de condiciones, considerándose así como un mecanismo reductor de asimetrías entre países (XALMA, 2008, p. 16).

Finalmente, un tercer aspecto que tradicionalmente no es analizado como una variable explicativa de las motivaciones que llevan a un país a cooperar con otro, pero que para efectos del presente trabajo si es necesaria su consideración como una motivación que influencia la cooperación entre los países objeto de estudio es el éxito, los resultados positivos, obtenidos con la ejecución de los proyectos de cooperación. De acuerdo con Puente (2010), El Salvador es uno de los países en donde la cooperación otorgada por Brasil ha tenido mayores impactos positivos. Esa afirmación puede constatarse en los Comunicados Conjuntos y en las Actas de las reuniones de Comisión Mixta firmados por ambos países, en los cuales las partes se congratularon por el éxito de los programas de cooperación desarrollados bilateralmente, destacando los siguientes: Atención y Tratamiento de personas Viviendo con VIH/Sida, Territorio de Progreso, Cambia tu vida y establecimiento de Bancos de Leche Humana.

---

10 Estos documentos oficiales fueron solicitados en el Archivo Jurídico del MRES durante la realización de la pesquisa de campo como parte de la realización del Trabajo de Conclusión de Curso en 2015.

En resumen, mediante el análisis realizado, pudo determinarse que la cooperación de Brasil hacia El Salvador no estuvo basada en motivaciones económicas, comerciales o geoestratégicas, pero sí en motivaciones políticas y solidarias. A éstas se le agrega otra que, aunque no sea una motivación tradicionalmente usada para explicar la cooperación entre países, se considera una motivación que influye la cooperación que Brasil otorgó a El Salvador: el éxito y los impactos positivos que los programas de cooperación han tenido en este último país. Cabe destacar que aunque el comercio y las IED no sean consideradas como motivaciones para influenciar la cooperación brasileño-salvadoreña, se les atribuye un papel de destacada importancia para el estrechamiento de las relaciones bilaterales.

## 5. Conclusiones

Se concluye que las relaciones brasileño-salvadoreñas, desde su establecimiento en 1906 hasta el final de los años 1990s, pueden ser consideradas un tanto modestas. En la medida en que, de acuerdo a la bibliografía revisada, las acciones políticas, económicas, culturales, comerciales y de cooperación se mantuvieron relativamente escasas durante buena parte del período. No obstante, entre 2000 y 2011 se registró un importante aumento de la cooperación, el comercio, las IED y un estrechamiento de las relaciones diplomáticas.

Ello puede ser entendido como parte de la política externa activa y pragmática durante el gobierno del Presidente Lula da Silva (2003-2011), donde la proyección y actuación internacional del país fue uno de los elementos destacados; y el estrechamiento de las relaciones bilaterales con los países tradicionales y no tradicionales objeto de la diplomacia brasileña era considerado un medio para alcanzarla.

Se concluye además que Brasil consideraba a la cooperación internacional un importante instrumento (*Soft Power*) de su política exterior, no solo para contribuir con el desarrollo del país receptor y para el estrechamiento de las relaciones con los países tradicionales y no tradicionales, sino también para buscar alcanzar sus pretensiones regionales (por ejemplo, ser reconocido como un país líder en América Latina) e internacionales (propuesta de reestructuración del Consejo de Seguridad). Es decir, buscaba directa e indirectamente a través de la cooperación, ganar y mantener el apoyo de los países con quienes cooperaba.

De las variables tradicionalmente usadas para explicar las motivaciones que llevan a un país a cooperar con otro, y que fueron presentadas en la primera parte de este trabajo, las que explican la cooperación entre Brasil y El Salvador durante el periodo 2003-2011 son las motivaciones políticas y solidarias. Además, se establece una motivación no tradicional, la cual hace referencia al éxito y los impactos positivos de la cooperación en el país receptor. Así, Brasil no solamente buscaba su auto-interés; sino también, contribuir con el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades políticas e institucionales en El Salvador.

## Referencias

ALCALDE, G *Nuevas tendencias en las motivaciones para la cooperación al desarrollo*. Agenda Internacional, Lima, vol. 18, n° 29, p. 347-374, 2011. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/3648/3628>>. Acceso en: 12 ago. 2015.

AVILA, C. *As relações entre o Brasil e a América Central: um século de afinidades coletivas, solidariedade e convergências (1906-2012)*. Curitiba: Juruá, 2009.

BCR. Banco Central de Reserva (BCR). *Inversión Extranjera Directa por País de Procedencia*, 2015. Disponible en: <<http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es>>. Acceso en: 10 jul. 2015.

BM. *Banco Mundial*, 2015. Disponible en: <<http://wits.worldbank.org/CountryProfile/Country/SLV/StartYear/2009/EndYear/2013/TradeFlow/Export/Partner/BRA/Indicator/XPRT-TRD-VL#>>. Acceso en: 22 jul. 2015.

BARRETO, F. *A política externa após a redemocratização, Tomo I (1985-2002)*. Brasília: FUNAG, 2012.

\_\_\_\_\_. *A política externa após a redemocratização, Tomo II (2003-2010)*. Brasília: FUNAG, 2012.

EL ECONOMISTA.NET. Pattenati se establece en El Salvador. *El Economista*, San Salvador, 16 de noviembre de 2008. Disponible en: <<http://www.economista.net/empresas/107921-pettenati-se-establece-en-el-salvador-html>>. Acceso en: 01 jul. 2015

LALLANDE, J. *La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo*. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. Washington D.C., 2004. Disponible en <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd52/etica.pdf>>. Acceso en: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Teorías positivistas y críticas de las Relaciones Internacionales. Realismo y Constructivismo en la Cooperación Internacional*. In: \_\_\_\_\_. *Teorías de las Relaciones Internacionales en la práctica*, Puebla: Patria, p. 27.75, 2009. Disponible en: <[http://www.cooperacioninternacional.mx/documentos/07\\_Capitulo\\_TEO-RIAS%20POSITIVISTAS%20Y%20CRITICAS%20DE%20LAS%20RI.pdf](http://www.cooperacioninternacional.mx/documentos/07_Capitulo_TEO-RIAS%20POSITIVISTAS%20Y%20CRITICAS%20DE%20LAS%20RI.pdf)>. Acceso en: 15 abr. 2015.

MIDIC. Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comercio. *Furlan lidera empresários em giro por América Central*, 2006. Disponible en: <<http://desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=7005>>. Acceso en: 20 jun. 2015.

MORALES, J. *Firma brasileña abrió sede en el país y logró vía directa con CEL*. El Salvador.com, San Salvador, 20 de agosto de 2013. Disponible en: <[http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=47673&idArt=8118235](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8118235)>. Acceso en: 01 jul. 2015.

MOREIRA, L.; QUINTEROS, M. C.; SILVA, A. L. R. *O fim da Guerra Fria na América Latina (1961-1989)* In: \_\_\_\_\_. *As relações internacionais da América Latina*. Petrópolis: Vozes, Cap. 8, p. 232- 287, 2010.

MORGENTHAU, H. *A political Theory of Foreign Aid*. *The American Political Science Review*, vol. 56, n. 2, p. 301-309, 1962.

MREB. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. *Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional*. In: \_\_\_\_\_. *Discurso selecionado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, p. 7-18, 2008. Disponible en: <[http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf)>. Acceso en: 01 jul. 2015.

MRES. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil: Visita Oficial a El Salvador del Excelentísimo Presidente de la República Federativa de Brasil, Don Luiz Inácio Lula da Silva*. Archivo Jurídico del Ministerio de relaciones Exteriores. San Salvador, 26 de febrero de 2010.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil: Visita Oficial a Brasil del Excelentísimo Presidente de la República de El Salvador, Señor Mauricio Funes (versión español)*. Archivo Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores. Brasilia, 09 de septiembre de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil: Visita Oficial a la República de El Salvador del Excelentísimo Señor Presidente de la República Federativa de Brasil, Don Luiz Inácio Lula da Silva*. Archivo Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores. San Salvador, 29 de mayo de 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comunicado Conjunto El Salvador-Brasil: Visita Oficial a la República de El Salvador del Señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil, Embajador Celso Luiz Nunes Amorim*. San Salvador, 28 de septiembre de 2007. Archivo Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

NYE, J. Think Again: Soft Power. *Foreign Policy*, 23 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://foreignpolicy.com/2006/02/23/think-again-soft-power/>> Acceso en: 06 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. The Benefits of Soft Power. *Working Knowledge*. The Thinking That Leads, Cambridge, 08 de febrero de 2004. Disponible en: <<http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>>. Acceso en: 06 ago. 2016.

ONU. Organización de las Naciones Unidas. Resoluciones y Decisiones del Consejo de Seguridad. *Resolución A/59/L.64, 06 de julio de 2005*. Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

PINO, B. *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o adaptación de la Cooperación Internacional?* 1 Ed., Quito: IAEN, 2013. Disponible en: <<https://cooperacionecuador.files.wordpress.com/2014/01/la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-bruno-ayllon-iaen.pdf>>. Acceso en: 27 oct. 2014.

\_\_\_\_\_. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, n° 8, p. 5-23. São Paulo: FEC-FAAP, 2006.

PUENTE, C. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica entre países em desenvolvimento – CTPD no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 340 p., 2010. Disponible en: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf>> Acceso en: 18 nov. 2014.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (SELA). *Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño*, 2010. Disponible en <<http://www.sela.org/es/buscar/?generalQuery=Visiones%2C+enfoques+y+tendencias+de+la+cooperacion+internacional+para+el+desarrollo%3A>>. Acceso en: 15 abr. 2015.

HOURCADE, O.; SOCA, N. La cooperación Internacional. In: CHIARI, Ana M.; DEL RIO, Juan B. (Org.) *La cooperación Internacional: herramientas claves para el desarrollo de nuestra región*. 1ra edición, Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/12567-1442-1-30.pdf>>. Acceso en 28 sep. 2014.

VIZENTINI, P. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 3ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

XALMA, C. II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Madrid: Secretaría General en Iberoamérica (SEGIB), 150 p., 2008. Disponible en: <[http://segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF)>. Acceso en: 22 mayo 2015.

## CAPÍTULO 16

# UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR EN AMÉRICA LATINA: LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA DE URIBE A SANTOS

Sebastián Granda Henao

# UN MODELO PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR EN AMÉRICA LATINA: LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA DE URIBE A SANTOS<sup>1</sup>

Sebastián Granda Henao

## Introducción

Recuerda Heraldó Muñoz (1987) que desde los años 1980, los estudios internacionales aparecen como un fenómeno novedoso en las ciencias sociales en América Latina, y que una de las áreas más descuidadas de los mismos es el estudio de las políticas exteriores, siendo que la mayor parte de la producción en este campo se reduce a ensayos sobre el derecho internacional, la historia de las relaciones diplomáticas y descripciones generales de las relaciones entre los países de América Latina con Estados Unidos y Europa. Esa tendencia no parece haber cambiado tanto. En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, en los cuales el área de las Relaciones Internacionales parece haber avanzado más, aún son pocos los análisis serios y rigurosos sobre las políticas exteriores, siendo más ensayos historiográficos sobre conceptos útiles y coyunturas políticas. De la misma forma, hace falta usar metodologías formales que permitan operacionalizar con variables tangibles y métodos de las ciencias sociales a los fenómenos que se pretenden analizar –por lo menos de forma expresa.

Con mayor profundidad, las Relaciones Internacionales (RI), como un todo, en América Latina, aún son dependientes de la “ciencia social americana”, siendo que la mayor parte de los académicos de la región dan mayor crédito a las publicaciones y programas de posgrado de centros universitarios estadounidenses (TICKNER *et al*, 2013). Entretanto, haciendo una revisión de los análisis de política exterior producidos en los países latino-americanos, no se encuentran, tampoco, hallazgos de replicación sobre las teorías o los métodos utilizados en Estados Unidos.

En este capítulo se resumen los principales hallazgos de la investigación sobre los reposicionamientos de la seguridad como principal tema de la política exterior colombiana, adelantada en el transcurso de mi maestría, y que puede ser encontrada con mayor profundidad en la disertación<sup>2</sup>. Entre los análisis sobre cambios de política exterior en América Latina se encuentran fallas en cuanto a la rigurosidad y las metodologías implementadas, por lo tanto, hubo la necesidad de explorar modelos en otras latitudes que pudieran dar luces para proponer un modelo de análisis. Se toma como referente los modelos de Jakob Gustavsson (1999) y Charles Hermann (1990), para el análisis sobre los cambios en la política exterior colombiana producidos con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de ese país en 2010.

Algunos autores se han referido a la llegada de Santos a la presidencia de Colombia como un “giro” (RAMÍREZ, 2011; CARDONA, 2011) de forma tal que los temas de seguridad y defensa, tradicionalmente

---

1 Me gustaría agradecer a Lorena Granja de ALACIP-Joven por sus invaluable comentarios que hicieron de este un mejor trabajo al que inicialmente enviado, sus sugerencias me hicieron pensar bastante sobre el contenido y la forma en que estaba entregando mis resultados de investigación. Igualmente a Lucas Mesquita, quién ayudó mucho con su retroalimentación después del encuentro en Foz de Iguazu en septiembre de 2015.

2 El trabajo integral se encuentra disponible en: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/18149>>.

colocados como puntos principales en la agenda exterior colombiana, han perdido su preponderancia, y han sido desplazados por una orientación más comercial, próxima de sus pares latinoamericanos, y que de cierta forma busca autonomía en el tratamiento de los asuntos internacionales *vis-a-vis* la orientación de alineación automática con la agenda de Estados Unidos.

El modelo de análisis que se presenta aquí, combina algunos elementos teóricos y metodológicos desarrollados en el *norte*, con las particularidades políticas de los países latinoamericanos, así como el conocimiento empírico con el que han sido abordados los análisis de política exterior en los últimos. Esto no quiere decir que se nieguen los méritos, de las ciencias sociales en los países desarrollados en comparación con los latinoamericanos, ni viceversa; el objeto de la propuesta de modelo analítico aquí expuesto es, justamente, combinar de forma heurística algunos elementos de modelos que han demostrado un buen aporte analítico, con otros que pertenecen al caso específico aquí expuesto. No se trata, entonces, de una macro teoría sobre el Análisis de la Política Exterior, sino la propuesta de un modelo que tiene por objeto la búsqueda hacia formas metodológicas más concisas para el análisis de políticas exteriores. Para el caso específico del análisis de la transición en la política exterior del gobierno Santos en Colombia, el objetivo de tener un modelo de análisis parte de la superación de una “corazonada” o una opinión bien informada, por un conjunto de categorías y variables que permitan interpretar mejor ese cambio político.

Cuatro secciones se subsiguen: en primer lugar se hace un recuento sobre el sub-campo del Análisis de Política Exterior en el mundo y en la región. Luego se establecen las coyunturas que vienen transformando la región y se contextualiza el caso de Colombia. En tercer lugar, se definen los principales conceptos y variables para presentar el modelo básico. Y, por último, mostraremos como fue aplicado ese modelo en el caso de la transición de los gobiernos Uribe (2002-2006/2006-2010) y Santos (2010-2014/2014- ) en Colombia.

## 1. Análisis de política exterior en el mundo y en América Latina

El Análisis de Política Exterior (APE) aparece como sub-campo de la Ciencia Política y de las RI, principalmente durante las décadas de 1950 y 1960, intentando comprender la estructura de la toma de decisiones y las elecciones de los actores al interior de los aparatos estatales, abriendo de esa forma la “caja negra” del Estado y de la política doméstica al ver los reflejos de ella en la política global.

Trabajos como los de James Rosenau (1971), Richard Snyder (1962), Graham Allison (1971), Irving Janis (1972), entre otros, serían pioneros de este sub-campo de estudio y permitirían comenzar a descubrir las formas de la acción de los diferentes actores de las RI en la interfaz de un análisis más estructurado de las políticas exteriores (GARRISON *et al*, 2003). Esos trabajos sirven hoy como referencia del APE, aun cuando que se haya modificado bastante el panorama teórico de las RI durante los últimos cincuenta años.

Valerie Hudson y Christopher Vore (1995) trazan una genealogía del sub-campo del APE. Su definición del APE consiste en un conjunto de teorías basadas en actores específicos (*actor-specific theories*<sup>3</sup>), procurando

---

3 Cuando se habla en *Actor Specific Theories* se parte del presupuesto que la política exterior es un campo de interacción entre agentes, por definición, humanos. El proceso de teorizar en Política Exterior se basa entonces en el estudio del comportamiento de esos actores específicos, con racionalidades propias y no necesariamente con una visión de mundo compartida. Como actores racionales, cada uno posee sus intereses individuales y formas de maximización diferentes. Así, cada caso de estudio desarrolla una

fuentes de cambio y diversidad como formas de teorización concreta, diferente de otras teorizaciones abstractas de las formas *actor-general* en el conjunto de las RI. El tipo de teoría concreta que es trabajada en el APE es definida, entonces, como un clúster de atributos con énfasis en las élites gubernamentales u otras élites políticas, procesos de toma de decisión estratégica, preocupaciones por las instituciones y ambientes en los cuales suceden, etc. Por lo tanto, el APE se caracteriza por involucrarse con las especificidades de las situaciones que pretende analizar, es intensiva en datos y, con frecuencia, requiere de *expertise* sobre el país o región estudiada. Fundamentalmente, el APE consiste, en un emprendimiento de teorías de rango medio basadas en investigaciones empíricas acerca de actores individuales diferentes entre sí.

Los autores describen la genealogía del APE en cinco momentos clave. Sin embargo, puede afirmarse que el análisis del comportamiento de los Estados referente a los otros y al sistema existe desde que existe el Estado en sí. Las raíces del sub-campo se remiten a las aproximaciones de las décadas de 1950 y 1960, especialmente en los trabajos de James Rosenau “*Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*” de 1966; Snyder, Bruck y Sapin en 1955 con “*Decision-making as an approach to the Study of International Politics*”; y de Harold y Margaret Sprout con “*Man-Milieu Hypotheses in the Context of International Politics*” de 1956. El segundo momento, sería lo que puede ser llamado formalmente como *Primera Generación*, en el cual se vivió un florecimiento del interés por el sub-campo pautado por los esfuerzos de recolección de datos y la experimentación con varias metodologías. La mayor parte de las investigaciones de aquel momento se refieren al examen de cómo aspectos específicos de las naciones conducen a diferencias en las decisiones y comportamientos de la política exterior, realizando proposiciones con potencial de ser generalizadas y aplicadas en más de un caso (en inglés, *crossnationally*) (HUDSON *et al.* 1995, p. 215-219).

Este período es dividido por Hudson y Vore (1995) en tres tradiciones derivadas de los trabajos más relevantes de la etapa anterior: En primer lugar está el legado del *comportamentalismo* en las Ciencias Sociales, que seguiría la tradición de Rosenau y los trabajos encuadrados dentro del Análisis Comparado de Políticas Exteriores (*Comparative Foreign Policy*, CFP en inglés). Esta vertiente defendería que, si bien las políticas exteriores no pueden ser estudiadas en su agregado, el comportamiento de los Estados sí podría. Por lo tanto, la investigación en APE se basa en la búsqueda por ‘eventos’, entendidos como algo tangible de las relaciones entre los Estados, en tanto permite ver “quién hace qué a quién”, para luego poder comparar esos ‘eventos’ en dimensiones positivas o negativas de comportamiento, qué instrumentos estatales se utilizan para cuáles propósitos y cuál es el nivel de comprometimiento de recursos para qué tipo de ‘eventos’. Al final de los años de 1970 esta perspectiva de estudio perdió muchos de sus seguidores por la fuerte oposición a sus métodos, y dados los pocos resultados concretos que se conseguían extraer de las investigaciones comparadas. Eso puede ser evidenciado en el texto de autocrítica y respuesta de Rosenau (1971) “*Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?*”.

La segunda tradición, se enfocó en el análisis de los procesos de toma de decisiones, siguiendo los trabajos de Snyder *et al.* En ellos, se procuraba investigar los procesos y las estructuras de toma de decisión en política exterior dentro de los grupos decisores y sus dinámicas, los procesos organizacionales y las relaciones políticas dentro de la burocracia. Sus resultados mostraban como la confección racional de la política exterior podía ser examinada por medio de las interacciones entre las entidades políticas involucradas en el proceso decisorio, presuponiendo que dichas entidades colocan su supervivencia como organización en el tope de las

prioridades. Este abordaje, al trabajar con presupuestos de racionalidad de los actores y de aspectos generalizables de forma sistemática, se nutrió en gran parte de las teorías de elección racional, tan en boga durante los años de 1960 en las ciencias sociales, especialmente en Estados Unidos.

Finalmente, la tercera vertiente de análisis corresponde al análisis del contexto en que se da la política exterior –el *milieu*–, que sería derivada de los estudios de los Sprouts en la década de 1950. Los analistas de esta línea se enfocaban en los factores que moldean el contexto en el cual los tomadores de decisión operan, tales como: las creencias, actitudes, valores, experiencias, emociones y conceptos sobre la nación y de sí mismos, entre los aspectos más relevantes estudiados por tales análisis. Se preocupan, entonces, con características individuales, aspectos psicológicos de las tomas de decisión, y asumen que el origen de las explicaciones en política exterior se encuentra al interior de los grupos de decisión, en vez de encontrar explicaciones en factores exógenos a ellos. Algunos trabajos representativos de esta corriente son “*The Psychological Dimension of Foreign Policy*” de De Rivera en 1968, los avances en el estudio de códigos operacionales de los tomadores de decisión hechos por Jervis (1976) y Alexander George (1969), y el concepto del rol nacional (*national role*) de KJ Holsti (1970).

Como visto hasta aquí, la *primera generación* fue bastante prolífica en su desarrollo del campo y, aunque dividida entre tradiciones, sentó las bases para un estudio científico sobre la política exterior, diferente a los abordajes de la fase anterior. Entre el final de la década de 1970 hasta mediados de los años de 1980, se distingue una *segunda generación*, caracterizada principalmente como un momento de evaluación crítica del sub-campo. Surgen críticas a las tres vertientes de estudio en aspectos claves como la parsimonia de los análisis, la dificultad de obtener informaciones dentro de las estructuras burocráticas ultrasecretistas, y no dar la debida relevancia a niveles societales de influencia sobre las burocracias e individuos tomadores de decisión, así como también, el indebido uso de métodos estadísticos en un intento de positivizar y cuantificar sus abordajes y tests. (HUDSON *et al*, 1995, p. 220-222).

La *tercera generación* sería demarcada entre 1985 y 1995 (año en que el artículo de Hudson y Vore fuera publicado). Tal generación superaría el momento de autocrítica y continuaría con el empeño observar en un nivel intraestatal para hacer análisis *actor-specific* dentro de los ambientes domésticos y construir teorías de alcance medio. Al mismo tiempo, en dicha generación, los diferentes abordajes buscan explicaciones multi-causales entre los diferentes niveles de análisis, y se sirven de teorías dentro del amplio espectro de las ciencias sociales para enmarcar sus hallazgos. Sin lugar a dudas, el fin de la Guerra Fría y la caída del bloque soviético sirven como contexto para encuadrar históricamente esa generación, lo que proporcionaría más espacio para otros temas dentro de las nuevas agendas de política exterior y el orden mundial de la posguerra. En esta etapa también se experimentó un gran crecimiento del campo, el número de investigaciones y personas involucradas con diferentes temas. (HUDSON *et al*, 1995).

La corriente del CFP apostó al desarrollo de métodos innovadores para generar teorías de alcance medio útiles. En suma, hubo aproximaciones con el modelaje computacional para simular el raciocinio humano, con los métodos discursivos para el desarrollo de teorías de medio alcance, apertura de espacios a la virada posmodernista y pos-estructural en las ciencias sociales y un creciente interés por encontrar espacios para articular las teorías *actor-general* de las RI con las *actor-specific* del APE. Entretanto, los abordajes del proceso decisorio continuaron con su enfoque en los procesos y estructuras basadas en los grupos de toma de decisiones y se lanzaron a la tarea de desenmarañar los aspectos cognitivos de tales grupos.

Por último, la perspectiva del contexto de la política exterior se empeñó en determinar las condiciones por las cuales tanto las teorías *actor-general* cuanto *actor-specific* podrían ser usadas de manera más provechosa. Cinco aspectos fueron considerados: las características de los individuos, sus percepciones, la sociedad y la cultura, la *polity* (en inglés, se refiere al espacio en el cual opera la política, el ambiente político en sí) y el sistema internacional. Los individuos permanecen como objetos privilegiados de atención, así como el análisis de las percepciones e imágenes que ellos crean. El último período (quinto) al cual se refieren los autores sería la etapa posterior a 1995, marcada por la búsqueda de desarrollar nuevas agendas de investigación para el subcampo (HUDSON *et al*, 1995, p. 222-228).

En un trabajo posterior, Valerie Hudson (2014) reconsidera el APE de la pos Guerra Fría, caracterizándolo por la sofisticación de las preguntas de investigación y esforzándose por (1) buscar –de nuevo- informaciones específicas de los actores abajo del nivel estatal, (2) construir teorías de medio alcance, explicaciones multicausales y multinivel con recurso a teorías y resultados provenientes de todas las Ciencias Sociales, y (3) considerar ambos, los procesos y resultados, de las políticas exteriores.

Lo anterior dice mucho sobre el carácter eurocéntrico y americanizado en que el estudio *cientificista* del APE se ha enmarcado. Desde otro punto de vista, se puede proceder para investigar el caso latinoamericano desde lo que recuenta Heraldo Muñoz (1987). Para él, hasta mediados de los años 1980, entre los temas más recurrentes en los análisis de política exterior de los países de América Latina se encuentran: la búsqueda de la autonomía, la promoción del desarrollo nacional y regional –como en los estudios de la dependencia-, y las relaciones con los Estados Unidos. Finalmente, Muñoz también resalta algunas de las perspectivas teóricas más comunes en el APE regional, como el análisis de procesos decisorios, especialmente en la perspectiva de la política burocrática; la postura Realista de las RI, centrada en los *power politics* y los factores de poder real, así como los conceptos de autonomía y emergencia en el sistema internacional; y el análisis del tipo de régimen, sobre todo para comprender cómo los regímenes autoritarios de la región cambiaron la forma de hacer política exterior. Al mismo tiempo, la perspectiva de las imágenes y percepciones también posee importancia para el APE regional, por ejemplo en el caso Cuba-Estados Unidos. Por último, Heraldo Muñoz menciona el estudio del sistema internacional como condicionante del comportamiento externo, como en el caso de las producciones de Pope Atkins (1977) y Helio Jaguaribe (1979) entre otros.<sup>4</sup>

Bernal-Meza (2005) precisamente, así como también Serbin (2009), dan cuenta de la genealogía y evolución del pensamiento en política exterior en América Latina, llamando especial atención a los aportes de diversos autores e corrientes. De esa forma, mencionan a Alberto van Klaveren, quien reflexiona acerca de los determinantes internos y externos y la formulación de la política exterior, la forma como se configuran las *políticas de poder* y el *equilibrio del poder* en los países de la región y la dependencia con potencias extranjeras. Llamam la atención, además, las diversas formas de autonomía teorizadas, como por ejemplo el aporte de Juan Carlos Puig y Roberto Russell; e igualmente, la importancia de proyectos como el PROSPEL (*Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas*) y el RIAL (*Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina*) en el sentido de compilar y proveer informaciones para la posible comparación de las políticas exteriores entre los diferentes países en América Latina, o por lo menos de los países más destacados y activos en el campo internacional.

---

4 Una obra recomendada para conocer a profundidad la producción latinoamericana sobre el Análisis de Política Exterior, y el pensamiento latinoamericano en RI de forma más amplia es: BERNAL-MEZA, Raúl (2005). **América Latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

Por otra parte, Bernal-Meza (2005) otorga especial atención a las formulaciones originales sobre paradigmas de política exterior de los países, formulados por oficiales o académicos, o por agentes de la sociedad civil organizada, y que denotan una preocupación por las formas de inserción de esos Estados en el escenario internacional. Entre los más destacados se encuentran el *Respice Polum* colombiano, el pensamiento *aprista* de origen peruano, las diversas acepciones de la *autonomía* y de la *dependencia*, y teorizaciones tales como el *Realismo Periférico* de Carlos Escudé para Argentina, al igual que los paradigmas estatales de inserción internacional hechos por Amado Cervo para el caso brasileño<sup>5</sup>.

De esa forma, se ve cómo en la *periferia* del Sistema Internacional existen también teorizaciones que convergen y comparten algunos de los postulados más generales del *mainstream* de la disciplina. Ambos aceptan la necesidad de estudiar las relaciones entre lo interno y lo externo, viendo ambos niveles como vectores explicativos del comportamiento estatal; examinan cuidadosamente como se da la formulación de las políticas y asumen que son las personas (agentes) quienes dan forma y vida a las acciones exteriores. En ambos casos, también es posible encontrar una fuerte carga normativa, en el sentido de formular recomendaciones para los gobiernos y sus oficiales a partir de los análisis realizados e ideologías predominantes en diferentes países y momentos históricos.

Así, se puede afirmar que el APE posee por lo menos seis cuños que le diferencian en el campo de las RI como disciplina: es multifactorial, en tanto son varios los factores que explican las políticas exteriores; es multinivel, pues asume que sus problemas de investigación suceden en diferentes niveles de análisis simultáneamente; es multi-/interdisciplinar al tomar y agregar diversas metodologías e teorías de distintas disciplinas en sus análisis; posee enfoque en los agentes y no en las estructuras pues toma su base en los individuos y como ellos afectan el comportamiento de organizaciones y toman decisiones; y finalmente, el APE está enfocado en las especificidades de los actores, asumiendo que los agentes son únicos y no sustituibles, cada uno con sus características propias<sup>6</sup>. (HUDSON 2014, p. 6-7).

De esa forma, se puede establecer una convergencia entre los modelos de Análisis en el centro de la disciplina, en su afán por el desarrollo de metodologías próximas al análisis cuantitativo y de la rigurosidad conceptual, junto con exploraciones locales que han sido más basadas en la historiografía diplomática y en la búsqueda por formas de alcanzar una soberanía que es sentida como incompleta, en el sentido de aún mantener fuertes lazos de dependencia y de situación de periferia en el sistema internacional. La propuesta de análisis que presento a seguir parte de la intersección de esa matriz conceptual; de un lado, con abordajes metodológicos más concisos y operacionales, y por otro, con enfoques en los discursos y las construcciones sobre el papel que los gobiernos y los grupos de influencia dentro de los países latinoamericanos aspiran a ocupar.

---

5 El *Respice Polum* es una doctrina colombiana que dicta que, como país periférico, Colombia debería mediar sus relaciones diplomáticas a través del balanceamiento y alineación con las directrices de la principal potencia del orden mundial. La corriente *aprista*, por otro lado, da cuenta de la experiencia peruana a mediados de los años 20, cuyo legado principal se encuentra en la búsqueda de alianzas entre diversos gobiernos y movimientos sociales en América Latina para el antiimperialismo y el socialismo. El realismo periférico sería una relectura de los principios de la teoría realista aplicados a la situación de periferia en el sistema-mundo, tales como la anarquía (substituyendo por proto-jerarquía), analiza el comportamiento de las élites periféricas y retoma la discusión sobre autonomía y desarrollo como principales temas de la política exterior, especialmente en el caso argentino. Amado Cervo trabaja con el concepto de paradigmas de inserción, por medio de los cuales se han dado las relaciones con el mundo en Brasil, entre las opciones de alineación liberal, desarrollismo y desarrollismo liberal. Ver Bernal-Meza (2005).

6 Este último punto es bastante relevante para Hudson, quien aboga por el abordaje *actor specific*, pero no es consensual dentro del universo de la literatura. Otros preferirán un abordaje generalista con prioridad a elementos sistémicos, no a las especificidades de cada caso.

Este modelo se basa en la busca por momentos de cambio, en los cuales se hacen más evidentes las directrices y priorizaciones que los gobiernos –en el caso específico de nuestro análisis, de un gobierno a otro en un mismo Estado- hacen para jugar dentro de la política mundial. No quiere decir esto que se pueda hacer una abstracción de una estructura operacional general de un país –o haya quién pretenda ver un cuadro general de la región- sino, que en el encuentro de momentos de cambio, se puede ir delineando un mapa para entender mejor las políticas de dicho Estado, en lo que respecta a la conexión de su interno y su externo. Antes de entrar en el modelo en sí voy a dedicarme a contextualizar el caso de la política exterior colombiana y sus relaciones con la región.

## **2. Cambios en los sistemas políticos de América Latina: Contexto del cambio en Colombia**

El caso colombiano constituye uno de los más recientes cambios en las orientaciones políticas de América Latina. Sin embargo, no es el único. Como muestra Francisco Rojas Aravena (ROJAS, 2013) durante la primera década del siglo XXI hubo también transformaciones sistémicas que afectaron a América Latina, como la ascensión de China y otros países emergentes, el desplazamiento de Estados Unidos a priorizar las relaciones con Asia y el Pacífico, la crisis financiera internacional, entre otros. Lo que supone que hayan reorientaciones en la forma como los países de América Latina se relacionan e interactúan con el mundo, evidenciando reposicionamientos en sus políticas exteriores. De cierta forma, puede atribuírsele importancia a cambios ideológicos en la región durante la década de 2000, que de forma tardía, pueden haber influenciado el contexto en el que los actores colombianos ven su forma de relacionarse con el mundo, evidenciado en la creación de nuevas formas institucionales y de cooperación durante la década.

A lo largo y ancho de América Latina se vive un momento de cambios. Brasil continúa en su “emergencia” como potencia de nivel global, México retoma los rumbos de la integración con América Latina, Venezuela atraviesa una fuerte crisis interna que pone en entredicho el futuro del ALBA, han habido también crisis institucionales en Honduras, Ecuador, Bolivia y Paraguay, organizaciones como UNASUR y CELAC se fortalecen, mientras que la acción colectiva a través de la OEA se ve afectada; se forma la Alianza del Pacífico y pone en duda el futuro de otros organismos como la CAN o el Mercosur, Cuba se encuentra en un proceso de apertura y se da fin al embargo de Estados Unidos. Estos, entre otros hechos, muestran que el momento político latinoamericano requiere de análisis profundos sobre los orígenes y resultados para los cambios en la política regional<sup>7</sup>. Los cambios mencionados dan muestra de un mar de oportunidades para los analistas de política exterior en América Latina para colocar su experiencia y conocimiento en ejercicio, y por tal, intento ofrecer un modelo de análisis estructurado, con metodología concreta, y dividido en categorías y variables para entender mejor algunos de los motivos y cómo se dan esos cambios.

Por otra parte, hay que observar la coyuntura en la que se da la inflexión de la política exterior colombiana desde su interior. Diego Cardona, Martha Ardila y Arlene Tickner (2002), así como también Alexandra Guaquetá (2005), afirman que debido a las dinámicas internas del conflicto armado y, consecuentemente, a la amenaza constante al estamento colombiano, la política exterior colombiana se ha enfocado durante los últi-

---

<sup>7</sup> Estas tendencias pueden ser vistas de forma más completa en: ROJAS A., Francisco (2013). “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe”. Nueva Sociedad 246: p. 129-143.

mos años en la superación del conflicto y en el combate al negocio de las drogas, reflejados ambos asuntos en su contenido y practica; que le dieran inclusive la connotación de “*securitizada*” a la política exterior colombiana de la época.

Ese fenómeno de *securitización* de la política exterior no es de extrañar cuando, para los países vecinos, existía la percepción de amenaza e inseguridad en la región, derivada del posible derrame del conflicto interno y la marcada presencia de Estados Unidos en la política y la defensa colombiana; la percepción externa influyó a los tomadores de decisión a elevar sus preocupaciones con la situación interna. A esto es lo que Tickner (2004) se refiere como la “*securitización de la crisis colombiana*”. Esa misma autora también acuña dos conceptos interesantes para entender las relaciones entre los asuntos de seguridad y defensa del país y sus intersecciones con la conducción de la política exterior. Ella coloca que hay un tipo de involucramiento estadounidense en los asuntos internos de Colombia, a lo que llama de “*intervención por invitación*” (TICKNER 2007); además, Colombia sería el “*epicentro de la seguridad hemisférica*” (TICKNER 2008), por el que se entiende que, especialmente ese país (y por extensión la subregión andina), dados factores tales como la debilidad institucional, la fragilidad de la democracia, la inequidad social, la inseguridad urbana y el efecto desestabilizador del conflicto armado colombiano, constituyen un área *pivot* del hemisferio occidental, cuyos desdoblamientos afectan el restante del hemisferio.

Hay que dejar claro, entretanto, que no es posible vincular la *securitización* de la política exterior de Colombia en los mismos términos de la teoría de Buzan, Waever y De Wilde (1998), pues de forma general ese tipo de política –la exterior- no es debatida en la arena pública, sino, de forma excepcional –fuera de las reglas *normales* de la participación política-, al interior de las altas esferas en las burocracias de gobierno. La *securitización* del caso colombiano se refiere al hecho que la agenda externa colombiana esté altamente cargada de asuntos tangentes a la seguridad en su contenido, frente a la percepción generalizada de inseguridad y jaque al Estado como forma de organización y representación política. Dicha *securitización* implica que las relaciones exteriores de Colombia han tenido que pasar obligatoriamente por la lente de la seguridad, y que otros temas se han vuelto secundarios, cobrando importancia, únicamente cuando están relacionados a esa dimensión.

Dallanegra (2012) explica que un elemento estructural de la política exterior colombiana ha sido la “*inserción racional dependiente de la principal potencia de alcance mundial*” (38), entendida como la doctrina del *Respice Polum*. De la misma forma, él deja claro que la opción de mantener una inserción dependiente lleva a que la política exterior del país esté condicionada al alineamiento con las posturas anticomunistas y militaristas presentes en la política internacional durante el período de entre guerras, y de forma más marcada durante la Guerra Fría. Esto constituye, de cierta forma, una tradición dentro de los círculos de gobierno –y de las élites- en Colombia. La forma que el Estado colombiano ha entendido su inserción autónoma se da a través de una alianza estratégica como país cliente de la potencia central del sistema. Sería una forma de hacer *bandwagoning*<sup>8</sup>.

Por otra parte, autores como Socorro Ramírez (2011) y Diego Cardona (2011) afirman que la política exterior colombiana se encuentra en un momento de transición, o de *giro*, y que los temas de seguridad y defensa han perdido el papel principal, siendo dislocados por una agenda más comercial, latinoamericana y autónoma –menos dependiente-. Estos autores evidencian que están en curso procesos de cambio –como en la búsqueda de aproximación con América Latina- y de continuidad –aún con relaciones de gran importancia

---

8 Para comprender mejor el concepto de *Bandwagoning* como forma de alinearse a un actor internacional y formar alianzas entre estados, ver: WALT, Stephen (1985). “Alliance Formation and the Balance of World Power”. *International Security* 9 (4): p. 3-43.

con Estados Unidos-, menor prioridad a los temas de seguridad –a favor de temas comerciales-, poca auto-gestión de la agenda exterior –todavía bastante presidencialista- y falta de profesionalización de la burocracia exterior para abordar temas en el ámbito internacional, entendiéndolas como dependientes de la política doméstica y conducidas por la figura presidencial.

### 3. Una propuesta de modelo de análisis para los cambios de política exterior

Habiendo definido qué es el Análisis de Política Exterior como sub-campo de las ciencias sociales, y contextualizado la relevancia que toma el análisis de cambios en un panorama de transformaciones a lo largo de la región, proseguiré a mostrar algunos conceptos clave para el análisis de las políticas exteriores. Dejo claro que este análisis se insiere en lo que Hudson (2014) define como APE contemporánea, especialmente en la tradición comparativa, aunque lleva en cuenta que el proceso de toma de decisiones y los factores psico-ambientales también afectan la forma como se los Estados se proyectan hacia el exterior.

El primer concepto a definir es el nivel de análisis *interméstico*, o sea, que los procesos políticos, en un mundo complejo e interdependiente como este, requieren una mirada doble a lo que sucede al interior de los Estados y en el plano internacional, estando ambos interligados. Un referente en este sentido es ofrecido por el *Two-Levels Game* (PUTNAM, 1988), en el cual se entiende como un juego basado en las interacciones de actores domésticos e internacionales definidos en dos tableros que se interrelacionan por medio del *second image* –la imagen de los Estados frente al sistema-(WALTZ, 1959; *apud* PUTNAM, 1988), así pues, las presiones internacionales son una condición necesaria para los cambios de políticas, que entretanto, necesitan de la resonancia doméstica para producir algún efecto. El *Two-Levels Game* afirma que las acciones de política exterior se suceden a través de los equilibrios generales entre los ciclos de negociación de un primer nivel (de regateo entre los representantes de cada Estado), y de un segundo nivel (de discusión interna dentro de cada grupo, sobre si el acuerdo procede o debe ser enmendado) que por su vez vuelve al primero y así reiteradamente entre los ámbitos de la política doméstica e internacional, complementándose y produciendo conjuntamente lo que llamamos de política exterior. La interacción entre los ambientes interno y externo, los dos niveles de Putnam, se basa en una retroalimentación constante entre los actores domésticos y luego entre las partes en negociación. Esta es una forma de abrir la llamada “bola negra” del Estado, para una interpretación más allá de lo sistémico puramente, o de las disputas políticas internas. Es una política hecha en la secuencia de interacciones.

De otro lado, Arthur A. Stein (2006) proporciona una definición sobre lo que son *los determinantes* de las política exteriores, comprendidas como los factores operacionales que hacen con que, entre, las diversas opciones de política plausibles, y derivadas de las condiciones existentes en la arena política, sean algunas elecciones las finalmente tomadas y no otras. Stein distingue entre condicionantes (*constraints*) y determinantes (*determinants*); las primeras serían una explicación incompleta y no-obligatoria (*non-compelling*) del comportamiento estatal, mientras que las últimas son intervinientes entre los condicionamientos antecedentes y las orientaciones resultantes, atribuyendo comportamientos obligatorios (*compelling*). De esa forma, existen algunos factores que pueden modificar pero no son moldan necesariamente las decisiones, y hay otros que son decisivos y dictan la forma como las políticas son hechas. Para él, las condiciones y determinantes de la política exterior provienen tanto de la estructura doméstica e internacional –y por lo tanto, se encuentran en la inter-

sección de ambas, en el nivel *interméstico*-, del propósito y del proceso de toma de decisiones. Entender cuáles serían las determinantes de la política exterior nos ayuda a saber los tipos de intereses en juego para los grupos de influencia en el proceso de toma de decisión en un Estado. De esa manera, sabremos qué se busca a través de la política exterior dentro de una negociación.

Por otra parte, David e Ruth Collier (1991) tienen un buen ejemplo de cómo abordar los cambios de regímenes políticos en América Latina. Su libro *Shaping the Political Arena* rastrea el impacto de momentos críticos –períodos de reorientación política fundamental en los que se cimientan trayectorias de cambio- y sus legados históricos. El trabajo metodológico de esos autores abre una oportunidad para abordar las inflexiones de las políticas exteriores, buscando las condiciones antecedentes que las provocan. Su metodología se fundamenta en los análisis por *process tracing* para encontrar los procesos que desencadenaron las reformas e incorporación de políticas laborales a los sistemas políticos de los países estudiados, acompañado del abordaje de *path dependency*<sup>9</sup> para explorar los desarrollos de las reformas, los legados y herencias para esos sistemas políticos.

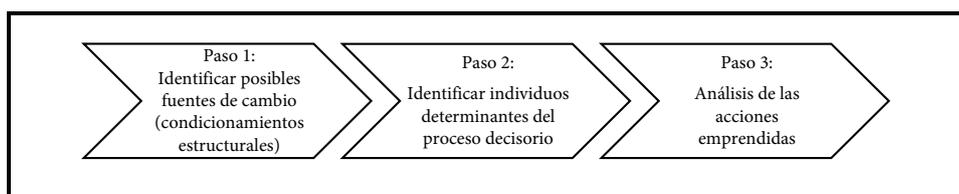
David Collier (2011) explica que el *process tracing* consiste en una herramienta de análisis cualitativa para la descripción de fenómenos políticos y sociales para observar las causalidades de los procesos internos (*within-case analysis*), frecuentemente entendidos como parte de una secuencia temporal de eventos. Esta herramienta parece apropiada para el propósito de inferencia causal sobre los determinantes de cambio en política exterior, de forma que se puedan ver los eventos dados dentro de un ciclo de política exterior de forma concatenada.

Finalmente, discutiremos el modelo con el que Jakob Gustavsson (1999) aborda los cambios de la política exterior sueca durante los años de 1990, dada la reorientación del sistema internacional pos-Guerra Fría. El autor hace una revisión de seis modelos analíticos que observan cambios de política exterior<sup>10</sup>, y propone, como síntesis, su propio modelo. Éste, procura describir los mecanismos causales básicos del proceso decisorio acompañados de nociones sobre los tiempos de cambios en la política.

El modelo puede ser resumido en tres pasos: (1) identificar las fuentes –entendidas como condiciones estructurales- internacionales y domésticas, mediadas por los tomadores de decisión; (2) identificar los individuos involucrados en el proceso decisorio de la política exterior gubernamental, entendiéndolos como intérpretes de las fuentes (determinantes) del cambio, a partir de la premisa que son los humanos quienes estructuran las organizaciones; e (3) una análisis a partir de las acciones emprendidas.

Lo anterior es visualizado en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1 – Modelo de análisis**



(Fuente: Autor. Elaborado a partir de Gustavsson. 1999)

9 Path Dependecy se refiere al abordaje en los procesos de cambio, el resultado de un proceso depende de la entera secuencia de decisiones tomadas por los actores y no sólo de las condiciones del momento. Ver: PIERSON, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *The American Political Science Review* 94 (2).

10 A saber: HOLSTI (1982); GOLDMANN (1988); HERMANN (1990); CARLSNAES (1992); SKIDMORE (1994); ROSATI (1994).

En seguida, Gustavsson toma la tipología descrita por Hermann (1990) para categorizar los cambios de política exterior. Esto es, Hermann caracteriza cuatro niveles en que pueden resultar los cambios:

(a) **ajustes** aplicados solamente a las herramientas, esfuerzos y alcance de los objetos de la política, de tipo cualitativo;

(b) cambios en los **programas** de la política, en el quién, el qué, y el cómo de la política y los medios por los cuales es implementada;

(c) cambios de percepción de los **problemas y metas** hacia los cuales se dirige la política exterior, cambian los propósitos;

Y finalmente, (d) **cambios en la orientación frente al sistema internacional**, en los cuales se da una reorientación por entero, cambiando su rol y sus actividades en el sistema internacional.

Para Hermann (1990), las fuentes de cambio también pueden ser de cuatro tipos: las conducidas por un líder que impone su visión de redireccionamiento; por apoyo de un segmento burocrático que defiende cambios de orientación; por una reestructuración doméstica -como en el caso de las revoluciones-; o por choques externos que cambian la percepción sobre el sistema a partir de eventos específicos del mismo, como el fin de la Guerra Fría. Esas posibles fuentes pueden aparecer en conjunto, o bien, activarse como consecuencia una de la otra en cadena.<sup>11</sup>

La opción de adoptar el modelo de Gustavsson se basa en su mejor operacionalización y avance frente al modelo de análisis de Hermann, quien teoriza acerca de los cambios, pero aún no procede empíricamente. El modelo que proponemos aquí toma el prototipo básico de Gustavsson, pero opera con una definición más clara sobre qué son los factores determinantes, realiza una comparación histórica del momento crítico del cambio de política exterior (en el caso colombiano, la ascensión de Santos a la Presidencia) siguiendo el método de *process tracing* para observar con detalle los eventos de política exterior, entendidos como procesos internos del caso.

Para el análisis del caso colombiano, considero cuatro agendas (ver cuadro 2) con las que los principales temas de la política exterior han sido críticos e interdependientes, de acuerdo a la revisión de la literatura sobre la política exterior colombiana. Estos casos dan cuenta de los principales problemas exteriores del país y de las agendas más dinámicas y prioritarias. En líneas generales se distinguen tres categorías empíricas aquellas agendas bilaterales con las cuales existen fricciones de posición y orientación (conflictuantes), aquellas con las cuales se han logrado abundantes acuerdos de cooperación y sin embargo hay fricciones políticas (moderadamente conflictuantes) y aquellos en los que la cooperación bilateral se ha consolidado y existe un grado alto de alineamiento político (no conflictuantes). A partir del análisis de esas agendas bilaterales se pueden evidenciar los puntos de cambio o continuidad entre los dos momentos abordados (los gobiernos de Uribe y de Santos), y con ellos podrán resaltarse los aspectos que han sido determinantes en la orientación de la política exterior colombiana, bien como aquellos que han condicionado pero no limitado las opciones de decisión.

---

11 Es importante destacar el trabajo de João Marcelo Cornetet (2013), en el que, para el ejemplo de Brasil durante el primer mandato de Dilma Rousseff (2010-2014), se presentaron cambios en circunstancias semejantes a las que ocurrieron en la Colombia de Santos. En ambos casos hay continuidades y discontinuidades en la conducción de la política exterior respecto al gobierno anterior. El modelo de Cornetet también se basa en el análisis de cambios en política externa de Hermann. Cabría, entonces, preguntarse si hay otros análisis como ese -y este- que aplican un modelo de análisis estructurado, que consigan inferencias mayores y más sistemáticas.

## Cuadro 2 - Selección y clasificación de las agendas de estudio

Países conflictuantes con la orientación de la PEC		Países moderadamente conflictuantes con la orientación de la PEC	Países no conflictuantes con la orientación de la PEC
Venezuela	Ecuador	Brasil	Estados Unidos

(Fuente: Autor)

A partir de esta selección de casos, elaboro un diagrama con las principales variables del problema propuesto, los pasos a seguir y los resultados que pueden producir.

## Cuadro 3 – Variables y resultados

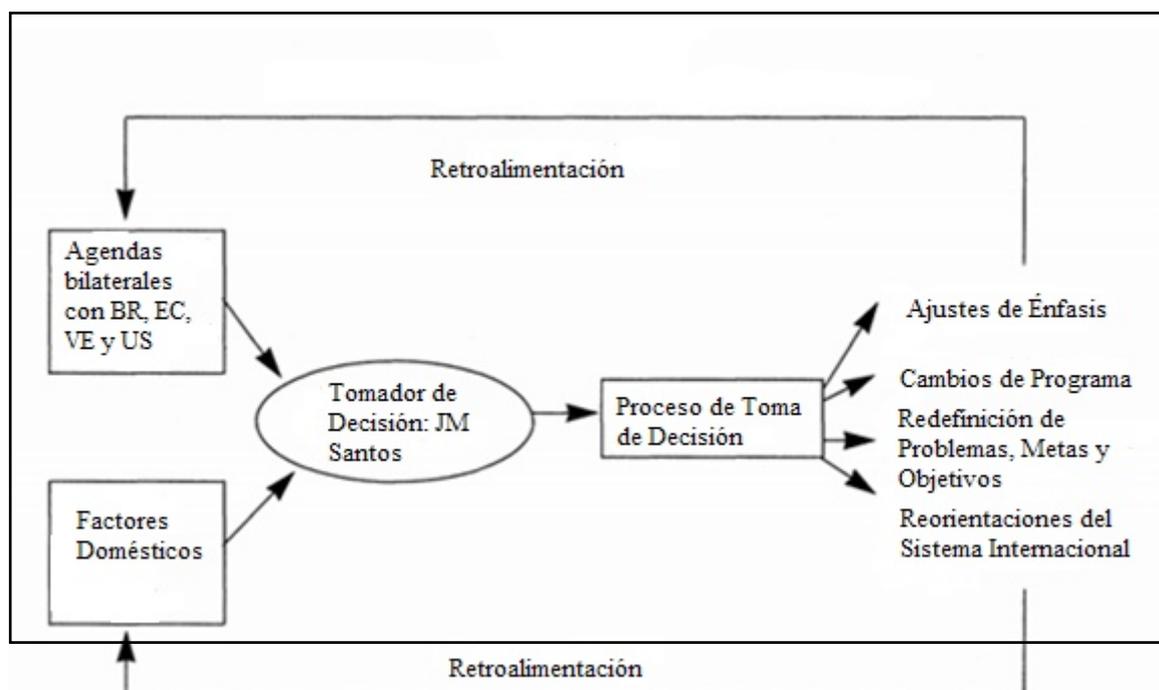
Variable Independiente: Determinantes	Variable Interviniente: Proceso Decisorio	Variable Dependiente: Reposicionamientos (niveles de cambio)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paso 1: Identificar posibles fuentes de cambio de la PEC (condicionamientos internos y externos de la toma de decisiones).</li> <li>• Paso 2: Identificar individuos determinantes en la formulación y ejecución de la PEC</li> <li>• Paso 3: Análisis de las decisiones y acuerdos emprendidos en las agendas abordadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como variable interviniente la forma como se toman las decisiones no es explorada con profundidad, mas vale resaltar que ese proceso media la relación entre los determinantes de la toma de decisión y los resultados en continuidad o reposicionamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustes de énfasis en la dimensión de seguridad de la PEC, se mantienen los propósitos con menor intensidad de acciones.</li> <li>• Cambios de programa: se mantienen los objetivos de la PEC enfocados en la dimensión de seguridad, se utilizan otros medios para alcanzarlos.</li> <li>• Modificaciones de objetivos o problemas: se abandonan los objetivos anteriores de la PEC y aparecen nuevos.</li> <li>• Reorientaciones del Sistema Internacional que causan cambios en la PEC.</li> </ul>

(Fuente: Operacionalización de las variables ajustadas al modelo de análisis basado en Gustavsson, 1999)

En este cuadro (3) tomo como variables independientes los determinantes de toma de decisión: fuentes de cambio internas y externas, individuos determinantes en la toma de decisiones, y las decisiones en sí que influyen la orientación de la política exterior. Así, se cumplen los requisitos del nivel de análisis *interméstico*, ser un análisis con actores específicos y seguir una trayectoria *path dependent*. Enseguida, aparece el proceso de toma de decisiones como variable interviniente o medio, que relaciona los determinantes con los resultados de posicionamiento. Finalmente, se hipotetizan cuatro categorías de salida del proceso de toma de decisiones, que indican grados de reposicionamiento en la orientación de la política exterior colombiana.

Tras haber definido los principales factores causales de los cambios de política exterior y los niveles en que esos cambios pudieron ocurrir, se procede a analizar de forma estructurada los reposicionamientos y reorientaciones que sucedieron en dicha política. Se infiere que la política exterior del gobierno Santos en Colombia se diferencia en algunos puntos sustanciales de la de su antecesor. Aclaro que esto se deduce de lo observado en las cuatro agendas bilaterales (de Colombia con Ecuador, Venezuela, Brasil y Estados Unidos) y que, en otros ámbitos, pudo haber acontecido diferentemente; sin embargo, el direccionamiento de la PEC ha mudado y esto apunta hacia una inflexión general. El cuadro 4 muestra en forma de diagrama la operacionalización del modelo de análisis, de tal forma que se puede ver el ciclo de retroalimentación y proceso de toma de decisiones. Este resume el modelo de análisis para los cambios de la política exterior colombiana.

**Cuadro 4 – Modelo de Análisis da Cambios en la PEC**



(Fuente: Autor. Con base en Gustavsson, 1999)

En la sección a continuación, se resumen donde se ubican los reposicionamientos que evidencian el cambio, y, por último, se busca establecer cuáles son los resultados concretos y las consecuencias de esos reposicionamientos, siguiendo el modelo del cuadro 4. Me refiero al análisis de determinantes para la toma de decisión de política exterior y a los niveles de cambio resultantes según el modelo de Gustavsson. Tres aspectos llaman la atención: la influencia del ambiente doméstico y las relaciones exteriores sobre el tomador de decisiones, la importancia que la figura presidencial tiene sobre el proceso de toma de decisión, y los niveles de cambio que surgen después de la toma de decisión.

#### **4. El caso colombiano: Reposicionamientos de la política exterior colombiana de Uribe a Santos**

En esta sección final se analizan las variaciones ocurridas en los eventos de las agendas bilaterales de Colombia con los países considerados como más críticos. Se observaron los cursos que tomaron esas agendas durante los ocho años del gobierno Uribe (2002-2006/2006-2010) y los primeros cuatro de Santos (2010-2014) como detallado al referirnos sobre el *process tracing*. Cabe decir que, por cuestiones de espacio, no serán detallados con profundidad los eventos de la agenda que conllevan al autor a afirmar que hubo cambios en diferentes niveles operando al interior de la política exterior de Colombia, mostrando solo las inferencias evidenciadas en esos casos de las agendas estudiadas<sup>12</sup>.

En primer lugar, la percepción de inseguridad sobre el ambiente doméstico cambió, o sea, el panorama doméstico fue alterado durante los mandatos del Presidente Uribe, sobre todo en la dimensión de seguridad, tal que, cuando Santos asume el cargo, observa nuevas dinámicas sobre el conflicto, las necesidades domésticas,

<sup>12</sup> En los anexos de la disertación hay un compendio de todos los eventos bilaterales entre 2002 y 2014 con los países referidos. El trabajo integral se encuentra disponible en: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/18149>>.

la economía y las relaciones burocráticas, lo que le condicionan –pero no determinan- a maniobrar diferentemente. Surgen nuevas fuentes de inseguridad como las BACRIM<sup>13</sup>, que mantienen activo el extenso aparato militar y policial.

Con los resultados de las últimas elecciones, la política colombiana pasó por algunas alteraciones<sup>14</sup> que marcan un panorama de mayor debate y oposición, y que enriquecen la democracia del país, a la vez que colocan a prueba las habilidades políticas del Ejecutivo para conseguir llevar a cabo sus políticas de conciliación nacional e inserción internacional. Los temas económicos y comerciales continuaron dentro de las prioridades del gobierno, una vez que el país profundizó los vínculos comerciales con la región y procura expandir sus negocios. En específico con la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos –cuya negociación se había alargado por entrabes referentes a derechos humanos y laborales-, y el protagonismo en las rondas de negociación de la Alianza del Pacífico, entre otros acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio.

Del mismo modo, hubo dos condicionamientos provenientes del sistema internacional que determinaron las inflexiones de la política exterior de Juan Manuel Santos. Por un lado, la incesante crisis política con los países vecinos y con la región, especialmente con Venezuela y Ecuador, dadas las diferencias ideológicas con sus presidentes, así como por las desconfianzas generadas después de violaciones territoriales en frontera y la situación de desplazados y refugiados, llegando a un punto insostenible, de casi confrontación armada, confirmando la idea de que el país estaba aislado de su entorno. Eso probó que, para relacionarse con el mundo y mostrar la imagen del país que el gobernante tenía, había que recomponer inmediatamente las relaciones con Ecuador y Venezuela, además de participar con mayor entusiasmo en los asuntos regionales, dejando de lado las diferencias políticas e ideológicas y aceptando las condiciones para el restablecimiento de las mismas de modo propositivo y proactivo en el diálogo con la región.

De otro lado, el distanciamiento de la política exterior de Estados Unidos para América Latina durante la administración Obama, las propias inflexiones de la política norteamericana –doméstica y exterior- y la paulatina delegación de responsabilidades en la lucha antinarcóticos para el gobierno colombiano, como marco final del Plan Colombia e iniciando una nueva estrategia de cooperación entre los dos países, llevaron a que Santos dirigiera la relación colombo-estadunidense en dos aspectos principales: primero, manteniendo el alineamiento con Estados Unidos, con un leve ajuste de énfasis, apelando a ser un socio y no más un simple receptor de ayuda. Segunda, se atrevió a asumir posiciones contrarias en el régimen de combate a las drogas y en la exclusión de Cuba de los mecanismos interamericanos, mostrando un direccionamiento más autónomo de sus prioridades.

Con todo, Santos percibió que para consolidar los resultados positivos de la administración anterior, debía contrabalancear la tendencia regional de *alternativas políticas* y de oposición a las potencias tradicionales; esto es evidenciado en su discurso de *tercera vía*, en el cual busca conciliar los programas de reforma social necesarios para fortalecer la posición emergente del país, al tiempo que mantiene y profundiza el modelo económico de cuño liberal. Así, el tomador de decisión, bajo la figura de la Presidencia, es el factor determinante

---

13 El fenómeno de las BACRIM (bandas criminales) aparece como el nuevo problema principal de la seguridad en Colombia, para muchos este es un producto de la mala desmovilización de los grupos paramilitares durante el gobierno de Uribe. Para conocer más sobre la formación, expansión y fragmentación de ese fenómeno y los impactos de esos grupos en la seguridad de Colombia, sugerimos: RICO, Daniel (2013). “La Dimensión Internacional del Crimen Organizado: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios”. Wilson Center Latin American Program. Disponible en: <<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Daniel%20Rico.pdf>>.

14 La Silla Vacía ofrece un análisis de las transformaciones por las cuales pasa la política colombiana con la nueva composición del legislativo tras las elecciones de 2014. Ver: <<http://lasillavacia.com/historia/asi-cambio-el-poder-49303>>.

más palpable de los cambios en la PEC. Como expresado anteriormente, el sistema político del país confiere a la figura presidencial la mayor parte de las responsabilidades y tareas externas, por lo tanto, con un nuevo mandatario hay nuevas perspectivas y orientaciones políticas. Los aspectos ideológicos y psicológicos juegan un rol fundamental en los reposicionamientos; si bien las condiciones domésticas cambiaron, ellas no determinaron las decisiones del Presidente en: priorizar la agenda de comercio exterior, buscar garantes internacionales para el proceso de paz y el fin del conflicto, recomponer las relaciones exteriores con los países sudamericanos y desarrollar un perfil notable en los asuntos regionales. Las percepciones acerca del país que le fue entregado para gobernar, las capacidades y la forma como el país debería comportarse frente a sus vecinos y la comunidad internacional fueron diferentes a las de su antecesor, y por tanto él se esforzó para que la imagen y las acciones del país en el exterior fuesen percibidas diferentemente.

Con base en lo anterior, defino que los cambios principales sucedieron como redefinición de problemas, metas y objetivos, y de esta se desdoblaron cambios de programas y ajustes de énfasis; entendiéndose que para el gobierno Uribe la política exterior sirvió como medio para *internacionalizar* el conflicto y se enfocaba en el combate al *narcoterrorismo*; privilegiando los mecanismos de cooperación en seguridad y defensa y la relación con Estados Unidos como su aliado principal. Entretanto, el gobierno Santos tenía como desafío desarrollar políticas públicas pensando en el escenario de pos-conflicto, en áreas prioritarias como Educación, Ciencia y Tecnología, Salud, distribución de tierras, superación de la pobreza, Agricultura y Agro-negocios, etc.

En el nivel de los programas e instrumentos de la política exterior, se destacan las diferencias del tipo de cooperación que el estado colombiano busca. Si para Uribe la cooperación significaba la ayuda unidireccional para contener el narcotráfico y los problemas derivados, confrontar las guerrillas y fortalecer el Estado; para Santos la cooperación buscó llevar el éxito de los programas de represión al tráfico y al crimen organizado a países que pasan por situaciones similares y participar con mayor entusiasmo de los organismos y cuestiones regionales, como oportunidad para el liderazgo y el diálogo. También hay un uso recurrente de los acuerdos de libre comercio y de preferencias arancelarias, la diferencia en este tipo de mecanismo está en las regiones con las que se buscan estas negociaciones, expandiendo las alianzas a Asia-Pacífico y América Latina, una vez que con Estados Unidos –principal socio comercial- ya existen esos acuerdos. Cambia de esa forma el contenido pero no los medios por los cuales se ejecuta la política exterior.

Con relación a los ajustes de herramientas, esfuerzos y objetos de la política, la primera diferencia marcante fue evidenciada con la negativa de la Corte Constitucional al Acuerdo de Cooperación en Seguridad y Defensa –que permitía el uso de seis bases aéreas colombianas a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos- por vicios de procedimiento, sin que el Presidente electo retomara esfuerzos para implementarlo, entendiéndose que hacerlo causaría mayor malestar en la región y contravendría su objetivo de traer los problemas relacionados con el conflicto de vuelta a la esfera doméstica. Santos buscó demostrar su renovada participación en el ambiente regional liderando la construcción de mecanismos de defensa en UNASUR, ocupando la Secretaría General del organismo en 2010 y 2014, así como la Presidencia Pro tempore de la CAN entre 2011 y 2012. Con los vecinos retomó el énfasis de los trabajos en las Comisiones de Integración y Vecindad, dando prioridad a los temas comerciales y de desarrollo de las regiones de frontera, así como programas de cooperación en diversos ámbitos.

El movimiento hacia la *desecuritización* encuentra sustento en el nivel de ajustes de esfuerzos y alcance, una vez que los temas de seguridad continúan en la agenda, aunque con menor grado de prioridad. Colombia, vista desde la perspectiva de la seguridad, se reposiciona de receptor de ayuda a cooperante, los asuntos refe-

rentes al conflicto y las drogas se colocan como asunto interno de interés internacional, pasando de amenaza crítica para el sistema a caso de éxito. El conflicto y sus problemas derivados se transforman de factor de discordia regional a asunto de diálogo político con sus renovados socios.

Los resultados más contundentes de esos cambios se han evidenciado en las relaciones regionales, específicamente en las dimensiones política, comercial y de seguridad, en las cuales existe una cooperación más fluida y calma que las conturbadas relaciones de otrora; pero también hay una tendencia a redireccionar las relaciones bilaterales y multilaterales con otros países, sin embargo, esto aún parece retórico y menos significativo. Los cambios de objetivos se desarrollan a largo plazo, mientras que Colombia es reconocida por sus logros en el combate a las drogas y por la conciliación nacional, ser un país confiable para el comercio y las inversiones exteriores, ocupando posiciones de protagonismos en los organismos internacionales e destacándose como *potencia media* sudamericana.

De esa manera, a modo de conclusión, se tiene que dentro del modelo propuesto para el análisis se observó de cerca a lo que Socorro Ramírez (2011) se refirió como el “giro” de la política exterior colombiana. Busqué precisamente detallar mejor los aspectos en los que ese giro se dio a partir de la observación de eventos, la construcción de una cadena de esos eventos, y la identificación de los puntos de inflexión política en la sucesión de acontecimientos. De las posibilidades de resultado levantadas de acuerdo con las categorías de Hermann (1990), evidencí que la principal fuente de cambio fue el tomador de decisión (el presidente Santos<sup>15</sup>), y que su principal nivel de cambio estuvo en la redefinición de problemas y metas, que consecuentemente tuvo derrame hacia los programas y énfasis, siendo en ese último nivel donde se evidenciaron tales cambios con mayor claridad.

Cabe destacar que esta es solo una propuesta de modelo de análisis, las variables en juego y los resultados dependen de los actores y los casos que se estudien, lo presentado hasta aquí se refiere al caso colombiano en un periodo de comparación y unos actores definidos (i.e. los gobiernos Uribe *vis-a-vis* el primer gobierno Santos). El poder de este modelo es su no unidireccionalidad, sino que ofrece una gama de opciones en las cuales pueden ser identificables padrones de cambio y/o continuidad. El conjunto heurístico del modelo propuesto por Gustavsson, gana valor cuando es puesto en conjugación con el método de *process-tracing* expuesto por Collier, para así conseguir establecer una línea de sucesiones entre esos eventos, y de esa forma establecer de qué tipo de cambio estamos hablando. De la misma forma, hay que apelar a las distinciones de determinantes de decisión que Stein establece, para conocer mejor las fuentes de cambio. Así, como lo recuerda Hudson, depende de los actores especificados en cada caso de análisis. El modelo es, por tanto, *actor specific*, *path dependent* y de comparación temporal.

Hay que destacar también que el análisis que se hizo en este caso tuvo fuertes referencias a los aspectos de seguridad internacional de la agenda. No quiere decir que todos los casos de las políticas exteriores en América Latina que se pongan en análisis deben abordar esas categorías, se debe a que en el caso específico de Colombia, lo que se evidenciaba más fuertemente era una política exterior subalterna a las políticas de seguridad. Puede que en el caso de otro país preponderen los determinantes comerciales o de derechos humanos, en el análisis de política exterior cada caso es un caso. Si se comparará, por ejemplo, con el estudio de los cambios

---

15 Un artículo interesante para entender mejor como el presidencialismo configura un factor preponderante en la toma de decisiones exteriores y regionales en América Latina, tal como se ha visto reflejado en este análisis, puede ser encontrado en: MALAMUD, Andrés. “Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience”. In: LAURSEN, Finn (ed.) *Comparative Regional Integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003.

en política exterior de Brasil (CORNETET 2013), podríamos decir que las orientaciones brasileñas dicen más sobre la prioridad del desarrollo económico endógeno y la busca por posiciones de protagonismo en el escenario mundial.

Finalmente, puede parecer que se han dejado de lado los aportes de los teóricos latinoamericanos para el desarrollo de este modelo de análisis. Por el contrario, cuando afirmo que el momento actual es uno de cambios me baso en argumentos regionales, y la propuesta busca en ese sentido establecer cuál es el significado tangible de esa búsqueda por autonomía. Debe recordarse que no hay como conocer la política exterior de un estado sin conocer el contexto general en el cual esas decisiones y orientaciones son proferidas. Por decirlo así, el contenido y práctica del análisis que aquí se efectúa bebe de esos internacionalistas latinoamericanos, la forma que se le da puede parecer orientada hacia una ciencia positiva y dominada por académicos en países centrales del sistema, mi propuesta en ese sentido aboga por cierto pragmatismo que consiga conjugar elementos de uno y del otro.

## Referencias

- ALLISON, G. T. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown, 1971.
- ARDILA, M.; CARDONA, D.; RAMÍREZ, S. (eds.). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: FESCOL, CEREC, 2005.
- ARDILA, M.; CARDONA, D.; TICKNER, A. B. *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: FESCOL, 2002.
- ATKINS, P. *Latin America in the International Political System*. Nueva York: The Free Press, 1977.
- BERNAL-MEZA, R. *América Latina en el Mundo*. El pensamiento latino-americano y la teoría de relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE J. de. *Security: a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CARDONA, D. (ed.). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL, 2011.
- CARLSNAES, W. *The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis*, *International Studies Quarterly* 36, p. 245-270, 1992.
- COLLIER, D. *Understanding Process Tracing*. *Political Science and Politics* 44, No. 4, p. 823-830, 2011.
- COLLIER, D.; COLLIER, R. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- CORNETET, J. M. C. *A Política Externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade*. *Conjuntura Austral* 5(24), p.111-150, 2013.
- DALLANEGRA P., L. *Claves de la Política Exterior de Colombia*. *Latinoamérica* 54(1), p. 37-73, 2012.
- DE RIVIERA, J., *The psychological dimension of foreign policy*. CE Merrill Pub. Co., 1968.
- GARRISON, J. A.; KAARBO, J.; FOYLE, D.; SCHAFER, M.; STERN, E. K. *Foreign Policy Analysis in 20/20: A symposium* *International Studies Review* 5(2), p. 155-202, 2003.

- GEORGE, A. *The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making*. *International Studies Quarterly*, 13(2), p. 190-222, 1969.
- GOLDMANN, K. *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.
- GUAQUETÁ, A. Colombia: Seguridad y Política Exterior. In: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego & Socorro RAMÍREZ. *Colombia y su Política Exterior en el Siglo XXI*. Bogotá: FESCOL. p. 27-58, 2005.
- GUSTAVSSON, J. *How should we study Foreign Policy change*. *Cooperation and Conflict* 34(1), p. 73-95, 1999.
- HERMANN, C. F.. *Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy*. *International Studies Quarterly* 34(1): p. 3-21, 1990.
- HOLSTI, K. J. *National role conceptions in the study of foreign policy*. *International Studies Quarterly*, 14(3), p. 233-309, 1970.
- HOLSTI, K. J. *Bargaining theory and diplomatic reality: the CSCE negotiations*. *Review of International Studies*, 8(03), p. 159-170, 1982.
- HUDSON, V. M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Segunda Edição. Lanham, US-MD: Rowman & Littlefield, 222 pp. Versión Kindle, 2014.
- HUDSON, V. M.; VORE, C. S. *Foreign Policy Analysis yesterday, today and tomorrow*. *Mershon International Studies Review* 39, p. 209-238, 1995.
- JAGUARIBE, H. *Autonomía periférica y hegemonía céntrica*. *Estudios Internacionales* 12(46): p. 91-130, 1979.
- JANIS, I. *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin, 1972.
- JERVIS, R. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- LA SILLA VACÍA. *Así se transformó el poder en 2014*, 2014. Disponible en: <<http://lasillavacia.com/historia/asi-cambio-el-poder-49303>>.
- MALAMUD, A. *Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience*. In: LAURSEN, Finn (ed.) *Comparative Regional Integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003.
- MUÑOZ, H. *El estudio de las políticas exteriores latino-americanas: temas y enfoques dominantes*. *Estudios Internacionales* 20(80), p. 406-434, 1987.
- PIERSON, P. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Review* 94 (2), 2000.
- PUTNAM, R. *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games*. *International Organization* 42, p. 427-460, 1988.
- RAMÍREZ, S. *El giro de la política exterior colombiana*. *Nueva Sociedad* 231, p. 79-95, 2011.
- ROJAS A., F. *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*. *Nueva Sociedad* 246, p. 129-143, 2013.
- ROSATI, J. A. *Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy*, In: J. A. Rosati, J. D. Hagan and M. W. Sampson (eds) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia: University of South Carolina Press, p. 221-261, 1994.

ROSENAU, J. N. *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?* In: \_\_\_\_\_. *The Scientific Study of Foreign Policy*. Nueva York: The Free Press, p. 67-94, 1971.

SERBIN, A. *Las políticas exteriores latinoamericanas: dilemas teóricos y prácticos frente a la globalización*. Documentos de Trabajo 244, 2009. Disponible en: <[http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/244-serbin.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/244-serbin.pdf)>. Acceso en: 05/09/2014.

SKIDMORE, D. *Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change*, In: J. A. Rosati, J. D. Hagan and M. W. Sampson (eds.) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, p. 43-61, 1994. Columbia: University of South Carolina Press.

SNYDER, R. C.; BRUCK H.W.; SAPIN, B. *Foreign Policy Decision-Making: an Approach to the Study of International Politics*. Glencoe, IL: Free Press, 1962.

STEIN, A. A. *Chapter 10: Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy*. In: STARR, H. (ed.). *Approaches, Levels and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries*, p. 189- 212, 2006.

TICKNER, A. B. *La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales*. *Colombia Internacional* 60, p. 12-35, 2004.

TICKNER, A. B. *Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*. *Colombia Internacional* 65, p. 90-111, 2007.

TICKNER, A. B. *Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina*. *Primeiro Congresso de Ciência Política*. Bogotá: ACCPOL, 2008.

TICKNER, A. B.; CEPEDA, C.; BERNAL, J. L. *Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina*. *Brazilian Journal of International Relations* 2 (1), p. 5-47, 2013.

WALT, S. M. *Alliance formation and the balance of world power*. *International Security*, 9(4), p. 3-43, 1985.

WALTZ, K. *Man, the State and War: a theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press, 1959.

## CAPÍTULO 17

# CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA EXTERNA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Gustavo Oliveira Vieira

# CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA EXTERNA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Gustavo Oliveira Vieira

## Introdução

A (des)conhecida trajetória histórica da civilização brasileira açambarca uma pluralidade de projetos, caminhos e descaminhos que vão do Estado patrimonial português ao Estado democrático de Direito (VIEIRA, 2016). Esse é o primeiro dado para se ter em mente a uma correta compreensão do projeto constitucional tupiniquim. Se Faoro (2001) começa os *Donos do Poder* no século XIII com o patrimonialismo português, a Constituição que nos desafia tem pouco menos de 30 anos. Essa síntese projetante estabelece uma ruptura sobre um modelo antigo, impregnado de vícios antidemocráticos e patrimonialistas, resistentes ao novo.

Passados mais de vinte e cinco anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, torna-se pertinente pautar os seus desafios contemporâneos, revisitando sua ligação com a questão da política internacional tão urgente ante a aceleração das relações interestatais, considerando a relevância social e jurídica crescente destes temas e a necessidade de uma abertura democrática de tais decisões no âmbito da diplomacia brasileira – que mais e mais afetam a realidade social do país.

Trata-se de um esforço para demonstrar a hipótese sobre a inexistência de blindagem da política externa no Brasil ao papel normatizante e dirigente da Constituição na era do Estado Democrático de Direito. Em tempos de politização do jurídico e judicialização da política, quais os limites da jurisdição constitucional para garantir efetiva constitucionalidade das decisões do poder executivo em sede de relações internacionais? Quais as vias para a realização de um controle de constitucionalidade da política externa? Como se realizam os sistemas de freios e contrapesos (*checks and balances*) das decisões do Estado brasileiro voltadas à realização de sua política internacional? Caberia ao poder judiciário exercer jurisdição constitucional acerca das deliberações sobre relações internacionais do Brasil? De que forma e com quais limites? Tanto de atos comissivos quando das omissões do Estado?

Há uma fusão entre os elementos constitucionalidade e estatalidade. A essência do constitucionalismo está absolutamente imbricada à tarefa de contenção das arbitrariedades no uso do poder, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). Ao mesmo tempo em que o constitucionalismo rompe com o absolutismo da primeira versão do Estado moderno, projeta uma fórmula de governo e de Estado, limitada materialmente pelos valores básicos dos direitos humanos e fundamentais.

Tendo isso em conta, para perquirir a congruência entre constitucionalismo, separação de poderes e política externa, primeiramente transitar-se-á sobre a fundamentalidade da separação de poderes e os problemas decorrentes da sua crise funcional, para, a seguir, entender a separação de poderes aliada a política externa, em suas competências e mecanismos de freios e contrapesos.

# 1. A fundamentalidade constitucional da separação de poderes ante a crise funcional contemporânea

## 1.1. Constituição enquanto organização (e separação) do poder e das liberdades

A Constituição é o texto onde se dispõem as liberdades e se organizam os poderes de uma determinada comunidade política. Na máxima síntese de Matteucci (1998): organização do poder e das liberdades. Eis a essência do fenômeno constitucional. Para Canotilho, o constitucionalismo

[...] é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*. É uma *teoria normativa da política*, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo (CANOTILHO, 2003, p. 51).

Assim, a Constituição, como “modelagem jurídica do fenômeno político”, é o “*Estatuto do poder*” no âmbito do Estado nacional. A Constituição como um instrumento de integração social, fundante e mantenedor da ordem política e jurídica, que produz e preserva a unidade política (COELHO, 2006). Apesar de haver uma relação profunda entre constituição e constitucionalismo, ambos não representam expressões absolutamente simétricas (BARBARA; ZANETTI, 2006, p. 3).

[...] los debates constitucionales de la Edad Moderna se pueden reconducir a tres grandes principios...: el de la constitución equilibrada (*checks and balaque* es una reinterpretación del ideal clásico del estado mixto; el de la soberanía de las leyes, que es una herencia de la Edad Media; y finalmente, el de la separación de poderes, que es típico de la Edad Contemporánea que comienza con las revoluciones americana y francesa (MATTEUCCI, 1998, p. 27).

Essa é a definição dos princípios da filosofia política incorporadas pela constituição no sentido moderno e pelo Estado constitucional. Dois desses princípios estão intimamente ligados, apesar de terem fundamentações diversas, mas conexas – constituição equilibrada (freios e contrapesos) e separação de poderes como técnica para desconcentração do poder, com competências deslocadas inicialmente ao parlamento, e, aos poucos, também ao judiciário. O sistema de amarração constitucional do poder não pode representar estagnação das decisões ante à dinâmica social. Ao mesmo tempo, as arbitrariedades e o abuso do poder precisam receber contenções constitucionalmente (e previamente) estabelecidas para garantir a legitimidade democrática, com possibilidades de controles interfuncionais.

A separação de poderes na perspectiva de Montesquieu (1689-1755) é justificada pela ideia de que “[t]udo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos” (MONTESQUIEU, 1962, p. 181) – tratando da vulnerabilidade que as vicissitudes do uso do poder concentrado numa pessoa poderia gerar (BOBBIO et. al., 1999, p. 256).

José Afonso da Silva (2000) traz os fundamentos da separação dos poderes: a. *especialização funcional*, para cada órgão fica estabelecido o exercício de uma função específica (ao Congresso cabe a função legislativa, ao Presidente da República a função executiva e ao Judiciário a função jurisdicional); b. *independência orgânica*, indicando a não-subordinação de um órgão a qualquer outro.

O princípio da separação de poderes é concebido desde a antiguidade clássica, por Aristóteles, mas

é no sentido moderno trazido principalmente por Locke e Rousseau, obtendo divulgação e definição maior com Montesquieu. E, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 tornou-se um dogma constitucional, pois, continha, no seu artigo 16 que *não teria constituição a sociedade que não assegurasse a separação de poderes*. Por isso, a separação de poderes é uma das técnicas mais relevantes do sistema constitucional moderno.

O artigo 16 da Declaração Francesa de 1789 está respondendo ao problema de um tempo específico. Mas cria uma tradição constitucional reiteradamente reconhecida pelo constitucionalismo brasileiro. Tanto que o princípio da separação de poderes e a exigência pela harmonia entre os mesmos é inserido no artigo 2º da Constituição de 1988, elevado a cláusula pétrea, tamanha sua fundamentalidade na concepção orgânica e estruturante da íntegra do sistema constitucional brasileiro. Os freios e contrapesos devem impedir eventuais excessos, em face de determinada ação ou omissão dos poderes para contê-lo ou restabelecer o equilíbrio na relação entre os poderes e da ação ou omissão estatal (MORAES, 2006, p. 20).

Nesse sentido, a inobservância aos pressupostos da separação de poderes fere de morte o sistema constitucional como um todo, pois se esvai um dos pilares de sustentação da arquitetura constitucional, e por isso elevada à condição de um princípio constitucional. Por isso já no segundo artigo da Constituição de 1988 lê-se: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Agregue-se a isso o fato de a separação de poderes estar inscrita como uma das cláusulas pétreas<sup>1</sup> (explícitas<sup>2</sup>) do constitucionalismo brasileiro, ou seja, não poderá ser abolida a separação de poderes – cláusulas pétreas estas que são condições de garantia da unidade e identidade do projeto constitucional. Isto para afirmar que não há dúvidas do relevante papel da jurisdição constitucional para o reconhecimento da supremacia constitucional, porém, a jurisdição deve ater-se, para que coerência tenha com o próprio texto constitucional, limites postos pela separação de poderes<sup>3</sup>.

## 1.2 Crise funcional na separação de poderes, supremocracia e outras mazelas

Uma das críticas que se faz a prática estatal brasileira diz respeito à crise funcional do estado contemporâneo. Bolzan de Moraes (2010, p. 50-52) tematiza a “perda da centralidade e exclusividade da figura do Estado” e a chamada crise funcional “em razão da multiplicidade de *loci* de poder”. Uma perda referencial que “não pode ser pensada em seus *aspectos internos*”. No *viés externo*, “onde cada vez mais a especialização se vê substituída pela ocupação de espaços de um dos setores por outro”, como o emblemático exemplo do

---

1 Os quatro elementos componentes das cláusulas pétreas da Constituição de 1988 são pilares fixadores de um projeto de Estado e de nação, centrados nos direitos fundamentais (*direitos e garantias individuais*), pelo formato de um Estado Democrático de Direito calcado na soberania popular sustentada pelo voto qualificado (*voto direto, secreto, universal e periódico*), e a organização dos poderes dada pela repartição de competências em razão da preponderância do interesse entre os entes federados (*forma federativa de Estado*) e a separação funcional (*separação dos poderes*).

2 Há autores que se manifestam sobre as cláusulas pétreas implícitas, como a república, a impossibilidade de alteração no procedimento de reforma da própria constituição via emendas à Constituição. BONAVIDES, 2007, p. 202. Segundo Gilmar Mendes (et. al.), ao tratar das cláusulas pétreas, “as limitações materiais ao poder de reforma não estão exaustivamente enumeradas”. MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 228.

3 No caso brasileiro, da organização dos poderes é talhada a partir da combinação de duas técnicas: o *federalismo*, de inspiração estadunidense e a *separação de poderes*, de referencial francês. Ambos, federalismo e separação de poderes, e *são cláusulas pétreas*, por serem repositórios da identidade do projeto constitucional em vigor. Enquanto aquele representa a divisão vertical do poder, a partir da distribuição geográfica de competências pela preponderância dos interesses entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a separação de poderes endossa a repartição horizontal das atribuições da ação pública estatal entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem exercer preponderantemente suas funções típicas (de legislar, administrar e julgar), e, excepcionalmente, funções atípicas constitucionalmente definidas.

executivo legislando pelas Medidas Provisórias (ARKO ADVICE, 2007)<sup>4</sup>, o Poder Legislativo reformando a Constituição para desdizer decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade, assim como o Poder Judiciário avançando de maneira quase ilimitada nos demais poderes.

Para Bolzan de Moraes (2010, p. 50-52 e 58), há um certo *pluralismo de ações e um pluralismo funcional*, sejam legislativas executivas ou jurisdicionais, que “buscam sua força na legitimidade democrática, no medo, na inevitabilidade, na inexorabilidade, na dramatização de expectativas, na força física, etc”. São transformações que se observam nas relações entre as funções estatais, que geram muito mais do que desconforto, mas a indefinição de competências e atribuições funcionais.

Aliás, o poder judiciário avança no orçamento estatal das políticas públicas por meio do ativismo judicial sob a atraente retórica da implementação de direitos sociais via decisões judiciais, sem dar-se por conta que não tem a visão de conjunto do planejamento orçamentário global do Estado. São casos concretos e não pouco relevantes de demandas sociais emergentes da rica facticidade brasileira da pobreza e desigualdade social, onde, de maneira quase esquizofrênica, o Estado apesar de não dispor da política pública adequada – exemplo, remédio específico – oferece defensor público para a representação judicial, magistrado para oferecer uma decisão e um advogado público para resistir à pretensão<sup>5</sup>.

As sereias também (en)cantam ao Supremo Tribunal Federal. Mais alarmante ainda enquanto eloquente caso de crise funcional – e, portanto, violação de cláusula pétrea carreada na missão de manter a identidade e unidade do projeto constitucional – é a *supremocracia* na visão de Oscar Vilhena Vieira (2007, p. 10) ante a judicialização da vida política:

Tudo parece exigir uma última palavra do STF. Se por um lado isto demonstra a grande fortaleza desta instituição, por outro é sintoma de uma forte crise, para não dizer degradação, de nosso sistema democrático, que hoje depende deste novo “Poder Moderador” para funcionar<sup>6</sup>.

E adverte: “A questão fundamental é saber até quando o STF poderá suportar esta enorme pressão decorrente da incapacidade de nosso sistema político de deliberar dentro de parâmetros legais e racionais” (Ibid. p. 10). Mas não haveria excessos mesmo nas próprias decisões do STF (STRECK, 2015)?

---

4 Entre 1995 e 2007 78% da produção legislativa ficou a cargo do Poder Executivo, em grande parte por conta das Medidas Provisórias – mecanismo constitucional de legislação por parte do Poder Executivo em caso de relevância e urgência.

5 A questão da demanda jurisdicional dos remédios como meio de efetivação ao direito à saúde, e. g., abarrotam os cartórios e a atividade de defensores, magistrados e procuradores do estado. Simultaneamente, as decisões judiciais a respeito das demandas sociais ligadas à saúde comprometem o erário destinado aos cuidados da saúde da população toda, para atender aos demandantes vitoriosos. Todavia, considerando que o orçamento estatal para prestação da saúde da população é limitado, e que o magistrado não tem a visão de conjunto para uma decisão integral sobre políticas públicas – e aí sim seria um caso de usurpação de competências – ao julgar o caso concreto procedente, não dá-se por conta que tira de alguém que haveria de ser beneficiado pelos critérios selecionados em âmbito administrativo do poder executivo. Certamente a resposta correta não seria negar todos os pedidos jurisdicionais, todavia, incorreto também o que ocorre, de comprometimento de fatias enormes do orçamento estatal para o atendimento a ordens judiciais que aplicam uma lógica individualista-liberal do direito de um, em dissonância com a perspectiva transindividual do direito.

6 “Difícil pensar um tema relevante em nossa vida política que não venha a exigir, mais dia menos dia, a intervenção do STF: troca-troca de partidos, cláusula de barreira partidária, julgamento de altas autoridades (vide Collor e mensalão), limites de atuação das CPIs, do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, sessões secretas do Senado, direito de greve dos servidores públicos, guerra fiscal, aposentadorias de governadores, reforma administrativa, previdenciária e do próprio Judiciário, pesquisa com células-tronco, quotas nas universidades, desarmamento, distribuição de medicamentos, aborto, direito adquirido – sem falar em milhares de habeas corpus, como o concedido para Salvatore Cacciola. (...) Múltiplas são as razões para esta proeminência do STF em nosso sistema político. A primeira delas decorre da própria ambição da Constituição de 1988 que, corretamente desconfiada do legislador, sobre tudo legislou. O efeito colateral do compromisso maximizador assumido pelo texto de 1988, no entanto, foi a criação de uma enorme esfera de tensão constitucional. A equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno. Assim, qualquer movimento mais brusco gera um incidente de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, a judicialização de uma contenda política”. VIEIRA, 2009, p. 483-502.

Ou ainda, outra decisão que, ao mesmo tempo em que fundamenta a ideia de *supremocracia*, evoca severos questionamentos sobre os limites de atuação do STF é a desconstituição de decisões discricionárias estabelecidas de competência exclusiva do poder executivo para a concessão de refúgio (voto do relator, Min. Cesar Peluso, Ext. 1085<sup>7</sup>, *Cesare Batistti*)? Cezar Peluso chega a questionar se não estaria o Ministro da Justiça usurpando poderes do STF para decidir sobre a questão extradicional. Nas palavras do Ministro Peluso, “É que bem pode que debaixo de expedir ato compreendido nas suas atribuições legais, a autoridade administrativa haja invadido terreno da competência que a Constituição da República reserva ao STF”, se o ato constitui ou não causa de extradição. No entanto, a concessão de refúgio é competência do próprio Ministro da Justiça, em última instância, e o STF já julgou sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do artigo 33 do Estatuto de Refugiado que prevê a impossibilidade de extraditar aquele que tiver a concessão de refúgio, entendendo pela constitucionalidade do dispositivo. As súmulas vinculantes não representam o exercício de um processo legislativo - sempre em prol de uma retórica atraente como, neste caso, a celeridade processual - que extrapola a competência originária do STF? Não estariam as sereias cantando aos ministros do STF, sem que estes estejam protegidos com ceras nos ouvidos ou amarrados ao mastro da embarcação?

No entanto, a supremocracia é uma inovação em relação à clássica teoria da separação de poderes, que precisa ser avaliada em cada caso, tendo em vista que também se percebe a acumulação de demandas ao judiciário como “uma consequência do avanço das constituições rígidas, dotadas de sistemas de controle de constitucionalidade” (VIEIRA, 2008, p. 443) com constituições cada vez mais ambiciosas e capazes de realizar seu papel civilizatório. Conquanto,

a hiper-constitucionalização da vida contemporânea, no entanto, é consequência da desconfiança na democracia e não a sua causa. Porém, uma vez realizada a opção institucional de ampliação do escopo das constituições e de reforço do papel do judiciário, como guardião dos compromissos constitucionais, isto evidentemente contribuirá para o amesquinamento do sistema representativo (VIEIRA, 2008, p. 443).

O juízo correto sobre os dilemas entre separação de poderes, democracia e cumprimento efetivo do projeto civilizatório da qual a constituição é repositório cabe a cada caso concreto. Fica o alerta sobre o risco e os tênues limites enfrentados para a manutenção constitucional da separação dos poderes e da harmonia equilibrada.

## **2. Controle de constitucionalidade sobre a política externa brasileira**

Em vista do necessário sistema constitucional de freios e contrapesos, cabe perquirir a sua realização nas decisões sobre a política internacional do Estado brasileiro. Na repartição de competências, a organização político-administrativa do Estado legou à União a *competência material exclusiva* de representar o Estado brasileiro ao manter relações com estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar a guerra e celebrar a paz (artigo 21 da Constituição). Sob a perspectiva interna, a União é ente de direito público

---

<sup>7</sup> O Ministro Cezar Peluso entendeu-se competente para desconstituir um ato discricionário do poder executivo pelo exercício do controle de legalidade do mesmo. No entanto, é muito tênue esta posição em contraponto ao mandamento constitucional da separação de poderes.

interno, dotado de autonomia, porém tem a competência de exercer a soberania em nome do Estado. Apenas a República Federativa do Brasil que detém a personalidade internacional.

Ao chefe do poder executivo, o Presidente da República, auxiliado pelos ministros, compete manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso (artigo 84, incisos VII e VIII da Constituição). Portanto, cabe verificar as condições do Legislativo e Judiciário da União de controlarem as decisões da política externa.

O objetivo da separação das funções do Estado e distribuição entre órgãos autônomos e independentes é a proteção das liberdades individuais contra o arbítrio de um governante onipotente. A relação constitucional entre separação dos poderes e direitos fundamentais é indispensável à efetividade/existência do próprio Estado Democrático de Direito. A divisão dos poderes do Estado brasileiro é realizada sob o critério funcional (legislação, administração e jurisdição). Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se assemelham pela autonomia, independência e finalidades constitucionais. Assim, torna-se imperiosa a averiguação sobre os meios disponíveis de controle de constitucionalidade sobre a participação do Brasil nos tratados internacionais. A partir do procedimento que rege a participação do Brasil a tratado internacional será viável compreender os meios existentes, ou não, sobre o controle de constitucionalidade dos atos, antes, aprofundando a compreensão dos princípios constitucionais que devem reger o Brasil na política externa.

### *2.1 Os Princípios Constitucionais Voltados à Política Externa*

Antes de avançar no controle de constitucionalidade sobre os atos internacionais realizados pelo Brasil, impõe-se uma compreensão sobre os princípios constitucionais que devem reger o Brasil em suas relações internacionais, que fora, pela primeira vez em nossa história constitucional, positivados. A questão premente é saber, o que dizem e qual seu papel nas decisões e no controle de constitucionalidade sobre tais decisões.

O artigo 4º da Constituição enumera dez princípios, quais sejam: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. No parágrafo único do referido artigo, ainda consta que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Para o professor de Direito da USP e ex-Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer (2005, p. 19), o artigo 4º representa

um marco normativo a partir do Executivo, no exercício de suas competências, traduz os interesses nacionais em ação diplomática do país, individualizando sua realização à luz da conjuntura internacional. O papel destes princípios vai além da clássica função de proibir e permitir. São diretrizes que claramente almejam promover ações de política externa, vale dizer, são uma expressão do que Bobbio qualifica como uma função promocional do Direito.

Em primeiro lugar é notável perceber que a Constituição brasileira, promulgada um ano antes da queda do muro de Berlim – marco das relações internacionais por representar o fim da Guerra Fria, sistema que havia marcado o jogo de poder interestatal nos mais de 50 anos anteriores – foi feita com sabedoria por afirmar princípios que estão absolutamente congruentes com a ideia da constitucionalização do direito internacional

esboçada pela Carta das Nações Unidas de 1945, pela qual paz e direitos humanos são valores fundamentais, garantidos apenas com a cooperação entre os povos.

Esse alinhamento dos princípios constitucionais à atuação do Brasil nas relações internacionais representa a compreensão sobre o papel das democracias na ordem internacional. Assim, aplicando efetivamente tais princípios, o Brasil passa a inserir-se na comunidade internacional. Portanto, trata-se de delimitar uma virada interna, democrática, e uma abertura externa, à comunidade internacional.

Ainda que a constituição brasileira não tenha ido além, no repúdio à guerra, como no caso da constituição *italiana*, por exemplo, que exprime, em seu artigo 11 o rechaço à guerra como instrumento ofensivo e como meio de resolução das controvérsias internacionais, a base principiológica adotada pela constituição, se bem compreendida-aplicada, é suficiente para que o Estado Democrático de Direito assentado na República Federativa do Brasil possa desempenhar um papel cooperativo, construtivo no sistema internacional. Até por que a cooperação militar da Itália em guerras acaba se dando pelos subterfúgios intitulados de missões de paz e intervenções humanitárias (FERRAJOLI, 2004, p. 16).

Os princípios constitucionais são suficientes, se bem compreendidos/aplicados. Os princípios constitucionais que orientam a política externa brasileira respondem à questão sobre quais são os princípios da convivência do Estado brasileiro com os demais Estados nacionais e organizações internacionais – para falar apenas das personalidades internacionais. Os princípios referidos têm o condão de adequar à variedade da conjuntura interna e internacional, em compatibilidade com o Direito Internacional Público (LAFER, 2005, p. 24).

O papel do Poder Executivo, que exerce com auxílio do Ministério de Relações Exteriores, na deliberação sobre a política externa brasileira não pode ser compreendida (apenas) como uma questão de poder, mas também como estando o mesmo no exercício de um dever. Dever este que deve levar em conta o caráter democrático da decisão, na representação do bem comum, guiados a todo instante pelos princípios consagrados no texto constitucional – fora dos quais representa violação da própria constituição.

Poucos autores são equiparados a Ronald Dworkin para compreender o papel dos princípios. Sobre a aplicabilidade da regra de reconhecimento de Hart aos princípios, Dworkin (2002, p. 64-65) comenta que seria “melhor ainda [para o reconhecimento do princípio jurídico] se o princípio fosse citado no preâmbulo da lei, nos relatórios de comissões ou em outros documentos legislativos a ela associados”. E segue, a “menos que pudéssemos encontrar tal apoio institucional, provavelmente não conseguiríamos sustentar nosso argumento. E quanto mais apoio obtivéssemos, mais peso poderíamos reivindicar para o princípio” (Ibid., p. 65). A discricionariedade é, sem dúvida, um dos grandes temas enfrentados por Dworkin. Sobretudo a *suposta* discricionariedade judicial dos magistrados, cuja compreensão irá inverter, do poder discricionário do juiz ao dever de decidir conforme regras e princípios jurídicos. Neste caso, qualquer decisão voltada ao tema internacional em nome do Brasil deverá adotar os princípios apregoados – e mais facilmente ainda, pois estão expressos (STRECK, 2009, p. 4)<sup>8</sup>.

---

8 Para Lenio Streck, a importância do debate sobre a questão das fontes e os princípios “está no fato de que o novo paradigma de direito instituído pelo Estado Democrático de Direito proporciona a superação do direito-enquanto-sistema-de-regras, fenômeno que (somente) *se torna possível a partir das regras (preceitos) e princípios* – produzidos democraticamente – *introduzidos no discurso constitucional e que representam a efetiva possibilidade de resgate do mundo prático (faticidade)* até então negado pelo positivismo (veja-se, nesse sentido, por todos, o sistema de regras defendido por jusfilósofos como Kelsen e Hart). Assim, é possível dizer que esse mundo prático – seqüestrado metafisicamente pelas diversas posturas epistemológicas-metodológicas”. STRECK, 2009, p. 4.

Dáí concluir-se que os princípios constitucionais que regem o Brasil nas suas relações internacionais evocam o entrelaçamento co-originário entre direito e moral, ao mesmo tempo em que exige que a facticidade do mundo vivido seja evidenciada para o interior das deliberações em sede de política externa, representando, assim, um resgate do mundo prático.

Mais do que isso, ao invés de abrir as possibilidades de interpretação, como entendem a maioria dos autores sobre interpretação jurídica, os princípios as fecham, na ótica de Ronald Dworkin e Lenio Streck. Para Lenio Streck (2009, p. 166), por

mais paradoxal que possa parecer, os princípios têm a finalidade de impedir “múltiplas respostas”. Portanto, os princípios “fecham” a interpretação e não a “abrem”, como sustentam, em especial, os adeptos das teorias da argumentação, por entenderem que, tanto na distinção fraca como na distinção forte entre regras e princípios, existe um grau menor ou maior de subjetividade do intérprete.

Forçoso reconhecer também que a compreensão dos princípios constitucionais evoca necessariamente a prévia compreensão da própria constituição e do seu papel na “moldura” – no bom sentido – da política como um todo, inclusive da atuação da política externa. Quem não entende o papel da própria constituição não tem mínimas condições para entender, ou, compreender e aplicar adequadamente a constituição – em seu projeto civilizatório que extrapola a atuação interna do Estado – e os princípios constitucionais que regem o Brasil em sua política internacional. Nesse sentido, paradoxalmente, os princípios constitucionais que regem o Brasil em suas relações internacionais, ao mesmo tempo em que fecham o horizonte da decisão, reduzindo as possibilidades, abrem a República Federativa do Brasil para a comunidade internacional no resgate da realidade social e ambiental internacional para o interior das decisões, frutos de juízos, diplomáticos e jurídicos.

### **3. O controle de constitucionalidade brasileiro sobre tratados internacionais que o Brasil se torna parte**

Em primeiro lugar cabe elaborar uma classificação das decisões do poder executivo no âmbito da política internacional. A decisão mais facilmente identificável geradora de compromisso gravoso ao Estado é a participação do Brasil em tratados internacionais – manifestações de consentimento como assinatura, ratificação, adesão ou mesmo de reservas ou denúncia aos tratados. De acordo com Diniz et. al. (2003, p. 120), o “tratado designa qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de Direito Internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo Direito Internacional”<sup>9</sup>, podendo estes serem universais (aberto a todos os Estados), bilaterais, ou ainda quanto à matéria, ordinários ou sobre direitos humanos. Esse tem sido o meio de produção dos maiores compromissos dos Estados perante as relações internacionais.

A nomenclatura utilizada para denominar o gênero “tratado internacional” é ampla, sendo em regra, sempre sinônimos de tratado ou convenção internacional. Rezek (2006, p. 16) salienta que em português são mais de vinte termos utilizados para identificação de acordos internacionais, sendo seu uso

---

<sup>9</sup> O conceito convencional de tratados internacionais, extraído do artigo 2º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados: “tratado significa um acordo formal celebrado por escrito quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, independentemente da sua denominação particular, concluída entre dois ou mais Estados ou entre outros sujeitos de Direito Internacional, e regido pelo Direito Internacional”.

livre e aleatório, não obstante certas preferências denunciadas pela análise estatística: as mais das vezes, por exemplo, *carta* e *constituição* vêm a ser os nomes preferidos para tratados constitutivos de organizações internacionais, enquanto *ajuste*, *arranjo* e *memorando* têm largo trânsito na denominação de tratados bilaterais de importância reduzida. Apenas o termo concordata possui, em direito das gentes, significação singular<sup>10</sup>.

Após a adoção do texto de um tratado internacional<sup>11</sup> em âmbito internacional, em primeiro lugar, cabe aos plenipotenciários<sup>12</sup>, em nome do Presidente da República, em regra representantes do Ministério das Relações Exteriores, assinarem o tratado internacional, passando, em seguida, à fase interna. Enquanto, ao presidente da República cabe “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, mediante o artigo 84, VIII da Constituição de 1988. Depois da assinatura, cabe ao executivo encaminhar via mensagem ao Congresso Nacional, para que se manifeste.

O artigo 49 da Constituição, “É de competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” A aprovação do Congresso é manifestada pela espécie normativa denominada de Decreto Legislativo, cuja emissão é ato discricionário do Poder Legislativo sobre a participação do Brasil a tratado internacional exemplo de freio e contrapeso constitucionalmente estabelecido entre os poderes.

Nos termos da decisão do STF, a partir do voto do Ministro Celso Mello, à Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 1.480, o

exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe – enquanto Chefe de Estado que é – da competência para promulgá-los mediante decreto. O *iter* procedimental de incorporação dos tratados internacionais – superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional (...). Julgado em 4/9/97 (DJ de 18/5/01).

Trata-se de um controle político exercido pelo Poder Legislativo em relação a ato do Poder Executivo, que poderá ser tanto sob aspecto material (se o conteúdo do referido tratado se coaduna com a constituição e a principiologia constitucional, os direitos e garantias fundamentais e a identidade constitucional inscrita

---

10 Reservado “ao tratado bilateral em que uma das partes é a Santa Sé, e que tem por objeto a organização do culto, a disciplina eclesiástica, missões apostólicas, relações entre Igreja católica local e o Estado co-pactuante”. REZEK, 2006, p. 16.

11 A “adoção” do texto é a última fase de elaboração, para fixar o conteúdo do tratado. Trata-se da fixação do texto, que indicará o fim das negociações e a autenticação, para declarar que o texto redigido corresponde à vontade dos Estados. Depois de autenticado, o texto do tratado adotado não é mais passível de alteração. A adoção do texto não indica obrigatoriedade das partes em adotarem o mesmo, mas vincula, nos limites do ato, os Estados signatários. Um texto de tratado internacional é, em regra, elaborado por especialista, que oferece, por meio de algum Estado competente, um modelo, esboço (*draft*), padrão, para iniciar as discussões. A negociação dos tratados, submetido à discussão, geram emendas e propostas. Até a adoção do texto, qualquer elemento é passível de alteração.

12 Nos termos do artigo 7º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969: “1. Uma pessoa é considerada representante de um Estado para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado: a) se apresentar plenos poderes apropriados; ou b) se a prática dos Estados interessados ou outras circunstâncias indicarem que a intenção do Estado era considerar essa pessoa como seu representante para esses fins, e dispensar os plenos poderes. 2. Em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados representantes do seu Estado: a) os chefes de Estado, chefes de governo e ministros das Relações Exteriores, para todos os atos relativos à conclusão de um tratado; b) os chefes de missão diplomática, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado acreditado; c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão”.

nas cláusulas pétreas, *e.g.*) quanto formal (se o procedimento foi constitucionalmente atendido). O controle poderá ser exercido seja na negativa do Poder Legislativo emitir o Decreto Legislativo, ou, ainda, estabelecendo reservas<sup>13</sup> sobre algum aspecto do tratado internacional em discussão, caso a reserva seja compatível com o próprio tratado internacional.

Portanto, o Congresso Nacional tem três possibilidades: a. editar o Decreto Legislativo, aprovando na íntegra o texto do tratado internacional; b. editar o Decreto Legislativo, aprovando, mas estabelecendo reservas que excluam ou modifiquem os efeitos jurídicos de certas disposições do tratado<sup>14</sup>, ou; c. não editar o Decreto Legislativo, como resposta negativa à participação do Brasil a tratado internacional, do Poder Legislativo ao Poder Executivo, momento em que caberá ao Legislativo comunicar a decisão ao Executivo via mensagem. Decisões estas que poderão ser definitivas.

A edição de Decreto Legislativo pelo Congresso Nacional não promove a vigência interna do tratado internacional. Ainda exigir-se-á, para sua vigência, o depósito do instrumento no órgão internacional responsável, após e conforme regras do próprio tratado haverá possivelmente sua entrada em vigor internacional, para posterior Decreto do Presidente da República. Aí sim é que se considera, jurisprudencial e doutrinariamente a vigência interna do ato – entendimento crítico, pois se o tratado internacional entra em vigor para o Brasil e não é editado Decreto, como fica?

Cabe ainda ressaltar que há atos internacionais que dispensam a aprovação do Congresso Nacional, que são os

Atos do Executivo em forma simplificada (por troca de Notas ou outro formato) que tenham sido autorizados por ou constituam execução de outro anterior, devidamente aprovado e que não o modifique. É o caso, por exemplo, dos Ajustes Complementares aos Acordos Básicos de cooperação técnica ou científica e tecnológica. São Atos considerados pela doutrina como derivados da “diplomacia ordinária” ou rotineira (MRE, 2008, p. 16).

Todavia, em regra, a atuação do Congresso é obrigatória sob pena de nulidade do ato. Outro aspecto importante diz respeito às reservas. A oposição de reservas não é ampla e irrestrita. Pelo contrário, há limites específicos, dispostos no artigo 19 da Convenção de Viena de 1969: I. quando a reserva seja proibida pelo próprio tratado internacional (como no caso do artigo 120 do Estatuto de Roma que cria o Tribunal Penal Internacional que veda reservas ao referido tratado); II. quando dentre as reservas possíveis estipuladas pelo tratado não esteja a mesma abrangida; III. quando a reserva seja incompatível com o objeto e a finalidade da convenção – este caso é ainda mais polêmico nas reservas aos tratados internacionais de direitos humanos. Deve-se atentar para que a possibilidade de reservas não torne os atos internacionais um sistema absolutamente voluntarista<sup>15</sup>.

---

13 A “reserva”, nos termos da Convenção de Viena de 1969, designa “uma declaração, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado”, nos termos do seu artigo 1º, §1º, alínea ‘d’.

14 É o caso do Decreto Legislativo 496 promulgado em 17 de julho de 2009 em que o Congresso Nacional fez reservas aos artigos 25 e 66 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, assegurando, no mesmo ato, sua competência no caso de revisar. “DECRETO LEGISLATIVO Nº 496, DE 2009(\*) Aprova o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, *ressalvados os arts. 25 e 66*. O Congresso Nacional decreta: Art. 1º Fica aprovado o texto da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em Viena, em 23 de maio de 1969, *ressalvados os arts. 25 e 66*. Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que impliquem revisão da referida Convenção e de seu Anexo, bem como quaisquer atos que, nos termos do inciso I do caput do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação. Senado Federal, em 17 de julho de 2009. SENADOR JOSÉ SARNEY Presidente do Senado Federal”.

15 Na visão de Cançado Trindade, a qual nos filiamos, o sistema de reservas a tratados consagrada pela Convenção de Viena

Após o Congresso Nacional se manifestar, no caso, positivamente sobre a participação do Brasil a determinado tratado internacional com a emissão do Decreto Legislativo do artigo 49, I da Constituição, o ato retorna ao Presidente para que possa, querendo, concluir o ato de ratificação interno. Antes da ratificação pelo Presidente da República o Legislativo ainda poderá revogar o próprio ato, por outro Decreto Legislativo<sup>16</sup>. Somente após estes passos, o tratado poderá ter seu instrumento de ratificação efetivamente depositado, como em vários casos, junto ao Secretário-Geral da ONU – outro ato discricionário, mais uma vez, do Presidente da República, e, assim, poderá entrar em vigor para o Brasil<sup>17</sup>.

Cabe ressaltar que outro ato que pode manifestar consentimento do Estado em participar de tratado internacional é a adesão<sup>18</sup>. Ocorre a adesão quando o Estado perde o prazo para assinar o tratado internacional. Assim, terá que manifestar num único ato, que tem o efeito da assinatura mais o depósito do instrumento de ratificação. Nesse caso, o “referendo” do Congresso Nacional deve ocorrer antes da adesão, para que o ato não seja evitado de inconstitucionalidade formal, extrínseca pela inobservância dos limites constitucionais do chamado *treaty-making power* (capacidade de celebrar tratados).

Outra decisão melhor esclarece o momento em que o ato entra em vigor na ordem interna:

A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) exequutoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais. (CR 8.279-AgR, Rel. Min. Presidente Celso de Mello, julgamento em 17-6-98, DJ de 10-8-00).

A Convenção de Viena de 1969, que o Brasil tornou-se parte no segundo semestre de 2009, estabelece, em seu artigo 46, que

um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de má disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental,

---

sobre Direito dos Tratados de 1969, que é posto também aos tratados de direitos humanos, “é de cunho marcadamente voluntarista e contratualista”, pois o sistema leva a uma fragmentação das obrigações convencionais inteiramente inadequado aos tratados internacionais de direitos humanos. “A justa preocupação em salvaguardar sobretudo a *integridade* dos tratados de direitos humanos reclama em nossos dias, ..., uma ampla revisão do atual sistema individualista de reservas a tratados multilaterais consagrado nas duas mencionadas Convenções de Viena, de modo a tomar devidamente em conta o caráter especial dos tratados de direitos humanos”. TRINDADE, 1997, p. 153 e 154.

16 Há um precedente neste sentido, do Decreto Legislativo 20 de 1962 que revogou o Decreto Legislativo número 13 de 1959. REZEK, 1984, p. 335 e 336.

17 Ainda sobre o processo de incorporação de tratados internacionais do Brasil, ver: MEDEIROS, 1995. Sob o título da “processualística constitucional de celebração de tratados no Brasil”, ver: MAZZUOLI, 2009, p. 294-330.

18 Adesão é o “ato pelo qual o Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado”, normalmente utilizado quando perdeu a oportunidade de assiná-lo – cujo tempo de abertura do tratado internacional multilateral para assinaturas é normalmente estabelecida nos dispositivos finais do tratado.

e entende por manifesta a violação objetivamente evidente para qualquer Estado. Assim, ainda que nulo pelo sistema constitucional interno, por não ater-se ao procedimento constitucional, haveria a possibilidade do Estado ser responsabilizado internacionalmente por força do artigo 46 da Convenção.

Aqui cabe uma crítica ao sistema de incorporação de tratados internacionais adotado pelo Brasil. Em primeiro lugar, não há uma lei que especifique o *iter* da incorporação de tratados internacionais pelo Brasil, o que se tornou uma exigência tendo em vista a diversidade de atos internacionais adotados (a exemplo são aqueles frutos do direito derivado do MERCOSUL como as Decisões do Conselho do Mercado Comum que mereceriam uma desburocratização do rito em favor do aprofundamento do bloco regional; outro exemplo é a distinta exigência posta constitucionalmente aos de tratados internacionais de direitos humanos que exigirão quórum de votação ao modo de Emendas à Constituição, para que tenham o status normativo desta, entre outras diferenças que se avolumam ante a complexificação das relações internacionais). O que há de oficial é um manual da prática diplomática editado pela Divisão de Atos Internacionais sobre a prática da incorporação de tratados internacionais no Brasil<sup>19</sup>. Em segundo lugar, a necessidade do Decreto Presidencial para promulgar internamente o ato seria dispensada na medida em que o ato internacional já entrou em vigor para o Brasil, obrigando-o nos termos consentidos. Essa obrigação pode gerar erros sérios, como no caso da *não* promulgação interna do decreto presidencial após a ratificação e mesmo assim ocorrendo a entrada em vigor no Brasil, não se aplicaria? O Brasil ficaria em violação ao tratado internacional?

A participação do Poder Legislativo na conjugação das vontades como necessária para que o tratado passasse a valer como ato jurídico perfeito é co-originário do constitucionalismo moderno. Inicialmente foi na constituição estadunidense de 1787, em seu artigo II, seção 2, cláusula 2<sup>a</sup>, reconhecido também na carta francesa de 1791 em seu artigo 3<sup>o</sup>, seção 1<sup>a</sup>, cap. III. Isso para dizer que a exigência do consentimento do legislativo é uma tradição do constitucionalismo ocidental moderno, também reconhecida pelo Brasil.

Assim, tanto para a manifestação de consentimento do Estado brasileiro para a participação do Brasil a tratado internacional quanto a sua eventual retirada, exigirá a aprovação do Congresso Nacional para perfectibilizar o ato – com exceção dos já referidos atos do executivo de forma simplificada. Vale agora destacar a questão da retirada do Brasil de tratado internacional, ato denominado de “denúncia”.

A “denúncia” é o ato pelo qual o Estado anuncia à comunidade internacional a sua retirada como parte do mesmo, extinguindo assim seus efeitos para o país. A denúncia é “uma das formas de extinção dos tratados por ato unilateral das partes”, segundo Mazzuoli (2009, p. 274). Obviamente que o Estado responderá por todos os atos enquanto o tratado internacional vigorou para o país – e isso normalmente estará disposto no próprio tratado. A materialização da denúncia deve seguir a mesma processualística da manifestação de consentimento do Brasil, interna e internacionalmente – pelo mesmo procedimento adotado para a ratificação.

Na verdade, a constituição silenciou sobre o problema da denúncia. Ainda que existam entendimentos divergentes, estamos de acordo com Francisco Rezek que apregoa a imperatividade do controle do Congresso Nacional também sobre a denúncia. Ora, se a ratificação exige a manifestação do Congresso Nacional, sua retirada também deverá seguir, pela coerência do sistema, o mesmo *iter* processual, ainda com o silêncio do texto constitucional a respeito, sob pena do ato presidencial carecer de validade.

---

19 Ainda assim, é um documento síntese, de 18 páginas, sem distinguir decisões de órgãos derivados do MERCOSUL ou tratados internacionais de direitos humanos.

Foi justamente num ato de denúncia unilateral do Brasil, por ato unipessoal do Presidente da República a tratado internacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e a Central Única dos Trabalhadores – CUT ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 1625, julgada em 3 de junho de 2009, contra o Decreto 2.100/96, por meio do qual o Presidente da República tornou pública a denúncia do Brasil à Convenção 158 da OIT, relativa ao término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. O Ministro do STF, Joaquim Barbosa julgou o pedido procedente para declarar a inconstitucionalidade do referido decreto entendendo não ser possível ao Presidente da República denunciar tratados sem o consentimento do Congresso Nacional, ainda que a Constituição não diga expressamente sobre a participação do Congresso Nacional na denúncia dos tratados – num reconhecimento expresso do necessário juízo de freios e contrapesos tanto no momento em que o Estado assume compromisso, quando no momento em que dele se exime, como exemplo a denúncia. O ministro evidenciou que o papel do Legislativo na história constitucional brasileira não seria limitada a uma postura eminentemente passiva, de aprovar ou reprovar a participação do Brasil a tratados internacionais, citando ocasiões em que o Legislativo fez ressalvas à aprovação de tratado, ao impor reservas. Aduziu ainda que a Constituição fortaleceu a atuação do Congresso, e que o atual texto constitucional — ao estabelecer de maneira sistemática, pela primeira vez na história constitucional, princípios que regem as relações exteriores do Brasil no artigo 4º), teria, com isso, reforçado o papel do Legislativo em matéria de política exterior, e, que caberia a todos os Poderes zelar por tais princípios, bem como fiscalizar a atuação da política externa.

A decisão da Adin 1625, no voto de Joaquim Barbosa, foi além, ao valorizar os princípios constitucionais do artigo 4º. Para ele, a denúncia realizada apenas pelo Executivo evitou que o Congresso pudesse analisar o ato em face dos princípios constitucionais pelo seu eventual descumprimento no ato da denúncia de um tratado, significaria esvaziar por completo o conteúdo útil do referido art. 4º.

O ministro evocou precedentes da própria corte. O julgamento do RE 80004/SE (DJU de 29.12.77), o Pleno consolidou entendimento de que os tratados possuíam mesmo nível das leis, e, se os tratados possuem força de lei, somente poderiam ser revogados por ato de idêntica ou superior hierarquia. Com isso, aduziu que a possibilidade de um tratado ser denunciado unilateralmente pelo Presidente representaria o reconhecimento de que seu decreto que torna pública a denúncia teria força de lei, o que é contraditório, haja vista a Constituição de 1988. Evocando o precedente da Adin 1480, dispôs que sendo a intervenção parlamentar essencial para que o tratado existisse internamente, seria óbvio que também o fizesse na sua desconstituição. Assim, dever-se-ia ser mantida a prerrogativa do Presidente de decidir quais tratados deveriam ser denunciados e o momento de fazê-lo, que, por sua vez, caberia ao Congresso autorizar a denúncia do tratado que seria, ou não, feita pelo Chefe do Poder Executivo. Essa divisão de competências teria o condão de democratizar a processualística dos tratados internacionais.

Por fim, restou decidido na Adin 1625 a parcial procedência do pedido, pois, em conformidade com o artigo 49, I da Constituição, o Decreto Federal 2.100 de 20 de dezembro de 1996 que determinou a denúncia da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho - pois o ato condiciona-se a referendo do Congresso Nacional -, a partir do que produz a sua eficácia, nos termos do informativo 549 do Supremo Tribunal Federal. Termos em que a decisão pareceu acertada, sob pena da inexistência de controle do ato presidencial, de denúncia, *in casu*, a um tratado internacional de direitos humanos. Portanto, pode-se afirmar que é exigido controle político pelo Poder Legislativo também no caso de denúncia do Brasil a tratado internacional, seguindo a lógica do artigo 49, I da Constituição.

Nesse caso, trata-se de uma ação, de um ato comissivo, do Estado brasileiro, que fortalece a amarração da República Federativa do Brasil ao sistema internacional, na embrionária formação de uma ordem jurídica internacional. Não está claro ainda como fica o controle de constitucionalidade no Brasil quando o Estado é omissivo em alguma questão de política internacional. Por exemplo, quando o Brasil deixa de participar de tratado internacional em inobservância aos princípios constitucionais.

Concluídos daí que apenas o Congresso Nacional, nos termos do artigo 49, I da Constituição é insuficiente para manifestar validamente a participação do Brasil a tratado internacional. Mas poderia o Poder Executivo agir compelido? No máximo, entendemos, caberia a promoção de audiências públicas na Comissão de Relações Exteriores das casas para, ao chamar os representantes dos ministérios envolvidos com o tema, evocar o problema.

Celso Lafer (2005, p. 19) menciona a fiscalização pela sociedade civil pelo aumento da sensibilidade da cidadania e, também, do Legislativo à política externa. Todavia, esta participação não tem o condão de fiscalizar a aplicação da constituição em condições de reverter a decisão questionada. Ainda que represente uma importante abertura democrática necessária que se deve promover mais e mais, sob pena de haver blindagem da diplomacia à soberania popular exercida pela cidadania organizada.

E caberia, assim, jurisdição constitucional em caso de decisões do Brasil no âmbito das relações exteriores? Quais limites à jurisdição constitucional sobre as decisões em sede de política externa?

#### **4. Considerações Finais**

É preciso superar a blindagem das decisões no âmbito da política externa brasileira à Constituição e às práticas democráticas da formação da decisão pública voltadas ao sistema internacional. A fundamentalidade constitucional dos freios e contrapesos entre os poderes separados funcionalmente (*checks and balances*) e os princípios constitucionais que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais precisam ser revitalizados para a constitucionalização, inclusive, da política externa brasileira.

Assim como o juiz é, antes de tudo, um funcionário público a serviço da democracia, na medida em que o magistrado está vinculado a um ordenamento jurídico que se constitui a partir de um processo de legitimação, construído por meio da democracia representativa, que por sua vez é moldada pelo exercício da soberania popular que se dá pelo exercício do voto (direto, secreto, universal e periódico) nos representantes do povo, que dessa forma se tornam legitimados a estabelecer os textos normativos componentes do sistema jurídico positivo. Por isso, a aplicação do direito conforme o ordenamento jurídico posto e a Constituição é, antes de mais nada, respeito à democracia, à proposta civilizatória de se projetar a (permanente) constituição de um Estado Democrático de Direito. E aqueles que decidem a política internacional conduzida em nome da República Federativa do Brasil também são a esta Constituição vinculados, e mediante esta devem sofrer controle (*checks and balances*), inclusive jurisdicional.

Ao contrário do que se poderia pensar, ou pelo menos de forma paradoxal, a (nova?) faticidade imposta pelo fenômeno da mundialização, ao projetar a sociedade atual ao nível pós-nacional, ampliou a importância do

papel da Constituição, e, assim, da hermenêutica constitucional. Ao mesmo tempo em que aparecem esboços de uma ordem jurídica mundial, sobretudo a partir de tratados internacionais e organizações interestatais, que extrapolam a premissa do direito como estatalidade, engrandece o papel e o sentido do constitucionalismo como o fenômeno normativo capaz de mediar a adequada abertura do Estado e da sociedade nacional aos novos desafios e receber os desenvolvimentos de vanguarda.

No entanto, o exercício desta abertura, ou do fechamento, ao sistema político-jurídico internacional das instituições público-estatais e da própria sociedade nacional não pode ficar vulnerável aos arbítrios e utilitarismos de uma política externa incoerente com os princípios constitucionais apregoados. Há uma exigência a respeito da relação do Direito e, portanto, da Constituição de sobreposição às decisões políticas.

Tanto a política interna quanto a externa do Estado brasileiro devem estar voltadas à construção de uma ordem política-jurídica internacional que ofereça condições de possibilidade para um sistema mundial justo e solidário, em coerência com o projeto constitucional voltado à ordem jurídica interna. O pragmatismo amoral eventualmente adotado pelo Brasil nas deliberações de sua política externa (arbitrária, pois ausentes condições democráticas de construção) deve ser contido pelos meios constitucionais, senão de jurisdição, pelo menos os demais recursos de controle de constitucionalidade.

Na medida em que o Estado assume como os princípios de sua política externa de defesa da paz e da prevalência dos direitos humanos, as decisões voltadas à política internacional devem ser ressignificadas. Afinal, não se admite mais decisões que busquem atender unicamente aos interesses nacionais provincianos em exclusão dos legítimos interesses dos demais membros da Humanidade. A política exterior precisa incorporar também uma atuação principiológica voltada também à Humanidade, afastando a amoralidade pragmática das decisões da diplomacia brasileira.

Por tais razões, mesmo as omissões da política externa brasileira manifestamente contrárias aos princípios constitucionais que devem reger suas decisões, precisam de um meio de controle de constitucionalidade capaz de reverter este prejuízo, e submetê-lo a um crivo democrático da esfera pública. São decisões que extrapolam a questão nacional em direção à sociedade mundial. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental poderia ser o meio capaz de sanar a violação de tais princípios em caso de omissão do Estado diante de tratados em que o mesmo se mantém ausente? Em caso positivo, que tipo de decisão seria possível ao STF, respeitando a harmonia na separação funcional dos poderes?

## **Referências**

ARKO ADVICE. *Produção Legislativo 1995-2007*. Brasília: Arko Advice, 2007.

BARBARA, A.; ZANETTI, G. *Le Basi Filosofiche del Costituzionalismo*. 9. ed. Roma: Laterza, 2006.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen Varriale et. al. 12 ed. , vol. I, Brasília: UNB, 1999.

BONAVIDES, P. *Curso de Direito Constitucional*. 21 ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

CANOTILHO, J. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DINH, N.; DAILLIER, P.; PELLET, A. *Direito Internacional Público*. Tradução de Vítor Marques Coelho. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DWORKIN, R. *Levando os Direitos a Sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERRAJOLI, L. *Razones Jurídicas del Pacifismo*. Edición de Gerardo Pisarello. Madri: Trotta, 2004.

GRIMM, D. *Constituição e Política*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

LAFER, C. *A Internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, Racismo e Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2005.

MATTEUCCI, N. *Organización del Poder y Libertad: historia del constitucionalismo*. Madrid: Trotta, 1998.

MAZZUOLI, V. Curso de Direito Internacional Público. 3. ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2009.

MEDEIROS, A. *O Poder de Celebrar Tratados*. Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro. Porto Alegre: SAFE, 1995.

MENDES, G.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Divisão de Atos Internacionais. Atos internacionais. *Manual da prática brasileira*. Brasília: MRE, p. 16, maio de 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>>. Acessado em: 11 out. 2009.

MONTESQUIEU, C. de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, V. 1, 1962.

MORAES, G. *Direito Constitucional*. Teoria do Estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MORAIS, J. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

REZEK, F. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 10. ed. ver. ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, J. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

STRECK, L. *Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas*. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

STRECK, L.; OLIVEIRA, M.; LIMA, M. *A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional*. Disponível em: <[www.leniostreck.com.br](http://www.leniostreck.com.br)>. Acesso em: 12 out. 2009.

TRINDADE, A. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Volumes II. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

VIEIRA, G. *Constitucionalismo na Mundialização: desafios e perspectivas da Democracia e dos Direitos Humanos*. Ijuí: Unijuí, 2015.

VIEIRA, G. *A Formação do Estado Democrático de Direito: o Constitucionalismo na emergência da Sociedade Civil*. Ijuí: Unijuí, 2016.

VIEIRA, O. Supremocracia. In: SARMENTO, D. (Org.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 483-502, 2009.

VIEIRA, O. Supremocracia. *Revista Direito GV*. Ano 4, N. 2, São Paulo, p. 443, jul.-dez., 2008,.

VIEIRA, Oscar. Supremocracia: vícios e virtudes republicanas. *Jornal Valor Econômico*. p. 10, 6 nov. 2007.

# **SOBRE OS AUTORES**

## **Ana Tereza Duarte Lima de Barros**

Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (Brasil). Bolsista de Mestrado do CNPq. Bacharela em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Brasil). E-mail: anaterzadlb@gmail.com.

## **Bruno de Castro Rubiatti**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e da Faculdade de Ciências Sociais (FACS) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (IFCH-UFPA). Doutor em ciência Política pela Unicamp (2014). Pós-Doutorado PNPd/CAPES-UFPI (2014-2015). E-mail: bcrubiatti@yahoo.com.br.

## **Camila Castro de Alencar**

Graduada em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais, Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: camila.alencar3@gmail.com.

## **Dalson Britto Figueiredo Filho**

Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: dalsonbritto@yahoo.com.br.

## **Enivaldo Carvalho da Rocha**

Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: enivaldorocha@gmail.com.

## **Fernando Flávio Garcia da Rocha**

Graduado em Direito pela AESO Barros Melo (Brasil). Foi bolsista do programa de iniciação científica PIVIC. E-mail: fernandoflavio15@hotmail.com.

## **Flávio Contrera**

Doutorando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: flavio.contrera@gmail.com.

### **Guilherme de Queiroz Stein**

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública. E-mail: [guiqstein@yahoo.com.br](mailto:guiqstein@yahoo.com.br)

### **Gustavo Oliveira Vieira**

Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-Americana em Foz do Iguaçu, Paraná, no curso de Relações Internacionais e Integração. Bacharel e mestre em Direito pela UNISC (bolsista CAPES), doutor em Direito pela UNISINOS, sanduíche na University of Manitoba (Winnipeg, Canadá – bolsista ELAP). E-mail: [gustavo.vieira@unila.edu.br](mailto:gustavo.vieira@unila.edu.br)

### **Hugo Alfredo Jiménez Reyes**

Mestrando pelo Programa de Pós Graduação Políticas Públicas e Desenvolvimento na Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). E-mail: [hugoal2013@gmail.com](mailto:hugoal2013@gmail.com).

### **Julio Alejandro Ascarrunz Medinaceli**

Licenciado em Ciências Sociais e Gestão Pública (UMSA-Bolivia) e mestrando em estudos Eleitorais (UNSAM-Argentina). Diplomado em análise de Processos Eleitorais, em Direitos Eleitoral (UNSAM) e em Administração Psicopedagógica do Ensino em Educação Superior (UMSA). E-mail: [julio.ascarrunz@gmail.com](mailto:julio.ascarrunz@gmail.com).

### **Kenya Aline Moura Liberato Marques**

Graduada em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais, Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [kenya.moura@gmail.com](mailto:kenya.moura@gmail.com).

### **Larrisa Vaccari de Arruda**

Bacharel em Sociologia e Política na Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Mestre e Doutoranda na Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Visiting PhD Researcher no King`s College London. Bolsista Fapesp. E-mail: [larissa.rodriques\\_vacari\\_de\\_arruda@kcl.ac.uk](mailto:larissa.rodriques_vacari_de_arruda@kcl.ac.uk).

### **Lucas Emanuel da Silva**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: [lukasemanoel@gmail.com](mailto:lukasemanoel@gmail.com).

### **Lucas Milhomens Lopes**

Graduado em Ciência Política com Ênfase em Relações Internacionais, Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: [lucascpri@gmail.com](mailto:lucascpri@gmail.com).

### **Marco Iazzetta**

Doutor em Ciência Política pela Faculdade de Ciência Política da Universidade Nacional de Rosario (UNR), doutor em Filosofia pela Universidade Paris 8. Docente de Teoria Política II na Faculdade de Ciência Política y RR.II (UNR). Bolsista de Pós-Doc do CONICET. E-mail: marcoiaz@hotmail.com.

### **Marcelo Borel**

Doutorando em Ciência Política no IESP – UERJ. E-mail: marcelo.borel@gmail.com.

### **Maria do Socorro Sousa Braga**

Docente do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. Coordenadora do Núcleo de Estudo dos Partidos Políticos Latino-Americanos (NEPPLA). E-mail: msbraga2009@gmail.com.

### **Mariele Troiano**

Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. Estágio docência na University of Hull (Inglaterra). E-mail: troianomariele@gmail.com.

### **Matheus Silva Cunha**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: mscunha@gmail.com.

### **Michele Santos da Silva**

Mestre em Comunicação na linha de Comunicação, Política e Atores Sociais da Universidade Federal do Paraná e atualmente é membro do grupo de pesquisa “Comunicação e Mobilização Política” (CNPq). E-mail: mssilva79@gmail.com.

### **Natasha Coelho Figueiredo Nóbrega**

Mestranda em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: natashacfn@gmail.com.

### **Priscila Alves Rodrigues**

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP | UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS, com graduação em Ciências Sociais - bacharelado, também pela mesma Universidade. Atualmente é bolsista de doutorado CAPES e integra o grupo de pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública desde 2012. E-mail: priscila.priave78@gmail.com.

### **Rodrigo Leite**

Especialista em Direito e Políticas da União Europeia pela Universidade de Salamanca. Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor de Direito Internacional Público da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). E-mail: rodrigoleite@ufersa.edu.br.

### **Rodrigo Galvão Pinho Lins**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista Facepe. E-mail: linsprodrigo@gmail.com.

### **Sebastián Granda Henao**

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: sebastian.granda@aluno.puc-rio.br.

### **Sergio Simoni Junior**

Doutorando em Ciência Política pela USP e pesquisador do NUPPs (Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas) e do NECI (Núcleo de Estudos Comparados Internacionais). E-mail: sergiojr\_ssj@yahoo.com.br.

